

Jerzy Wojciech Wójcik

Przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu

Studia Prawnoustrojowe nr 3, 109-131

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jerzy Wojciech Wójcik

Warszawa

PRZECIWDZIAŁANIE FINANSOWANIU TERRORYZMU

1. Pojęcie terroru, terroryzmu i aktu terrorystycznego

Problematyka terroryzmu stała się niezwykle ważna i aktualna, szczególnie po wydarzeniach, które miały miejsce 11 września 2001 r. w Nowym Jorku, a na które Polska szybko zareagowała. Wyniki ustaleń w naszym kraju okazały się owocne, a w ich efekcie FBI złożyło podziękowania dla Generalnego Inspektora Informacji Finansowej i jednego z banków.

Pojęcia: „terror”, „terroryzm” i „akt terrorystyczny” weszły już na stałe do codziennego słownictwa, jednakże są mylone i używane zamiennie. Terror to słowo wywodzące się z języka łacińskiego (*terrore* – przerażać), oznacza w sensie dosłownym strach i grozę, stosowanie przemocy, gwałtu i okrucieństwa, mające na celu wywołanie stanu obawy i przerażenia¹. Obecne rozumienie używanych zamiennie terminów „terror” i „terroryzm” pojawiło się w XVII w. we Francji i miało oznaczać taki sposób rządzenia państwem, który oparty jest na stosowaniu przemocy².

Współcześnie rozróżnia się pojęcia „terror” i „terroryzm”, przypisując akt terroryzmu sposobowi sprawowania władzy. Terror uważany jest za instrument działania, do jakiego ucieka się rząd, aby utrzymać się przy władzy. „Wszelkie inne działania – dokonywane nie przez aparat państwowy, a przez osoby prywatne lub grupy tych osób, mające na celu wywarcie wpływu na inne jednostki, rząd bądź opinię publiczną, będące formą buntu tych jednostek lub grup przeciwko ustalonemu porządkowi społecznemu bądź prawem, za którym stoi państwo ze swoim aparatem

¹ J. Tokarski (red.), *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1971, s. 759.

² A. Bernard, *Strategia terroryzmu*, MON, Warszawa 1978, s. 10.

przemocy, nazywamy terroryzmem (w odniesieniu do całości) albo też aktem terrorystycznym (w odniesieniu do jednostkowych przypadków tego zjawiska)³. Zatem terror to gwałt i przemoc „silnych” (organów państwa) wobec słabszych (obywateli), a terroryzm to gwałt i przemoc „słabszych” wobec silniejszych.

Jedną z odmian terroryzmu jest terroryzm międzynarodowy. Zdaniem S. Pikulskiego możemy mówić o nim wówczas, gdy spełnione są następujące warunki:⁴

1) jest dokonany lub ma skutek na zewnątrz terytorium państwa, którego domniemany sprawca jest obywatelem,

2) nie jest dokonany przez lub przeciwko członkom sił zbrojnych,

3) ma na celu naruszenie interesów lub uzyskanie korzyści do państwa lub organizacji międzynarodowej,

4) jest dokonany lub ma skutek na zewnątrz terytorium państwa, przeciw któremu akt jest skierowany,

5) jest dokonany lub ma skutek wewnątrz terytorium państwa, przeciwko któremu akt jest skierowany i domniemany przestępca wie, że osoba będąca adresatem aktu nie jest obywatelem tego państwa.

Podstawową kwestią jest uzasadniony pogląd co do elementu podmiotowego definicji, a dotyczy on faktu, że sprawcami aktów terrorystycznych mogą być tylko osoby fizyczne, gdyż zakaz używania przez państwa przemocy w stosunkach międzynarodowych regulowany jest przez prawo międzynarodowe. Wprawdzie wiele państw posiada własne definicje terroryzmu, lecz w prawie międzynarodowym nie wprowadzono wspólnego i możliwego do zaakceptowania przez wszystkie państwa terminu, przez co większość aktów prawnych zawiera wewnętrzne określenia tego pojęcia. Przytaczając kilka z nich, warto zauważyć zarówno złożone aspekty zagadnienia, jak i wiele wspólnych cech podkreślanych przez autorów.

Przykładowo, aspekty polityczne i ideologiczne eksponują definicje Pawłowskiego i Hanauska. Według A. Pawłowskiego: „terroryzm to taktyka działania politycznego zaangażowanych osób, polegająca na stosowaniu spektakularnych środków fizycznych przeciwko osobistym i rzeczowym prawom drugich osób, w celu zwrócenia na siebie i swoje idee uwagi publicznej bądź w zamiarze wywołania takiej grozy, aby osoby trzecie poczuły się zmuszone do zachowania się odpowiadającego terrorystom”⁵. Natomiast T. Hanausek określa, że „terroryzm jest to planowana, zorganizowana i zazwyczaj uzasadniona ideologicznie działalność osób lub grup mająca na celu wymuszenie od władz państwowych, społeczeństwa

³ S. Pikulski, *Prawne środki zwalczania terroryzmu*, Olsztyn 2000, s. 10.

⁴ Ibidem, s. 11, 12.

⁵ A. Pawłowski, *Terroryzm w Europie XIX i XX wieku*, WSP, Zielona Góra 1980, s. 9.

lub poszczególnych osób określonych świadczeń, zachowań lub postaw, a realizowana w przestępczych formach obliczonych na wywołanie szerokiego i maksymalnie zastraszonego rozgłosu w opinii publicznej⁶.

Amerykańscy eksperci w 1986 r. określili, że „terroryzm to bezprawne użycie lub groźba użycia przemocy przez grupy osób, pojedyncze osoby albo środowiska w celach politycznych lub społecznych. Zmierza on do zastraszenia lub zmuszenia władz, grup ludzi lub pojedynczych osób do zmiany polityki lub postępowania⁷. Aspekty karnoprawne silnie eksponuje M. Fleming, według którego „terroryzm to umyślne działania stanowiące naruszenie prawa karnego i zmierzające w drodze aktów przemocy lub zagrożenia takimi aktami do zastraszenia organów państwowych lub znacznych odłamów społeczeństwa oraz do wymuszenia określonego postępowania⁸.

Analiza dostępnych definicji, przeprowadzona przez S. Pikulskiego, doprowadziła do następującego uogólnienia: „terroryzm jest to działalność przestępcza na tle politycznym zorganizowanych grup przestępczych o charakterze antypaństwowym. Podejmowane przez te ugrupowania akty terrorystyczne zmierzają do wymuszenia określonych następstw przez władze państwowe. Ugrupowania te osiągają swój cel poprzez wywoływanie strachu i paniki w opinii publicznej, a służy temu np. podkładanie bomb w miejscach publicznych czy zamachy na życie znanych osób życia politycznego⁹.

Działalność terrorystyczna jest dokonywana poprzez akty terrorystyczne. Ten sam autor określił, że „akt terrorystyczny jest pewnym sposobem zachowania się, przybierającym postać czynów karalnych opartych na przemocy lub groźbie ich dokonania. Może być elementem stosowanym przez ugrupowanie terrorystyczne, ale także przez państwo, ugrupowania rewolucyjne [...] i inne utajnione grupy”. Najczęściej sprawcy zmierzają do realizacji dwóch podstawowych celów, a mianowicie: aktów przemocy lub groźby jej użycia oraz wywołania stanu terroru i zastraszenia u potencjalnych przeciwników¹⁰.

T. Hanausek w kolejnych rozważaniach w 1993 r. określił swoiste prawidłowości odróżniające akt terroryzmu od zwykłych przestępstw kryminalnych. Podkreślenia wymaga, że są to stwierdzenia posiadające walory określenia systemowego:¹¹

⁶ T. Hanausek, *W sprawie pojęcia współczesnego terroryzmu*, „Problemy Kryminalistyki” 1980, nr 143.

⁷ M. Fleming, *Terroryzm polityczny w międzynarodowym prawodawstwie*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1996, nr 1, s. 3.

⁸ Ibidem.

⁹ S. Pikulski, *Prawne środki*, s. 13.

¹⁰ Ibidem, s. 21–22.

¹¹ T. Hanausek, *Wybrane zagadnienia kryminalistycznej metody zwalczania terroryzmu*, [w:] *Terroryzm. Aspekty prawnomiędzynarodowe, kryminalistyczne i policyjne*, pod red. K. Sławika, Ławica, Poznań 1993, s. 81.

1) akt terrorystyczny jest zjawiskiem znacznie szerszym od „zwykłego” czynu kryminalnego, a występujące w tym akcie naruszenia prawa są tylko „technicznymi środkami”, czyli formami działań zmierzających do zdobycia szerzej zakreślonych celów;

2) akty terrorystyczne są zazwyczaj zjawiskami polimotywacyjnymi i wielowarstwowymi;

3) istotą działania terrorysty jest zarówno swoista „teatralność”, jak i spektakularność. Nie ukrywa on (w przeciwieństwie do typowego kryminalisty) swych działań i ich następstw. Wprost przeciwnie, stara się im nadać jak największy rozgłos przez media czy szczególnie efektowne działania. Jest mu to zaś potrzebne do osiągnięcia wspomnianej już atmosfery zastraszenia i niepewności w społeczeństwie;

4) terrorysta działa zawsze w oparciu o jakąś ideologię, lecz często jest to ideologia mętna, chaotyczna i stanowiąca zlepek różnych poglądów. Może być również wynikiem różnych psychopatycznych nastawień i postaw. Występuje jednak w każdym przypadku jako określona całość mająca stanowić uzasadnienie działalności terrorysty.

Terroryzm jest aktualnie szerokim zagadnieniem prawnomiędzynarodowym, karnomaterialnym, kryminologicznym i kryminalistycznym, a wreszcie policyjnym oraz ściśle związanym z bezpieczeństwem państwa¹². Niezbędne jest przedstawienie kilku wybranych zagadnień, które będą istotne dla wniosków wynikających z ustawy 16 listopada 2000 r. (Dz.U. Nr 116, poz. 1216) na skutek jej nowelizacji z dnia 27 września 2002 r. (Dz.U. Nr 180, poz. 1500). Nowy jej tytuł to Ustawa o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu.

Analiza przypadków i okoliczności występowania współczesnego terroryzmu oraz zapoznanie się z poglądami: J. Ambroziewicza, A. Bernarda, Z. Galickiego, T. Hanauska, K. Indeckiego, S. Pikulskiego, M. Płachty, A. Schmidta, K. Sławika i innych pozwala na wyodrębnienie następujących, istotnych z punktu widzenia nauk karnych, elementów aktów terrorystycznych¹³.

Pierwszym jest podmiot działający, którym mogą być pojedyncze osoby lub grupy dokonujące danego czynu w imieniu własnym lub określonej organizacji. Drugim – motywacja działania, gdyż z reguły akty terrorystyczne opierają się na wielu motywach. Proces motywacyjny zamachu

¹² Jednakże sformułowanie definicji terroryzmu wciąż jeszcze sprawia istotne trudności. Por. S. Pikulski, *Karnomaterialne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty terroryzmu*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1991, nr 3 i 4 oraz: *Karnomaterialne i kryminologiczne aspekty bezpieczeństwa państwa*, UOP, Warszawa 1996.

¹³ S. Pikulski, *Terroryzm a walka narodowyzwoleńcza*, [w:] *Terroryzm. Aspekty prawnomiędzynarodowe...*, s. 29–39.

terrorystycznego ma zawsze zabarwienie polityczne, zatem istota terroryzmu odbija się przede wszystkim w motywacji działania sprawców, a są to następujące motywy:

1) chęć zmanifestowania swojej obecności w społeczeństwie lub zwrócenia uwagi opinii publicznej na głoszone przez dany podmiot hasła;

2) okazanie niechęci i lekceważenia wobec aktualnego porządku prawnego i ukształtowanych zasad współżycia społecznego lub zasad danego ugrupowania politycznego bądź religijnego;

3) chęć obniżenia autorytetu władzy i uszczuplenia przez to jej siły oraz znaczenia społecznego;

4) chęć wymuszenia na określonym rządzie, aby zachował się w sposób pożądaný przez terrorystów;

5) odwet za określone działania rządów lub jego agend, negatywnie ocenianych przez podmiot terrorystyczny.

Niezmiernie ważna jest metoda działania, polegająca zazwyczaj na przemocy ukierunkowanej na wywołanie strachu, paniki lub wzburzenia społecznego, w celu wywarcia wpływu na rozwój pożądaný przez terrorystów sytuacji. Kolejnym czynnikiem jest wyspecjalizowany przedmiot zamachu, którym są z reguły: bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, życie i zdrowie lub wolność często zupełnie przypadkowych osób, a także mienie i obiekty użyteczności publicznej. Wyróżnić należy również uzasadnienie zamachu określoną ideologią oraz kryminalizację czynu, który musi wyczerpywać znamiona określonego przestępstwa. W każdym zamachu terrorystycznym powinny wystąpić wspomniane elementy w stosunku kumulatywnym. Natomiast brak któregokolwiek z nich w danym czynie uniemożliwia jego ocenę jako aktu terrorystycznego.

Akty tego typu przybierają rozmaite formy. Różni autorzy dokonują własnych klasyfikacji, ale zgodnie wymieniają, że przykładowe formy zjawiskowe przejawiają się w takich czynach jak: zabójstwa, uprowadzenia, podpalenia albo zniszczenia urządzeń użyteczności publicznej. Są to zamachy: jednostkowe, grupowe, dokonywane na rozkaz przywódcy zamachy na życie, zamachy bankowe, podpalenia, kidnaping, porwania samolotów oraz rabunek bankowy¹⁴.

Na szeroki zakres kontrowersji wynikających z podłoża terroryzmu uwagę zwracają niektórzy autorzy. Można się zgodzić z poglądem C. Gearty'ego, który twierdzi, że przykładowo „palestyńska przemoc to, rzecz jasna, terroryzm rozumiany w podstawowym tego słowa znaczeniu, czyli terroryzowanie niewinnych ludzi celem zakomunikowania przestania po-

¹⁴ Z. Galicki, *Terroryzm lotniczy w świetle prawa międzynarodowego*, „Rozprawy Uniwersytetu Warszawskiego” 1982, z. 188; E. Oleksiewicz, *Uprowadzenia cywilnych statków powietrznych w Polsce w latach 1977–1987*, „Zeszyty Naukowe ASW”, 1990, nr 58; B. Hołyst, *Kryminaliistyka*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1996, s. 98–119 oraz W. Middendorff, *The Personality of the Terrorist*, „International Summaries” 1979, nr 3.

litycznego. Jednakże nawet wtedy, gdy terror przejawiał się w swojej najgroźniejszej postaci, posługiwanie się terminem »terroryzm« więcej ukrywało niż ujawniało. Przywódcy Izraela nazwali działania Palestyńczyków międzynarodowym terroryzmem, zapominając najwyraźniej, że ich państwo częściowo zawdzięcza swoje istnienie podobnym akcjom w przeszłości. Najsłynniejszą z nich było zbombardowanie hotelu Król Dawid w Jerozolimie w 1946 roku, kiedy to zginęło 91 osób, w tym 54 cywili. Po utworzeniu Izraela wykorzystywanie terroru politycznego pomagało stopniowo powiększać terytorium państwa i wzmacniać jego siły zbrojne. Śmierć Palestyńczyków z rąk Izraelczyków w takich wioskach, jak Qibya czy Kafr Qasem na wiele lat przed rokiem 1968 zapadła w pamięć ludności palestyńskiej, podobnie jak bombardowanie Guerniki wywarło silny wpływ na Basków. Żaden z tych aktów nie został nazwany terroryzmem, gdyż odpowiadały za nie siły państw. Narody arabskie próbowały wprawdzie rozpocząć formalną wojnę w 1967 roku, ale przyniosło to skutek odwrotny do zamierzonego. Ziemia, która wcześniej uniknęła aneksji, została teraz utracona na rzecz Izraela¹⁵.

Istotny jest również podział terroryzmu z punktu widzenia terytorialnego. Wyróżnia się zatem: terroryzm państwowy, w przypadku zagrażającego działania władzy państwowej wobec obywateli; międzynarodowy, gdy działanie wykracza poza granice jednego państwa oraz separatystyczny. Natomiast z uwagi na motywację niektórzy autorzy¹⁶ wyróżniają terroryzm:

1) kryminalny, który jest działaniem z chęci zysku lub zamachem na wszelkie dobro jednostki: życie, wolność, nietykalność osobistą itd. Ten rodzaj terroryzmu odpowiada pospolitym przestępstwom, jak napad, wymuszenie rozbójnicze itd.;

2) patologiczny, który jest wynikiem zaburzeń umysłowych;

3) polityczny, gdy sprawcy przyświecają idee inne od powszechnie przyjętych, obce jest mu poczucie obywatelskie, etyka społeczna czy poszanowanie współobywateli, a ponadto fanatycznie dąży do obranego celu, odrzucając wszelkie wartości społeczne.

W ostatnich latach szczególnie wyróżnia się terroryzm państwowy. Jeżeli na temat poprzednich form istnieje opracowana literatura i uzgodniono już międzynarodowe zasady współdziałania, to w tej ostatniej formie jest jeszcze wiele problemów budzących kontrowersje. Przyjęto, że wojna z reżimem Saddama Husajna wyznacza początek nowego etapu walki z terroryzmem, a szczególnie z terroryzmem państwowym. Jed-

¹⁵ C. Gearty, *Terroryzm*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2001, s. 39, 40.

¹⁶ J. Odrobiński, *Międzynarodowy terroryzm i przestępcze uprowadzanie statków powietrznych a skuteczne środki zapobiegające*, „Problemy Kryminalistyki” 1978, nr 131, s. 96–97; B. Hołyst, *Kryminalistyka*, s. 98–119 oraz J. Bury, *Porywacze, zakładnicy, negocjatorzy*, „Problemy Współczesnej Kryminalistyki”, pod red. E. Gruzy i T. Tomaszewskiego, 2001, t. IV.

nakże nie zostały określone przesłanki i sposoby walki z terroryzmem politycznym, który przybiera formę działań państwa wykorzystującego swoje prerogatywy oraz możliwości poprzez swoiste zniewolenie własnego społeczeństwa oraz destabilizowanie, a nawet zwalczanie praw i wolności demokratycznych wolnych narodów¹⁷.

Już w 1975 r. J. Śliwowski trafnie zwrócił uwagę, że żadna ze znanych typologii nie wyczerpuje wszystkich możliwych form terroryzmu, co przy terroryzmie państwowym jest oczywiste. Takie poglądy są uzasadnione, gdyż zjawisko to ulega stałej eskalacji ilościowej i jakościowej¹⁸. Również próby prawnego określenia tego zjawiska nie dały dotychczas zadowalających wyników.

Aktualne jest zatem pytanie, jak w ustawie z 16 listopada 2000 r. zdefiniować akt terrorystyczny albo jak odesłać do innych przepisów definiujących, gdy przez kilka lat specjalny komitet powołany przez Zgromadzenie Ogólne ONZ borykał się z przygotowaniem nowej, kompleksowej konwencji o zwalczaniu terroryzmu. Pracę utrudniały z jednej strony zróżnicowane poglądy co do uzgodnienia definicji tego zjawiska, a z drugiej – opór niektórych państw Europy Zachodniej wobec zaproponowanego przez Komisję Unii Europejskiej pakietu antyterrorystycznego, obejmującego m.in. europejski nakaz aresztowania¹⁹. Ponadto utworzenie przez ONZ Międzynarodowego Trybunału Karnego wreszcie uruchomiło kompetencje do sądenia spraw o terroryzm²⁰. Kolejny problem to spekulacje, czy zamachy terrorystyczne (jak te z 11 września 2001 r.) można zakwalifikować jako zbrodnie przeciwko ludzkości, czy wyczerpują one znamiona, określone przez M. Płachtę, „czynu popełnionego w ramach rozległego lub systematycznego, świadomego ataku skier-

¹⁷ Por.: Rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy z 11 lipca 2002 r. dotyczące praw człowieka i walki z terroryzmem.

¹⁸ J. Śliwowski, *Odpowiedzialność karna za akty terroryzmu z uwzględnieniem norm polskiego prawa karnego*, „Problemy Praworządności” 1975, nr 2.

¹⁹ Szerzej: M. Płachta, *Kidnapping międzynarodowy w służbie prawa. Studium prawnomiędzynarodowe i porównawcze*, Wyd. ABC, Warszawa 2000 oraz tego autora: *Bitwy wielkiej wojny*, „Rzeczpospolita” z 2 marca 2002 r.

²⁰ Opublikowano już Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego, powołujący do życia pierwszy stały międzynarodowy sąd karny (Dz.U. Nr 78, poz. 708 z 9 maja 2003 r.). Jurysdykcja MTK nie jest ograniczona lokalnie do danego państwa czy regionu, jak to miało miejsce w przypadku dotychczas istniejących Trybunałów *ad hoc* (dla byłej Jugosławii czy dla Rwandy) i odnosi się do najpoważniejszych zbrodni wagi międzynarodowej: ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości oraz zbrodni wojennych. MTK ma charakter komplementarny – stanowi uzupełnienie krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości, co oznacza pierwszeństwo jurysdykcji sądów krajowych przed jurysdykcją MTK. Odpowiedzialnością przed Trybunałem objęte są osoby fizyczne, które dopuściły się wymienionych w statucie zbrodni, niezależnie od funkcji pełnionych przez nie w danym państwie. Polska ratyfikowała Statut MTK 12 listopada 2001 r. Wszedł on w życie 1 lipca 2002 r., a inauguracyjne posiedzenie Trybunału odbyło się 11 marca 2003 r. W uzupełnieniu Statutu przyjęte zostały Reguły Procesowe i Dowodowe, które będą stosowane w postępowaniu przed Trybunałem.

rowanego przeciwko ludności cywilnej”. Pamiętać przy tym należy, iż idea postawienia sprawców przed sądami nie jest nowa. Już Konwencja Ligi Narodów z 16 listopada 1937 r. dotyczyła utworzenia wspomnianego Międzynarodowego Trybunału Karnego. Również tego samego dnia została przyjęta konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu.

Jednakże to nie koniec problemów z tym związanych, gdyż wciąż brak jest jednoznacznych poglądów w kolejnych, lecz tylko wybranych sprawach, a przykładowo: jak wyczerpująco zdefiniować osoby fizyczne i prawne, które realizują terroryzm. Ponadto, które organizacje na świecie należy uznać za terrorystyczne, czy zatem kierować się wyłącznie sankcjami wprowadzonymi przez amerykański Departament Skarbu poprzez Office of Foreign Assets Control (OFAC)²¹, których celem jest unikanie ekonomicznego wsparcia rządów niektórych krajów, organizacji terrorystycznych oraz handlarzy narkotyków. Obok definicji aktu terrorystycznego są to kolejne pytania podstawowe, wymagające dalszych dociekań analitycznych i empirycznych.

Kolejnym zagadnieniem, związanym również z poprawnym określeniem definicji aktu terrorystycznego, jest szeroki wachlarz przepisów karnych, które wchodzą w zakres tego pojęcia. Należy mieć na uwadze, jak słusznie stwierdza S. Pikulski²², iż w kodeksie karnym zawartych jest szereg różnych przepisów, które mają związek z przeciwdziałaniem terroryzmowi. Są to głównie przepisy części szczególnej, zawierające sankcje za przestępstwa umyślne mogące stanowić akt terrorystyczny albo czyn związany z działalnością terrorystyczną. Zawarte są one w 12 rozdziałach i wielu artykułach, jak np.:

- 1) XVI – Przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne – art. 118–121;
- 2) XVII – Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej – art. 127–136;
- 3) XVIII – Przestępstwa przeciwko obronności – art. 140;
- 4) XIX – Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu – 148, 151;
- 5) XX – Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu – art. 163–169;
- 6) XXI – Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji – art. 173–176;
- 7) XXIII – Przestępstwa przeciwko wolności – art. 134–136;
- 8) XXIX – Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego – art. 222–224;

²¹ Por.: www.treas.gov/ofac oraz J. W. Wójcik, *Pranie pieniędzy. Kryminologiczna i kryminalistyczna ocena transakcji podejrzanych*, TWIGGER, Warszawa 2002, s. 143, 144.

²² S. Pikulski, *Prawne środki*, s. 110–119.

9) XXX – Przeszpstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwoci – art. 232, 245;

10) XXXII – Przeszpstwa przeciwko porzadkowa publicznemu – art. 252, 260, 263, 264;

11) XXXIII – Przeszpstwa przeciwko ochronie informacji – art. 268, 269;

12) XXXV – Przeszpstwa przeciwko mieniu – art. 282.

Obok innych zagadnien takze szeroki zakres przepisow karnych powinien byc punktem wyjscia do analizy nowego ujecia definicji aktu terrorystycznego w ramach kolejnej nowelizacji omawianej ustawy.

Zagadnienie regulacji prawnych rowniez stwarza zbyt wiele watpliwosci co do ich mozliwosci i poprawnosci, gdyz zdaniem K. Daszkiewicz i K. Indeckiego, funkcjonuje wiele wadliwych przepisow²³. Wydaje sie, ze najlepszym rozwiazaniem w tym wzgledzie jest odwołanie sie do odpowiednich przepisow kodeksu karnego i to nie tylko zawartych w rozdziale XX pt. „Przeszpstwa przeciwko bezpieczenstwu powszechnemu”. Nie podlega przy tym kwestii koniecznosc niezbednych zmian w niektorych dotychczasowych uregulowaniach, szczegolnie za w zakresie pojecia zagrozenia bezpieczenstwa powszechnego, a takze zaostrenia sankcji karnych dotyczacych zagrozenia bioterroryzmem. Ponadto niezbedne jest dokladniejsze okreslenie dotyczace mozliwosci spowodowania bezposredniego zagrozenia bezpieczenstwa powszechnego, tj. spowodowanie katastrofy, pozaru, katastrofy budowlanej, ekologicznej, chemicznej itp. W swietle nowych zagrozen niektore regulacje wydaja sie niewlasciwe, wymagaja rowniez dostosowania do innych unormowan, takze miedzynarodowych i przewidywac powinny nowe formy przeciwdzialania.

Jednym z kolejnych niezwykle waznych zagadnien jest potrzeba okreslenia pojecia „finansowanie terroryzmu”, ktore wiaze sie zarowno z praniem pieniedzy, jak i z nielegalnymi dochodami z wielu kategorii groznych przestepstw, a przykladowo z produkcja, przemylem i handlem narkotykami, z handlem bronia i amunicja, kradzieza broni i amunicji z legalnych magazynow i srodkow transportu, nielegalna produkcja ladunkow wybuchowych, kradzieza ladunkow wybuchowych itp. itd. Poniewaz w ustawie nie wyjasniono pojecia „finansowanie terroryzmu”, w tej kwestii nalezy postawic uzasadnione pytanie, jakie formy dzialalnosci finansowej lub jakie transakcje zlecane instytucjom obowiazanym nalezy uznac za finansowanie terroryzmu, gdyz skutkowac one moga drastyczna z punktu widzenia klienta instytucja procesowa zwana decyzja o blokadzie rachunku.

²³ Por. np.: K. Daszkiewicz, *Terroryzm znowu staje sie zbrodnią*, „Rzeczpospolita” z 25 wrzesnia 2001 r. i K. Indecki, *Prawo karne wobec terroryzmu i aktu terrorystycznego*, Uniwersytet Lodzki, Lodz 1998.

2. Kryminalistyczne aspekty przeciwdziałania terroryzmowi

W wyniku dotychczasowej analizy omawianej problematyki należy stwierdzić, że w aktualnym systemie globalizacji finansowej przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu jest zagadnieniem niezmiernie istotnym, stawiającym przed kryminalistyką istotne zadania, lecz jest to tylko jeden z problemów złożonej tematyki składającej się na przeciwdziałanie terroryzmowi. Natomiast kryminologiczne prognozy kształtu i rozwoju zjawiska terroryzmu w XXI w. nie są optymistyczne. Przewiduje się przede wszystkim rozwój międzynarodowego terroryzmu na świecie oraz możliwość rozwoju w Polsce tzw. terroryzmu z importu. Prognozy te mogą stać się zupełnie realistyczne z uwagi na zaangażowanie się Polski w międzynarodową koalicję antyterrorystyczną i obecność naszych wojsk w krajach, które są źródłami konfliktów.

Dobrze się stało, jak słusznie stwierdza S. Pikulski, że rozpoznano już prawdopodobne zasady postępowania grup terrorystycznych, które mogą być przydatne do działań wykorzystywanych w ramach taktyki i metodyki kryminalistycznej, a niejednokrotnie w ramach techniki kryminalistycznej²⁴. W związku z tym kryminalistyka wypracowała szereg procedur organów ścigania przydatnych do działań rozpoznawczych, prewencyjnych i profilaktycznych.

Rozpatrując to zagadnienie z punktu widzenia systemowego, ze szczególnym uwzględnieniem zadań podstawowych, można określić, że wśród kierunków przeciwdziałania zarówno przez służby specjalne, jak i policję wymienić należy:

1) rozpoznanie rodzajowe grup terrorystycznych i ich członków oraz ich powiązań z organizacjami międzynarodowymi;

2) zintensyfikowanie działań operacyjnych w obrębie przestępczości przemytniczej, dotyczącej handlu bronią i amunicją oraz materiałami wybuchowymi;

3) ograniczanie możliwości finansowania terroryzmu ze strony rodzimych organizacji przestępczych, jak i eliminowanie przepływów kapitałowych przez Polskę w ramach przestępstwa prania pieniędzy. W tej mierze ważne znaczenie spełnić może nowy stan prawny oraz współdziałanie z Generalnym Inspektorem;

4) działania prewencyjne, które mają największe znaczenie, a polegają m.in. na:

a) podejmowaniu przedsięwzięć ochronnych w pobliżu ważnych dla bezpieczeństwa państwa budynków administracyjnych i rządowych, instytucji finansowych, a przede wszystkim obiektów strategicznych;

²⁴ S. Pikulski, *Prawne środki*, s. 120.

b) zapewnieniu bezpieczeństwa w środkach komunikacji masowej, np. ochrona samolotów, obserwacja pasażerów, badanie bagażu, kontrola przesyłek itd.;

c) zapobieganiu atakom bioterrorystycznym, m.in. poprzez rozpoznawanie nowych technologii medycznych i farmaceutycznych, które mogą być wykorzystywane w aktach terrorystycznych;

d) ochronie granic i penetracji napływających wciąż do Polski uchodźców z regionów znanych ze wspierania terroryzmu;

e) informowaniu społeczeństwa o istniejących zagrożeniach, pozwalające na prawidłowy odbiór społeczny wzmożonych działań prewencyjnych.

3. Konwencja ONZ i Zalecenia Specjalne w sprawie Finansowania Terroryzmu FATF

Powszechnie wiadomo, że zagadnienie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest niezwykle złożone. Uwidocznilo się to również w trafnej uwadze E. Pływaczewskiego i W. Filipkowskiego, że nie wyczerpano jeszcze wszystkich metod walki z tym zjawiskiem, a dowodem na to są wciąż nowe inicjatywy powstające na forum współpracy międzynarodowej i zapewniające podnoszenie efektywności tych działań²⁵. Ilustracją tej tezy stały się wydarzenia i sytuacja międzynarodowa, która powstała po 11 września 2001 r. Wśród wielu przedsięwzięć przede wszystkim wystąpiła konieczność przygotowania nowych przepisów prawnych. Zarówno Rada Bezpieczeństwa ONZ, jak i Unia Europejska, a także OECD przygotowały nowe regulacje i zalecenia dotyczące zarówno zwalczania terroryzmu, jak i przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu.

Faktem jest już uczestnictwo Polski w światowej koalicji antyterrorystycznej i konieczności akceptacji międzynarodowej społeczności na miarę istniejących uwarunkowań. Zatem, również z prawnego punktu widzenia, konieczne stało się wprowadzenie w Polsce przepisów regulujących działania związane z rozpoznawaniem osób czy organizacji planujących działania terrorystyczne lub finansujące terroryzm. Bardzo przydatne jest również prowadzenie odpowiednich przedsięwzięć w instytucjach finansowo-bankowych związanych z wykryciem i zablokowaniem środków finansowych przeznaczonych na wspieranie terroryzmu.

²⁵ E. Pływaczewski, W. Filipkowski, *Wybrane inicjatywy międzynarodowe w zakresie przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy*, [w:] A. Adamski (red.), *Przestępczość gospodarcza z perspektywy Polski i Unii Europejskiej. Materiały konferencji międzynarodowej zorganizowanej w Mikołajkach 26–28 września 2002 roku przez Katedrę Prawa Karnego i Polityki Kryminalnej Uniwersytetu Mikołaja Kopernika i Dom Organizatora TNOiK*, Toruń 2003, s. 376, 377.

Jednym z najskuteczniejszych sposobów walki z tym zjawiskiem, wskazanym w rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1373 (2001) w sprawie zwalczania terroryzmu międzynarodowego, jest zlokalizowanie i zablokowanie źródeł jego finansowania. Wiele rządów i prawodawców podejmuje niezwykle radykalne działania w tym zakresie. Przykładowo, w USA za najbardziej niebezpieczne przestępstwa uważa się terroryzm i szpiegostwo. Ściganie sprawców tych przestępstw wymaga zastosowania osiągnięć najnowocześniejszej techniki, a także może doprowadzić nawet do znacznego ograniczenia praw obywatelskich. Opracowywane są specjalistyczne systemy wczesnego rozpoznawania podejrzanych. Jednym z nich jest montowanie w sposób tajny przez FBI w komputerach osób podejrzanych takich urządzeń elektronicznych, które odczytują wszystkie informacje zapisywane na twardym dysku. Planuje się również wprowadzenie dowodów tożsamości lub praw jazdy z odciskiem palca i chipem, kart wizowych dla cudzoziemców, które mają być supernowocześnie zabezpieczone, identyfikować odcisk palca i obraz siatkówki oka właściciela. Mają również powstać dwie komputerowe i ogólnonarodowe bazy wszystkich posiadaczy praw jazdy i studentów zagranicznych. Przewiduje się nawet możliwość podsłuchiwanie przez policję rozmów, które adwokaci prowadzą ze swoimi klientami. Odpowiednie działania co do blokady środków na rachunkach bankowych podjęto już wcześniej. Najbardziej bodaj nagłośnionym i spektakularnym amerykańskim aktem prawnym uchwalonym w reakcji na 11 września jest tzw. ustawa patriotyczna (USA Patriot Act) z 2001 r. Miała ona na celu przede wszystkim zjednoczenie i wzmocnienie USA poprzez zapewnienie narzędzi prawnych niezbędnych do przechwytywania i powstrzymania sił terrorystycznych. Jednakże najistotniejsze zmiany w ustawodawstwie dotyczącym przeciwdziałania praniu pieniędzy związanym z finansowaniem terroryzmu miało miejsce jeszcze przed 11 września 2001 r.

Istotne znaczenie ma również konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 9 grudnia 1999 r., która została podpisana przez 132 państwa. Natomiast 29 marca 2003 r. weszła w życie ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikowanie przez prezydenta RP wspomnianej konwencji²⁶.

²⁶ Ustawa z 9 stycznia 2003 r. o ratyfikacji Międzynarodowej konwencji o zwalczaniu finansowania terroryzmu przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 9 grudnia 1999 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 374). Pamiętać przy tym należy, iż na polski system prawa, a w szczególności na przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmowi istotny wpływ wywarły:

- Konwencja Rady Europy z 21 marca 1983 r. o przekazywaniu osób skazanych, która została ratyfikowana przez Polskę w 1995 r.;
- Konwencja wiedeńska Organizacji Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, przyjęta 20 grudnia 1988 r. w Wiedniu;

Konwencja uznaje za przestępstwo umyślne udostępnianie, a nawet gromadzenie funduszy, które mają służyć popełnieniu aktu terrorystycznego. Ponadto przestępstwem jest również finansowanie czynu powodującego uszczerbek na zdrowiu lub śmierć osoby cywilnej. Zobowiązuje do karania nie tylko osób cywilnych, ale i prawnych. Wymóg ten nasz kraj spełni po wejściu w życie przyjętej już przez Sejm ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych.

Ratyfikacja konwencji również wymagać będzie zmian w prawie bankowym oraz w prawie o publicznym obrocie papierami wartościowymi, gdyż zgodnie z postanowieniami konwencji zabronione będzie otwieranie rachunków tym osobom i beneficjentom, których tożsamości nie można ustalić. Natomiast na instytucje finansowe nałożony będzie obowiązek niezwłocznego zgłaszania właściwym organom podejrzanych transakcji, co częściowo przewiduje już omawiana ustawa z 16 listopada 2000 r.

Po ratyfikacji konwencji Polska będzie również obowiązana do ekstradycji sprawców przestępstw związanych z finansowaniem terroryzmu, niezależnie od tego, czy przewidują to umowy dwustronne, czy wielostronne. Powodem odmowy ekstradycji takich osób nie będzie mogło być uznanie czynu za przestępstwo skarbowe lub polityczne.

Omawiane zagadnienie było przedmiotem nadzwyczajnego posiedzenia plenarnego FATF w sprawie finansowania terroryzmu, które odbyło się w dniach 29–30 października 2001 r. w Waszyngtonie. Rozszerzono misję FATF poza pranie pieniędzy. Odtąd będzie także koncentrował swoje działania i wiedzę na ogólnościowych wysiłkach zwalczania fi-

-
- Konwencja Rady Europy nr 141 z dnia 8 listopada 1990 r. w sprawie prania dochodów pochodzących z przestępstwa, ich ujawniania, zajmowania i konfiskaty. W dniu 5 listopada 1998 r. Polska stała się 33 sygnatariuszem tej konwencji ratyfikowanej dotychczas przez 24 państwa europejskie oraz Australię;
 - Konwencja ONZ z 12 listopada 2000 r. o zwalczaniu przestępczości zorganizowanej podpisana w Palermo;
 - Europejska konwencja o zwalczaniu terroryzmu sporządzona w Strasburgu w dniu 27 stycznia 1977 r., która została ratyfikowana przez Polskę w 1996 r. (Dz.U. z 96 r. Nr 117, poz. 557);
 - Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, sporządzona w Montrealu w dniu 23 września 1971 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 8, poz. 37);
 - Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, sporządzona w Hadze w dniu 16 grudnia 1970 r. (Dz.U. z 1972 r. Nr 25, poz. 181);
 - Konwencja w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej, sporządzona w Rzymie w dniu 10 marca 1988 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 129, poz. 635);
 - Protokół w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym, sporządzony w Rzymie w dniu 10 marca 1988 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 211);
 - Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 15 grudnia 1997 r., ratyfikowana przez Polskę 13 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 716).

nansowania terroryzmu. W związku z tym przygotowano Zalecenia Specjalne w sprawie Finansowania Terroryzmu. Określając nowe międzynarodowe standardy w tym zakresie, przewodniczący FATF Claire Lo wezwał wszystkie państwa świata do ich przyjęcia i wdrożenia, gdyż pozbawi to terrorystów i ich popleczników dostępu do międzynarodowego systemu finansowego. Natomiast członków FATF zobowiązano do:

- 1) podjęcia natychmiastowych kroków w celu ratyfikowania odpowiednich instrumentów ONZ;
- 2) uznania finansowania terroryzmu, aktów terroryzmu i organizacji terrorystycznych za działalność kryminalną;
- 3) zamrożenia i konfiskaty aktywów terrorystów;
- 4) raportowania podejrzanых transakcji powiązanych z terroryzmem;
- 5) zapewnienia możliwie najszerzej pomocy organom wdrażania prawa i organom nadzorczym w prowadzeniu dochodzeń w sprawach o finansowanie terroryzmu;
- 6) nałożenia wymogów zwalczania prania pieniędzy na alternatywne systemy przekazywania pieniędzy;
- 7) podjęcie wzmożonych środków identyfikacji klientów korzystających z międzynarodowych i krajowych systemów transferów teleinformatycznych;
- 8) zapewnienia, by przedsięwzięcia, a w szczególności organizacje nie nastawione na zysk (*non-profit*) nie mogły być wykorzystywane do finansowania terroryzmu.

Rząd RP podjął również uchwałę o realizacji wspomnianej rezolucji ONZ. W związku z tym, iż w polskim ustawodawstwie brak jest podmiotu uprawnionego do realizacji postanowień rezolucji, niezbędne stało się wyposażenie Generalnego Inspektora w instrumenty pozwalające na podjęcie skutecznego przeciwdziałania temu zjawisku. Jest to tym bardziej istotne, że na podstawie różnorodnych sygnałów zasadne jest stwierdzenie, iż w Polsce mogą znajdować się środki, których celem jest wspieranie światowego terroryzmu. Wydaje się jednak, że włączenie tego problemu w ustawę z dnia 16 listopada 2000 r. może spowodować powstanie nowego problemu natury prawno-kryminologicznej i legislacyjnej. Można również przypuszczać, że objęcie tego tematu i konieczność zmiany tytułu ustawy jest zabiegiem tymczasowym, spełniającym określone zapotrzebowanie społeczne i międzynarodowe. Niezbędny jest bowiem nowy akt prawny dotyczący przeciwdziałania terroryzmowi na skalę występujących zagrożeń, a nie tylko uwzględniający omawianą regulację. Pozostaje jednak ściśle włączenie się do realizacji wspomnianej Konwencji ONZ oraz Zaleceń Specjalnych FATF. Te zadania są na miarę nowego aktu prawnego lub przynajmniej systemowej nowelizacji ustawy z 16 listopada 2000 r.

Wspominając o potrzebie zmian w krajowych aktach prawnych, należy mieć również na uwadze przygotowanie się do zmian w procedurach szczegółowych, które zgodnie z art. 28 omawianej ustawy powinny być ujęte w programach wewnętrznych instytucji obowiązanych, dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu.

4. Przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu – nowa regulacja ustawowa

Nowelizacja z 27 września 2002 r. omawianej ustawy wprowadziła definicję aktu terrorystycznego w art. 2 pkt 7. Określono, że są to „przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne, przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu oraz przestępstwa określone w art. 134 i 136 k.k.,” czyli zamach na życie Prezydenta RP i czynna napaść na głowę obcego państwa lub dyplomatę.

Na podstawie wcześniejszych rozważań na temat aktów terrorystycznych oczywisty staje się pogląd, że definicja ta jest zbyt wąska, nie trzyma się podstawowych zasad logiki związanej z budową przepisu prawnego, czyli zasada legislacji, w której sformułowano ten zapis, nie jest spójna. Zatem definicję należy uznać za wadliwą i przypadkową. Rozumiejąc jednak konieczność wydania wspomnianego aktu prawnego i potrzebę wstępnego zdefiniowania tego terminu, można uznać tę definicję za tymczasową, tym bardziej że do systemu walki ze światowym terroryzmem, szczególnie w zakresie walki ze źródłami jego finansowania, włączony został, jako naturalne centrum informacji finansowej, Generalny Inspektor. Ranga zagadnienia wymaga jednak nie tylko konstruktywnego zdefiniowania aktu terrorystycznego, lecz również określenia pojęcia „finansowanie terroryzmu”²⁷. Generalne formy zapobiegania finansowaniu terroryzmu wynikają z cytowanych wyżej, a określonych przez FATF Zaleceń Specjalnych w sprawie Finansowania Terroryzmu.

Kolejne zagadnienia znowelizowana ustawa reguluje w czterech podstawowych aspektach, a mianowicie:

1) zmieniono tytuł ustawy, w której dodano wyrażenie: „oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu”;

2) wprowadzono obowiązek Generalnego Inspektora, określony w art. 16a ust. 1, dotyczący informowania instytucji obowiązanych o podmiotach, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że pomagają one

²⁷ Na wadliwy projekt definicji aktu terrorystycznego w tej ustawie zwracałem uwagę już w trakcie dyskusji nad projektem nowelizacji, tj. w marcu 2002 r. Por. J. W. Wójcik, op. cit., s. 265.

lub uczestniczą w popełnianiu aktów terrorystycznych. Podkreślenia wymaga ta regulacja, gdyż wynika z niej, że Generalny Inspektor przejawia inicjatywną rolę w informowaniu instytucji obowiązanych o ich klientach, gdy na podstawie posiadanych informacji zachodzi uzasadnione podejrzenie, że mogą oni mieć związek z popełnianiem przestępstwa wymienionego w art. 2 pkt 7 ustawy, tj. aktu terrorystycznego;

3) określono obowiązek niezwłocznego powiadamiania Generalnego Inspektora o wynikach sprawdzeń na temat udzielonych przez niego informacji – art. 16a ust. 2. Oznacza to, że instytucja obowiązana po otrzymaniu wspomnianej informacji wykonuje właściwe czynności sprawdzające i niezwłocznie powiadamia Generalnego Inspektora o wynikach sprawdzeń, czyli o ewentualnym prowadzeniu rachunku i transakcjach, w których taki klient występuje jako strona;

4) wprowadzono możliwość zastosowania blokady rachunku, zarówno przez Generalnego Inspektora, jak i prokuratora – art. 18 ust. 1 i art. 19 ust. 1, obok istniejącej już możliwości wstrzymania transakcji podejrzanej w przypadku rozpoznania symptomów uzasadnionego podejrzenia prania pieniędzy;

5) zmieniono treść art. 33 ust. 5, który dotyczy wymiany informacji pomiędzy Generalnym Inspektorem a jego zagranicznymi odpowiednikami. Nowa treść tego artykułu ma służyć lepszemu wykonywaniu zadań, a przede wszystkim omijaniu biurokratycznych barier w zakresie wymiany informacji o charakterze międzynarodowym.

5. Wstrzymanie transakcji podejrzanej i blokada rachunku

W pierwszej wersji omawianej ustawy wprowadzono wspomnianą już instytucję, którą określono jako „decyzja wstrzymania transakcji podejrzanej”. W przypadku rozpoznania przez instytucję obowiązaną symptomów uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa z art. 299 k.k., następuje niezwłoczne powiadomienie Generalnego Inspektora, który od momentu pokwitowania takiej informacji w przeciagu 12 godzin ma prawo wydać wspomnianą decyzję.

Natomiast w znowelizowanej ustawie na temat przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu rozszerzono zakres czynności, w których Generalny Inspektor lub prokuratura mogą ograniczyć swobodę dokonywania transakcji przez klientów instytucji obowiązanych, podejrzewanych o działalność terrorystyczną lub finansowanie terroryzmu. Dotyczy to instytucji określonej jako blokada rachunku. Ten ostatni termin znany jest już w prawie bankowym, a dotyczy procedury kredytowej. Instytucje te różnią się inicjatywą ich wszczynania, gdyż typowanie transakcji podej-

rzanych należy do instytucji obowiązanych, a zadania związane z ewentualną blokadą rachunku podejmuje Generalny Inspektor, który najpierw zapytuje instytucję, czy określona osoba (firma) jest klientem banku.

Obie nowe instytucje, tj. wstrzymanie transakcji i blokadę rachunku, ujęto w słowniczku ustawowym i zdefiniowano. Nie oznacza to jednak braku wątpliwości co do wyczerpującego określenia omawianych pojęć, a przede wszystkim co do praktycznej realizacji tych instytucji. Wynika to z lakonicznego potraktowania tych niezwykle ważnych pojęć i braku wykładni tak ważnych instytucji.

Zgodnie z definicją ustawową, przez określone w art. 2 pkt 5 wstrzymanie transakcji należy rozumieć czasowe ograniczenie dysponowania i korzystania z wartości majątkowych, polegające na uniemożliwieniu dokonania określonej transakcji przez instytucję obowiązaną. Natomiast blokada rachunku zdefiniowana w art. 2 pkt 6 oznacza czasowe uniemożliwienie dysponowania i korzystania ze wszystkich wartości majątkowych zgromadzonych na rachunku, w tym również przez instytucję obowiązaną. Zatem powinny zostać wstrzymane wszelkie czynności związane z tym rachunkiem nie tylko przez klienta, lecz także przez instytucję obowiązaną do czasu określonego przez Generalnego Inspektora lub prokuraturę.

Procedura wstrzymywania transakcji i blokady rachunku, jako nowe instytucje prawne w systemie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, budzą wiele wątpliwości. Szefowie instytucji obowiązanych, a więc banku, biura maklerskiego, zakładu ubezpieczeniowego czy kasyna gry lub innej instytucji, która otrzymała od swojego klienta zlecenie przeprowadzenia transakcji, co do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że ma ona związek z popełnieniem przestępstwa z art. 299 k.k. lub aktu terrorystycznego, mają zadanie dokonania określonych czynności ustawowych. W myśl art. 18 ust. 3 ustawy, obowiązani są wstrzymać taką transakcję natychmiast po otrzymaniu pisemnego żądania w tej sprawie, wydanego zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy.

Ponieważ nie w każdym przypadku zlecenia transakcji podejranej istnieje możliwość powiadomienia Generalnego Inspektora przed jej realizacją, zgodnie z art. 17 ustawy, instytucja obowiązana przekazuje informację o transakcji niezwłocznie po jej przeprowadzeniu, z jednoczesnym uzasadnieniem przyczyny braku wcześniejszego zawiadomienia. Zasadną ilustracją braku możliwości wykonania takiego obowiązku ustawowego, tj. niezwłocznego powiadomienia Generalnego Inspektora, może być zlecenie, które klient przekazuje maklerowi giełdowemu, a dotyczące zakupienia dużego pakietu akcji wówczas, gdy na wykonanie zlecenia klienta pozostają tylko minuty.

Wstrzymanie transakcji lub blokada rachunku oznacza, że z chwilą otrzymania żądania instytucja obowiązana powstrzymuje się od wykony-

wania wszelkich czynności umożliwiających realizację zleconej transakcji. W związku z tym przykładowo: wypłata kredytu, wypłata gotówki w innej formie, przelew wpłaconej gotówki itp. nie mogą być zrealizowane do czasu uchYLENIA takiej decyzji. Natomiast blokada rachunku oznacza, że Generalny Inspektor, zgodnie z art. 18 ust. 1, może w ciągu 12 godzin od potwierdzenia przyjęcia zawiadomienia o kliencie podejrzanym o udział w akcie terrorystycznym czy finansowaniu terroryzmu, w ustawowo uzasadnionym przypadku, powinien przekazać instytucji obowiązanej pisemne żądanie na okres nie dłuższy niż 48 godzin. Jednocześnie Generalny Inspektor zawiadamia prokuratora o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 299 k.k. lub aktu terrorystycznego. Przekazuje mu informacje oraz dokumenty dotyczące wstrzymanej transakcji lub blokowanego rachunku. Dalsze decyzje będą uzależnione od czynności podjętych przez prokuraturę. Natomiast prokuratura, zgodnie z art. 19 ust. 1, posiada uprawnienia do wstrzymania transakcji lub blokady rachunku na okres trzech miesięcy.

Odmienny charakter nowej regulacji ustawowej skłania do przypomnienia, że dotychczas występująca instytucja blokady rachunku należy do prawnych zabezpieczeń wiarygodności bankowych. W zabezpieczeniu kredytów istnieją zabezpieczenia rzeczowe, które ograniczają się do odpowiedzialności osoby dającej zabezpieczenie do poszczególnych składników jej majątku. W tym przypadku występuje blokada środków zgromadzonych na rachunku bankowym obok zastawu rejestrowego, zastawu ogólnego, kaucji, hipoteki i innych. Zatem zabezpieczenie udzielonego kredytu może nastąpić w drodze nieodwołalnej blokady środków pieniężnych zgromadzonych na bankowych rachunkach złotych lub walutowych: oszczędnościowych, oszczędnościowo-rozliczeniowych i związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą²⁸.

Zatem tego typu blokada dokonywana jest – na pisemne zlecenie posiadacza rachunku lub osób posiadających nieograniczone pełnomocnictwo do dysponowania tym rachunkiem – przez bank prowadzący dany rachunek. Bank ten powinien wydać kredytobiorcy potwierdzenie dokonania nieodwołalnej blokady, a wydając to potwierdzenie, bierze na siebie obowiązek utrzymania tej blokady. Natomiast kredytobiorca, w ramach procedury kredytowej, może złożyć wniosek o ustanowienie zabezpieczenia kredytu w postaci blokady. Do takiego wniosku niezbędne są załączniki w postaci:

- 1) zaświadczenia o dokonaniu nieodwołalnej blokady na rachunku bankowym,
- 2) upoważnienia uprawnającego bank, w przypadku niespłacenia kredytu, do:

²⁸ I. Heropolitańska, E. Jagodzińska-Serafin, J. Kruglak, S. Ryzewska, *Kredyty, pożyczki i gwarancje bankowe*, TWIGGER, Warszawa 1999, s. 331, 332.

a) dokonania potrącenia wierzytelności banku z tytułu nie spłaconego kredytu z wierzytelnością kredytobiorcy z tytułu prowadzenia przez bank kredytujący jego rachunku bankowego lub

b) pobrania z zablokowanego rachunku wierzytelności banku, z tytułu nie spłaconego kredytu, gdy rachunek bankowy prowadzony jest w innym banku.

Zakończenie wspomnianej procedury polega na tym, że po dokonaniu potrącenia odpowiedniej kwoty z rachunku bank powiadamia pisemnie posiadacza rachunku. Po spłacie kredytu bank zwraca kredytobiorcy upoważnienie oraz wydaje pisemną zgodę na odblokowanie rachunku.

6. Obowiązek powiadomienia klienta o decyzji GIIF oraz forma kontroli sądowej

Praktyczna strona realizacji decyzji o wstrzymaniu realizacji transakcji lub blokadzie rachunku powinna być określona w ramach procedury szczegółowej zawartej w opracowanym, zgodnie z art. 28 ustawy, programie wewnętrznym banku czy innej instytucji obowiązanej. Niewątpliwie podstawą działania instytucji obowiązanej będzie otrzymanie pisemnego polecenia o wstrzymaniu transakcji lub blokadzie rachunku przez Generalnego Inspektora lub prokuraturę. Przykładowo, o wydanej decyzji dyrektor oddziału banku powinien pisemnie powiadomić klienta, który zlecił transakcję zawierającą symptomy uzasadnionego podejrzenia prania pieniędzy czy finansowania terroryzmu.

Jednakże ta nowa regulacja prawna, jak to wykazuje praktyka bankowa w zakresie wstrzymania transakcji podejrzonej, doprowadza do nieporozumień pomiędzy klientami, którym wstrzymano transakcję, a bankiem, który informuje klienta o decyzji Generalnego Inspektora. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak postanowień w zakresie jakiegokolwiek regulacji proceduralnej określającej sposób postępowania banku. Z tego względu wydaje się uzasadniony pogląd, aby decyzja Generalnego Inspektora była bezpośrednio kierowana do klienta, któremu wstrzymano transakcję i jednocześnie do banku. Zagadnienie to nie dotyczy decyzji prokuratury, która w powyższych czynnościach, prowadzonych w ramach postępowania przygotowawczego, wydaje właściwe postanowienie. Należy również dodać, że w żadnym wypadku klient nie może być informowany w początkowym stadium sprawy na temat instytucji wnioskującej w sprawie wstrzymania transakcji podejrzonej czy blokady rachunku.

Sposób działania instytucji obowiązanej, a szczególnie banku na skutek decyzji o blokadzie rachunku również nie jest należycie rozumiany, gdyż nie wyjaśniono różnicy pomiędzy wstrzymaniem transakcji a bloka-

dą rachunku. Jeszcze przed wyjaśnieniem tego zagadnienia przez Generalnego Inspektora należy stwierdzić, że błędnym działaniem banku byłoby przyjmowanie wpłat i dokonywanie wypłat z tego rachunku bez względu na osobę zleceniodawcy, tj. właściciela, pośrednika czy beneficjenta. Również uchybieniem byłoby dokonywanie jakichkolwiek przelewów z tego rachunku, a także zmiana rachunku z nieoprocentowanego na oprocentowany. Jednakże błędem byłoby również powstrzymanie się banku od naliczania odsetek czy opłat za prowadzenie rachunku. Z pewnością wskazane jest dysponowanie tymi pieniędzmi w ramach uprawnień banku, gdyż blokada rachunku nie oznacza fizycznej ich blokady, lecz w ujęciu prawnofinansowym. Ustawa bowiem nie zabrania bankowi czerpania pożytków z określonych walorów, a blokada oznacza, że kwoty znajdujące się na rachunku muszą być do dyspozycji prokuratury.

Zapewne wyczerpujące wyjaśnienie zastosowanych w ustawie nowych instytucji dotyczących wstrzymania transakcji i blokady rachunku nastąpi po wyjaśnieniu takich terminów ustawowych, jak czasowe ograniczenie i czasowe uniemożliwienie, zawartych w art. 2 pkt 5 i 6 ustawy. Są to kwestie, na które powinni odpowiedzieć eksperci z zakresu prawa bankowego i cywilnego.

Wprawdzie z art. 20c ustawy wynika, że informowanie klienta o wstrzymaniu transakcji lub blokadzie rachunku nie jest obligatoryjnym obowiązkiem instytucji obowiązanej, to jednak wydaje się celowe, aby Generalny Inspektor określił formę i sposób zawiadamiania klientów instytucji obowiązanych o podjętej decyzji w omawianym zakresie, ze względu na uprawnienia klienta do złożenia skargi w odpowiednim miejscowo sądzie. Kwestią do ponownej analizy powinna być dotychczasowa regulacja i jej ewentualne nowe rozstrzygnięcie. Sporne wydaje się obecne rozwiązanie prawne. Należy ponownie odpowiedzieć na pytanie: czy powiadomienie klienta powinno być w gestii banku, Generalnego Inspektora, czy prokuratora?

Kolejną kwestią, która powinna być wyjaśniona, a wyłania się na tle współdziałania banku, w którym nastąpiła blokada rachunku, z instytucją, której rachunek zablokowano. Należy założyć, że instytucja ta nadal realizuje umowy handlowe, ubezpieczeniowe i kontrakty, pomimo że ma zablokowany rachunek w określonym banku. Decyzja blokady dotyczy bowiem określonej transakcji klienta podejrzanego o finansowanie terroryzmu czy działalność terrorystyczną. Klient może jednak posiadać inne rachunki bankowe w innych bankach, a wówczas blokada rachunku tylko w jednym banku stanie się fikcją prawną, gdyż nie obejmie innych rachunków tego klienta. Na razie problem jest trudny do rozwiązania, ponieważ w Polsce nie prowadzi się rejestru rachunków bankowych. Wprawdzie przedsiębiorstwa mają obowiązek informowania banku, w którym prowadzony jest rachunek, o posiadaniu rachunków w innych

bankach, lecz w praktyce nie jest to respektowane ani przez klientów, ani przez banki. Natomiast ustawa nie stanowi o nakazie zablokowania wszystkich rachunków bankowych określonego klienta. Chociaż tak należałoby interpretować omawiany przepis. W przeciwnym przypadku może to oznaczać przykładowo, że klient mający wstrzymaną transakcję lub blokadę rachunku w jednym banku, swobodnie prowadzi transakcje poprzez inny bank. Takie manipulacje są możliwe, szczególnie zaś przez klientów, którzy mają nieczyste intencje w działalności gospodarczej.

Zasadność zastosowania blokady rachunku klienta, co do którego istnieje uzasadnione podejrzenie, według informacji Generalnego Inspektora, że jest on zaangażowany w finansowanie terroryzmu – nie budzi wątpliwości. Akceptując taką regulację prawną, należy również uwzględnić fakt, że ustawa nakłada obowiązek inicjatywnej roli Generalnego Inspektora, a nie instytucji obowiązanej. Inaczej formułując to złożone zagadnienie, trzeba jasno określić intencję tej instytucji ustawowej. Instytucja obowiązana nie jest bowiem obciążona poszukiwaniem klienta, który zajmuje się finansowaniem terroryzmu, lecz kompetentne służby specjalne, które mają obowiązek poinformowania Generalnego Inspektora o swoich podejrzeniach. Zatem instytucja obowiązana będzie praktycznie wykonawcą żądania Generalnego Inspektora, jak to ma miejsce obecnie w przypadku żądania wstrzymania transakcji podejrzanej. Można jednak wyrazić przypuszczenie, że wskazane jest przekazywanie posiadanych informacji zarówno Generalnemu Inspektorowi, jak i policji czy służbom specjalnym na temat klientów zajmujących się finansowaniem terroryzmu bądź na temat planowanych czy ewentualnie dokonanych aktów terrorystycznych.

Niepokój wokół instytucji wstrzymania transakcji lub blokady rachunku są uzasadnione z wielu powodów. Najczęściej są to obawy dotyczące tego, jakie działania podejmie klient instytucji obowiązanej w przypadku podjęcia błędnej decyzji o rozpoznanych symptomach uzasadnionego podejrzenia. Można bowiem domniemywać, że każda błędna tego typu decyzja instytucji obowiązanej zakończy się utratą zaufania uczciwego klienta i procesem sądowym. W ustawie przewidziano formę kontroli sądowej, czyli przeciwdziałanie niewłaściwemu postępowaniu Generalnego Inspektora czy prokuratury, w wyniku którego może nastąpić skutek w formie nieuzasadnionego działania instytucji obowiązanej. W związku z tym, zgodnie z art. 19 ust. 2, na postanowienie o wstrzymaniu transakcji lub blokady rachunku przysługuje zażalenie do sądu właściwego dla rozpoznania sprawy. Jeżeli natomiast transakcja została niesłusznie wstrzymana, czyli z naruszeniem prawa lub zasad określonych w omawianej ustawie, zgodnie z art. 20 odpowiedzialność za szkodę wynikłą z jej wstrzymania bądź blokady rachunku ponosić będzie Skarb Państwa

na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym²⁹. Natomiast w kwestiach dotyczących wstrzymania transakcji lub blokady rachunku nieuregulowanych w omawianej ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego.

7. Podsumowanie

Najważniejszą instytucją w przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu jest blokada rachunku. Jednakże wzbudza ona szereg wątpliwości, gdyż w ustawie brak jest jasnej definicji zarówno aktu terrorystycznego, jak i finansowania terroryzmu, a także blokady rachunku. Banki nie mają jasności co do zasad praktycznej realizacji instytucji blokady rachunku, a w szczególności: jak wykonywać operacje i czynności bankowe, które z nich są dozwolone, a które należy wstrzymać.

Bez względu na dotychczas omówione aspekty, instytucja blokady rachunku, a może w przyszłości również blokady umowy czy kontraktu, wchodzi głęboko w sferę prawa prywatnego, gospodarczego, a niekiedy innych dziedzin, a ponadto może być również przedmiotem rozważań jej zgodności z Konstytucją RP³⁰.

Spśród jeszcze innych zagadnień wymagających pilnego rozwiązania najistotniejsze wydają się dwa poniższe. Należałoby ponownie rozważyć, czy wystarczający jest dotychczasowy okres 12 godzin na wyczerpujące zebranie w niezbędnym zakresie informacji przed podjęciem decyzji o wstrzymaniu transakcji lub blokady rachunku. Generalny Inspektor, przy udziale właściwych jednostek współpracujących, zbiera i analizuje posiadane informacje i dokumenty dotyczące transakcji podejrzanej i zleceniodawcy (klienta lub pośrednika), a także beneficjenta. Wprawdzie rządowy projekt nowelizacji w tej kwestii nie uzyskał akceptacji Sejmu, ale przewidywał już zmianę procedury w tym zakresie. Proponowana zmiana procedury co do czasu podjęcia decyzji w tej sprawie, tj. z 12 na 24 godziny, miała na celu wydłużenie czasu, w którym Generalny Inspektor może przekazać instytucji obowiązanej decyzję, jedną z najważniejszych w tej ustawie, dotyczącą pisemnego żądania wstrzymania transakcji lub blokady rachunku. Praktyka wykazała, że okres 12 godzin jest niewystarczający, zwłaszcza wówczas, gdy konieczne jest uzupełnie-

²⁹ Zagadnienie wyłączenia banku z odpowiedzialności za szkodę, która może dotyczyć wstrzymania realizacji transakcji podejrzanej, przewidziane jest również w art. 108 Prawa bankowego.

³⁰ Blokada rachunków bankowych powinna być tutaj wspomniana również w aspektach historycznych. W najnowszej historii Polski wystąpiła ona w pierwszych dniach stanu wojennego. Wcześniej, tj. w okresie drugiej wojny światowej, blokadę rachunków żydowskich zastosował okupant w Generalnej Guberni.

nie informacji przez instytucję obowiązaną lub podjęcie czynności sprawdzających przez instytucję współpracującą. Podjęcie tej niezwykle ważnej i odpowiedzialnej decyzji jest sprawą złożoną. Ponadto może spowodować konsekwencje finansowe i prawne nie tylko dla stron transakcji, ale także skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa, gdy naruszone zostaną zasady określone w ustawie. Zatem dopiero profesjonalne zgromadzenie wszelkich dostępnych informacji dotyczących transakcji, przeprowadzenie ich wnikliwej analizy może doprowadzić do podjęcia decyzji o wstrzymaniu transakcji lub blokadzie rachunku. Z tego względu wydłużenie omawianego okresu do 24 godzin, jako w pełni uzasadnione, powinno być przedmiotem kolejnej nowelizacji. Spodziewać się należy, że przy istniejących wciąż problemach prokuratury, związanych z wykrywaniem sprawców przestępstwa z art. 299 k.k., umożliwi to podjęcie bardziej skutecznych działań nie tylko przez Generalnego Inspektora, lecz również przez prokuratora. Po wdrożeniu tej regulacji w życie, a także weryfikacji wszystkich jej niezbędnych aspektów i sprawnym jej funkcjonowaniu, o ile to zostanie uznane za stosowne, można będzie powrócić do istniejącego obecnie okresu 12 godzin.

Kolejnym zagadnieniem powodującym istotne wątpliwości jest powiadomienie klienta o decyzji wstrzymania transakcji lub blokadzie rachunku, które powinno mieć charakter obligatoryjny. Obecna regulacja art. 20c ustawy nie uwzględnia rangi współpracy pomiędzy instytucją obowiązaną a klientem, a także ewentualnych decyzji o konieczności uchylecia wcześniejszych postanowień Generalnego Inspektora czy prokuratury. Każdy obywatel, a szczególnie klient określonej instytucji, ma prawo do powiadomienia go o wszelkich restrykcjach organów ścigania w ramach postępowania przygotowawczego. Z tego względu niezbędna jest nowelizacja ustawy w takim zakresie, aby klient był powiadomiony bezpośrednio przez Generalnego Inspektora czy prokuratora obligatoryjnie w terminie określonym przez ustawę, ale nie później niż 24 godziny od wydania decyzji. Dotychczasowa praktyka realizacji ustawy w tym zakresie, polegająca na informowaniu klienta przez instytucję obowiązaną, wywołuje wciąż wiele nieporozumień pomiędzy bankami a ich klientami, tym bardziej gdy klient dowiadyuje się, że wnioskodawcą o wstrzymanie transakcji był bank.