

**INSTYTUT WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI**

Prof. dr hab. Eleonora Zielińska

**Zwalczanie terroryzmu  
- standardy europejskie**

Warszawa 2002

1. Wydarzenia z 11 września 2001 uświadomiły światowej opinii publicznej pilną potrzebę intensyfikacji działań mających na celu eliminację terroryzmu. Wiele organizacji międzynarodowych, zarówno o zasięgu światowym jak i regionalnych rozpoczęło w związku z tym wzmożone prace nad doskonaleniem infrastruktury prawnej umożliwiającej bardziej skuteczne zwalczanie tego zjawiska.

Terroryzm został uznany również przez Unię Europejską za jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla demokracji, praw człowieka oraz ekonomicznego i społecznego rozwoju państw członkowskich. Rada Europejska, realizując jeden z celów Traktatu o utworzeniu Unii Europejskiej, w postaci zapewnienia wspólnotowego obszaru możliwie najwyższego poziomu bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości przyjęła 6 grudnia 2001 decyzję ramową dotyczącą zwalczania terroryzmu<sup>1</sup>. Spodziewane jest, że wraz z wejściem w życie tej decyzji ramowej, której towarzyszy przyjęcie w dniu 13 czerwca 2002 nowej instytucji w postaci europejskiego nakazu aresztowania (dalej: ENA) oraz dostarczenia, zastępującego w relacjach między państwami członkowskimi Unii, instytucję ekstradycji<sup>2</sup>, stworzone zostaną warunki do efektywnego zwalczania terroryzmu zarówno w krajach członkowskich, jak i w ramach współpracy międzynarodowej.

W niniejszym opracowaniu, po krótkiej charakterystyce głównych przejawów współczesnego terroryzmu i przedstawieniu dotychczasowego dorobku prawnego społeczności międzynarodowej w zakresie jego zwalczania, skoncentrujemy się na analizie wspomnianej wyżej unijnej decyzji ramowej dotyczącej problematyki terroryzmu, uwzględniając w niezbędnym zakresie również ważniejsze postanowienia decyzji ramowej dot. europejskiego nakazu aresztowania.

2. U źródeł wydania przez Radę UE ramowej decyzji dotyczącej zwalczania terroryzmu legło przekonanie, że współczesny terroryzm jest szczególnie niebezpieczny i stanowi przez to nową jakość wymagającą podejmowania całkowicie

---

<sup>1</sup> Official Journal of the European Communities (dalej: O.J.) z dnia 27.11.2001, 332 E s. 305. W tym publikatorze ogłoszona została zaproponowana przez Komisję wersja decyzji ramowej Rady z dnia 19.09.2001 COM (2001) 521 final. Rada zaakceptowała tę decyzję ramową w dniu 13 czerwca 2002 r. O.J. z dnia 22.06.2002, L.163/3.

<sup>2</sup> Decyzja Ramowa Rady o nakazie aresztowania oraz procedurze dostarczenia między państwami (Council Framework Decision on the European Arrest Warrant and the Surrender procedures between Member States (2002/584/JHA) O.J. z dnia 18.07.2002, L. 190.

nowatorskich środków jego eliminacji<sup>3</sup>. Z tezą tą zgadzają się niektórzy badacze, zajmujący się zjawiskiem terroryzmu, sygnalizując charakterystyczną jego ewolucję, dającą się obserwować na przestrzeni ostatniej dekady, która skłania do nadanie jego współczesnym przejawom miana „nowego terroryzmu”. Ten typ terroryzmu, zdaniem zwolenników tej koncepcji, istotnie różni się od terroryzmu starego typu, zarówno strukturą jak i składem członkowskim grup terrorystycznych, motywacją członków, jak również odmiennym nastawieniem do stosowania przemocy.

Nowatorstwo struktury polegać ma na budowaniu sieci przy wykorzystaniu technologii informatycznej, bez potrzeby tworzenia struktur, opartych na hierarchicznej piramidzie. Odmienność składu osobowego oznacza oparcie się na „amatorach”, którzy działają wspólnie na zasadzie *ad hoc* lub poprzez tworzenie grup „zadaniowych”. Nową postawę wobec przemocy charakteryzuje rosnące gotowość do powodowania masowych szkód przy użyciu środków chemicznych, biologicznych, promieniotwórczych, lub broni nuklearnej.

Podkreśla się przy tym, że eskalacja stosowanej przemocy charakteryzuje zwłaszcza grupy, których wspólny cel działania wynika raczej z motywacji religijnej niż politycznej. Równocześnie zwraca się uwagę na to, że organizacja na zasadzie „networkingu”, jak i udział amatorów we współczesnych organizacjach terrorystycznych sprawia, że nowy terroryzm w mniejszym stopniu niż stary, wydaje się opierać się na *sponsoringu* państwowym. Jest przy tym znacznie jednak bardziej niebezpieczny i trudniejszy do zwalczania niż dawny terroryzm.

Niektórzy badacze polemizują z tymi twierdzeniami<sup>4</sup> podnosząc, że tworzenie sieci leżało od dawna w tradycji terroryzmu, (np. nawet w Organizacji Wyzwolenia Palestyny (*PLO*) jej dominujący członek *Fatah* nie posiadał monopolu władzy, zaś sama organizacja była określana jako „network of relationships” czyli sieć współpracujących ze sobą powiązań”). Podobnie *Red Army Fraction (RAF)* pomimo konotacji wyrazu „armia”, nie była zbudowana hierarchicznie.

---

<sup>3</sup> Explanatory Memorandum do ostatecznej wersji projektu Decyzji Ramowej Rady o zwalczaniu terroryzmu O.J. z dnia 18.12.2000, C 364, s. 3 (dalej Explanatory Memorandum).

<sup>4</sup> David Tucker, What is new about new terrorism and how danger is it?, *Terrorism and political violence*, volume 13, summer 2001, Number 3, s. 2 i następane oraz wskazana tam literatura.

Podważana jest również teza, co do tego, że współczesny terroryzm w mniejszym stopniu potrzebuje *sponsoringu* państwowego. Dowodzi tego przykład bin Ladena, który również dla powiększenia liczby terrorystów musiał korzystać ze wsparcia państwowego.

Z braku kompletnych danych, trudna do udowodnienia jest też teza, że współczesny terroryzm niesie za sobą większe zagrożenia niż ten dawniejszy, co wydaje się być częściowo prawdą, jedynie w odniesieniu do międzynarodowego terroryzmu.

Dotychczasowe doświadczenia historyczne nie potwierdzają też hipotezy, że grupy religijne są bardziej skłonne to użycia broni chemicznej lub biologicznej. Polityczne problemy, jakich chociażby doświadczyli wskutek stosowania brutalnej przemocy islamscy fundamentalistów w Egipcie i Algierii, raczej wskazują na to, że „nowy” terroryzm ma powody odczuwać podobne opory przed użyciem środków masowego rażenia, co stary. Niemniej jednak nie sposób zaprzeczyć, że skoro tradycyjna wojna staje się obecnie bardziej dotkliwa w skutkach niż dawne wojny, taką też stanie się wojna nie- konwencjonalna, jaką jest terroryzm. Niewątpliwym *novum* w zjawisku terroryzmu nowej fali jest także zwiększone ryzyko użycia broni nuklearnej.

W konkluzji, podkreśla się, że specyfiką organizacji bin Ladena nie jest jej charakter sieciowy, czy też liczny udział w niej amatorów, lecz raczej fakt, że jej członkowie wykazują wysoki stopień przygotowania profesjonalnego (czy, co najmniej mają duże doświadczenia bojowe zdobyte w konflikcie afgańskim lub innym), a ponadto, że są od swoich poprzedników lepiej zorganizowani i finansowani<sup>5</sup>.

Podważana jest również teza, że współczesny terroryzm jest trudniejszy do zwalczania. Tworzenie sieci wymaga nieustannego wzajemnego komunikowania się, co niesie za sobą podwyższone ryzyko dekonspiracji, właściwe dla każdej tajnej organizacji. Duży udział amatorów w strukturach terrorystycznych, osłabiający jej więzi organizacyjne, utrudnia z jednej strony koordynację przedsięwzięć mających na celu jej zwalczanie, z drugiej jednak - ułatwia penetrację tego środowiska.

Wszyscy jednak są zgodni, co do tego, że zwalczanie współczesnego terroryzmu wymaga odpowiedniego dostosowania działań i środków, a także specjalnej ich

---

<sup>5</sup> Tamże, s. 9.

koordynacji. Odpowiedzią na *networking* terrorystów powinien być przede wszystkim odpowiedni *networking* podmiotów go zwalczających, czyli intensyfikacja współpracy państw i organizacji biorących w tym udział<sup>6</sup>.

3. Współpraca w tej dziedzinie rozwija się między państwami już od wielu lat. Pierwsze wspólne kroki w dziedzinie zwalczania terroryzmu zostały dokonane pod auspicjami Narodów Zjednoczonych już w latach sześćdziesiątych, kiedy to doszło do przyjęcia w Tokio w dniu 14 września 1963 r. Konwencji dotyczącej przestępstw i innych aktów popełnionych na pokładzie statku powietrznego.

Polska jest stroną czterech wielostronnych umów międzynarodowych dotyczących bezpośrednio terroryzmu a mianowicie: Konwencji o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi przyjętej w Hadze w dniu 16 grudnia 1970 r. (tzw. Hijacking Convention)<sup>7</sup>, Konwencji o zwalczaniu bezprawnych czynów przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego przyjętej w dniu 23 września 1971 w Montrealu<sup>8</sup>, Europejskiej Konwencji o zwalczaniu terroryzmu przyjętej w Strasbourgu w dniu 27 stycznia 1977<sup>9</sup> oraz Konwencji w sprawie przeciwdziałania bezprawnym zamachom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej przyjętej w Rzymie w dniu 10 marca 1988.

Zwalczaniu tego zjawiska służą też bezpośrednio dwie inne Konwencje ONZ: w sprawie przeciwdziałania terrorystycznym atakom bombowym, która została przyjęta w Nowym Jorku w dniu 12 grudnia 1997 oraz w sprawie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu, która została przyjęta również w Nowym Jorku dnia 9 grudnia 1999, a pośrednio - także inne Konwencje nie koncentrujące się wyłącznie na tym problemie<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> Dz.U. 1972 Nr 25, poz. 181 zał.

<sup>8</sup> Dz.U. 1976 Nr 8, poz. 37 zał.

<sup>9</sup> Dz.U. 1977 Nr 1, poz. 27.

<sup>10</sup> Wymienić tu należy: Konwencję genewską o otwartym morzu z 1958 r., Konwencję na temat zapobiegania i karania przestępstw popełnionych przeciwko osobom podlegającym ochronie prawa międzynarodowego, włączając w to dyplomatów (Nowy Jork, 14 grudnia 1972), Konwencję przeciwko braniu zakładników (Nowy Jork, 17 grudnia 1979), Konwencję o ochronie fizycznej materiałów nuklearnych (Wiedeń, 3 marca 1980), Protokół dotyczący zwalczania bezprawnych aktów przemocy w międzynarodowych portach lotniczych, uzupełniający Konwencję o zwalczaniu bezprawnych czynów przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego (Montreal, 24 lutego 1988), Protokół dotyczący przeciwdziałania bezprawnym czynom, przeciwko bezpieczeństwu stałych platform umieszczonych w

Szczególną pozycję wśród wymienionych aktów prawnych zajmuje Europejska Konwencja w sprawie zwalczania terroryzmu, która po raz pierwszy potraktowała ten problem „generycznie” (rodzajowo), w tym sensie, że podała listę czynów, które należy traktować jako akty terrorystyczne, przewidując ponadto, że żadne z państw będących stroną tej Konwencji nie może uznawać wymienionych czynów dla celów ekstradycji za przestępstwo polityczne albo za przestępstwo związane z przestępstwem politycznym, czy też za przestępstwo popełnione z pobudek politycznych (art. 1).

Warto dodać, że na liście czynów wymienionych *expressis verbis* w tym przepisie znajdują się przestępstwa, których dotyczy Konwencja haska z 1970 r. oraz montrealaska z 1971 r., a także wszystkie poważne przestępstwa polegające na zamachu na życie, integralność fizyczną lub wolność osób korzystających z ochrony międzynarodowej, w tym przedstawicieli dyplomatycznych, przestępstwa polegające na uprowadzeniu, wzięciu zakładników albo na poważnym, bezprawnym ich wzięciu, przestępstwa polegające na użyciu bomby, granatu, rakiety, automatycznej broni palnej albo bomby w formie listu lub paczki, jeżeli ich użycie zagraża osobom.

Równocześnie jednak w przepisie art. 2 tej Konwencji zastrzeżono, że dla celów ekstradycji nie może być uznany za przestępstwo o charakterze politycznym również czyn polegający na akcie przemocy innym, niż określony w art. 1 jeżeli stanowi poważne przestępstwo przeciwko życiu, integralności fizycznej lub wolności osoby, albo poważne przestępstwo przeciwko mieniu sprowadzające niebezpieczeństwo publiczne dla osób. Przewiduje też jednakowe traktowanie dokonania i usiłowania takich przestępstw, a także karalność na analogicznych zasadach jakąkolwiek formę przestępnego współdziałania<sup>11</sup>.

---

szelfie kontynentalnym (Rzym, 10.3.1988), Konwencję ONZ w sprawie przeciwdziałania terrorystycznym atakom bombowym (Nowy Jork, 12 grudnia 1997), Konwencja ONZ w sprawie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu (Nowy Jork, 9 grudnia 1999). Por. szerzej: Andrzej Marek. Komentarz do Europejskiej Konwencji o zwalczaniu terroryzmu (w:) Standardy Prawne Rady Europy. Teksty i komentarze. Tom. III. Prawo karne. Red. Eleonora Zielińska. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. Oficyna Naukowa. Warszawa 1997, s. 432-433 oraz Paweł Durys, Filip Jasiński. Walka z terroryzmem międzynarodowym. Wybór dokumentów. Studio STO. Bielsko-Biała 2001.

<sup>11</sup> Por. szerzej na ten temat: Por. szerzej: Andrzej Marek. Komentarz do Europejskiej Konwencji o zwalczaniu terroryzmu (w:) Standardy Prawne Rady Europy. Teksty i komentarze. Tom. III. Prawo karne. Red. Eleonora Zielińska. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. Oficyna Naukowa. Warszawa 1997, s. 434 i n.

4. Problemowi terroryzmu prawo wspólnotowe poświęca sporo uwagi. Przepis art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej zalicza terroryzm do grupy najpoważniejszych przestępstw, których zapobieganie i zwalczanie powinno odbywać się poprzez rozwijanie wspólnych działań idących w trzech kierunkach.

Po pierwsze, powinny one zmierzać do zacieśniania współpracy między siłami policyjnymi, władzami celnymi i innymi upoważnionymi organami, czy to współpracy bezpośredniej, czy też za pośrednictwem Europolu.

Po drugie, do ściślejszej współpracy pomiędzy sądami i innymi organami wymiaru sprawiedliwości poszczególnych krajów członkowskich.

Po trzecie, powinny zmierzać, gdy jest to potrzebne, do przybliżenia zasad i przepisów prawnych, stosowanych w sprawach karnych.

Wypadki z 11 września 2001 spowodowały widoczne zwiększenie intensywności działań legislacyjnych w obszarze zwalczania terroryzmu, wyrażających ideę solidarności w zwalczaniu terroryzmu i gotowości międzynarodowej współpracy, co m.in. zaowocowało wydaniem omawianych aktów prawnych.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że zwalczanie terroryzmu było przedmiotem szczególnego zainteresowania wspólnoty już od połowy lat siedemdziesiątych, aczkolwiek koncentrowało się przede wszystkim na kwestii zwalczania bezprawnych działań przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> W 1977 r. została powołana grupa TREVI odpowiedzialna na koordynację wspólnych działań państw WE w celu zapobiegania i zwalczania terroryzmu. Wraz z rozszerzaniem obszaru współpracy europejskiej w latach osiemdziesiątych wraz z utworzeniem w 1986 r. w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej grupy refleksyjnej ds. terroryzmu pojawiały się nowe inicjatyw dotyczące form i metod ściślejszego współdziałania. Po wejściu w życie traktatu z Maastricht organem odpowiedzialnym za realizację celów zawartych w TUE został Europol. W ramach współpracy w III filarze UE przyjęto kilka środków prawnych i aktów politycznych takich jak np. deklaracje z 20.11.1993 w sprawie finansowania terroryzmu, które poprzedzały wydane 9 grudnia 1999 rekomendacje Rady dotyczące współpracy w zwalczaniu finansowania terroryzmu. W dniu 15.10.1996 Rada UE przyjęła wspólne działanie nr 96/610/JHA dotyczące tworzenia i prowadzenia „skorowidza/przewodnika” specjalistycznych antyterrorystycznych uprawnień, umiejętności i wiedzy ułatwiających współpracę w zakresie zwalczania terroryzmu. W dniu 29.06.1998 r. Rada przyjęła kolejne wspólne działanie 98/438/JHA dotyczące utworzenia Sieci Europejskiej Współpracy Sądowej, w zakresie kompetencji, której wchodziły także sprawy terroryzmu. Wspólne działanie z 21 grudnia 1998 r (98/733/JHA) zobowiązywało do uznania za przestępstwo udziału w organizacji przestępczej. Por. szerzej na ten temat m.in. Artur Gruszczak. Unia Europejska wobec przestępczości. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002, s. 158-160 oraz Filip Jasiński. Unia Europejska wobec terroryzmu. Sprawy Międzynarodowe, kwiecień/czerwiec 2002 s. 35 i n.

Od poprzednich działań omawianą decyzję ramową odróżnia także to, że po pierwsze nie ogranicza się ona do aktów terroryzmu skierowanych wobec państw członkowskich, lecz odnosi się również to wszelkich działań dokonywanych na terytorium Unii Europejskiej, które mogą przyczynić się do aktów terroryzmu wobec państwach trzecich. Z założenia, więc zaangażowanie organów wspólnotowych w zwalczanie terroryzmu nie ogranicza się do terytorium Unii Europejskiej lecz ma charakter globalny.

Po drugie, omawiana ramowa decyzja dotyczy współpracy sądowej państw Unii Europejskiej, nie poprzestając tylko na współpracy policyjnej.

Ma, po trzecie ponadto, na celu wzmocnienie środków pozostających w dyspozycji prawa karnego oraz zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich dotyczących przestępstw terrorystycznych zgodnie z art. 24 (2) Traktatu o Unii Europejskiej<sup>13</sup>.

Chodzi o stworzenie „reguł minimalnych” zarówno, co do zakresu kryminalizacji zachowań uznawanych za przestępstwa terrorystyczne, jak i co do sankcji, które będą stosowane zarówno wobec osób fizycznych jak i osób prawnych w razie popełnienia takich czynów. Spodziewane jest, że w ten sposób wyeliminuje się występujące w ustawodawstwach krajowych poszczególnych państw członkowskich różnice w poziomie kryminalizacji oraz penalizacji tego zjawiska, a tym samym zagwarantuje zawsze karanie, współmierne do jego społecznego niebezpieczeństwa.

5. W zakresie harmonizacji znamion przestępstw dotyczących terroryzmu najistotniejsze znaczenie mają art. art. 1-2 omawianej decyzji ramowej, które zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, by czyny w nim wymienione czyny były karane jako przestępstwa terrorystyczne. Potrzeba harmonizacji w tym zakresie wynika z faktu, że sytuacja pod tym względem w krajach członkowskich wykazuje istotne różnice. Tylko w 6 państwach członkowskich<sup>14</sup> przewiduje się przestępstwa *sui generis* terroryzmu tzn. takie, w których znamionach występują wyrazy „terroryzm” lub „terrorysta” lub w których istnieją odpowiednie wyraźne typizacje. Również jednak w tych krajach zamachy terrorystyczne to zazwyczaj

---

<sup>13</sup> Por. Explanatory Memorandum, s. 2-3.

<sup>14</sup> We Francji, Niemczech, Włoszech, Portugalii, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. Por. Explanatory Memorandum, s. 6-7.



przestępstwa pospolite, które nabrały takiego charakteru z uwagi na szczególną motywację sprawcy<sup>15</sup>.

Tą drogą idzie też propozycja ujęcia przestępstw terrorystycznych zawarta w decyzji ramowej, pozostawiając przy tym doprecyzowanie definicji ustawodawstwu poszczególnych państwa członkowskich<sup>16</sup>. Decyzja ramowa dzieli w odróżnieniu od projektów<sup>17</sup> czyny, których kryminalizacja w krajach członkowskich jest wymagana na 3 kategorie: przestępstwa terrorystyczne (art. 1), przestępstw związane z działalnością terrorystyczną (art. 1 bis) oraz przestępstwa dotyczące grupy terrorystycznej (art. 2).

Warunkiem uznania którejkolwiek z tych kategorii czynów jest by zostały - po pierwsze - popełnione umyślnie (z zamiarem). Po drugie, by można było przyjąć, że stanowią poważny zamach na państwo lub organizację międzynarodową, co wynikać może ich istoty lub kontekstu, w jakim zostały popełnione. Po trzecie wreszcie, by „zostały podjęte w celu poważnego zastraszenia ludności, uniemożliwienia władzom publicznym lub organizacji międzynarodowej wykonywania swych funkcji lub zmuszenie do powstrzymania się od ich wypełnienia albo w celu dokonania poważnej destabilizacji lub zniszczenia struktur politycznych, konstytucyjnych, ekonomicznych lub społecznych państwa lub organizacji międzynarodowej”.

Katalog przestępstw terrorystycznych obejmuje 10 kategorii czynów takich jak: zamachy na życie, mogące spowodować śmierć osoby, poważne zamachy na integralność cielesną, uprowadzenie lub wzięcie zakładników, spowodowanie na szeroką skalę zniszczeń państwowych lub publicznych obiektów, infrastruktury (z systemem informatycznym włącznie), stałej platformy umieszczonej w szelfie kontynentalnym, zamachy na miejsca publiczne lub własność prywatną zdolne do narażenia na niebezpieczeństwo życia osób lub spowodowania istotnych strat ekonomicznych, porwanie statku powietrznego, wodnego lub innego środka

---

<sup>15</sup>Na przykład w świetle art. 421-1 francuskiego k.k. za akty terroryzmu uważa się popełnione umyślnie przestępstwa w przeciwko podmiotom indywidualnych lub zbiorowym, których celem jest poważne naruszenie porządku publicznego poprzez zastraszenie lub terror.

<sup>16</sup>Explanatory Memorandum, s. 10.

<sup>17</sup>Ujęcie tej problematyki uległo zasadniczej zmianie w stosunku do projektów omawianej decyzji ramowej. Por. na temat projektu A. Gruszczak, op.cit. s. 161. Należy przy tym zaznaczyć, że w świetle przyjętego w dniu 6 grudnia 2001 przez Radę ostatecznego tekstu omawianej decyzji ramowej, zmiany te idą dalej niż wynikałoby to z wymienionego wyżej opracowania.

zbiorowego transportu osób lub towarów, a ponadto produkowanie, posiadanie, nabycie, transport, dostarczanie lub używanie broni palnej lub materiałów wybuchowych, broni nuklearnej, biologicznej lub chemicznej jak również prowadzenie badań naukowych nad taką bronią lub rozwijanie jej zasobów, uwalnianie szkodliwych substancji lub powodowanie pożarów, wybuchów lub powodzi zagrażających życiu ludności, zakłócanie lub przerywanie dostaw wody, energii lub innych podstawowych zasobów naturalnych stwarzające niebezpieczeństwo dla życia ludzkiego, a także groźby realizacji wymienionych czynów.

Memorandum wyjaśnia rozumienie niektórych z użytej w tej definicji pojęć. I tak pojęcie „środki transportu publicznego” ma być interpretowane zgodnie art. 1 (6) Konwencji ONZ z 1998 r. dotyczącej eliminacji terrorystycznych zamachów bombowych tzn. jako jakiegokolwiek środki, pojazdy lub urządzenia, które są używane w ogólnie dostępnym systemie transportu osób lub towarów lub dla celów takiego transportu, niezależnie od tego czy stanowią własność publiczną czy prywatną<sup>18</sup>.

Przez „system informacyjny” rozumie się komputery oraz sieć elektronicznej komunikacji, dane komputerowe gromadzone, przetwarzane, odzyskiwane lub przekazywane w celu wykorzystania operacyjnego, użycia, ochrony lub przechowywania<sup>19</sup>.

Poza kategorią czynów o charakterze terrorystycznych decyzja wymienia czyny, które powinny być uznane przez państwa członkowskie jako związane z aktami terrorystycznymi (art. 1 za bis). Zalicza się do nich: kradzież popełniona w okolicznościach obciążających, służącą realizacji jednego z czynów wymienionych w artykule poprzedzającym, a ponadto wystawianie fałszywych dokumentów administracyjnych w celu realizacji określonych kategorii przestępstw terrorystycznych lub stosowanie szantażu w celu realizacji tych przestępstw.

Przepis art. 2 zawiera definicję „grupy terrorystycznej” przyjętą na potrzeby omawianej decyzji ramowej. Jest nią organizacja: założona na pewien okres czasu, składająca się z więcej niż 2-ch osób, ustrukturalizowana tzn. posiadająca własną strukturę, której wspólnym celem działania jest popełnianie przestępstw

---

<sup>18</sup> Explanatory Memorandum, s. 9.

<sup>19</sup> Explanatory Memorandum, s. 10.

terrorystycznych. Termin „ustrukturalizowana” (association structure) wyjaśnia się, w gruncie rzeczy, poprzez zaprzeczenie, jakich cech organizacja taka nie musi posiadać. Nie jest to więc, z jednej strony, organizacja, którą zawiązuje się przez przypadek, w celu natychmiastowego popełnienia przestępstwa. Z drugiej jednak strony nie musi ona posiadać formalnie określonych ról poszczególnych jej członków, stałego składu oraz opracowanej struktury.

Wśród przestępstw odnoszących się do grupy terrorystycznej wymienia się: kierowanie taką grupą oraz udział w działalności takiej grupy ze świadomością, że przez to dana osoba przyczynia się do działalności kryminalnej tej grupy. Udział może polegać m.in. na dostarczaniu informacji lub środków materialnych, czy też na finansowaniu, w innej formie, działalności grupy.

Decyzja ramowa wprowadza również - jako standard minimalny dla krajów członkowskich - wymóg karalności wymienionych przestępstw we wszystkich formach zjawiskowych. A więc nie tylko postaci stadialnej dokonania, lecz również usiłowania, oraz w zakresie form zjawiskowych penalizacji poza sprawstwem, także podżegania, pomocnictwa, w tym także psychicznego (art. 4).

Sankcje przewidziane w poszczególnych państwach członkowskich za przestępstwa terrorystyczne oraz przestępstwa z nimi związane powinny gwarantować skuteczne, proporcjonalne oraz odstręczające karanie ich sprawców. Jest to dyrektywa ogólna, którą uzupełniają bardziej szczegółowe przepisy, z których wynika, że wszystkie przestępstwa terrorystyczne powinny być zagrożone karą pozbawienia wolności. Decyzja określa górny wymiar tej kary przewidziany w sankcji, który w przypadku np. przestępstw ze skutkiem śmiertelnym nie może być niższy niż 20 lat zaś w przypadku najłagodniej karanych przestępstw (m.in. polegających na groźbie) nie może być niższy niż 2 lata pozbawienia wolności. Zobowiązuje się też państwa członkowskie do przewidzenia w charakterze kar dodatkowych lub sankcji alternatywnych takich środków karnych jak: praca na cele społeczne, czasowe pozbawienia określonych praw obywatelskich lub politycznych, podanie całości lub części wyroku do publicznej wiadomości oraz kara grzywny (art. 5).

Decyzja przewiduje też okoliczności obciążające lub łagodzące, które niezależnie od obowiązujących już w poszczególnych systemach prawnych ich zestawów, powinny

być brane pod uwagę przy wymiarze kary za przestępstwa terrorystyczne. I tak państwa członkowskie do okoliczności obciążających skutkujących zaostrzeniem kary, powinny zaliczyć popełnienie przestępstwa: ze szczególną bezwzględnością, takiego, które dotyka znaczną liczbę osób lub ma szczególnie poważny lub trwały charakter, a także przestępstwa przeciwko szefom państw, rządów, ministrom lub innym osobom podlegającym ochronie prawa międzynarodowego<sup>20</sup>, członkom izb parlamentarnych, lokalnych lub regionalnych władz rządowych, sędziom, urzędnikom sądowym i penitencjarnym oraz funkcjonariuszom policji (art. 6).

Do okoliczności łagodzących wystąpienie, których powinno spowodować złagodzenie wymierzonej kary, należy zaliczyć następujące: zaniechanie działalności terrorystycznej, któremu towarzyszy dostarczenie władzom sądowym lub administracyjnym informacji pomocnych w: zapobieżeniu przestępstwu lub złagodzeniu jego skutków, lub rozpoznaniu lub oddaniu w ręce sprawiedliwości innych sprawców bądź znalezieniu dowodów albo zapobieganiu popełnianiu dalszych przestępstw terrorystycznych (art. 7).

Decyzja ramowa, wyraża ponadto obecną od dłuższego już czasu w ustawodawstwie unijnym ideę odpowiedzialności osób prawnych. W przepisie art. 8 podkreśla się, że państwa członkowskie powinny zagwarantować, że za przestępstwa terrorystyczne odpowiadać będą również podmioty zbiorowe. Równocześnie określa się kryteria, które mogą być spełnione, aby doszło do takiej odpowiedzialności. I tak warunkiem takiej odpowiedzialności jest by, po pierwsze, czyn został popełniony na korzyść podmiotu zbiorowego. Po drugie, przez osobę fizyczną, czy to działającą indywidualnie czy też jako pełniący funkcję kierowniczą członek organu takiej osoby prawnej. Pozycja kierownicza w drugim przypadku może wynikać z kompetencji do reprezentacji osoby prawnej, lub władzy do podejmowania decyzji w imieniu takiej osoby czy też sprawowania nad nią kontroli.

Poza tymi wypadkami, obowiązkiem państw członkowskich jest również zapewnienie by osoby prawne poniosły odpowiedzialność za brak nadzoru lub kontroli ze strony wymienionych wyżej osób fizycznych, który umożliwił popełnienie ich podwładnym

---

<sup>20</sup> Chodzi tu o osoby wymienione w art. 1 Konwencji z 1973 r. dotyczącej karania przestępstw popełnionych przeciwko osobom chronionych przez prawo międzynarodowe, włączając pracowników dyplomatycznych. Por. Explanatory Memorandum, s. 10.

przestępstwa terrorystycznego lub czynu związanego z takim przestępstwem na korzyść osoby prawnej. Podkreśla się równocześnie, że odpowiedzialność osób prawnych nie wyłącza równoległej odpowiedzialności karnej osoby fizycznej - będącej bezpośrednim sprawcą przestępstwa terrorystycznego.

Określając sankcje oraz środki stosowane wobec osób prawnych za popełnienie przestępstw terrorystycznych potwierdza się ogólną dyrektywę, w myśl której powinny być one skuteczne, proporcjonalne oraz odstręczające. Podobnie jednak jak i w innych unijnych aktach prawnych (np. w drugim protokole do Konwencji o ochronie wspólnotowych interesów finansowych), wymienia się na pierwszym miejscu grzywnę, aczkolwiek nie stawiając bezwzględnego wymogu, że ma ona mieć charakter prawno-karny<sup>21</sup>. Ponadto przewiduje się możliwość zastosowania innych sankcji, w szczególności w postaci pozbawienia osoby prawnej możliwości korzystania z publicznej pomocy lub korzyści, czasowej lub stałej dyskwalifikacji uniemożliwiającej jej prowadzenie działalności gospodarczej, umieszczenia danej osoby prawnej pod nadzorem sądowym. Sankcja taka może też przybrać postać sądowego nakazu likwidacji lub czasowego lub stałego zamknięcie przedsiębiorstwa, które służyło do popełnienia przestępstwa (art. 9).

Artykuł 10 zawiera przepisy procesowe określające zakres jurysdykcji państw członkowskich w odniesieniu do ścigania i karania przestępstw, których dotyczy omawiana decyzja ramowa. Jurysdykcja ta powinna opierać się na następujących kryteriach: miejsca popełnienia przestępstwa, obywatelstwa sprawcy, siedziby osoby prawnej na korzyść, której przestępstwo zostało popełnione, przynależności państwowej podmiotów na szkodę, których przestępstwo zostało popełnione<sup>22</sup>. Oznacza to, że w przypadku popełnienia przestępstwa terrorystycznego do jego ścigania zobowiązane jest zarówno państwo, na terytorium, którego to przestępstwo zostało całkowicie lub częściowo popełnione, niezależnie od obywatelstwa domniemanego sprawcy (zasada terytorialności), państwo- obywatelstwa sprawcy (zasada narodowości podmiotowej), państwo, na terytorium którego ma siedzibę osoba prawna, na korzyść której popełniono przestępstwo terrorystyczne oraz

---

<sup>21</sup> Może mieć ona również nie- kryminalny charakter (non- criminal fine).

<sup>22</sup> Z zastrzeżeniem, że w przypadku państw, których tradycja prawna nie dopuszcza jurysdykcji eksterytorialnej w odniesieniu do wszystkich typów przestępstw, jurysdykcja obowiązkowa dotyczy jedynie przestępstw terrorystycznych popełnionych na terytorium danego państwa (art. 10 ust. 2).

państwo, na szkodę którego instytucji lub ludności przestępstwo takie zostało popełnione (zasada narodowości przedmiotowej).

Warto dodać, że porzucenie na takim określeniu zaproponowane przez Komisję zostało przez Radę uznane za nie korespondujące z unijnymi standardami minimalnymi wspólnego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w związku z czym rozciągnięto obowiązkową jurysdykcję wszystkich państw członkowskich UE, również na sytuacje, gdy wymienione wyżej okoliczności dotyczyły jakiegokolwiek innego kraju członkowskiego. W przypadku gdy zbiegu właściwości różnych państw koordynacja działań kompetentnych władz została powierzona Eurojustowi<sup>23</sup>.

Omawiana decyzja ramowa podkreśla, ponadto potrzebę wzajemnej pomocy oraz koordynacji działań pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie zwalczania terroryzmu (art. 12) oraz wymiany informacji (art. 13).

Dużą wagę też przeważa także do ochrony oraz pomocy ofiarom przestępstw terrorystycznych zobowiązując państwa członkowskie do podjęcia koniecznych kroków dla dostosowania podejmowanych w tym celu działań i stosowanych środków do 31 grudnia 2002 r. (art. 14).

**6.** Drugim, niezwykle ważnym środkiem prawnym ułatwiającym m.in. zwalczanie terroryzmu jest europejski nakaz aresztowania oraz procedura „dostarczenia” sprawcy innemu państwu członkowskiemu. Warto podkreślić, że wprowadzenie obu instytucji przewidziano już w art. 11 omawianej decyzji ramowej w sprawie zwalczania terroryzmu, z zastrzeżeniem jednak, że zawarte w tym przepisie unormowania utracą moc prawną z chwilą przyjęcia przez Radę decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania. Głównym motywem wprowadzenia tych uregulowań było ominięcie zakazu wydawania własnych obywateli, stanowiącego przeszkodę ekstradycyjną w wielu państwach członkowskich<sup>24</sup>. Wiadomo również, że wymóg podwójnej karalności, różnie rozumiany w poszczególnych krajach, zamykał często drogę do ekstradycji sprawcy. Omawiana decyzja miała m.in. na celu

---

<sup>23</sup> Por. A. Gruszczak, op.cit., s. 162-164.

<sup>24</sup> Explanatory Memorandum, s. 12.

usunięcie tych barier w sytuacji wzajemnego zaufania, jakie powinno obowiązywać w stosunkach między krajami członkowskimi.

Warto przypomnieć, że wydanie decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu stanowiło realizację wniosków Rady Europejskiej z Tampere z października 1999 r. W szczególności chodziło, po pierwsze, o punkt 35 tych konkluzji, z których wynikała decyzja co do zniesienia stosowania formalnej procedury ekstradycyjnej pomiędzy państwami członkowskimi, w stosunku do osób prawomocnie skazanych, które wymykają się wymiarowi sprawiedliwości oraz przyspieszenia tej procedury w odniesieniu do osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa. Po drugie zaś, o pkt 37 tychże konkluzji, który zapowiadał przygotowanie programu środków dla implementacji zasady wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych. Program ten, przyjęty 20.11.2000 r.<sup>25</sup> dotyczył kwestii wzajemnego wykonywania nakazów aresztowania<sup>26</sup>. W związku z tym we wstępie do decyzji ramowej w sprawie ENA podkreśla się, że tradycyjne formy współpracy w sprawach karnych<sup>27</sup>, które obecnie dominują również w stosunkach między państwami Unii, powinny być zastąpione<sup>28</sup>, w ramach wspólnego obszaru wolności, bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości przez „system swobodnego przepływu decyzji sądowych w sprawach karnych<sup>29</sup>”. Europejski nakaz aresztowania przewidziany w omawianej decyzji ramowej to „pierwszy konkretny środek praktycznej realizacji zasady wzajemnego uznawania decyzji w sprawach karnych, określanej przez Radę Europejską jako trzon współpracy sądowej”<sup>30</sup>.

---

<sup>25</sup> OJ 12E z 15.9.2001, s. 10.

<sup>26</sup> Omawiana decyzja nawiązuje też do art. 31 (a) i (b) oraz art. 34 (2) (b) Traktatu o Unii Europejskiej, a także propozycji Komisji dot. ramowej decyzji Rady odnoszącej się do zwalczania terroryzmu (OJ 332 E, 27.11.2001, s. 305) oraz niepublikowanej opinii Europejskiego Parlamentu z 9.01.2002.

<sup>27</sup> W szczególności wynikające z konwencji o ekstradycji z 1957, Europejskiej konwencji w sprawie eliminacji terroryzmu z 1977 i odpowiednich konwencji wiążących kraje skandynawskie, a także wchodzących do *acquis* konwencji wykonawczej z 1990 do porozumienia z Schengen z 1985 r. o stopniowym znoszeniu kontroli granicznej między krajami członkowskimi (OJ L 239 z dnia 22.09.2000, s. 19), konwencji z 1995 r. o uproszczonej procedurze ekstradycyjnej (OJ C 78 z dnia 30.03.1995 s. 2) oraz konwencji z 1996 r. o ekstradycji między państwami członkowskimi (OJ C 313 z dnia 13.10.1996, s. 12). Por. Polskie tłumaczenia tekstów wymienionych konwencji ekstradycyjnych (w:) Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie. Dokumenty karne, red. E. Zielińska. Warszawa 2000.

<sup>28</sup> Council framework decision z 13.6.2002 pkt (11) wstępu.

<sup>29</sup> Tamże (pkt 5).

<sup>30</sup> Tamże (pkt 6).

Wprowadzając te środki podkreśla się, że pozostają one w zgodzie z zasadą subsydiarności przyjętą w pierwotnym prawie wspólnotowym (bo dotychczas podejmowane w państwach członkowskich próby poprawy funkcjonowania instytucji ekstradycji oraz uznawania ważności wyroków karnych okazały się mało efektywne) oraz z zasadą proporcjonalności (instytucje te będą miały zastosowanie tylko w przypadkach niezbędnej konieczności).

Ponadto, przewiduje się, że stosowanie nakazu aresztowania musi odbywać się pod należytą kontrolą władzy sądowej państwa członkowskiego, w którym znajduje się osoba, która ma być dostarczona, co oznacza w przełożeniu na język praktycznych działań, że to właśnie władze tego państwa podejmą ostateczną decyzję o dostarczeniu. Rola natomiast organów centralnych przy wykonywaniu europejskiego nakazu aresztowania ogranicza się do pomocy administracyjnej i praktycznej.

Niemniej jednak podkreśla się, że mechanizm funkcjonowania europejskiego nakazu aresztowania zakłada istnienie wysokiego stopnia zaufania między państwami członkowskimi. Dlatego też jego stosowanie powinno być zawieszane wyłącznie wtedy, gdy jedno z państw w sposób poważny i uporczywy narusza zasady określone w art. 6 (1) Traktatu o Unii Europejskiej<sup>31</sup>.

Równocześnie podkreśla się, że decyzja ramowa powinna być stosowana z poszanowaniem podstawowych praw i wolności obywatelskich<sup>32</sup>. W szczególności, żadne z jej postanowień nie może być interpretowane w taki sposób, by nie można było odmówić uwzględnienia wniosku o dostarczenie konkretnej osoby, w sytuacji gdy istnieją obiektywnie uzasadnione podstawy do sądenia, że europejski nakaz aresztowania został wydany w celu umożliwienia dyskryminacji tej osoby ze względu na płeć, rasę, religię, pochodzenie etniczne, narodowość, język, poglądy polityczne lub orientację seksualną albo gdy jej sytuacja może być z góry przesądzona z któregoś z wyżej wymienionych powodów<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Tamże (pkt 10).

<sup>32</sup> A w szczególności nie pozbawia ona państwo możliwości stosowania zagwarantowanych przez jego konstytucję gwarancji odnoszących się do rzetelnego procesu, wolności zgromadzeń, wolności pracy i wypowiedzi w innych mediach.(tamże pkt 12).

<sup>33</sup> Tamże (pkt 12).



Wprowadza się też wyraźny zakaz wydalenia, ekstradycji lub usunięcia kogokolwiek do kraju gdzie istnieje poważne ryzyko, że osoba ta zostanie skazana na karę śmierci, poddana torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu<sup>34</sup>.

Decyzja ramowa definiuje europejski nakaz aresztowania jako decyzję sądową wydaną przez kraj członkowski, dotyczącą aresztowania oraz dostarczenia przez inne państwo wskazanej osoby w celu przeprowadzenia wobec niej postępowania karnego albo wykonania wyroku skazującego na karę pozbawienia wolności lub innej decyzji o pozbawieniu wolności (art. 1 ust. 1 decyzji ramowej)<sup>35</sup>.

Możliwość wydania europejskiego nakazu aresztowania dotyczy poważniejszych przestępstw, ocenianych z perspektywy zagrożenia ustawowego lub wymierzonej kary. Taki nakaz może być wydany tylko wtedy, gdy przestępstwo jest zagrożone karą pozbawienia wolności, której górna granica nie jest niższa niż 12 miesięcy. W przypadku zaś, gdy chodzi o umożliwienie wykonania prawomocnego wyroku - gdy orzeczona kara pozbawienia wolności nie jest niższa niż 4 miesiące (art. 2 ust. 1).

Decyzja wymienia ponadto 32 kategorie przestępstwa, w przypadku, których może być wydany europejski nakaz aresztowania w celu dostarczenia sprawcy, bez potrzeby przestrzegania zasady podwójnej karalności<sup>36</sup>. Warunkiem jednak takiego dostarczenia jest, by wymienione czyny były uznawane za przestępstwo w państwie występującym z wnioskiem o dostarczenie i zagrożone karą pozbawienia wolności, której górna granica nie jest niższa niż 3 lata.

Do czynów tych zalicza się m.in. przestępstwo terroryzmu oraz niektóre inne czyny, które mogą być, przy zaistnieniu określonego celu działania zaliczane do przestępstw terrorystycznych lub związanych z działalnością terrorystyczną jak np. nielegalny handel bronią, amunicją lub materiałami wybuchowymi, przestępstwa komputerowe,

---

<sup>34</sup> Tamże (pkt 13).

<sup>35</sup> Państwa członkowskie są zobowiązane do wykonywania europejskich nakazów aresztowania nie tylko zgodnie z postanowieniami szczegółowymi przewidzianymi w omawianej decyzji, lecz także przy poszanowaniu zasady wzajemności oraz uznawania ważności obcych decyzji.

<sup>36</sup> Rada może w każdym czasie jednogłośnie, po konsultacji z Europejskim Parlamentem dodać w trybie art. 39 (1) TEU inne kategorie przestępstw to tej listy, a także w trybie art. 34 (3) TEU badać, czy w świetle raportu przedstawionego przez komisję lista ta nie wymaga dalszego rozszerzenia lub modyfikacji (art. 2 ust. 3).

morderstwo oraz poważne uszkodzenie ciała, porwania osób, branie zakładników, nielegalne ich przetrzymywanie, nielegalny handel materiałami nuklearnymi lub radioaktywnymi, podpalenie, nielegalne zajęcie statku wodnego lub powietrznego, sabotaż. W przepisie tym wymienia się również czyny związane z grupami terrorystycznymi (jak np. przestępstwo brania udziału w organizacji przestępczej)<sup>37</sup>.

Jeśli chodzi o przestępstwa niż wymienione w art. 2 ust. 2 omawianej decyzji ramowej, to możliwość dostarczenia sprawcy może być uzależniona od spełnienia warunku podwójnej przestępności danego zachowania (w kraju, który wydał europejski nakaz aresztowania oraz w kraju, który powinien go wykonać). Przeszkodą dla przyjęcia, że podwójna karalność zachodzi, nie mogą być jednak tylko odmienności w zestawie znamion danego typu przestępstwa lub w sposobie ich ujęcia (art. 2 ust. 3).

Decyzja ramowa przewiduje również sytuacje, w których europejski nakaz aresztowania nie może być wykonany. W przypadku niektórych z nich odmowa wykonania nakazu jest obligatoryjna, w innych fakultatywna.

Państwo, do którego został skierowany wniosek o dostarczenie ma obowiązek odmówienia wykonania nakazu gdy, po pierwsze, przestępstwo, podlegające jurysdykcji tego państwa, a którego dotyczy nakaz zostało tam darowane na mocy amnestii. Po drugie, gdy zostanie poinformowane, że osoba, której dostarczenie jest wnioskowane, została już prawomocnie skazana za to samo przestępstwo w innym państwie członkowskim lub wyrok skazujący został wykonany lub jest w trakcie wykonywania lub nie podlega wykonaniu w świetle prawa państwa, do którego kierowany jest wniosek (zasada *ne bis in idem*). Po trzecie, gdy osoba, której nakaz

---

<sup>37</sup> Poza tym lista ta obejmuje przestępstwo handlu ludźmi, wykorzystywania seksualnego dzieci i pornografii dziecięcej, nielegalnego handlu narkotykami i środkami psychotropowymi, pranie dochodów pochodzących z przestępstwa, fałszowanie pieniędzy (włącznie z euro), przestępstwa przeciwko środowisku naturalnemu człowieka, włączając w to handel niebezpiecznymi zwierzętami lub roślinami, oszustwo, również popełnione na szkodę interesów finansowych Wspólnot europejskich, w rozumieniu Konwencji z 26.07.1995 r. o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, korupcja, ułatwianie nielegalnego przekraczania granic Unii oraz nielegalnego pobytu, nielegalny handel ludzkimi organami i tkankami, rasizm i ksenofobia, zorganizowany rozbój lub rozbój z bronią w rękę, nielegalny handel dobrami kulturalnymi, włączając w to antyki i dzieła sztuki, oszustwa, wymuszanie haraczy i lichwa, fałszowanie produktów i piractwo intelektualne, fałszowanie dokumentów administracyjnych i handel takimi dokumentami, fałszerstwo środków płatniczych, nielegalny handel substancjami hormonalnymi i innych środków przyspieszających wzrost, handel kradzionymi pojazdami, zgwałcenie, zbrodnie podlegające jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego.

dotyczy nie może ponieść odpowiedzialności karnej za popełnione przestępstwo z powodu nie osiągnięcia wieku wymaganego przez prawo tego państwa (art. 4).

Jedną z przyczyn fakultatywnych odmowy stanowi brak karalności czynu w państwie, które miałyby wykonać nakaz<sup>38</sup>. Ponadto państwo wezwane może odmówić wykonania nakazu m.in., gdy, wobec osoby, której on dotyczy toczy się już tam śledztwo, kiedy władze sądowe państwa członkowskiego, w którym nakaz miałby być wykonany, zdecydowały o odmowie ścigania przestępstwa, którego dotyczy nakaz, lub o jego umorzeniu albo kiedy został już w tej sprawie wydany prawomocny wyrok w jakimkolwiek państwie członkowskim.

Możliwość odmowy wystąpi również w razie wystąpienia jednej z negatywnych przesłanek procesowych przewidzianych przez prawo państwa, które miałyby wykonać nakaz. W przypadku, gdy nakaz został wydany w celu wykonania kary pozbawienia wolności lub wykonania innej decyzji o pozbawieniu wolności możliwość odmowy zachodzi, gdy osoba, której on dotyczy, zamieszkuje w państwie, do którego skierowany był wniosek o dostarczenie lub gdy jest ona obywatelem albo rezydentem tego państwa i to państwo podejmie kroki w celu wykonania wyroku zgodnie z prawem własnego kraju.

Kolejna podstawa fakultatywnej odmowy dotyczy sytuacji, gdy przestępstwo w związku, z którym wydano nakaz, zostało popełnione na terytorium państwa wezwanego do dostarczenia lub w miejscu uznawanym za jego terytorium albo wprawdzie zostało popełnione poza terytorium państwa, które wydało nakaz, lecz prawo państwa wezwanego do wykonania nakazu, nie zezwala na ściganie za to samo przestępstwo, kiedy zostało ono popełnione poza jego terytorium (art. 4).

W niektórych przypadkach wykonanie europejskiego nakazu aresztowania może być w świetle prawa państwa wykonującego uzależnione od spełnienia określonych warunków (art. 5). Ramowa decyzja dopuszcza trzy takie warunki. Po pierwsze, by w przypadku, gdy wyrok podlegający wykonaniu ma charakter zaoczny, dostarczenie mogło być uzależnione od dania przez państwo występujące z wnioskiem,

---

<sup>38</sup> Niemniej jednak zastrzega się, że w odniesieniu do podatków i zobowiązań, obowiązków celnych i dewizowych podstawę odmowy nie może stanowić fakt, że prawo państwa, które powinno wykonać nakaz, nie jest znana dana forma podatku lub zobowiązania finansowego, czy też nie stosuje takich samych zasad odnośnie do podatków, ceł i zobowiązań dewizowych co państwo wydające nakaz.

odpowiedniej gwarancji, że osoba, która ma być dostarczona miała będzie szansę ubiegania się o ponowny proces w państwie wydania europejskiego nakazu, w którym weźmie osobiście udział.

Druga sytuacja dotyczy ENA dotyczącego dostarczenia osoby skazanej na dożywocie. W takiej sytuacji dostarczenie tej osoby może być uzależnione od tego, czy w świetle prawa państwa występującego z wnioskiem, istnieje możliwość przedterminowego zwolnienia takiej osoby lub inna forma weryfikacji wyroku przed upływem 20 lat od jego uprawomocnienia się, albo praktyczna możliwość ubiegania się o darowanie reszty kary.

Trzeci warunek jest związany z obywatelstwem osoby, której dotyczy nakaz aresztowania, wydany w związku z prowadzonym dochodzeniem. Jeśli jest ona obywatelem państwa, do którego wniosek o dostarczenie jest skierowany, państwo to może uzależnić jego wykonanie od uzyskania zapewnienia, że osoba ta zostanie, po zakończeniu postępowania karnego, zwrócona temu państwu w celu odbycia tam kary pozbawienia wolności (art. 5).

Ramowa decyzja zobowiązuje ponadto kraje członkowskie do określenia we własnych przepisach, jaki organ sądowy jest upoważniony do wydawania europejskich nakazów aresztowania i ich wykonywania oraz który organ centralny zobowiązany będzie do udzielania pomocy właściwym organom sądowym, a także do powiadomienia o tym Sekretariatu Rady (art. 6).

Szczegółowo przewiduje ponadto, jakie informacje powinien zawierać europejski nakaz aresztowania, zastrzegając równocześnie, że musi być on przetłumaczony co najmniej na jeden z oficjalnych języków państwa członkowskiego, który ma go wykonać (art. 7). Dopuszcza się możliwość wykorzystania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w sytuacji, gdy miejsce pobytu poszukiwanej osoby nie jest znane<sup>39</sup>. Decyzja określa również dokładnie procedurę dostarczenia (art. 9-10), prawa osoby, której nakaz dotyczy<sup>40</sup> (art. 11), zasady tymczasowego aresztowania (art. 12),

---

<sup>39</sup> Charakterystyczne jest przy tym, że nawet w razie wystąpienia przeszkody prawnej w realizacji ENA można odmówić zatrzymania poszukiwanej osoby, niemniej państwo zobowiązane jest przestać informację dotyczącą jej miejsca pobytu.

<sup>40</sup> Do bycia poinformowanym o nakazie i jego treści oraz możliwości wyrażenia zgody na dostarczenie, prawa do pomocy adwokata oraz tłumacza.

warunki ważności zgody osoby, której dotyczy nakaz aresztowania i rezygnacji przez nią ze skorzystania z zasady specjalności, o której mowa w art. 27 (2) omawianej decyzji<sup>41</sup>.

Należy dodać, że możliwość dostarczenia nie jest uzależniona od wyrażenia zgody przez osobę podejrzaną lub skazaną. Niemniej jednak w przypadku jej nie wyrażenia, osoba taka ma prawo do tego by być wysłuchaną przez właściwy organ sądowy (art. 14 oraz art. 19). Decyzja ramowa określa ponadto szczegółowo tryb oraz terminy wydania i wykonania europejskiego nakazu aresztowania (art. 15 i art. 17) oraz terminy dostarczenia osoby (art. 23) dopuszczalne podstawy opóźnienia dostarczenia (24), reguluje kwestie tranzytu dostarczanej osoby przez terytorium innego państwa członkowskiego (art. 25) oraz dalszego dostarczenia takiej osoby do innego państwa członkowskiego. Zastrzega się przy tym, że wniosek ekstradycyjny państwa spoza Unii, dotyczący dostarczonej osoby nie może być zrealizowany bez zgody państwa, które wykonało europejski nakaz aresztowania (art. 28).

Istotne są też postanowienia dotyczące zasady specjalności. W świetle art. 27 decyzji ramowej państwa członkowskie mogą ogólnie zdecydować, poprzez notyfikację skierowaną do Sekretariatu Rady, że w stosunkach z innym krajem członkowskim zrezygnują - przy zachowaniu wzajemności - z korzystania z zasady specjalności, co oznacza danie zgody na ściganie lub karanie sprawcy również w związku z popełnieniem - przed dostarczeniem - innych przestępstw niż wskazane w ENA, chyba że w konkretnej sprawie właściwy organ sądowy postanowi inaczej (art. 27 ust. 1). Gdy jednak brak jest takiej notyfikacji nie można prowadzić dochodzenia lub wykonać kary wobec dostarczonej osoby za inne przestępstwo niż wskazane w ENA (art. 17 ust. 2). Zakaz ten nie ma jednak zastosowania we wspomnianym wyżej przypadku rezygnacji z tej zasady przez osobę, której dotyczy ENA (art. 13 ust. 1), w przypadku gdy taka osoba, nie skorzysta z możliwości opuszczenia terytorium państwa, do którego została dostarczona, w przeciągu 45 dni od zwolnienia lub do niego powróci albo gdy przestępstwo inne, niż wskazane w ENA, nie jest karane pozbawieniem wolności (art. 27 ust. 3).

---

<sup>41</sup> To znaczy rezygnacji z zastrzeżenia, że w wyniku dostarczenia może być prowadzone postępowanie wyłącznie za określone przestępstwo lub wykonany określony wyrok.

Decyzja zawiera także normy kolizyjne w razie, gdy kilka państw w jednej sprawie wydało europejskie nakazy aresztowania lub występuje kolizja takiego nakazu z wnioskiem ekstradycyjnym z państwa spoza Unii. Szczególną rolę wyznacza się przy tym Eurojustowi, który udziela w takim przypadku konsultacji organom sądowym państwa członkowskiego, właściwym do wykonania nakazu. Zastrzega się równocześnie, że zawarte w decyzji przepisy kolizyjne nie mogą stać na przeszkodzie realizacji obowiązków państw członkowskich wobec Międzynarodowego Trybunału Karnego (art. 16).

Decyzja ramowa dopuszcza także możliwość (na wniosek państwa, które wydało nakaz lub z własnej inicjatywy) zajęcia mienia sprawcy, w przypadku gdy ma ono służyć jako dowód w sprawie lub zostało uzyskane w wyniku przestępstwa (art. 29).

W postanowieniach końcowych decyzja ramowa określa szczegółowo stosunek jej postanowień do innych instrumentów prawnych. I tak w świetle przepisu art. 31 od 1 stycznia 2004 roku jej postanowienia zastąpią w stosunkach między krajami członkowskimi, wszystkie dotychczasowe uregulowania konwencyjnego dotyczące ekstradycji. Do 31 grudnia wszystkie państwa członkowskie mają obowiązek dostosowania swego prawa do wymogów decyzji ramowej<sup>42</sup>.

7. Omawiane decyzje ramowe mogą odegrać istotną rolę w zwalczaniu przestępstw terrorystycznych, aczkolwiek implementacja ich postanowień w prawie krajowym nie wydaje się być sprawą prostą. Źródłem potencjalnych trudności może być przede wszystkim brak synchronizacji pomiędzy definicją przestępstw objętych regulacją decyzji ramowej w sprawie zwalczania terroryzmu a katalogiem przestępstw związanych z terroryzmem, w stosunku do których może być wydany ENA bez spełnienia warunku podwójnej karalności.

Ponadto, niektóre z przepisów, zwłaszcza decyzji ramowej dotyczącej ENA, są w wysokim stopniu skomplikowane, tak że ich przełożenie na język realiów krajowych może sprawiać poważne trudności.

Implementacja obu dyrektyw w polskim systemie prawnym wymagać będzie wielu zmian ustawodawczych. Rozważenia wymaga przede wszystkim kwestia

---

<sup>42</sup> Dłuższy termin do 31 grudnia 2008 wyznaczono tylko Austrii.

zdefiniowania w naszym prawie karnym przestępstwa terrorystycznego zgodnie w wymogami Konwencji. Wprawdzie zakres kryminalizacji w obowiązującym kodeksie karnym pokrywa się w dużym stopniu z zakresem przewidzianym w omawianej decyzji ramowej, niemniej jednak pewne typy czynów wymagają dla spełnienia wymogów decyzji istotnego uzupełnienia. Dotyczy to np. art. 166 k.k., w którym mowa jest tylko o statku wodnym lub powietrznym, podczas gdy w odpowiednim typie przestępstwa przewidzianym w art. 1 ust. f decyzji ramowej, również „o innym środku transportu”.

Także treść art. 171 k.k. nie odpowiada zakresowi kryminalizacji dla podobnego typu przestępstwa przewidzianego w art. 1 pkt. g decyzji ramowej. Wprowadzenie odpowiednich zmian w zakresie kryminalizacji może być przeprowadzone albo poprzez odpowiednią nowelizację kodeksu karnego, albo w drodze oddzielnej ustawy dotyczącej przestępstw prawa międzynarodowego. Wydanie takiej ustawy jest postulowane w związku z implementacją Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego.

Celowe wydaje się też rozważenie możliwości ujęcia w takiej ustawie nie tylko zbrodni podlegających jurysdykcji MTK, lecz również innych najpoważniejszych przestępstw prawa międzynarodowego, włączając w to przestępstwo terroryzmu.

Konieczne będzie ponadto wprowadzenie odpowiedzialności prawnej osób prawnych w przypadku wszystkich przestępstw określonych w omawianej decyzji, albo w formie odpowiedzialności karnej, albo administracyjnej jak to ma obecnie miejsce m.in. w przypadku przestępstw przeciwko środowisku naturalnemu człowieka.

Przewidziane w prawie polskim sankcje za przestępstwa, które mogą być kwalifikowane jako terrorystyczne, przewidują karę pozbawienie wolności i w większości wypadków spełniają wymogi progowe przewidziane w decyzji. Pożądane wydaje się jednak uzupełnienie naszego prawa (aczkolwiek nie necessarily prawa karnego) o przewidziane w decyzji ramowej specyficzne sankcje, które mogą mieć zastosowanie do osób prawnych.

Znacznie dalej idących zmian wymaga nasza procedura karna, w związku z implementacją decyzji ramowej dotyczącej ENA oraz dostarczenia. Propozycje oddzielnego, szczegółowego uregulowania tej instytucji w przypadku, gdy z

wnioskiem o dostarczenie zwraca się międzynarodowy trybunał karny, były wielokrotnie zgłaszane w doktrynie w związku z pracami dostosowawczymi związanymi z ratyfikacją Statutu MTK<sup>43</sup>. Stracił przy tym na aktualności - co warto podkreślić - często podnoszony argument, że o „dostarczeniu” mówimy w przypadku, gdy chodzi o wniosek międzynarodowego trybunału karnego, zaś o ekstradycji -w stosunkach między państwami. W omawianej decyzji ramowej „dostarczenie” jako forma dalece uproszczonej i odformalizowanej ekstradycji (wydania) funkcjonować ma też między państwami, chociaż nie wszystkimi, lecz tylko tymi, które darzą się wzajemnym zaufaniem, jak np. kraje członkowskie UE.

Najistotniejsze jest jednak szczegółowe uregulowanie podstaw wydania ENA oraz warunków jego wykonania, bez którego stosowanie w przyszłości tej instytucji nie będzie możliwe. Z uwagi na duży nakład pracy, jakiego wymaga właściwe przygotowanie tej regulacji prawnej, prace powinny rozpocząć już teraz, bez czekania na nasze przystąpienie do UE.

---

<sup>43</sup> Por. w szczególności: M. Płachta, Ratyfikacja Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego w Świetle Prawa polskiego. Gdańskie Studia Prawnicze, 2000, t. VII, s. 423. M. Płachta. Problem ratyfikacji przez Polskę Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, Palestra 1999, nr 5-6, s. 122.