

Legislacja antyterrorystyczna w Polsce i na świecie

W związku z podjęciem przygotowań do stworzenia polskiego ustawodawstwa antyterrorystycznego celowym wydaje się przeprowadzenie analizy tego typu aktów prawnych, obowiązujących w krajach, które mają większe niż Polska doświadczenia w dziedzinie przeciwdziałania terroryzmowi.

Dla realizacji tego zadania podjęto działania mające na celu zgromadzenie wiedzy o podstawowych założeniach dotyczących prawodawstwa antyterrorystycznego w USA, Wielkiej Brytanii, Francji i Czechach.

1. STANY ZJEDNOCZONE

Ustawa o Zjednoczeniu i Wzmocnieniu Ameryki przez Dostarczenie Odpowiednich Narzędzi dla Przechwytywania i Przeciwdziałania Terroryzmowi (The Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism – USA PARTIOT) jest częścią odpowiedzi Kongresu USA na wydarzenia 11 września 2001 r.

Ustawa ta składa się z 10 tytułów, które, między innymi:

- dają służbom federalnym odpowiedzialnym za bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz służbom wywiadowczym większe (co najmniej tymczasowe) uprawnienia w dziedzinie gromadzenia dowodów i przekazywania ich innym służbom, ze szczególnym uwzględnieniem komunikacji telefonicznej i elektronicznej;
- wprowadzają poprawki do federalnego ustawodawstwa związanego ze zwalczaniem prania brudnych pieniędzy, szczególnie dotyczącego transakcji międzynarodowych,
- penalizują nowe kategorie przestępstw na poziomie federalnym, zwiększają kary za istniejące przestępstwa spenalizowane na poziomie federalnym, usprawniają istniejące procedury karne ze szczególnym uwzględnieniem aktów terrorystycznych,
- modyfikują ustawy imigracyjne, wzmacniając zdolność władz federalnych do zapobiegania wjazdom zagranicznych terrorystów na terytorium USA, do zatrzymywania zagranicznych terrorystów, do deportowania zagranicznych terrorystów oraz do łagodzenia skutków imigracyjnych dla zagranicznych ofiar ataków z 11 września 2001 r.,
- autoryzują zmiany strukturalne dla wzmocnienia służb imigracyjnych, służb odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz służb wywiadowczych w celu efektywniejszego przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym.

Tytuły (rozdziały) Patriot Act:

- I. Wzmacnianie Bezpieczeństwa Wewnętrznego przeciwko Terroryzmowi,
- II. Wzmocnione Procedury Nadzoru Operacyjnego (Użycia Technik Specjalnych),
- III. Ustawa o Zwalczaniu Międzynarodowego Procederu Prania Brudnych Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu z 2001 r.,

- A. Międzynarodowe Przeciwdziałanie Praniu Brudnych Pieniędzy i związane środki,
 - B. Poprawki do Ustawy o Tajemnicy Bankowej,
 - C. Przestępstwa przeciwko Walucie Narodowej i Ochrona,
- IV. Ochrona Granicy,
 - A. Ochrona Granicy Północnej,
 - B. Wzmocnione Przepisy Imigracyjne,
 - C. Zachowanie Przywilejów Imigracyjnych dla Ofiar Terroryzmu,
- V. Usuwanie Przeszkód w Dochodzeniach ws. Terroryzmu,
- VI. Opieka nad Ofiarami Terroryzmu, Oficerami Bezpieczeństwa Publicznego oraz ich Rodzinami,
 - A. Pomoc Rodzinom Oficerów Bezpieczeństwa Publicznego,
 - B. Poprawki do Ustawy o Ofiarach Przestępstw z 1984 r.,
- VII. Wzmocniona Wymiana Informacji w celu Ochrony Infrastruktury Krytycznej,
- VIII. Wzmocnienie Prawa Kryminalnego przeciwko Terroryzmowi,
- IX. Wzmocniony Wywiad,
- X. Różne.

2. WIELKA BRYTANIA

Współczesne kontr-terrorystyczne ustawodawstwo brytyjskie datuje się od 2000 r., kiedy została uchwalona Ustawa o Terroryzmie z 2000 r. Była ona odpowiedzią na zmieniające się zagrożenie terroryzmem i zastąpiła wcześniejsze, tymczasowe regulacje odnoszące się przede wszystkim do Irlandii Północnej.

Najważniejsze przepisy ustawodawstwa antyterrorystycznego w Wielkiej Brytanii, zawarte w 4 ustawach antyterrorystycznych:

- proskrypcja (wpisywanie na listę organizacji nielegalnych) organizacji terrorystycznych – zakaz działania na terytorium Wielkiej Brytanii,
- wzmocnione uprawnienia służb policyjnych:
 - szerokie uprawnienia do zatrzymywania i przeszukiwania osób i mienia,
 - prawo do zatrzymywania podejrzanych bez nakazu sądu na 28 dni (wprowadzone Ustawą o Terroryzmie z 2006 r.)
- penalizacja nowych przestępstw kryminalnych:
 - podżeganie do popełnienia aktu terroryzmu,
 - zachęcanie do stosowania terroryzmu – gloryfikowanie terroryzmu lub pośrednie namawianie do stosowania takich metod,
 - dystrybucja propagandowych materiałów terrorystycznych,
 - działania mające na celu przygotowanie ataku terrorystycznego
 - szukanie możliwości szkolenia lub szkolenie terrorystów na terytorium kraju lub poza jego granicami,
 - dostarczanie wiedzy lub szkolenia w użyciu broni, materiałów wybuchowych, substancji chemicznych, biologicznych lub nuklearnych,
- wzmocnienie przepisów mających na celu finansowanie terroryzmu, stworzenie możliwości gromadzenia i wymiany pomiędzy instytucjami rządowymi informacji koniecznych dla przeciwdziałania terroryzmowi,
- usprawnienie istotnych procedur imigracyjnych,

- zapewnienie bezpieczeństwa przemysłowi lotniczemu i nuklearnemu,
- wzmocnienie środków zabezpieczających w stosunku do niebezpiecznych substancji które mogą zostać użyte przez terrorystów,
- wprowadzenie „nakazów kontrolnych” w stosunku do osób podejrzanych o terroryzm, zarówno obywateli Wielkiej Brytanii, jak i obcokrajowców; „nakaz kontroli” daje możliwość nałożenia na osobę ograniczeń jej swobód – od zakazu konkretnych dostępu do konkretnych rzeczy lub usług (takich jak dostęp do Internetu) i zakazu spotykania się z konkretnymi osobami do nałożenia ograniczeń poruszania się.

3. FRANCJA

Francja jest jednym z krajów posiadających najdłuższe doświadczenia w zwalczaniu terroryzmu o podłożu islamistycznym. W kraju tym stwierdzono, że dla pełnej efektywności systemu sądowego w aspekcie przeciwdziałania terroryzmowi konieczne jest połączenie elementu prewencyjnego z elementem represyjnym.

Kluczowym elementem francuskiego systemu jest Ustawa z 9 września 1986 r. uchwalona po fali ataków terrorystycznych w latach 1985-1986. Przyjęte wtedy przepisy są w sposób szczególny dostosowane do natury przestępstw terrorystycznych i przestępczości zorganizowanej.

We francuskim systemie prawnym terroryzm został zdefiniowany jako kombinacja pojęcia przestępstwa z „indywidualnym lub kolektywnym działaniem, którego celem jest zakłócenie porządku publicznego poprzez zastraszenie lub terror”. Zaistnienie terrorystycznego aspektu przestępstwa pociąga za sobą wzrost surowości kary i wydłużenie maksymalnej długości kary.

Trzy podstawowe aspekty francuskiego systemu prawnego w odniesieniu do zwalczania terroryzmu to:

- istnienie szczególnej kategorii przestępstw, które umożliwia likwidację struktur wsparcia terrorystów i ich współników, a także zapobieganie atakom w fazie ich przygotowania (przygotowanie ataku traktowane jest jako samodzielne przestępstwo),
- wprowadzenie szczególnych przepisów proceduralnych przy rozpatrywaniu przestępstw o charakterze terrorystycznym:
 - możliwość zatrzymania podejrzanego na 96 godzin (w porównaniu z 48 w odniesieniu do zwykłych przestępstw), które w wypadku zagrożenia bezpośredniego atakiem może zostać wydłużone do 6 dni,
 - dopuszczenie do kontaktu z obrońcą dopiero po 72 godzinach zatrzymania,
 - rozszerzone uprawnienia w zakresie nadzoru operacyjnego i stosowania technik specjalnych,
 - możliwość stosowania instytucji anonimowego świadka oraz anonimowego oficera prowadzącego sprawę,
- wyspecjalizowanie sądów przeznaczonych dla rozpatrywania kwestii przestępstw terrorystycznych:

- centralizacja prokuratury, pionu dochodzeniowego oraz sędziów (wyznaczenie 7 konkretnych biur prokuratora publicznego i 7 magistratów – biur – dochodzeniowych),
- prowadzenie spraw wyłącznie przez zawodowych sędziów – bez ławy przysięgłych stosowanej w odniesieniu do zwykłych przestępstw.

4. CZECHY

Odmienne rozwiązania prawne w odniesieniu do przeciwdziałania terroryzmowi zastosowane zostały w Republice Czeskiej. Kraj ten, podobnie jak Polska, ma niewielkie doświadczenia w zwalczaniu terroryzmu.

Z tego względu, zamiast tworzenia kompleksu przepisów prawnych regulujących obszary zapobiegania, zwalczania i minimalizacji skutków terroryzmu, czeskie ustawodawstwo skupione zostało na procesie tworzenia w pełni wydolnego systemu przeciwdziałania terroryzmowi. Tak zatem ustawa czeska przyjęła formę Narodowego Planu Działań dla Zwalczania Terroryzmu. Ustawa ta jest aktualizowana w określonych odstępach czasu, wraz z postępem prac przewidzianych jej zapisami.

Ustawa składa się z kilku części:

- „Narodowy Plan Działań jako Wyraz Zaangażowania Republiki Czeskiej z Międzynarodową Koalicją Antyterrorystyczną”,
- „Społeczność Międzynarodowa w Zwalczaniu Terroryzmu”,
- „Przegląd Środków Stosowanych przez Republikę Czeską w Zwalczaniu Terroryzmu” – część ta uporządkowana została według listy celów, których osiągnięcie jest konieczne dla efektywnego przeciwdziałania terroryzmowi, każdemu celowi towarzyszy lista środków używanych w celu jego realizacji, środków, które powinny zostać wdrożone oraz przewidywany termin realizacji – wraz ze wskazaniem podmiotu odpowiedzialnego za realizację; wśród wspomnianych celów w wersji ustawy z 2004 r. wyróżnione zostały następujące grupy:
 - aktywny udział w działaniach międzynarodowej koalicji antyterrorystycznej,
 - zwalczanie terroryzmu w Czechach we współpracy z krajami UE, USA i Kanadą,
 - implementacja porozumień międzynarodowych,
 - systematyczna poprawa wydajności systemu przeciwdziałania terroryzmowi (rozpisana na szczegółowe zadania organizacyjne, związane z współpracą międzynarodową służb, zwalczanie zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego, poprawę działania służb specjalnych, etc.),
 - ochrona systemów informacyjnych, polityka komunikacji z mediami,
 - kontrola importu i eksportu sprzętu wojskowego, broni przeznaczenia cywilnego i materiałów podwójnego zastosowania,
 - zwalczanie finansowania terroryzmu,
 - zaostrzenie środków bezpieczeństwa na lotniskach oraz na pokładzie statków powietrznych,

- obrona cywilna i system zarządzania kryzysowego w Zintegrowanym Systemie Ratowniczym,
 - obszar migracji, azylu i cła,
- obszary zainteresowania Republiki Czeskiej na świecie,
- środki przeciwko recesji ekonomicznej.
- „Finansowanie Agendy Antyterrorystycznej określonej w Narodowym Planie Działań dla Zwalczania Terroryzmu”.

3. POTRZEBA UREGULOWAŃ PRAWNYCH W ZAKRESIE PRZECIWDZIAŁANIA TERRORYZMOWI W POLSCE

Do najważniejszych kwestii, które wymagają uregulowania w procesie tworzenia ustawodawstwa antyterrorystycznego w Polsce zaliczyć można między innymi:

- utworzenie listy organizacji terrorystycznych, których działalność na terytorium RP jest nielegalna,
- ustanowienie procedur koordynacji przeciwdziałania terroryzmowi i zwalczania terroryzmu,
- stworzenie wspólnej bazy informacji związanych z terroryzmem i osobami związanymi z terroryzmem,
- stworzenie systemu wymiany i obiegu informacji dotyczących terroryzmu działań związanych jego zwalczaniem (ze względu na wielość służb i instytucji gromadzących takie informacje w sytuacji nakładania się kompetencji),
- ochrona placówek dyplomatycznych RP w regionach szczególnie zagrożonych atakami terrorystycznymi,
- współpraca służb i instytucji odpowiedzialnych za przeciwdziałanie terroryzmowi z sektorem prywatnym,
- spenalizowanie przestępstw związanych z:
 - zachęcaniem do stosowania terroryzmu (gloryfikowaniem terroryzmu lub pośrednim namawianiem do stosowania takich metod),
 - dystrybucją propagandowych materiałów terrorystycznych,
 - szukaniem możliwości szkolenia lub szkoleniem terrorystów na terytorium RP,
- wprowadzenie zaostrzonych procedur imigracyjnych w odniesieniu do osób podejrzewanych o związki z terroryzmem,
- zapewnienie bezpieczeństwa przemysłowi lotniczemu i wykorzystującemu substancje radioaktywne,
- wzmocnienie środków zabezpieczających w stosunku do niebezpiecznych substancji, które mogą zostać wykorzystane przez terrorystów oraz w stosunku do obiektów, w których są one przechowywane i przetwarzane,
- wzmocnienie procedur bezpieczeństwa systemów informacyjnych, które mogą być przedmiotem ataków cyber-terrorystycznych,

- wprowadzenie stosownych procedur komunikacji ze społeczeństwem i polityką wobec środków masowego przekazu w sytuacji wzrostu zagrożenia atakiem terrorystycznym oraz w sytuacji zaistnienia ataku terrorystycznego,
- oddanie strzału ratunkowego, który z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością będzie miał skutek śmiertelny, jeśli jest to jedyny środek do odparcia bezpośredniego zagrożenia życia lub ciężkiego zranienia,
- użycie granatów i materiałów wybuchowych w sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia lub ciężkiego zranienia.