

SYSTEM PRZECIWDZIAŁANIA FINANSOWANIA TERRORYZMU W UJĘCIU REGULACJI MIĘDZYNARODOWYCH

Zagadnienia wstępne

Przez ostatnie dwa wieki, historia ludzkości poznała zjawisko terroryzmu w sposób szczególnie dotkliwy. Było i niestety nadal jest wiele powodów, jakimi mogą kierować się terroryści, m.in. polityczne, narodowo-wyzwoleńcze, religijne¹. Wszystkie tego rodzaju działania charakteryzują się stosowaniem przemocy w celu osiągnięcia pożądaných celów. Początkowo atakowane były konkretne osoby, które to sprawowały władzę, np. książęta, carowie, czy urzędnicy państwowi².

Wiek XX przyniósł zmianę jakościową tego fenomenu. Zakresem działań zostały objęte całe zbiorowiska ludzkie, i to niezależnie od ich stopnia zaangażowania w konflikt. W takich sytuacjach ludzie najczęściej godzą się na ograniczenie ich swobód obywatelskich i praw, na wprowadzenie różnego rodzaju ograniczeń, byle tylko odzyskać poczucie bezpieczeństwa. Jest to nieustająca walka organów ścigania z ugru-

-
- 1 Por. m.in. J. Karczewski, Społeczne przesłanki terroryzmu, (w:) Jednostka i społeczeństwo wobec zagrożeń terroryzmem, Biuro Informacji Rady Europy, Biuletyn 2002, nr 1, s. 39 i nast.
 - 2 Szerzej na ten temat zob. K. Jałoszyński, Zagrożenia terroryzmem w wybranych krajach Europy Zachodniej oraz Stanach Zjednoczonych, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2001, s. 9 i nast.

powaniami terrorystycznymi. Właśnie ta wielopostaciowość jest czynnikiem zaskakującym badaczy. Terroryzm staje się jednym ze sposobów osiągnięcia celów przez różne grupy społeczne, i to zarówno o zasięgu lokalnym, jak i globalnym.

Ponadto, sam termin terroryzm nastręcza ogromne problemy interpretacyjne³. Różnorodność tego zjawiska utrudnia stworzenie jego syntetycznej definicji. Najczęściej tworzone są definicje kazuistyczne, które w sposób enumeratywny określają, co należy uznawać za takie zachowania (z reguły jest to katalog stosownych czynów zabronionych). Wskazuje się, że są dwa podstawowe jego elementy. Po pierwsze – jest to stosowanie przemocy oraz generowany w ten sposób strach w celu wymuszenia na władzy określonych ustępstw. Po drugie, są nimi szczególne motywy sprawców (polityczne, religijne, itp.)⁴.

Tego rodzaju zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania państwa, jego organów i obywateli stanowi ogromne wyzwanie zarówno dla władz pojedynczych państw, jak i dla całej społeczności międzynarodowej. Prace w tym kierunku były podejmowane już na początku ubiegłego wieku przez Ligę Narodów⁵. W trakcie jej obrad – jako pierwsza – została uchwalona 16 listopada 1937 r. konwencja „O zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu”. Jednak, nie weszła ona w życie, gdyż tylko jedno państwo ją ratyfikowało.

W kolejnych latach (zwłaszcza w połowie XX wieku), powstało szereg konwencji, których celem było zwalczanie terroryzmu w wybranych aspektach działalności międzynarodowej. Tymi obszarami były:

- 3 Por. A. Górbieł, *Prawnomiędzynarodowe aspekty terroryzmu*, (w:) K. Sławik (red.), *Terroryzm. Aspekty prawno-międzynarodowe, kryminalistyczne i policyjne*, Polski Dom Wydawniczy Ławica, Poznań 1993, s. 22–28, K. Jałoszyński, *op. cit.*, s. 10 oraz S. Pikulski, *Prawne środki zwalczania terroryzmu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2000, s. 10–13.
- 4 Zob. S. Pikulski, *op. cit.*, s. 20–21.
- 5 W dniu 10 października 1936 r. wydana została rezolucja mówiąca o potrzebie zakazania jakiegokolwiek formy przygotowania lub dokonania zamachu terrorystycznego na życie lub wolność osoby uczestniczącej w pracach zagranicznych przedstawicielstw oficjalnych i służb. Zob. J. L. Michaluk, *Definicja terroryzmu międzynarodowego*, *Ruch PES* 1993, nr 4, s. 67–68.

transport powietrzny⁶, morski⁷, branie zakładników⁸ czy ochrona osób o szczególnym statusie⁹. Zabraniały one takich zachowań, które były najczęściej popełniane w danym okresie czasu. Należy zwrócić uwagę na jeden podstawowy fakt. Konwencje te najczęściej zobowiązywały państwa–strony do kryminalizowania różnego rodzaju zachowań w swoich ustawodawstwach wewnętrznych. Ponadto starały się one unieemożliwić terrorystom znalezienia bezpiecznego miejsca schronienia poprzez stosowanie instytucji ekstradycji oraz zasady *aut dedere aut judicare* – albo wydaj, albo osądź. W powszechnym mniemaniu były to skuteczne instrumenty w walce z terroryzmem – nastawione na karanie pojedynczych sprawców aktów terrorystycznych.

Zwalczanie finansowania terroryzmu

Takich środków nigdy nie można było uznać za wystarczające¹⁰. Historia ludzkości pokazała, że terroryści zawsze mogą liczyć na rządy „zaprzyjaźnionych” państw, które nie tylko wspierają ich finansowo czy logistycznie, ale również szkolą. Dlatego też – jak się wydaje ze wszech miar słusznie – dodano inny kierunek zwalczania terroryzmu.

- 6 Dla przykładu należy wymieść: Konwencję z 14 września 1963 r. w sprawie przestępstw i niektórych czynów popełnianych na pokładzie statków powietrznych (Dz.U. 1971, Nr 15, poz. 147); Konwencję z 16 grudnia 1970 r. o zwalczaniu bezprawnego zawiadnięcia statkami powietrznymi (Dz.U. 1972, Nr 25, poz. 182); Konwencja z 23 września 1971 r. o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego (Dz.U. 1976, Nr 8, poz. 37).
- 7 M.in. Konwencja z 29 kwietnia 1958 r. o morzu pełnym; Konwencja z 10 marca 1988 r. w sprawie przeciwdziałania bezprawnym aktom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej; Konwencja Rady Europy z 27 stycznia 1977 r. o zwalczaniu terroryzmu (Dz.U. 1996, Nr 117, poz. 557). Szerzej na temat tej ostatniej zob. J. Trawczyński, Europejska Konwencja o zwalczaniu terroryzmu, Przegląd Policjny 1997, nr 7, s. 90–92.
- 8 M.in. Konwencja z 17 grudnia 1979 r. o zakazie brania zakładników. Szerzej na ten temat zob. B. Wierzbicki, Przestępstwo brania zakładników w prawie międzynarodowym, Sprawy Międzynarodowe 1983, nr 12.
- 9 M.in. Konwencja z 14 grudnia 1973 r. o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom (Dz.U. 1983, Nr 37, poz. 168).
- 10 Ciągłe trwają prace w ramach ONZ nad szukaniem nowych środków i kierunków działania. Por. M. Plachta, Prace ONZ nad nowymi konwencjami o zwalczaniu terroryzmu: dwa modele instrumentów międzynarodowych, (w:) Jednostka i społeczeństwo wobec zagrożeń terroryzmem, Biuro Informacji Rady Europy, Biuletyn 2002, nr 1, s. 97 i nast.

Zwrócono uwagę na aspekt ekonomiczny tego zjawiska, a dokładnie na przeciwdziałanie jego finansowaniu. Należy podkreślić, że jest on uzupełnieniem istniejących środków prawnych, i to zarówno na poziomie prawa wewnętrznego, jak i międzynarodowego¹¹.

Terroryzm jest przedsięwzięciem kosztownym i ryzykownym. Osoby podejmujące się takiej działalności posługują się najczęściej bronią i materiałami wybuchowymi w celu stworzenia atmosfery zastraszenia. Są to przedmioty podlegające ścisłej reglamentacji ze strony władz, trudno je zdobyć drogami legalnymi. Dlatego też terroryści zaopatrują się w nie na czarnym rynku. W związku z tym potrzebne są dodatkowe środki, np. na korumpowanie urzędników zajmujących się wydawaniem stosownych zezwoleń, fałszerstwem dokumentów przewozowych, czy tzw. deklaracji kraju końcowego przeznaczenia broni opuszczających kraj ich produkcji lub składowania. Kosztowne są również inne przejawy funkcjonowania grupy terrorystycznej i jej członków, np. związane z ich ochroną przed organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Ponadto, wielkość środków pozostających w dyspozycji takich ugrupowań rzutuje na liczbę i ciężar gatunkowy podejmowanych zamachów.

W zależności od charakteru i rozmiarów działalności, można przyjąć, iż są one finansowane zarówno ze źródeł legalnych, jak i nielegalnych¹². Potrzebne pieniądze są zbierane przez różnego rodzaju organizacje pozarządowe, partie polityczne, stowarzyszenia, fundacje, akcje humanitarne, osoby prywatne¹³. Angażowane bywają również legalnie działające przedsiębiorstwa, które są własnością osób związanych z ugrupowaniami terrorystycznymi. Albo zbiórka ta jest „otwarcie” prowadzona na cele, np. świętej walki z niewiernymi, albo też pieniądze te są zbierane pośród diaspory za granicami rodzimego państwa w celach charytatywnych lub humanitarnych, które to następnie są sprzeniewierzone i przekazywane terrorystom.

11 Por. K. Liedel, Zwalczanie finansowania terroryzmu, Jurysta 2003, nr 2, s. 3 i nast.

12 Por. E. W. Pływaczewski, M. Kędziński, Wybrane aspekty współczesnego terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, (w:) Jednostka i społeczeństwo wobec zagrożeń terroryzmem, Biuro Informacji Rady Europy, Biuletyn 2002, nr 1, s. 30–35.

13 O wskazanym zakresie podmiotowym mówi m.in. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych 51/210 z 17 grudnia 1996 r. w pkt 3 ppkt (f).

Często ugrupowania te sięgają również po fundusze pochodzące ze źródeł nielegalnych, np. handel ludźmi, bronią lub narkotykami, wymuszenia tzw. podatku rewolucyjnego, porwania dla okupu, przemyt, itp. Taka działalność przynosi większy dochód, ale jednocześnie wiąże się z większym ryzykiem wykrycia przez organy państwowe. Grupa posługuje się przemocą jako dobrze znanym sobie instrumentem realizowania celów. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na wzajemne powiązania pomiędzy grupami terrorystycznymi a przestępczością zorganizowaną¹⁴. Jest to rodzaj symbiozy. Grupy przestępcze często operują na czarnym rynku oferując takie towary jak broń, czy materiały wybuchowe, bądź usługi np. fałszerstwa dokumentów. Zdarzają się sytuacje, w których bojówki terrorystyczne „wynajmują się” międzynarodowym grupom przestępczym oferując swoje usługi, np. eskorta transportu narkotyków przez kontrolowane przez siebie obszary, przemyt ludzi i towarów przez granicę, itp.¹⁵

Ten ekonomiczny aspekt działalności terrorystycznej wiąże się z procederem zwanym potocznie „praniem brudnych pieniędzy”¹⁶. Jest to szczególnie widoczne w przypadku funduszy pochodzących z działalności przestępczej. W zależności od potrzeb „kontrahentów” oraz przeznaczenia, pieniądze muszą przejść odpowiednie etapy procesu legalizacji. Inne warunki powinny być spełnione w przypadku zakupu broni od oficjalnie działającej fabryki, inne w przypadku korupcji urzędnika państwowego, a jeszcze inne, gdy towary są kupowane na czarnym rynku. Tak samo jak jest to w przypadku legalizacji funduszy pochodzących z działalności zorganizowanych grup przestępczych. Do tego celu wykorzystywane są tzw. raje podatkowe albo „państwa i terytoria niewspółpracujące w zakresie zwalczania prania pieniędzy” (*Non-Cooperative Countries and Territories* – używając nomenklatury Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy¹⁷). Podobień-

14 Zob. E.W. Pływaczewski, M. Kędziński, op. cit., s. 26 i nast.

15 Na przykładzie działania procederu zwanego czarnorynkową wymianą kolumbijskiego peso oraz funkcjonowanie organizacji terrorystycznych w Kolumbii, zob. W. Filipkowski, Czarny rynek wymiany kolumbijskiego peso, Biuletyn Bankowy 2002, nr 12, s. 51.

16 Por. J.W. Wójcik, Pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu, Cz. 1, Gazeta Sądowa 2003, nr 1, s. 53 i nast.

17 Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) – dalej cytowana jako Grupa Specjalna.

stwo stosowanych metod i technik w obu procederach daje podstawy przypuszczać, iż również stosowane instrumenty prawne równocześnie będą w sposób efektywny zwalczać oba zjawiska.

Zupełnie inaczej sytuacja się przedstawia w przypadku, gdy pieniądze pochodzą ze źródeł legalnych, a dopiero na jakimś etapie posłużą do finansowania aktów terrorystycznych. Pieniądze są gromadzone w sposób zgodny z prawem, następnie za pomocą szeregu transakcji są one deponowane na rachunkach kontrolowanych przez określone ugrupowanie lub wypłacane w gotówce. Innymi słowy, pieniądze te są „czyste” na początku procesu, a stają się „brudnymi” dopiero w chwili ich wydawania, np. zakupu broni. Jest to proces odwrotny od procederu prania pieniędzy, kiedy to nielegalne fundusze są „czyszczone”. Problem polega na tym, iż trudno będzie wyraźnie rozgraniczyć zachowania zgodne z prawem od zachowań już zabronionych. Wiąże się to również z kwestią typowania podejrzanych transakcji finansowych pod kątem ich związków z terroryzmem¹⁸.

Ten nowy kierunek działań znalazł swoje odzwierciedlenie w szeregu regulacji międzynarodowych. Na pierwsze miejsce wysuwa się tutaj Konwencja z Nowego Jorku z 9 grudnia 1999 r. w sprawie zwalczania finansowania terroryzmu¹⁹. Jest ona efektem prac prowadzonych od kilku lat²⁰ na forum Narodów Zjednoczonych. Już sama Preambuła do Konwencji zawiera stwierdzenie, iż dotychczasowe akty prawa międzynarodowego bezpośrednio nie dotyczyły problemu finansowania terroryzmu. Natomiast Konwencja stawia sobie za cel ściganie, oskarżanie i skazywanie ludzi oraz organizacji, które pomagają terrorystom, zbierając dla nich potrzebne fundusze. Konwencja nawiązuje także do szeregu rezolucji Zgromadzenia Ogólnego (ZO). I tak Rezolucja ZO

18 Por. J.W. Wójcik, Rodzaje transakcji podlegających rejestracji, Cz. 2, Gazeta Sądowa 2003, nr 2, s. 54 i nast.

19 Dalej cytowana jako Konwencja. Zob. P. Duryś, F. Jasiński, Walka z terroryzmem międzynarodowym, Wybór dokumentów, Studio STO, Bielsko Biala 2001, s. 76–117. Oryginalny angielski tekst Konwencji znajduje się na stronie internetowej ONZ <http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>. Zob. Dz.U. z 2003 r., Nr 44, poz. 374.

20 Na podstawie Rezolucji 51/210 powołano komitet ad hoc, którego celem stało się opracowanie projektu konwencji międzynarodowej o zwalczaniu finansowania terroryzmu, mającej za zadanie uzupełnić istniejące w tej materii dotychczasowe regulacje międzynarodowe – na mocy Rezolucji ZO 53/108 z 8 grudnia 1998 r.

49/60 z dnia 9 grudnia 1994 r. i jej aneks zawierający Deklarację o Środkach Eliminowania Międzynarodowego Terroryzmu zachęcała państwa m.in. do pilnego dokonania przeglądu zakresu dotychczasowych postanowień prawa międzynarodowego o zapobieganiu, ściganiu i eliminowaniu terroryzmu we wszystkich jego formach i przejawach, celem zapewnienia, by działał całościowy system prawa obejmujący wszystkie aspekty przedmiotowego zjawiska.

Następna Rezolucja ZO 51/210 z 17 grudnia 1996 r., w pkt 3 ppkt (f) wzywała już wszystkie państwa do podejmowania działań celem zapobiegania i przeciwdziałania, poprzez stosowne środki krajowe, finansowaniu terrorystów i organizacji terrorystycznych. W szczególności państwa mogą przyjąć środki prawne i nadzorcze, które to mogłyby zapobiegać i przeciwdziałać przepływowi funduszy, co do których podejrzewa się, że są przeznaczone na cele działalności terrorystycznej. Doniosłości tego problemu została również zauważona przez przywódców wielu państw, którzy podpisali Deklarację Warszawskiej Konferencji w sprawie Zwalczania Terroryzmu z dnia 6 listopada 2001 r.²¹. Zobowiązania zawarte w Deklaracji dotyczyły również podejmowania działań przeciwko organizacjom i siatkom finansującym zamachy i organizacje terrorystyczne.

Unia Europejska także podjęła szereg działań zmierzających do opracowania jednolitego i wspólnego podejścia do zwalczania terroryzmu²². Wśród tych najnowszych aktów unijnych należy wymienić m.in. Rozporządzenie Rady Wspólnot Europejskich (WE) Nr 2580/2001 z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych środków restryktywnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i jednostkom w celu

-
- 21 Następujące państwa były reprezentowane: Albania, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Macedonia, Moldova, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Ukraina, Federalna Republika Jugosławii. Ponadto na konferencji uczestniczyli jako obserwatorzy przedstawiciele Białorusi, Rosji, Turcji, Stanów Zjednoczonych, a także Unii Europejskiej, Organizacji Narodów Zjednoczonych, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Paktu Północnoatlantyckiego. Szerzej na ten temat zob. S. Pawlak, Międzynarodowa współpraca w walce z terroryzmem, (w:) Jednostka i społeczeństwo wobec zagrożeń terroryzmem, Biuro Informacji Rady Europy, Biuletyn 2002, nr 1, s. 9 i nast.
- 22 Zob. także A. Grzelak, Zwalczanie terroryzmu w prawie Unii Europejskiej, (w:) Jednostka i społeczeństwo wobec zagrożeń terroryzmem, Biuro Informacji Rady Europy, Biuletyn 2002, nr 1, s. 125 i nast.

zwalczania terroryzmu²³; Decyzja Rady Nr 2001/927/WE z 27 grudnia 2001 w sprawie ustalenia listy, o której mowa w art. 2 ust. 3 Rozporządzenia Rady WE Nr 2580/2001; Wspólne stanowisko Rady z 27 grudnia 2001 r. w sprawie zwalczania terroryzmu oraz Wspólne stanowisko Rady z 27 grudnia 2001 r. w sprawie stosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu²⁴. Jednym z instrumentów wymienianym w tych aktach jest zwalczanie finansowania terroryzmu.

Jeżeli natomiast chodzi reakcję polskiego ustawodawcy, to w dniu 1 grudnia 2002 r. weszła w życie ustawa z dnia 27 września 2002 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł²⁵. Nowelizacja ta wiąże się z objęciem przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej nowego obszaru działań, jakim jest przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu. Dysponuje on odpowiednimi uprawnieniami w zakresie monitorowania transakcji pod kątem ich związków nie tylko z przestępczością zorganizowaną, ale również z działalnością terrorystyczną. Jest on odpowiednim organem również w zakresie wymiany informacji finansowych z zagranicznymi jednostkami wywiadu finansowego. W ten sposób Polska stara się dostosować regulacje krajowe do m.in. Konwencji, Rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1373 (2001)²⁶ w sprawie zwalczania terroryzmu międzynarodowego oraz 9 Specjalnych Zaleceń Grupy Specjalnej²⁷.

23 Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich nr L 344 z 2001 r.

24 O wcześniejszych inicjatywach Unii Europejskiej w obszarze zwalczania terroryzmu zob. P. Rakowski, Zapobieganie terroryzmowi i jego zwalczanie w dorobku prawnym Unii Europejskiej, Przegląd Prawa Europejskiego 2000, nr 1, s. 23–33

25 Dz.U. Nr 180, poz. 1500.

26 Szerzej na ten temat zob. P. Ogonowski, Rezolucja 1373 Rady Bezpieczeństwa ONZ w sprawie zwalczania terroryzmu międzynarodowego i jej wykonywanie, Państwo i Prawo 2003, nr 3, s. 71 i nast.

27 Dalej cytowane jako Zalecenia. Ich treść jest dostępna na oficjalnej stronie internetowej FATF http://www1.oecd.org/fatf/SRrecsTF_en.htm. W celu ustalenia stopnia przygotowania poszczególnych państw do walki z finansowaniem terroryzmu Grupa Specjalna przygotowała specjalny kwestionariusz Self-Assessment Questionnaire: FATF Special Recommendations on Terrorist Financing do przeprowadzenia samodzielnej analizy zjawiska. Dokument ten w wersji angielskiej jest dostępny na oficjalnej stronie internetowej FATF http://www1.oecd.org/fatf/SRrecsTF_en.htm). Wyniki zawarte w tych raportach zostały przekazane FATF, która to dokonała ich analizy. Zob. FATF on Money Laundering, Annual Report 2001–2002, 21 June 2001, s. 4 i nast. oraz Aneks B do tegoż raportu.

Uznając ogromną doniosłość w zakresie podejmowania działań służących zwalczaniu terroryzmu, Grupa Specjalna uzgodniła zestaw ośmiu zaleceń, które to – połączone wraz z istniejącymi już 40 Zaleceniami dotyczącymi przeciwdziałania praniu pieniędzy – określają podstawy do wykrywania, przeciwdziałania i zwalczania finansowania terroryzmu i aktów terrorystycznych. 8 Zaleceń zostało uchwalonych 31 października 2001 r. w Waszyngtonie. Bezpośrednią przyczyną był atak terrorystycznego na wieżowce *World Trade Center* w Nowym Yorku 11 września 2001 r.²⁸

W niniejszym opracowaniu zostaną przedstawione wybrane założenia będące podstawą modelowego systemu przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu oparte na regulacjach międzynarodowych.

Ratyfikacja i realizacja aktów Organizacji Narodów Zjednoczonych

W opinii ekspertów z Grupy Specjalnej, kluczowym elementem efektywnego systemu przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu jest ratyfikacja Konwencji Narodów Zjednoczonych z 1999 r. w sprawie zakazu finansowania terroryzmu. Państwa–strony powinny także podjąć niezbędne wysiłki, aby wprowadzić w życie jej postanowienia, a także zapisy towarzyszących jej Rezolucje Rady Bezpieczeństwa w tym wymienianej wcześniej Rezolucji 1373 (2001) – Zalecenie nr 1 ust. 2. Zawarte tam wzorcowe regulacje stanowią ujednoczone podejście do problemu przeciwdziałania i zwalczania tego zjawiska. Tym samym zapewniają efektywną i wspólną płaszczyznę współpracy międzynarodowej.

Założenia tej Konwencji mają dwa aspekty podstawowe: krajowy oraz międzynarodowy. Należą do nich następujące postanowienia:

28 Co więcej jedna z metod znana z procedury prania pieniędzy była wykorzystana w finansowaniu zamachu z 11 września 2001 r. – opinia wyrażona przez A. C. James'a Jr. Przed Komisją Bankową ds. Prania Pieniędzy i Terroryzmu Globalnego Senatu Stanów Zjednoczonych w dniu 26 września 2001 r. Notatka zamieszczona na oficjalnej stronie internetowej firmy konsultingowej Ernst&Young http://www.ey.com/GLOBAL?gcr.nsf/US/09-26-01_-_R_e_l_e_a_s_e_-_N_e_w_s_R_o_m_-_Ernst_&_Young_LLP.

1) obowiązek kryminalizowania zachowania polegającego na udostępnianiu lub gromadzeniu funduszy z zamiarem by zostały one wykorzystane dla celów terrorystycznych (art. 2 ust. 1 Konwencji), tak samo jak wszelkie formy stadialne i zjawiskowe takiego czynu (art. 2 ust. 5 Konwencji);

2) obowiązek ścigania i pociągania do odpowiedzialności sprawców takich czynów, a także osób prawnych, niezależnie czy będzie ona miała charakter karny, cywilny, czy administracyjny (art. 5 Konwencji);

3) monitorowanie, zabezpieczanie, zajmowanie i orzekanie przepadek lub konfiskaty przedmiotów będącymi funduszami używanych lub przeznaczonych do dokonywania aktów terrorystycznych (art. 8 i 18 Konwencji); łącznie z problematyką utworzenia i dysponowania funduszami mienia skonfiskowanego (*asset sharing*);

4) ekstradycja sprawców takich czynów, łącznie z zasadą *aut dedere aut iudicare* (art. 9 i 10 Konwencji);

5) realizacja pomocy prawnej również w kwestiach przekazywania informacji będących tajemnicą bankową (art. 12 Konwencji);

6) podejmowanie szeregu działań prewencyjnych (art. 18 Konwencji).

W dużej mierze pokrywają się one z Zaleceniami Grupy Specjalnej.

Konwencja była przedłożona do podpisania pomiędzy 10 stycznia 2000 r., a 31 grudnia 2001 r. Do dnia 19 marca 2002 r. Konwencję podpisało 132 państwa, a 24 z nich złożyło odpowiednie dokumenty ratyfikacyjne. Konwencja weszła w życie 10 kwietnia 2002 r.²⁹

Prace legislacyjne nad ratyfikacją Konwencji przez Polskę zostały zakończone, i w dniu 9 stycznia 2003 r. Sejm wyraził zgodę na jej ratyfikację, a ustawa weszła w życie 29 marca 2003 r.³⁰ Natomiast już parę

29 Na stronie internetowej Organizacji Narodów Zjednoczonych można sprawdzić bieżący status Konwencji, http://untreaty.un.org/ENGLISH/status/Chapter_xviii/treaty11.asp.

30 Ustawa z dnia 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.

miesiący wcześniej postanowienia Konwencji były już częściowo spełnione przez obowiązujący wówczas stan prawny. Zaslugą w tym względzie jest wymieniana wyżej nowelizacja ustawy z 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł³¹, która to od 1 grudnia 2002 r. służy też przeciwdziałaniu finansowania terroryzmu. To samo można powiedzieć o wprowadzaniu w życie Rezolucji Rady Bezpieczeństwa³².

Kryminalizacja finansowania terroryzmu i związanego z nim prania pieniędzy

Terminy „finansowanie terroryzmu” oraz „finansowanie aktów terrorystycznych” odnoszą się do zachowań opisanych w art. 2 Konwencji oraz §1 Rezolucji S/RES/1373(2001). Każde państwo powinno albo przewidywać w swoim systemie prawnym odrębne typy czynów karalnych odnoszących się do takich zachowań, albo móc zakwalifikować je według istniejących typów czynów zabronionych.

Można zadać sobie pytanie, w jakim stopniu polskie prawo spełnia ten warunek? Po pierwsze, w polskim prawie karnym brak jest odrębnego typu czynu zabronionego polegającego na finansowaniu terroryzmu, aktów lub organizacji terrorystycznych. Sytuacja ta może się zmienić po ratyfikowaniu Konwencji, która już w art. 2 nakłada obowiązek kryminalizowania takich zachowań. I tak, przestępstwo w rozumieniu Konwencji popełnia ten, kto dowolnymi środkami, bezpośrednio lub pośrednio, bezprawnie i umyślnie, udostępnia lub gromadzi fundusze z zamiarem by zostały one wykorzystane, albo mając świadomość, że zostaną one wykorzystane, w całości lub części, do dokonania:

31 Dz.U. Nr 116, poz. 1216 z późn. zm. – cytowana dalej jako Ustawa.

32 Dotyczy to następujących Rezolucji Rady Bezpieczeństwa S/RE/1267 (1999), S/RE/1269 (1999), S/RE/1333 (2000), S/RE/1373 (2001), S/RE/1390 (2002). Teksty wszystkich Rezolucji Rady Bezpieczeństwa są dostępne na stronie internetowej ONZ <http://www.un.org/documents/scres.htm>. Szerzej na ten temat zobacz polski raport przygotowany zgodnie z paragrafem 6 Rezolucji Rady Bezpieczeństwa z 28 września 2001 Nr 1373 – S/2001/1275 – dostępny na stronach internetowych ONZ.

- czynu stanowiącego przestępstwo, w zakresie i zgodnie z definicją zawartą w jednym z traktatów wymienionych w aneksie do Konwencji³³;
- dowolnego innego czynu mającego spowodować śmierć lub ciężki uszczerbek na zdrowiu osoby cywilnej, albo dowolnej innej osoby nie uczestniczącej aktywnie w działaniach wojennych w sytuacji konfliktu zbrojnego, jeśli celem takiego czynu, wynikającego z samego jego charakteru lub kontekstu, jest zastraszenie ludności, albo skłonienie rządu lub organizacji międzynarodowej do dokonania lub niedokonania dowolnej czynności.

Przestępstwo to nie jest zależne od faktycznego wykorzystania lub dokonania czynów o charakterze terrorystycznym. Tym samym jest to przestępstwo formalne, a istotnym elementem jest umyślność w obu postaciach zamiaru. Ponadto Konwencja zobowiązuje państwa–strony do kryminalizowania wybranych form stadialnych i zjawiskowych. Art. 2 ust. 4 Konwencji dotyczy karalnego usiłowania finansowania terroryzmu. Kolejne punkty ustępu 5 art. 2 Konwencji dotyczą odpowiednio: współsprawstwa do tego przestępstwa oraz jego usiłowania (ppkt (a)); sprawstwa kierowniczego oraz polecającego do dokonania i usiłowania (ppkt (b)); a także pomocnictwa – czyli przyczynienia się do popełnienia jednego lub większej liczby przestępstw (również ich usiłowania) przez grupę osób działających we wspólnym celu – co można zakwalifikować jako pomoc do udziału w grupie lub związku mającym na celu popełnienie przestępstwa (ppkt (c)). W przypadku pomocnictwa zaakcentowano w sposób bezpośredni umyślność (ppkt (c) (i) i (ii)), w postaci zamiaru kierunkowego (cel w postaci wspomaganie działalności przestępczej lub przestępczego celu grupy) i ewentualnego (świadomość, że grupa zamierza popełnić przestępstwo finansowania terroryzmu wg art. 2 ust. 1 Konwencji).

Po drugie, istnieje kwestia kwalifikacji tego typu zachowań w obecnym stanie prawnym w Polsce. W chwili obecnej finansowanie ter-

33 Należą do nich 8 konwencji i 1 protokół, spośród których Polska jest stroną jedynie Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, uzupełniającej Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, Montreal, 24 lutego 1988.

roryzmu można uznać za pomocnictwo z art. 18 § 3 kk.³⁴ do popełnienia czynów zabronionych o charakterze terrorystycznym (art. 115 § 20 kk.). W zależności od formy zachowania sprawcy, bądź sprawców lub zakresu podziału zadań pomiędzy poszczególne osoby, można przyjąć również kwalifikację czynu polegającego na udziale w zorganizowanej grupie lub związku mającym na celu popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym (art. 258 § 2 kk.). Niewątpliwie, przyjęcie odrębnego typu czynu zabronionego w części szczególnej kodeksu karnego rozwiązałoby ewentualne problemy interpretacyjne, związane z dalszymi elementami systemu zwalczania finansowania terroryzmu.

Na marginesie tych rozważań należy stwierdzić, że w polskiej nauce prawa karnego istnieją problemy ze stworzeniem typu czynu zabronionego, który można by było nazwać zamachem (aktem) terrorystycznym³⁵. Należy podkreślić, iż w tym względzie nastąpiła ostatnio istotna zmiana jakościowa. Otóż art. 2 pkt 7 ustawy określa akt terrorystyczny jako przestępstwo przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne (Rozdział XVI kk.), przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu (Rozdział XX kk.) oraz przestępstwa określone w art. 134 kk. (zamach na życie Prezydenta RP) oraz art. 136 kk. (napaść i znieważenie przedstawiciela obcego państwa). Jest to dość istotnie zawężony katalog rodzajów przestępstw w porównaniu z katalogami i definicjami proponowanymi przez doktrynę czy akty międzynarodowe³⁶. Ponadto, jest to definicja nie spójna z treścią art. 115 § 20 kk. Takie rozwiązanie należy uznać za niewystarczające, a tym samym ograniczające możliwość zastosowania regulacji związanych z przeciwdziałaniem finansowaniu terroryzmu.

W tym miejscu można wskazać nowy obszar zwalczania finansowania terroryzmu. Jest nim odpowiedzialność podmiotów zbiorowych

-
- 34 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.) – dalej cytowany jako kk.
- 35 Zagadnienie definicji terminów związanych z formami terroryzmu wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Szerzej na ten temat zob. K. Indecki, *Prawo karne wobec terroryzmu i aktu terrorystycznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1998, s. 284 i nast. oraz S. Pikulski, op. cit., s. 109 i nast.
- 36 Por. K. Indecki, op. cit., s. 336 i nast. oraz S. Pikulski, op. cit., s. 110–111. A także katalog zawarty w aneksie wymieniony w art. 2 ust. 1 Konwencji.

(w tym m.in. osób prawnych) za czyny zabronione³⁷. W tym wypadku odnosi się to do karania osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, które to aktywnie uczestniczą w finansowaniu terroryzmu. Często jedynym celem istnienia takich podmiotów jest posiadanie rachunku bankowego, za pomocą którego przelewane są środki finansowe. Również i w tym względzie nastąpiła istotna zmiana stanu prawnego, która przyczyni się do zwiększenia efektywności represji karnej zwłaszcza w zakresie przestępczości gospodarczej. Jest nią uchwalenie ustawy z 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary³⁸. Statuuje ona zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione popełnione m.in. przez osoby działające w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego³⁹. Ponadto w zawartym w ustawie katalogu przestępstw – za które podmioty zbiorowe ponoszą odpowiedzialność – są też i takie, które mogą być aktami terrorystycznymi – art. 16 OdpZb. Natomiast, przewidziane sankcje mają charakter majątkowy i mogą stanowić znaczną dolegliwość dla skazanego podmiotu – art. 7 OdpZb. Ustawa weszła w życie 27 listopada 2003 r.

Oprócz kryminalizacji powyższych zachowań Konwencja w art. 4 pkt (a) wskazuje by czyny te były zagrożone stosownymi karami, uwzględniającymi ich ciężar gatunkowy, pozostawiając wybór sankcji Państwom–Stronom. W tej kwestii należy odwołać się ponownie do zagrożeń ustawowych przewidzianych dla poszczególnych czynów zabronionych. Prostszy rozwiązaniem byłoby stworzenie odrębnego typu czynu zabronionego. Przy czym należy zauważyć, że ewentualne zakwalifikowanie finansowania terroryzmu jako pomocnictwa wiąże

-
- 37 Por. B. Jankowska, Odpowiedzialność karna osób prawnych, Państwo i Prawo 1996, nr 7, s. 45 i nast., A. Marek, Problem odpowiedzialności karnej przedsiębiorstw, Prokuratura i Prawo 1995, nr 5, s. 26 i nast., A. J. Szwarc, Die Strafbarkeit juristischer Personen, (w:) A. J. Szwarc, A. Wąsek (red.), Das erste deutsch–japanisch–polnische Strafrechtskolloquium der Stipendianten der Alexander von Humboldt–Stiftung, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1998, s. 208 i nast., oraz L. Tyszkiewicz, Problem odpowiedzialności karnej osób prawnych (zakładów pracy) w polskim systemie prawnym, Prace Prawnicze Uniwersytetu Śląskiego, Tom V, Katowice 1974, s. 165 i nast.
- 38 Dz.U. Nr 197, poz. 1661 – dalej cytowana jako OdpZb.
- 39 Szerzej na ten temat zob. B. Namysłowska–Gabrysiak, Odpowiedzialność karna osób prawnych, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 190 i nast.

się z możliwością zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary w stosunku do takiego sprawcy (art. 19 § 2 kk.). Zasadą jest jednak, że za pomocnictwo wymierzana jest kara w granicach zagrożenia przewidzianego za sprawstwo (art. 19 § 1 kk.).

Ponadto Zalecenie nr 2 Grupy Specjalnej wskazuje potrzebę zmian stosownych przepisów prawa krajowego tak, aby finansowanie terroryzmu stanowiło tzw. przestępstwo pierwotne w stosunku do przestępstwa prania pieniędzy (*predicate offence*). Pod tym względem polskie ustawodawstwo spełnia najsurowsze wymagania międzynarodowe, a nawet idzie dalej. Zgodnie z art. 299 § 1 kk. za przestępstwo pierwotne uważa się każdy czyn zabroniony, a więc i pomocnictwo do innych czynów zabronionych⁴⁰.

Zgłaszania transakcji podejrzanych mających związek z terroryzmem

Kolejnym elementem przeciwdziałania terroryzmowi jest monitorowanie transakcji finansowych. Jeżeli instytucje finansowe lub inne podmioty, będące podmiotem obowiązków służących przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, podejrzewają lub mają uzasadnione podstawy przypuszczać, że fundusze mają związek z, lub będą użyte dla potrzeb terroryzmu, aktów lub organizacji terrorystycznych, to powinno się od nich wymagać zgłoszenia niezwłocznie swoich podejrzeń do odpowiednich władz (Zalecenie nr 4). W ten sposób istniejące w poszczególnych państwach systemy przeciwdziałania legalizacji dochodów pochodzących z nielegalnych źródeł, służą również zwalczaniu finansowania terroryzmu. Od 1 grudnia 2002 r. obowiązki takie są nałożone również na polskie instytucje obowiązań⁴¹.

- 40 Porównaj chociażby Zalecenie nr 1 Grupy Specjalnej zawarte w katalogu 40 Zaleceń (minimalny zakres odnosi się do najpoważniejszych kategorii przestępstw) lub art. 6 ust. 2 pkt a Konwencji Narodów Zjednoczonych z Palermo 12–15 grudnia 2000 r. przeciwko ponadnarodowej przestępczości zorganizowanej.
- 41 Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 1 Ustawy należy do nich 20 typów instytucji finansowych, jak i niefinansowych, m.in. banki, kantory wymiany walut, notariusze, agencje pośrednictwa obrotu nieruchomościami, lombardy, itd.

I tak do zadań Generalnego Inspektora Informacji Finansowej należy także uzyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie informacji w trybie określonym w ustawie oraz podejmowanie działań w celu przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu (art. 4 ustawy). W szczególności ma to polegać na przekazywaniu instytucjom obowiązanych informacji o podmiotach, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że mają one związek z popełnianiem aktów terrorystycznych (art. 4 pkt 3 ustawy) oraz na współpracy z zagranicznymi instytucjami zajmującymi się zapobieganiem wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł lub przeciwdziałaniem finansowaniu terroryzmu (art. 4 pkt 7 ustawy).

Realizacją tego obowiązku jest zapis art. 16a ust. 1 Ustawy. Według niego Generalny Inspektor, na podstawie posiadanych informacji, przekazuje instytucji obowiązanej informacje o podmiotach, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że mają one związek z popełnianiem przestępstwa wymienionego w art. 2 pkt 7 ustawy (akt terrorystyczny). Ustęp 2 art. 16a ustawy nakłada na instytucje obowiązane obowiązek niezwłocznego informowania Generalnego Inspektora o prowadzeniu rachunku na rzecz tych podmiotów oraz o transakcjach, w których występuje one jako strona.

Co więcej również organy administracji rządowej i samorządowej oraz inne państwowe jednostki organizacyjne, a także Narodowy Bank Polski i Komisja Nadzoru Bankowego, w granicach swoich ustawowych kompetencji, są obowiązane udostępniać, na wniosek Generalnego Inspektora, informacje i potwierdzone kopie dokumentów niezbędnych do przeciwdziałania aktom terrorystycznym (art. 15 w zw. z art. 2 pkt 8 ustawy).

Jako najistotniejszy instrument należy wymienić możliwość wstrzymania transakcji lub blokady rachunku (art. 20a ustawy). Procedura jest taka sama jak w przypadku transakcji podejrzanych o związku z przestępstwem z art. 299 kk.⁴² Przy czym prokurator może postano-

42 Szerzej na ten temat zob. J.W. Wójcik, Kryminologiczna ocena transakcji w procesie prania pieniędzy, Wydawnictwo Twigger, Warszawa 2001, s. 442 i nast. oraz Zadania instytucji obowiązanych w przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, Poradnik dla instytucji obowiązanych, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2001, s. 59 i nast.

wieniem wstrzymać transakcję lub dokonać blokady rachunku na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 3 miesiące od otrzymania zawiadomienia, również gdy otrzymane przez niego zawiadomienie o przestępstwie, o którym mowa jest w art. 2 pkt 7 ustawy (akt terrorystyczny) pochodzi z innych źródeł (niż Generalny Inspektor) – art. 20b ustawy.

Ponadto Generalny Inspektor we własnym zakresie dokonuje analizy posiadanych informacji pochodzących z różnych źródeł również pod kątem przeciwdziałania finansowania terroryzmu. Jeżeli poweźmie on podejrzenie popełnienia przestępstw określonych jako akt terrorystyczny, to zawiadamia on prokuratora o swoich podejrzeniach oraz przekazuje mu materiały uzasadniające takie podejrzenie (art. 31 ustawy). Jeżeli zajdzie taka potrzeba wówczas, w celu sprawdzenia danych zawartych w zawiadomieniu o przestępstwie wymienionym jako akt terrorystyczny, prokurator może żądać od Generalnego Inspektora udostępnienia informacji chronionych prawem, w tym objętych tajemnicą bankową lub ubezpieczeniową, także w postępowaniu sprawdzającym prowadzonym na podstawie art. 307 kodeksu postępowania karnego⁴³ – art. 32 ust. 2 ustawy.

Wszystko to ma na celu wykrycie, zajęcie oraz orzeczenie przepadku lub konfiskaty środków mających służyć finansowaniu terroryzmu. Stanowi o tym zarówno Zalecenie nr 3, jak również art. 8 i 18 Konwencji. Każde państwo powinno wprowadzić w życie instrumenty służące zajmowaniu funduszy lub majątków należących do terrorystów, lub osób, które finansują terrorystów i organizacje terrorystyczne zgodnie z rezolucjami Narodów Zjednoczonych dotyczących przeciwdziałania i zakazu finansowania aktów terrorystycznych⁴⁴. Ponadto, każde państwo powinno również przyjąć i wprowadzić w życie instrumenty – w tym prawne – które to umożliwiłyby odpowiednim, uprawnionym władzom zajęcie i konfiskatę mienia, które to jest dochodem z finansowania ter-

43 Dalej cytowany jako kpk. Ustawa z 6 czerwca 1997 r., Dz.U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.

44 Przykładowe listy osób i organizacji terrorystycznych zawierają wymieniane wyżej m.in.: Decyzja Rady Nr 2001/927/WE z 27 grudnia 2001 w sprawie ustalenia listy, o której mowa w art. 2 ust. 3 Rozporządzenia Rady WE Nr 2580/2001; Wspólne stanowisko Rady z 27 grudnia 2001 r. w sprawie zwalczania terroryzmu oraz Wspólne stanowisko Rady z 27 grudnia 2001 r. w sprawie stosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu.

roryzmu, aktów lub organizacji terrorystycznych, lub było użyte lub miało posłużyć do tego, lub zostało zgromadzone do użycia w tym celu.

W polskim systemie prawa karnego nie ma kary konfiskaty mienia. Zastępuje ją środek karny w postaci orzeczenia przepadku przedmiotów lub korzyści (art. 44 i 45 kk. oraz art. 299 §7 kk.). W połączeniu z odpowiednim zastosowaniem innych instrumentów np. postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym wraz z procedurami wstrzymania transakcji oraz blokady rachunku przewidzianymi w Rozdziale 5 ustawy, stanowić może efektywny instrument zwalczania finansowania terroryzmu. Należy zauważyć, że doświadczenia w stosowaniu tych procedur są jeszcze niewielkie, ale dość obiecujące⁴⁵.

Wybrane regulacje szczegółowe

Zalecenia podkreślają możliwość wykorzystania przez terrorystów niektórych instytucji finansowych, jak również znajdujących się poza tym sektorem gospodarki. Wiedza ta wynika z doświadczeń państw członkowskich Grupy Specjalnej dotyczących zarówno zwalczania finansowania terroryzmu, jak i prania pieniędzy⁴⁶. W Zaleceniu nr 6 zostało zawarte postanowienie, iż każde państwo powinno zapewnić, aby osoby fizyczne lub prawne, w tym również pośrednicy, którzy świadczą usługi polegające na przesyłaniu pieniędzy lub wartości majątkowych, w tym na przesyłaniu za pomocą nieoficjalnego systemu lub sieci transferu pieniędzy lub wartości majątkowych, powinny być poddane obowiązkowi uzyskania licencji lub rejestracji oraz powinny być objęte wszystkimi Zaleceniami Grupy Specjalnej. Ponadto każde państwo powinno również zapewnić, iż osoby fizyczne lub prawne, które świadczą ww. usługi niezgodnie z prawem będą objęte sankcjami o charakterze administracyjnym, cywilnym lub karnym.

45 Zob. materiały prasowe Generalnego Inspektora Informacji Finansowej z dnia 30 października 2002 r. znajdujące się na stronie internetowej, <http://www.mf.gov.pl/giif>.

46 Porównaj m.in. Report on Money Laundering Typologies 2001–2002, FATF–XIII, Paris 2002, s. 4 i nast.

Określenia *money remittance service* lub *money transfer service* odnoszą się – zgodnie z wytycznymi Grupy Specjalnej – do tych niebankowych instytucji finansowych, które to przenoszą środki finansowe osobom fizycznym lub prawnym za pomocą swojej własnej sieci lub legalnej sieci banków. Zwrot nieoficjalny system lub sieć transferu pieniędzy lub wartości majątkowych odnosi się również do systemu lub sieci, w których to fundusze lub wartości majątkowe są przemieszczane z jednego punktu geograficznego do drugiego, jednakże funkcjonuje on poza oficjalnym sektorem finansowym, a w niektórych państwach systemy takie mają długą tradycję. Należą do nich np. system czarnorynkowej wymiany kolumbijskiego peso (*Black Market Peso Exchange*⁴⁷) w Ameryce Południowej, systemy Hawala czy Hundi w Azji Południowej⁴⁸.

Polskie prawo reguluje istnienie podobnych instytucji zgodnie z zapisami prawa bankowego⁴⁹. Można by je było uznać za instytucję finansową inną niż bank, która łącznie co najmniej 75% przychodów uzyskuje z wykonywanej przez siebie działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług związanych z transferem środków pieniężnych (art. 4 pkt 7e PrBank). Ponadto może to odpowiadać również definicji instytucji pośredniczącej tzn. podmiotu uczestniczącego w wykonywaniu przelewów transgranicznych, niebędącą ani bankiem zleceńodawcy, ani beneficjenta (art. 4 pkt 24 PrBank). Natomiast jako takie nie są one instytucją obowiązującą w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy, a tym samym pozostają poza reżimem prawnym związanym z przeciwdziałaniem procederowi prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu.

Zalecenie nr 7 dotyczy nałożenia obowiązku na państwa, aby wymagały od instytucji obowiązanych umieszczania dokładnych i istotnych informacji dotyczących zleceniodawcy (imię, adres oraz numer rachunku) w przekazywanych danych, dotyczących transferu funduszy i

47 Obszernie na ten temat zob. W. Filipkowski, op. cit., s. 46–53.

48 Zob. Report on Money Laundering Typologies 1999–2000, FATF–XI, Paris 2000 lub Asia Pacific Group Report on Underground Banking and Alternate Remittance Systems (18 October 2001).

49 Ustawa 29 sierpnia 1997 r., Dz.U. Nr 140, poz. 939 z późn. zm. – cytowany dalej jako PrBank.

innych wiadomości (przekazy telegraficzne), które są wysyłane. Ponadto dane te powinny być zachowywane wraz z samą transakcją lub odpowiednimi wiadomościami przez cały łańcuch płatności.

W tym miejscu będą odpowiednio stosowane przepisy dotyczące obowiązku rejestrowania transakcji powyżej progu, powiązanych i podejrzanych (art. 18 ust 1 i 3 ustawy), a następnie ich przekazywania do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (rozdział 4 ustawy). Jak już to zostało stwierdzone, poza zakresem podmiotowym przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu pozostają instytucje zajmujące się przekazami gotówkowymi (*money remitters*).

Regulacje międzynarodowe wskazują na możliwość wykorzystywania instytucji spoza rynku finansowego w procederze finansowania terroryzmu. Zalecenie 8 zwraca uwagę państwom, aby dokonały przeglądu swojego ustawodawstwa związanego z podmiotami, które to mogą być wykorzystywane w procederze⁵⁰. Ponadto państwa powinny uniemożliwić organizacjom terrorystycznym podszycia się, czy też działania jako legalne osoby prawne, w celu wykorzystania ich jako instrumentu pozwalającego na uniknięcie zajęcia środków przez odpowiednie organy władzy, oraz dla ukrywania lub tajnego przekazywania funduszy, które były przeznaczone na cele zgodne z prawem, dla organizacji terrorystycznych.

Istniejące regulacje nie mają na celu dyskryminowania lub zbyt ciężkiego obciążania tych instytucji dodatkowymi restrykcjami. Dlatego też zwraca się uwagę na prawidłowe przeprowadzanie procedur administracyjnych związanych z rejestracją, licencjonowaniem lub udziela-

50 Zalecenia wskazują konkretne kategorie podmiotów gospodarczych jak i instytucji pozarządowych nie nastawionych na zysk, np. spółki giełdowe, i inne spółki prawa handlowego (np. *société par actions à responsabilité limitée* (SARL), *Gesellschaft mit beschränkter Haftung* (GmbH), *Limited Liability Company* (LLC)), spółki w ramach podatkowych (podmioty o ograniczonej odpowiedzialności, które to mogą być utworzone w danym państwie bądź jurysdykcji, ale podlegają oddzielnym lub specjalnym reżimom prawnym. Są one wykorzystywane, aby posiadały i kierowały interesami innych podmiotów, wypuszczały akcje, udziały lub obligacje, lub gromadziły kapitał w inny sposób. Najczęściej są one zwolnione od płacenia lokalnych podatków oraz mają zakaz prowadzenia działalności na terenie państwa lub jurysdykcji, gdzie powstały, np. *offshore company*, *International Business Corporation* (IBC)), prywatne fundacje i inne podmioty (funkcjonują w niektórych systemach prawnych i mogą prowadzić zarówno komercyjną lub niekomercyjną działalność, np. *Stiftung*, *Anstalt*).

niem pozwoleń takim podmiotom. Ma to uniemożliwić powstawanie podmiotów, które są tylko „przykrywką” dla finansowania terroryzmu.

Kładzie się nacisk także na przejrzystość podejmowania decyzji finansowych przez te podmioty, np. prowadzenie księgowości, publikowanie rocznych raportów finansowych, wypełnianie rocznych deklaracji lub sprawozdań, oraz podejmowanie działalności wykraczającej poza przyznany status. Ponadto wiąże się to z prawidłowym funkcjonowaniem instytucji kontrolnych lub nadzorujących sektor pozarządowy w poszczególnych państwach. Ewentualne nieprawidłowości stwierdzone w toku wykonywanych uprawnień powinny być również analizowane z punktu widzenia ryzyka finansowania terroryzmu. Szczególną rolę mogą tutaj odegrać banki lub inne instytucje finansowe. W tym wypadku wymaga się od nich zwrócenia uwagi na operacje dokonywane w imieniu lub na rzecz takich podmiotów jak, np. stowarzyszenia, fundacje, itp.⁵¹

Podsumowanie

Unormowania prawne służące przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu powinny stanowić wewnętrznie spójny system. Jego gotowe elementy można znaleźć w szeregu regulacjach międzynarodowych. Zwróciły one uwagę na doniosłość tego zjawiska w kontekście zwalczania terroryzmu, jako jednego z najniebezpieczniejszych zjawisk współczesnego świata. Uznano, iż podobnie jak to jest w przypadku zwalczania przestępczości zorganizowanej, odcięcie od zasobów pieniężnych może być efektywnym instrumentem walki z tym zjawiskiem.

System ten powinien składać się z elementów o wymiarze krajowym, takich jak: kryminalizowanie udostępniania lub gromadzenia funduszy z zamiarem by zostały one wykorzystane dla celów terrorystycznych; monitorowanie, zamrażanie, zajmowanie i orzekanie konfiskaty funduszy używanych lub przeznaczonych do takich celów; obowiązek

51 Na podstawie: FATF on Money Laundering, Combating the Abuse of Non-Profit Organizations, International Best Practice, 11 October 2002.

ścigania i pociągania do odpowiedzialności sprawców takiego rodzaju czynów, w tym także osób prawnych; zwrócenie uwagi na podmioty „podwyższonego ryzyka” zaangażowane w finansowanie terroryzmu.

Wymiar międzynarodowy to przede wszystkim rozszerzenie standardowych elementów współpracy międzynarodowej na osoby wspierające finansowo terrorystów (ekstradycja, przejęcie ścigania, karania lub wykonania kary, udzielanie pomocy prawnej, wspólne działania organów ścigania). Ponadto – tak jak to jest w przypadku zwalczania procederu prania pieniędzy – powinna to być współpraca obejmująca wymianę informacji finansowych w tym również tych z nich, które stanowią tajemnicę bankową.

Zagadnienia związane z przeciwdziałaniem terroryzmowi, w tym i jego finansowania, są jednym z elementów programu „Bezpieczna Polska. Program poprawy bezpieczeństwa obywateli” przyjętego 28 sierpnia 2002 r. przez Radę Ministrów. Przedstawione powyżej rozważania dają podstawy do twierdzenia, iż zręby takie systemu funkcjonują już w Polsce. Natomiast na pewno jego budowa powinna uwzględniać najnowsze wyniki badań nad tym zjawiskiem. A tym samym system powinien stale ewoluować, aby w sposób efektywny odpowiadać na zmieniające się okoliczności. Polska udowodniła, iż kwestie związane z przeciwdziałaniem terroryzmowi są wysoko na liście priorytetów politycznych. Można mieć nadzieję, że polski system regulacji prawnych również będzie stanowił silne i sprawne ogniwo światowych wysiłków w walce z tym zjawiskiem.