

Organizacje skrajne w demokratycznym państwie i społeczeństwie 2012-2013



Ewa Bieńkowska

Zabezpieczenia prawne przed organizacjami skrajnymi o charakterze terrorystycznym

Ewa Bieńkowska

Wydział Prawa

Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji

Zabezpieczenia prawne przed organizacjami skrajnymi o charakterze terrorystycznym

Ekspertyza przygotowana w ramach projektu:
„Organizacje skrajne w demokratycznym państwie
i społeczeństwie 2012-2013”

Warszawa 2013



Trust for Civil Society
in Central & Eastern Europe

Redakcja merytoryczna:

**Paula Sawicka
i Aleksandra Gliszczyńska-Grabias**

ISBN 978-83-64083-04-4

1. Na użytek tego opracowania przyjęto, że organizacją skrajną jest każde dające się zidentyfikować i zasadniczo w miarę stabilne oraz funkcjonujące przez dłuższy czas ugrupowanie, posiadające swoich przywódców i zhierarchizowaną strukturę, bądź też funkcjonujące w mniej sformalizowanym układzie sieciowym, którego wyłącznym celem jest wymuszenie określonej decyzji politycznej (np. uwolnienie więźniów politycznych, zmiana zasad gospodarki), bez względu na motywy jego działalności. Nie jest więc na ogół ważne to, czy mają one charakter polityczny, ideologiczny, religijny, narodowościowy, rasowy, ekonomiczny itd. Wróg definiowany jest w tym przypadku poprzez swoją odmiennosc (inność) w stosunku do wartości uznanych i bronionych przez członków tego ugrupowania. Organizacje skrajne nie działają w ukryciu, lecz jawnie i wyraźnie manifestują swoje istnienie oraz ujawniają cele, dla osiągnięcia których posługują się mniej lub bardziej radykalnymi nielegalnymi metodami. Nie jest zatem organizacją skrajną ugrupowanie prezentujące nawet bardzo krańcowe przekonania, jeżeli posługuje się w tym celu metodami nienaruszającymi obowiązujących zasad prawa. Nie jest również organizacją skrajną przypadkowa grupa osób, choćby w danej chwili wyrażała wspólne zdecydowanie skrajne nastawienia, jak np. osoby demonstrujące przed ambasadami państw zachodnich, a głównie USA, protestujące przeciwko emisji filmu obrażającego w ich przekonaniu Mahometa. Nie oznacza to jednak, że grupy takie mają być bagatelizowane, ponieważ mogą stać się zalążkiem nowej organizacji skrajnej lub poszerzyć szeregi już działającej.

Od tego, o jaką organizację chodzi, jakie są jej cele oraz metody i zasięg działania, zależy strategia postępowania mająca doprowadzić do osłabienia jej wpływów bądź likwidacji. W dzisiejszych realiach szczególne zaniepokojenie wzbudzają spośród wszystkich organizacji skrajnych organizacje terrorystyczne, a przede wszystkim te, które stosują terroryzm międzynarodowy, podejmując spektakularne i mocno nagłaśniane akcje, drastycznie dotykające najczęściej zupełnie przypadkowe i bezbronne ofiary, w tym kobiety i dzieci. To bowiem ataki Al-Ka-idy z 11 września 2001 r. w Nowym Jorku i Waszyngtonie, a następnie ataki z 14 marca 2004 r. w Madrycie oraz z 7 i 21 lipca 2005 r. w Londynie, stały się impulsem do podjęcia na forum międzynarodowym zakrojonych na niespotykaną wcześniej skalę przedsięwzięć mających na celu eliminację tej i innych tego typu organizacji oraz ugrupowań z codziennego życia społeczności światowej. Przedmiotem wielu dokumentów międzynarodowych jest więc problem strategii, jakie poszczególne państwa powinny wdrażać, aby cel ten osiągnąć. Uwzględnione w nich założenia należy przyjąć za punkt wyjścia w rozważaniach na temat zwalczania organizacji skrajnych. Takie same bowiem strategie, choć oczywiście w innym wymiarze i na inną skalę, mogą mieć zastosowanie do wszystkich skrajnych organizacji i ugrupowań, a nie tylko terrorystycznych.

2. W skali światowej szczególnie ważnym dokumentem określanym jako bezprecedensowy z tego względu, że został zaakceptowany przez wszystkie bez wyjątku państwa członkowskie, jest „Globalna strategia Narodów Zjednoczonych dotycząca zwalczania terroryzmu”, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 8 września 2006 r.¹. W wymiarze europejskim podobna rola przypada zwłaszcza Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie zewnętrznych aspektów walki z międzynarodowym terroryzmem (2006/2032/INI) z dnia 15 lutego 2007 r.². Z tych i licznych innych dokumentów, w tym także z przyjętej w Unii Europej-

1 Resolution adopted by the General Assembly 60/288. The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy, United Nations A RES/60/288, General Assembly, 20 September 2006.

2 P6_TA(2007)0050, Dz. Urz. UE C 287/E/524 z 29.11.2007.

skiej strategii w zakresie zwalczania terroryzmu³, wynika jednoznacznie, że w grę muszą tu wchodzić cztery obszary oddziaływań: 1) zapobieganie, czyli przeciwdziałanie wstępowaniu nowych członków do organizacji terrorystycznych i wspieranie inicjatyw w tym zakresie, ze szczególnym uwzględnieniem wykrywania źródeł nadmiernej radykalizacji poszczególnych osób czy grup społecznych; 2) ochrona, a więc maksymalne zabezpieczanie obywateli i strategicznych obiektów przed atakami terrorystycznymi; 3) ściganie i karanie, które ma służyć postawieniu członków ugrupowań terrorystycznych i osób (podmiotów) je wspierających przed wymiarem sprawiedliwości karnej, a poprzez to doprowadzić do rozbicia względnie osłabienia grup terrorystycznych powodując również odcięcie ich od źródeł finansowania, zaopatrywania w broń itp.; oraz 4) reagowanie, czyli skuteczne zarządzanie kryzysowe i minimalizowanie skutków zamachów terrorystycznych, obejmujące także pomoc i wsparcie dla ofiar. W tym miejscu odniosę się przede wszystkim do zagadnień będących przedmiotem mojej specjalizacji, jakimi są unormowania karnoprawne oraz dotyczące traktowania i ochrony ofiar.

3. Wszystkie dokumenty międzynarodowe kładą duży nacisk na kwestię wprowadzenia przez państwa uczestniczące w zwalczaniu terroryzmu regulacji zapewniających skuteczne ściganie i penalizację działalności o charakterze terrorystycznym i z nią związanej. W skali europejskiej wiodąca rola przypada w tym względzie unijnej Decyzji ramowej Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (2002/475/WSiSW)⁴ (w brzmieniu nadanym jej na mocy Decyzji ramowej Rady 2008/919/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. zmieniającej decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu⁵) oraz - ratyfikowanej przez Polskę w dniu 3

3 Zob. szerzej m. in. K. Rękawek, *Zwalczanie terroryzmu w Unii Europejskiej - stan obecny i perspektywy*, Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych 2011, nr 47, s. 2438 i n.

4 Dz. Urz. UE L 164/3 z 22.06.2002; tekst polski także w: *Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie*, t. VI: *Dokumenty karne*, cz. II: *Wybór tekstów z komentarzami*, pod red. E. Zielińskiej, Warszawa 2005, s. 483 i n. (wraz z *Komentarzem* F. Jasińskiego i E. Zielińskiej, s. 494 i n.); E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, *Ofiara przestępstwa w dokumentach międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 526 i n.

5 Dz. Urz. UE L 330 z 9.12.2008.

marca 2008 r. - Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi z dnia 16 maja 2005 r.⁶.

Dokumenty te wprowadzają ważne definicje. W szczególności stosownie do art. 1 ust. 1 Decyzji ramowej państwa członkowskie powinny spenalizować w swoim prawie krajowym jako przestępstwa terrorystyczne następujące umyślne czyny: a) ataki na życie ludzkie, które mogą powodować śmierć; b) ataki na integralność cielesną osoby; c) porwania lub branie zakładników; d) spowodowanie rozległych zniszczeń obiektów rządowych lub obiektów użyteczności publicznej, systemu transportowego, infrastruktury, włącznie ze zniszczeniem systemu informacyjnego, stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym, miejsca publicznego lub mienia prywatnego, mogące zagrozić życiu ludzkiemu lub mogące spowodować poważne straty gospodarcze; e) zajęcie statku powietrznego, statku lub innego środka transportu publicznego lub towarowego; f) wytwarzanie, posiadanie, nabywanie, przewożenie, dostarczanie lub używanie broni, materiałów wybuchowych lub jądrowych, broni biologicznej lub chemicznej, jak również badania i rozwój broni biologicznej lub chemicznej; g) uwalnianie substancji niebezpiecznych lub powodowanie pożarów, powodzi lub wybuchów, których rezultatem jest zagrożenie życia ludzkiego; h) zakłócenia lub przerwy w dostawach wody, energii elektrycznej lub wszelkich innych podstawowych zasobów naturalnych, których rezultatem jest zagrożenie życia ludzkiego; oraz i) zagrożenie popełnieniem wymienionych czynów. Warunkiem jest, aby wszystkie te czyny ze względu na swój charakter i kontekst mogły wyrządzić poważne szkody krajowi lub organizacji międzynarodowej, jeżeli ich celem jest: poważne zastraszenie ludności, lub bezprawne zmuszenie rządu lub organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania działania, lub poważna destabilizacja lub zniszczenie podstawowych politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych lub społecznych struktur kraju lub organizacji międzynarodowej.

W art. 2 ust. 1 Decyzji ramowej zostało zdefiniowane pojęcie „grupy terrorystycznej” jako oznaczające „grupę zorganizowaną złożoną z więcej niż dwóch osób, ustanowioną na przestrzeni czasu i działającą w uzgod-

⁶ Dz. U. z 2008 r., Nr 161, poz. 998; tekst polski także w: E. Bienkowska, L. Mazowiecka, j.w., s. 506 i n.

niony sposób w celu popełniania przestępstw terrorystycznych”, przy czym „grupa zorganizowana” to grupa, „która nie jest przypadkowo sformowana w celu natychmiastowego dokonania przestępstwa, oraz w której nie ma potrzeby formalnego określenia ról członków grupy, ciągłości członkostwa lub rozwiniętej struktury”. W tym przypadku państwa członkowskie - w myśl art. 2 ust. 2 Decyzji ramowej - powinny zapewnić karalność umyślnych czynów polegających na kierowaniu grupą terrorystyczną (lit. a) oraz na uczestniczeniu w działaniach takiej grupy, „w tym poprzez dostarczanie informacji lub zasobów materialnych lub poprzez wszelkiego rodzaju finansowanie działalności grupy terrorystycznej, ze świadomością, że takie uczestnictwo będzie stanowiło wkład w działalność przestępczą grupy terrorystycznej” (lit. b).

Z kolei przestępstwa związane z działalnością terrorystyczną - w myśl art. 3 ust. 2 Decyzji ramowej - to czyny umyślne w postaci: a) publicznego nawoływania do popełniania przestępstw terrorystycznych; b) rekrutacji na potrzeby terroryzmu; c) szkolenia terrorystycznego; d) kwalifikowanego typu kradzieży dokonanej z zamiarem popełnienia jednego z przestępstw wymienionych w art. 1 ust. 1; d) wymuszenia dokonanego z zamiarem popełnienia jednego z przestępstw wymienionych w art. 1 ust. 1; jak też e) sporządzania fałszywych dokumentów urzędowych dokonanego z zamiarem popełnienia jednego z przestępstw wymienionych w art. 1 ust. 1 lit. a)-h) oraz w art. 2 ust. 2 lit. b). W art. 3 ust. 1 zdefiniowano trzy pierwsze z wymienionych sytuacji następująco: a) publiczne nawoływanie do popełniania przestępstw terrorystycznych to rozpowszechnianie lub inna forma publicznego przekazu w celu podżegania do popełnienia jednego z przestępstw z art. 1 ust. 1 lit. a)-h), jeżeli takie postępowanie, niezależnie od tego, czy stanowi ono bezpośrednie nakłanianie do popełnienia przestępstw terrorystycznych, powoduje zagrożenie popełnienia jednego spośród tych przestępstw; b) rekrutacja na potrzeby terroryzmu to nakłanianie innej osoby do popełnienia jednego z przestępstw określonych w art. 1 ust. 1 lit. a)-h) lub w art. 2 ust. 2; c) szkolenie terrorystyczne to prowadzenie instruktażu w zakresie wytwarzania lub stosowania materiałów wybuchowych, broni palnej lub innych rodzajów broni lub szkodliwych bądź niebezpiecznych substancji lub instruktażu w zakresie innych konkretnych metod lub technik do celów popełnienia jednego z przestępstw

z art. 1 ust. 1 lit. a)-h), ze świadomością, że przekazywane umiejętności mają posłużyć do tych celów.

Z kolei w art. 4 Decyzji ramowej wskazano, że państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia karalności pomocnictwa do popełnienia każdego z przestępstw określonych w art. 1 ust. 1, art. 2 i art. 3 (ust. 1), karalności podżegania do popełnienia któregoś z przestępstw z art. 1 ust. 1, art. 2 oraz art. 3 ust. 2 lit. d)-f) (ust. 2), jak również karalności usiłowania popełnienia jednego z przestępstw wyszczególnionych w art. 1 ust. 1, z wyjątkiem posiadania, o którym mowa pod lit. f) i czynu wymienionego pod lit. i) (ust. 3). Do uznania poszczególnych państw pozostawiono zapewnienie karalności usiłowania w odniesieniu do czynów opisanych w art. 3 ust. 2 lit. b) i c) (ust. 4).

Odnosząc się do kwestii zagrożeń karnych za czyny opisane w jej art. 1-4 Decyzja ramowa wprowadza ogólną zasadę, iż w tym przypadku powinny zostać przewidziane „skuteczne, proporcjonalne i zniechęcające kary, mogące pociągnąć za sobą ekstradycję” (art. 5 ust. 1). W szczególności określa ona, że państwa członkowskie za czyny opisane w jej art. 1 ust. 1 i w art. 4 będące przestępstwami terrorystycznymi powinny ustanowić „kary pozbawienia wolności w wymiarze wyższym, niż orzekane z mocy prawa krajowego za takie przestępstwa przy braku zamiaru ich popełnienia zgodnie z art. 1 ust. 1, z wyjątkiem przypadku, gdy orzekane kary są najwyższymi na mocy prawa krajowego” (art. 5 ust. 2). Natomiast za czyny wymienione w art. 2 państwa członkowskie powinny wprowadzić „kary pozbawienia wolności w wymiarze maksymalnym nie mniej niż piętnaście lat za przestępstwo określone w art. 2 ust. 2 lit. a) oraz za przestępstwo określone w art. 2 ust. 2 lit. b) w wymiarze maksymalnym nie mniej niż osiem lat. W zakresie, w jakim przestępstwo określone w art. 2 ust. 2 lit. a) odnosi się jedynie do czynu określonego w art. 1 ust. 1 lit. i) maksymalny wymiar kary wynosi nie mniej niż osiem lat” (art. 5 ust. 3). Sankcje karne, jakie winny zostać przewidziane za czyny stygizowane w Decyzji ramowej, są bez wątpienia surowe i odzwierciedlają przyjęte założenie, iż mają mieć charakter „zniechęcający”. Prymat przyznano w tym przypadku negatywnej prewencji generalnej, a więc odstraszaniu, a nie edukowaniu. Decyzja ramowa dozwala jednak w szczególnych przypadkach na łagodzenie zagrożeń wprowadzonych mocą jej art. 5. Dotyczy to sytuacji, w której spełnione zostaną łącznie dwa warunki,

a mianowicie „sprawca odstępuje od działalności terrorystycznej” (art. 6 lit. a) oraz „dostarcza organom administracyjnym lub sądowym informacji, których uzyskanie w inny sposób przez organy administracyjne lub sądowe byłoby niemożliwe, co pomaga odpowiednim organom w: i) zapobieganiu lub zmniejszaniu skutków przestępstwa; ii) identyfikacji lub postawieniu przed wymiarem sprawiedliwości innych sprawców; iii) znalezieniu dowodów; lub iv) zapobieganiu dalszym przestępstwom określonym w art. 1-4” (art. 6 lit. b).

Decyzja ramowa przewiduje także odpowiedzialność osób prawnych za czyny wymienione w jej art. 1-4, jeżeli zostały one popełnione na ich korzyść przez osobę działającą indywidualnie bądź jako część ich organów, która to osoba zajmuje stanowisko kierownicze w strukturze danej osoby prawnej oraz ma: a) prawo do jej reprezentowania; b) upoważnienie do podejmowania decyzji w jej imieniu; albo c) upoważnienie do sprawowania kontroli w jej strukturze (art. 7 ust. 1). Niezależnie od tego państwa członkowskie mogą wprowadzić odpowiedzialność osób prawnych wówczas, gdy brak nadzoru lub kontroli umożliwił popełnienie przestępstw z art. 1-4 Decyzji ramowej na korzyść osoby prawnej przez osobę jej podwładną (art. 7 ust. 2). Kary stosowane wobec osób prawnych powinny być skuteczne, proporcjonalne i zniechęcające, włączając w to grzywny i inne kary, jak pozbawienie prawa do świadczeń lub pomocy publicznej, czasowe lub trwałe pozbawienie uprawnień do prowadzenia działalności handlowej, nadzór sądowy, sądowy nakaz likwidacji, czasowe lub stałe zamknięcie przedsiębiorstw wykorzystanych w celu popełnienia przestępstwa (art. 8).

Omawiany dokument szczegółowo reguluje ponadto kwestie dotyczące jurysdykcji w sprawach o wyszczególnione w nim przestępstwa, w tym odnoszące się zwłaszcza do przypadków, w których jurysdykcja przysługuje więcej niż jednemu z państw członkowskich, wobec czego za konieczne uznano określenie zasad współpracy pomiędzy nimi (art. 9).

4. Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi w art. 5-7 oraz w 9 zawiera analogiczne co do istoty unormowania do zamieszczonych w Decyzji ramowej. Pojęcie „przestępstwo o charakterze terrorystycznym” zostało w niej zdefiniowane (art. 1 ust. 1) jako każde przestępstwo, o którym mowa w jednym z wymienionych w załączniku

dokumentów Narodów Zjednoczonych, a mianowicie w: 1) Konwencji o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi z dnia 16 grudnia 1970 r.⁷; 2) Konwencji o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego z dnia 23 września 1971 r.⁸; 3) Konwencji o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom z dnia 14 grudnia 1973 r.⁹; 4) Międzynarodowej konwencji przeciwko braniu zakładników z dnia 17 grudnia 1979 r.¹⁰; 5) Konwencji o ochronie fizycznej materiałów jądrowych z dnia 3 marca 1980 r.¹¹; 6) Protokole o zwalczaniu bezprawnych czynów przemocy w portach lotniczych obsługujących międzynarodowe lotnictwo cywilne uzupełniającym Konwencję o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego z dnia 23 września 1971 r., który sporządzono w dniu 24 lutego 1988 r.¹²; 7) Konwencji w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej z dnia 10 marca 1988 r.¹³; 8) Protokole w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym z dnia 10 marca 1988 r.¹⁴; 9) Międzynarodowej konwencji o zwalczaniu terrorystycznych zamachów bombowych z dnia 15 grudnia 1997 r.¹⁵; oraz 10) Międzynarodowej konwencji o zwalczaniu finansowania terroryzmu z dnia 9 grudnia 1999 r.¹⁶.

Konwencja przewiduje ponadto wprowadzenie karalności za bezprawne i umyślne czyny polegające na publicznym nawoływaniu do

7 Dz. U. z 1972 r., Nr 25, poz. 181, zał.; ratyfikowana przez Polskę w dniu 12 września 1972 r.

8 Dz. U. z 1976 r., Nr 8, poz. 37, zał.; ratyfikowana przez Polskę dnia 14 listopada 1974 r.

9 Dz. U. z 1983 r., Nr 37, poz. 168; ratyfikowana przez Polskę dnia 12 października 1982 r.

10 Dz. U. z 2000 r., Nr 106, poz. 1123; ratyfikowana przez Polskę dnia 13 marca 2000 r.

11 Dz. U. z 1989 r., Nr 17, poz. 93; ratyfikowana przez Polskę dnia 8 września 1983 r.

12 Dz. U. z 2006 r., Nr 48, poz. 349; ratyfikowany przez Polskę w dniu 31 maja 2004 r.

13 Dz. U. z 1994 r., Nr 129, poz. 635; ratyfikowana przez Polskę w dniu 8 kwietnia 1991 r.

14 Dz. U. z 2002 r., Nr 22, poz. 211; Polska przystąpiła do niego dnia 8 kwietnia 1991 r.

15 Dz. U. z 2007 r., Nr 66, poz. 438; ratyfikowana przez Polskę w dniu 31 grudnia 2003 r.

16 Dz. U. z 2004 r., Nr 263, poz. 2620; ratyfikowana przez Polskę w dniu 10 lipca 2003 r.

popęłnienia jednego z wymienionych przestępstw o charakterze terrorystycznym (art. 5), za dopuszczenie się zachowania polegającego na rekrutacji osób na rzecz terroryzmu (art. 6) oraz za prowadzenie w takim celu szkolenia (art. 7). Nie jest przy tym istotne, czy konkretne przestępstwo o charakterze terrorystycznym zostało rzeczywiście popęłnione (art. 8). Konwencja przewiduje także karalność współsprawstwa w popęłnieniu takiego przestępstwa (art. 9 ust. 1 lit. a), organizowania lub kierowania innymi osobami w odniesieniu do jego popęłnienia (art. 9 ust. 1 lit. b), jak również przyczynienia się do popęłnienia jednego lub więcej takich przestępstw przez grupę osób działających we wspólnym celu pod warunkiem, że - stosownie do art. 9 ust. 1 lit. c) - jest ono „umyślne oraz: i) dokonane w celu wsparcia działalności przestępczej lub przestępczego celu grupy, jeżeli rezultatem takiej działalności lub celu jest popęłnienie przestępstwa wymienionego w artykułach 5-7 (...), lub ii) dokonane ze świadomości zamiaru popęłnienia przez grupę przestępstwa wymienionego w artykułach 5-7 (...)”. Zarazem wskazuje, że czyny określone w jej art. 5-7 i 9 powinny zostać zagrożone „skutecznymi, proporcjonalnymi i odstrasżającymi karami” (art. 11 ust. 1), choć - inaczej niż dokument unijny - nie precyzuje granic ich wymiaru.

Odpowiedzialność karną, cywilną bądź administracyjną powinny ponosić również osoby prawne (art. 10), które mają być „poddane skutecznym, proporcjonalnym i odstrasżającym sankcjom karnym lub sankcjom pozakarnym, w tym sankcjom pieniężnym” (art. 11 ust. 3).

Konwencja normuje także kwestie związane z jurysdykcją w sprawach o określone w niej przestępstwa, w tym związane ze współpracą między państwami (art. 14).

5. Przytoczyłam dość szczegółowo przepisy karne dokumentów europejskich poświęconych problematyce terroryzmu z tego powodu, że Polska jest związana ich wymogami, powstają zaś uzasadnione wątpliwości co do tego, czy rzeczywiście do końca wdrożone zostały one do polskiego ustawodawstwa. Dotyczy to przede wszystkim zapewnienia ścigania i karania wszystkich czynów, które w nich wyszczególniono, a także wprowadzenia sankcji karnych czyniących zadość zawartym w nich załeceniom.

Już na pierwszy rzut oka daje się dostrzec, że we wskazanych sferach występują znaczne różnice pomiędzy wymogami prawa europejskiego i polskimi regulacjami karnymi. Te ostatnie wymagają więc dokładnej i wnikliwej analizy oraz ustalenia na tej podstawie, jakie konkretne rozwiązania nie odpowiadają zaleceniom prawa europejskiego. Konsekwencją powinno być szybkie wyeliminowanie istniejących rozbieżności.

Za punkt wyjścia należy przyjąć ocenę zgodności przyjętej w polskich przepisach karnych definicji przestępstwa terrorystycznego z ustaloną w normach europejskich. Definicja pojęcia „przestępstwo o charakterze terrorystycznym” została wprowadzona na mocy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie Kodeksu karnego oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie z dniem 1 maja 2004 r.¹⁷. Do art. 115 k.k. dodano wówczas § 20, w myśl którego przestępstwem takim „jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu: 1) poważnego zastraszenia wielu osób, 2) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności; 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej - a także groźba popełnienia takiego czynu”¹⁸. Jest to definicja bardzo syntetyczna, jeśli nawet nie aż nazbyt syntetyczna. Zabrakło zarazem definicji przestępstwa związanego z terroryzmem. Co ważniejsze, ustawodawca w zasadzie poprzestał na wprowadzeniu ustawowego określenia czynu będącego przestępstwem terrorystycznym, nie zawsze odzwierciedlając jednak konsekwencje wystąpienia tej okoliczności w opisie stanu faktycznego poszczególnych przestępstw, jak również w odpowiednim zagrożeniu ustawowym.

Tytułem przykładu można przywołać regulacje dotyczące przestępstw przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu w postaci spowodowania zdarzenia zagrażającego życiu, zdrowiu lub mieniu (art. 163 k.k.), spowodowania zagrożenia wystąpienia takiego zdarzenia (art. 164 k.k.), czy też spowodowania niebezpieczeństwa dla życia, zdrowia lub mienia (art. 165 k.k.). Każde z nich może mieć charakter przestępstwa terrorystycznego.

17 Dz. U. Nr 93, poz. 889.

18 Zob. szerzej m. in. A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 326 i n.

Nie przewidziano jednak typu kwalifikowanego żadnego z tych czynów ze względu na taki jego charakter, za który byłaby przewidziana odpowiednio surowsza sankcja karna, taka w szczególności, która odpowiadałaby zaleceniom art. 5 Decyzji Ramowej 2002/475/WSiSW. Zwrócić trzeba ponadto uwagę, że nawet wówczas, gdy okoliczność w postaci terrorystycznego charakteru czynu znalazła odzwierciedlenie w jego ustawowym opisie jako typu kwalifikowanego, jak w przypadku przestępstwa o charakterze zorganizowanym (art. 258 § 2 i 4 k.k.), nie zadbane o wprowadzenie sankcji karnej zgodnej ze wspomnianym przepisem Decyzji ramowej. Mamy tu zatem do czynienia z sytuacją analogiczną do występującej w odniesieniu do przestępstw z nienawiści, za które ustawodawca polski również nie przewidział kar w wymiarze odpowiadającym standardom unijnym¹⁹. Dowodzi to niedoceniań znaczenia represji karnej jako narzędzia zwalczania tych zjawisk.

Za przykład może też posłużyć implementacja Decyzji ramowej 2008/919/WSiSW do polskiego ustawodawstwa karnego, jakiej dokonano ustawą z dnia 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary²⁰. Wprowadzono wówczas nowy typ przestępstwa, a mianowicie tzw. instruktaż terrorystyczny polegający na rozpowszechnianiu lub publicznym prezentowaniu treści mogących ułatwić popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym w zamiarze, aby przestępstwo takie zostało popełnione (art. 255a k.k.). Należałoby w tym przypadku rozważyć, czy jest to rzeczywiście stan faktyczny tożsamy z nawoływaniem do terroryzmu oraz rekrutacją i szkoleniem na jego rzecz, a więc czynów, których penalizacji w systemach karnych państw członkowskich wymaga prawo europejskie.

6. W kontekście problematyki dotyczącej kryminalizacji terroryzmu i zachowań z nim związanych na uwagę zasługuje również inna kwestia. Mowa o ofiarach terroryzmu i potrzebie zapewnienia im wzmożonej ochrony oraz wsparcia. Na forum Unii Europejskiej problem szczegól-

19 Szczegółowo E. Bieńkowska, *Przestępstwa z nienawiści w polskim prawie karnym (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, w: *Ofiary przestępstw z nienawiści*, pod red. L. Mazowieckiej, Warszawa 2013, s. 56 i n.

20 Dz. U. Nr 191, poz. 1135.

nej troski o ofiary przestępstw został dostrzeżony na przełomie wieków, co znalazło odzwierciedlenie w pierwszym poświęconym tym zagadnieniom ogólniejszym dokumencie unijnym, jakim była Decyzja ramowa Rady w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym z dnia 15 marca 2001 r. (2001/220/WSiSW)²¹. W Decyzji ramowej 2002/475/WSiSW zaznaczono, iż w razie konieczności - niezależnie od środków przewidzianych w Decyzji ramowej 2001/220/WSiSW - państwa członkowskie winny podjąć „wszelkie możliwe środki dla zapewnienia rodzinom ofiar należytej pomocy” (art. 10 ust. 2).

W Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi wskazano z kolei, że „Każda Strona przyjmie takie środki, jakie będą konieczne, aby chronić i wspierać ofiary aktu terroryzmu, jaki został popełniony na jej własnym terytorium. Środki te mogą obejmować, z zastrzeżeniem legislacji krajowej, poprzez odpowiednie krajowe programy, *inter alia*, pomoc finansową i odszkodowanie dla ofiar terroryzmu oraz członków ich bliskiej rodziny” (art. 13).

Szczegółowo o kwestiach tych jest mowa w „Wytycznych dotyczących ochrony ofiar aktów terrorystycznych”, dokumencie przyjętym w dniu 2 marca 2005 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy²². Wskazuje się w nim w szczególności na potrzebę niesienia takim osobom pomocy natychmiastowej (pkt II) i stałej (pkt III), zapewnienia im dostępu do prawa i sprawiedliwości (pkt V), jak też odpowiedniej pozycji w postępowaniu karnym (pkt VI). Dużo miejsca poświęcono kwestii kompensaty (pkt VII). Jeżeli nie jest ona dostępna od sprawcy lub z innych źródeł, powinno dostarczać jej państwo, na terytorium którego doszło do ataku terrorystycznego, przy czym mechanizm umożliwiający uzyskanie kompensaty powinien być prosty i zapewniający ją w sensownym czasie. Niezależnie od tego państwa powinny

21 Dz. Urz. UE L 82 z 22.03.2001; tekst polski także w: *Prawo Wspólnot Europejskich ...*, s. 321 i n. (wraz z *Komentarzem* E. Zielińskiej); E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, j.w., s. 131 i n.; tychże: *Prawa ofiar przestępstw*, Warszawa 2009, s. 178 i n.; zob. też E. Bieńkowska, *Sytuacja ofiar przestępstw w postępowaniu karnym w świetle standardów europejskich*, *Studia Prawnicze* 2001, nr 3-4, s. 37 i n.

22 Guidelines on the Protection of Victims of Terrorist Acts (CM(2005)29, CM/Del/Dec/2004)909/4.3 and GR-H(2005)CB1), Steering Committee for Human Rights (CDDH) (Strasbourg 23-29 November 2004), Decisions, Appendix 2 (na stronie Komitetu Ministrów Rady Europy); tekst polski w: E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, *Ofiara przestępstwa ...*, s. 521 i n.

rozważyć podjęcie innych środków służących łagodzeniu negatywnych skutków aktu terrorystycznego dla jego ofiar. Należy ponadto zagwarantować, aby w trakcie śledztwa oraz udzielania ofiarom pomocy po doznaniu aktu terrorystycznego kierować się poszanowaniem ich życia prywatnego i rodzinnego oraz „w całkowitej zgodzie z zasadą wolności słowa zachęcić media i dziennikarzy do przyjęcia środków samokontrolnych w celu zapewnienia ochrony” tych wartości „w trakcie wykonywania czynności informacyjnych”. Ofiary winny mieć zarazem możliwość wniesienia skargi w przypadku każdego naruszenia ich prawa do życia prywatnego i rodzinnego (pkt VIII). Zawsze trzeba uwzględniać sytuację osobistą oraz prawa i godność ofiar, a państwa powinny podjąć środki służące ochronie ich tożsamości, zwłaszcza jeśli są świadkami w sprawie (pkt IX). W odniesieniu do prawa do uzyskania informacji w „Wytycznych” (pkt X) wskazano, iż państwa powinny we właściwy sposób udzielać ofiarom informacji o czynie, którego doznały, z wyjątkiem sytuacji, gdy ofiary oświadczą, że nie życzą sobie takich informacji. W tym celu państwa powinny: (i) zapewnić właściwą informację o punktach kontaktowych dla ofiar, informację dotyczącą w szczególności ich praw, istnienia agend wspierających ofiary oraz możliwości uzyskania pomocy, praktycznej i prawnej porady, jak również odszkodowania i kompensaty; jak też (ii) wprowadzić przepisy dotyczące informowania ofiar, w szczególności o śledztwach, ostatecznej decyzji odnoszącej się do oskarżenia, o dacie i miejscu przesłuchania oraz warunkach, na jakich same mogą zapoznać się z podjętymi decyzjami. Osoby odpowiedzialne za udzielanie ofiarom terroryzmu pomocy powinny zostać specjalnie przeszkolone w tym zakresie, do czego państwa powinny zachęcać, jak również przeznaczać na ten cel określone środki (pkt XI).

W Polsce potrzeba wypracowania standardów właściwego traktowania ofiar terroryzmu - jak dotąd - w zasadzie nie jest jeszcze w ogóle dostrzegana. Jediną instytucją, która umożliwia utajnienie danych osobowych i innych informacji pozwalających na zidentyfikowanie ofiary terroryzmu występującej w sprawie karnej w charakterze świadka, jest instytucja tzw. świadka anonimowego (art. 184 k.p.k.). Wydaje się, że to trochę za mało, by uznać, że Polska wywiązała się ze swoich zobowiązań międzynarodowych w tym zakresie.

Problem wzmożonej troski m. in. o ofiary terroryzmu stał się szczególnie aktualny w związku z przyjęciem w dniu 25 października 2012 r. przez Parlament Europejski i Radę Dyrektywy 2012/29/UE ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw, która weszła w życie z dniem 15 listopada 2012 r.²³. W Preambule tego dokumentu wskazano, że ma on zapewnić wszystkim ofiarom, w tym ofiarom terroryzmu, wsparcie i uznanie ich statusu (pkt 2). Podkreślono, iż „Ofiary terroryzmu ucierpiały w wyniku zamachów, które docelowo miały wyrządzić szkodę społeczeństwu. Z tego względu wymagają one szczególnej uwagi, wsparcia i pomocy ze względu na szczególny charakter przestępstwa, które przeciwko nim popełniono. Ofiary terroryzmu mogą być obiektem szczególnego zainteresowania publicznego i często potrzebują społecznego uznania i godnego traktowania przez społeczeństwo. Państwa członkowskie powinny zatem zwracać szczególną uwagę na potrzeby ofiar terroryzmu i dążyć do ochrony ich godności i bezpieczeństwa” (pkt 16). W efekcie w rozdziale 4 Dyrektywy „Ochrona ofiar oraz uznanie ofiar o szczególnych potrzebach w zakresie ochrony” za ofiary o szczególnych potrzebach uznano m. in. ofiary terroryzmu. Zaliczono je zatem do kategorii określonej w terminologii wiktymologicznej mianem ofiar wrażliwych, a więc wymagających silniejszego wsparcia i ochrony, w tym przypadku nie z uwagi na ich cechy osobiste, lecz z powodu charakteru doznanego przez nie przestępstwa.

Państwa członkowskie mają obowiązek wdrożyć do swojego prawodawstwa i praktyk postępowania postanowienia Dyrektywy w terminie do dnia 16 listopada 2015 r. (art. 27 ust. 1). Do tego czasu należy zatem dokonać analizy i oceny sytuacji ofiar terroryzmu z punktu widzenia jej zgodności z zasadami określonymi w Dyrektywie, a następnie wprowadzić niezbędne zmiany. Do zrobienia jest więc sporo, zważywszy, że terroryzm - choć nas bezpośrednio jeszcze nie dotknął - stał się plagą naszych czasów i w każdej chwili może zagrozić każdemu państwu, w tym także Polsce.

23 Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012.

7. W warunkach polskich za szczególnie znaczącą należy uznać działalność polegającą na przeciwdziałaniu pojawieniu się organizacji i ugrupowań terrorystycznych. Trzeba podkreślić, iż pierwszoplanowym celem Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi, czego dowodzi zresztą jej nazwa, jest „wzmocnienie wysiłków Stron w zapobieganiu terroryzmowi i negatywnym skutkom, jakie terroryzm wywiera na pełne korzystanie z praw człowieka, w szczególności prawa do życia, zarówno poprzez środki podejmowane na poziomie krajowym, jak i poprzez współpracę międzynarodową” (art. 2).

W odniesieniu do polityki realizowanej na szczeblu krajowym wskazano na konieczność podejmowania przez poszczególne państwa stosownych środków „w szczególności w zakresie szkolenia organów ścigania i innych organów, a także w zakresie edukacji, kultury, informacji, mediów i podnoszenia świadomości społecznej” (art. 3 ust. 1). Mają to być środki „konieczne dla poprawy i rozwoju współpracy między władzami krajowymi” obejmujące „*inter alia*: a) wymianę informacji, b) poprawę fizycznej ochrony osób i rzeczy, c) wzmocnienie szkolenia i zarządzania kryzysowego” (art. 3 ust. 2). Wyeksponowano nadto, co warto podkreślić, konieczność promowania tolerancji „poprzez popieranie dialogu między religiami i kulturami (...) mając na celu zapobieganie napięciom, które mogą przyczynić się do popełniania przestępstw o charakterze terrorystycznym” (art. 3 ust. 3), jak również wskazano na wagę promowania świadomości społecznej w odniesieniu do takich przestępstw i czynów z nimi powiązanych, ich uwarunkowań oraz niesienia pomocy w przezwyciężaniu tych zjawisk (art. 3 ust. 4). Współpraca międzynarodowa - stosownie do art. 4 Konwencji - ma natomiast obejmować udzielanie sobie przez państwa wzajemnej pomocy i wsparcia „poprzez wymianę informacji i najlepszych praktyk, jak również poprzez szkolenia i inne wspólne wysiłki o charakterze zapobiegawczym”.

W pierwszym rzędzie ważne jest więc ścisłe przestrzeganie założeń i realizowanie zadań związanych z uczestnictwem przez Polskę w międzynarodowej koalicji antyterrorystycznej. Można tu wymienić przede wszystkim takie przedsięwzięcia, jak: stała współpraca z instytucjami organami unijnymi oraz ścisła koordynacja działań poszczególnych służb bezpieczeństwa, w tym służb specjalnych; sprawna wymiana informacji pomiędzy poszczególnymi służbami;

uwzględnianie przy wydawaniu wiz krajowych i wiz Schengen międzynarodowych (europejskich) list terrorystów i osób podejrzanych o działalność bądź wspomaganie działalności terrorystycznej, w tym osób umieszczonych w Systemie Informacyjnym Schengen dla celów odmowy wjazdu; każdorazowe korzystanie z możliwości wydalenia z kraju albo uznania za niepożądaną konkretnej osoby w warunkach określonych w przepisach ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach²⁴.

8. Polska należy do tych państw unijnych, w których praktyka inwigilowania jest rozwinięta na wyjątkowo szeroką skalę. Uprawnienia takie przysługują bowiem wielu służbom, nie tylko na użytek prowadzonych postępowań karnych i nie zawsze pozostających pod kontrolą organu sądowego. Państwo nabiera w takim przypadku cech państwa policyjnego, kontrolującego swoich obywateli ponad miarę, co jest niebezpieczne z punktu widzenia przestrzegania podstawowych praw i wolności przysługujących każdemu człowiekowi. Należy uznać, że monitorowanie określonych środowisk i konkretnych osób może być usprawiedliwione jedynie wówczas, gdy ich aktywność faktycznie zagraża albo z dużym prawdopodobieństwem może zagrozić żywotnym interesom innych osób i funkcjonowaniu ważnych struktur czy obszarów działalności państwa. Pozwala to na rozpoznanie niebezpieczeństw płynących z ich strony i znalezienie sposobów przeciwdziałania urzeczywistnieniu planowanych akcji. Dotyczy to w szczególności monitorowania osób i grup stosujących lub podejrzanych o terroryzm lub jego wspieranie, ale także zaangażowanych w mniej drastyczną działalność o charakterze skrajnym. Temu samemu celowi służy przenikanie do ich struktur.

9. Przyjąć należy, iż podstawową rolę w zapobieganiu nie tylko terroryzmowi, ale i innym formom aktywności o charakterze skrajnym powinno odgrywać rozpoznanie, a następnie wyeliminowanie źródeł tych zjawisk. Bez wątpienia znaczenie zasadnicze ma w tym względzie edukacja społeczeństwa, i to rozpoczęta jak najwcześniej, w zakresie kształtowania postaw antydyskryminacyjnych. To bowiem dyskryminacja leży

24 Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 264, poz. 1573 ze zm.

u podstaw wszelkich zachowań motywowanych uprzedzeniami, w tym także zachowań kryminalnych polegających na posługiwaniu się mową nienawiści, przemocą i w końcu terroryzmem jako szczególnymi metodami manifestowania wrogości w stosunku do innych niż uznane w danym ugrupowaniu charakterystyk, poglądów czy praktyk. Zdarzenia takie stają się wyraźnie bardziej niebezpieczne, jeżeli ich autorami nie są pojedyncze osoby, ale zorganizowane grupy. Niezbędne jest reagowanie na każdy, nawet najmniejszy, przejaw nietolerancji z ich strony. Wykorzystywać należy w tym celu zarówno środki administracyjne pozwalające na ich delegalizację, jak i karne mające wydźwięk edukacyjno-wychowawczy, ale w równej mierze także odstrasżający. Punktem wyjścia dla podjęcia jakichkolwiek działań wymierzonych w organizacje i ugrupowania o charakterze skrajnym zawsze musi być aktualna diagnoza sytuacji oraz ocena stopnia i rodzaju istniejącego zagrożenia. Dopiero na tej podstawie można wybrać odpowiednie służby i najważniejsze metody wyeliminowania bądź przynajmniej zminimalizowania tego zagrożenia, choć pamiętać trzeba, że - jak dotąd - nie wypracowano jeszcze nigdzie strategii rzeczywiście skutecznej. Bierność wobec jakichkolwiek zachowań skrajnych oznacza jednak ich akceptację, a tym samym przyzwolenie na istnienie, upowszechnianie i rozwijanie. Trzeba jednak być w pełni świadomym tego, że środki prawne, w tym również karne, nie są same w sobie wystarczającym antidotum na wyeliminowanie wszelkiego rodzaju nadmiernego radykalizmu z życia współczesnego świata. Te państwa, w których zjawisko to występuje na szerszą skalę, jak Włochy, Niemcy czy Francja, choć koncentrują się na walce z organizacjami terrorystycznymi, zawsze szybko starają się reagować także na inne przejawy skrajności.

Często podejmowane są kroki zmierzające do delegalizacji ugrupowań (jak np. w Polsce doszło do delegalizacji jednego z odłamów ONR z Brzegu²⁵), które prezentują ekstremistyczne poglądy i stają się niebezpiecznie agresywne w ich przekazywaniu. Delegalizacja wywołuje jednak wielokrotnie wątpliwości natury konstytucyjnej ze względu na konflikt z prawem do wolności słowa i druku²⁶. Nie są to więc przedsięwzięcia

25 Zob. Gazeta Wyborcza z 14 października 2009 r.

26 Zob. tu E. Bieńkowska, *Od dyskryminacji do przestępstwa z nienawiści (wybrane zagadnienia prawa międzynarodowego)*, w: *Ofiary przestępstw ...*, s. 27 i n.

łatwe i nie zawsze kończą się sukcesem. Z jednej strony pamiętać zatem trzeba o wartościach, którym zagraża aktywność ugrupowań skrajnych: życie, zdrowie, mienie itd., a z drugiej - zdawać sobie sprawę z groźnych konsekwencji naruszenia jakiegokolwiek z konstytucyjnych zasad. Jeśli delegalizacja okazuje się niemożliwa, powołuje się niekiedy nowe instytucje, których wyłącznym zadaniem jest rozpracowanie i poważne osłabienie lub zniszczenie choćby tylko jednej organizacji. Tak stało się np. dwa lata temu w Niemczech, gdy nadmiernie uaktywniło się i zaczęło być groźne jedno z ugrupowań skrajno-prawicowych.

Delegalizacja może dotyczyć jednak tylko takiej organizacji, która działa oficjalnie, czyli - jak w przypadku organizacji polskiej (stowarzyszenia, fundacji) - została formalnie zarejestrowana, ale jej działalność zdecydowanie wykracza poza ramy, dla których powstała, w szczególności zaś z tego powodu nabrała ona charakteru organizacji skrajnej i przez to staje się niepożądana. Nierzadko mamy natomiast do czynienia z ugrupowaniami nieformalnymi, a więc mniej lub bardziej licznymi grupami osób, które świadomie wspólnie podejmują i nawet przez długi czas realizują określony skrajny cel, ale nie są członkami żadnej oficjalnie działającej organizacji. Procedura delegalizacji w tym przypadku z oczywistych względów nie wchodzi w grę, ale niezbędne jest uniemożliwienie, a przynajmniej utrudnienie jej dalszej aktywności.

Wszyscy specjaliści podkreślają szczególną wagę koordynacji i współpracy między służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo, dobrej organizacji i umiejętnego podziału zadań. Bardzo istotną rolę, jak wspominałam, odgrywa w tym przypadku praca operacyjno-rozpoznawcza, dzięki której można zidentyfikować, a następnie zdiagnozować i ocenić zagrożenie. Zdarza się, że pozwala ona na rozbicie niebezpiecznych grup przestępczych oraz osądzenie ich przywódców i członków. W Polsce dotyczy to na razie grup prowadzących działalność, jak określa się ją potocznie, *stricte* kryminalną, np. handel narkotykami lub żywym towarem albo przemyt dzieł sztuki, samochodów, papierosów czy alkoholu. Często jedną z podstawowych metod pracy operacyjno-rozpoznawczej, która na pewno jest niezbędna, jeśli chcemy się ochronić przed organizacjami eksternistycznymi, jest podsłuch telefoniczny. Powstaje w związku z tym

pytanie o ochronę prywatności²⁷. Ponownie więc rysuje się kwestia konfliktu pomiędzy różnymi, niekiedy nieporównywalnymi, dobrami. Problem dokonania wyboru staje się w tej sytuacji nieunikniony.

Warto jednak zawsze mieć na uwadze jeden z zapisów Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²⁸. Jej art. 17 „Zakaz nadużycia prawa” stanowi bowiem, iż „Żadne z postanowień (...) Konwencji nie może być interpretowane jako przyznanie jakiegokolwiek państwu, grupie lub osobie do podjęcia działań lub dokonania aktu zmierzającego do zniweczenia praw i wolności wymienionych w (...) Konwencji albo ich ograniczenia w większym stopniu, niż to przewiduje Konwencja”. Oznacza to, że organizacje skrajne zawsze, choć w różnym stopniu, godzą poprzez swoją aktywność w podstawowe prawa i wolności człowieka, gwarantowane mu także przepisami każdej ustawy zasadniczej. Naruszają więc przepisy prawa, w tym częstokroć również prawa karnego.

10. Do polskiej opinii publicznej informacje o organizacjach skrajnych i ich zwalczaniu docierają niesłychanie rzadko. Podobnie, nieczęsto dowiadujemy się o wyczynach pojedynczych lub kilkunastu nienależących do żadnej organizacji osób, które demonstrują w ten sposób swoją wrogość. Nagłaśniane są zajścia, do których dochodzi podczas różnych uroczystości, które gromadzą tłumy, jak w nieodległej przeszłości zamieszki w trakcie marszów z okazji Święta Niepodległości. Czy jednak w tych przypadkach mówi się o przestępstwach z nienawiści? Nie, mówi się o napaści na funkcjonariusza policji, zaatakowaniu dziennikarza, naruszaniu porządku publicznego, niszczeniu mienia, bójkach, pobićciach, bądź też po prostu o chuligaństwie. Co bardzo przy tym ważne, sprawcami tych zdarzeń są przede wszystkim ludzie młodzi i bardzo młodzi, niekiedy wręcz zachęceni, albo przynajmniej tak to odbierają, przez jakieś środowisko partyjne lub blisko z takim związane. Zdarza się, że nienawiścią зараża na swoich zajęciach dydaktyk, jak czynił to jeden

27 Zob. szerzej m. in. T. Widła, *Prawo do prywatności a prowadzenie działalności operacyjno-wykrywczej*, Humanistyczne Zeszyty Naukowe. Prawa Człowieka (Katowice) 1974, nr 4, s. 18 i n.

28 Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.; ratyfikowana przez Polskę w dniu 19 stycznia 1993 r.

z rzeszowskich nauczycieli historii²⁹. Młodzi ludzie czerpią zresztą przykłady nie tylko ze swojego bliskiego otoczenia społecznego, lecz także z innych źródeł, a są nimi zwłaszcza przekazy medialne oraz, jeśli nie przede wszystkim, informacje zamieszczane na stronach internetowych nagłaśniające zdarzenia i zachowania skrajne, które mogą im się spodobać i wydać godne naśladowania choćby z powodu ich niezwykłości i barwności w porównaniu z monotonią codzienności. Problemem staje się w tym przypadku również to, że ci młodzi ludzie wcale nie muszą należeć do organizacji skrajnej, by dopuszczać się aktów nienawiści. Mogą jednak, jak już podkreślałam, kiedyś zechcieć taką organizację założyć bądź dołączyć do już istniejącej.

Dostrzeganie, piętnowanie i wyraźne nazywanie zachowań skrajnych w każdy możliwy sposób - zwłaszcza gdy dopuszczają się ich wspólnie członkowie określonej, oficjalnie zarejestrowanej organizacji - wydaje się bezwzględnie konieczne. Bardzo pomocne powinny być w tej mierze instrumenty prawnokarne. Tymczasem trudno nie dostrzec, że ich rola nie jest w ogóle doceniana. Statystyki kryminalne wyraźnie ujawniają, jak bardzo rzadko dochodzi do postępowań karnych, a następnie do skazań za przestępstwa z nienawiści³⁰. Jednocześnie ustawowy wymiar kary nie spełnia funkcji odstraszającej. Przewidziane zagrożenia są przy tym wyraźnie niższe od tych, jakie winny zostać wprowadzone stosownie do wiążącej Polskę Decyzji ramowej Rady z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków karnych (2008/913/WSiSW)³¹. Jeśli zaś przemocą i mową nienawiści posługują się formalne organizacje, do spraw karnych nie dochodzi w ogóle. Tymczasem, w każdym takim przypadku, ich członkom i przywódcom powinny zostać przypisane konkretne czyny kwalifikowane w zbiegu z przepisem art. 258 k.k. przewidującym surowsze sankcje karne za udział w zorganizowanej grupie przestępczej

29 W. Malicki, *Nauczyciel skazany za propagowanie faszyzmu*, na stronie: <http://www.nowiny.24.pl/apps/pbsc.dll/article?AID=/20080923/RZESZOW/3786393113>

30 Dane statystyczne na stronie Prokuratury Generalnej; zob. też K. Karsznicki, *Przestępstwa z nienawiści w praktyce prokuratorskiej*, w: *Ofiary przestępstw ...*, s. 83 i n.

31 Dz. Urz. UE L 328 z 6.12.2008; zob. szerzej: E. Bieńkowska, *Od dyskryminacji ...*, s. 23 i n.; teź: *Przestępstwa z nienawiści ...*, s. 45 i n.

lub założenie albo kierowanie taką grupą. Skutkuje to surowszymi, choć wydaje się, że jeszcze niedostatecznie, sankcjami karnymi. Podkreślić jednak trzeba, że taka kwalifikacja prawna jest możliwa jedynie wówczas, gdy spełniona zostanie podstawowa przesłanka wskazana w powołanym przypisie. Najogólniej mówiąc wymaga on bowiem, aby bezpośrednim celem zorganizowanej grupy lub związku było popełnienie przestępstwa. Czy w przypadku organizacji skrajnej da się to udowodnić - może być to trudne. Konieczne byłyby zmiany legislacyjne, by ściganie oraz karanie przywódców i członków organizacji skrajnych urealnić. W pierwszym rządzie należałoby podjąć próbę wypracowania takiej definicji organizacji skrajnej, jaka mogłaby zostać wykorzystana na użytek prawa karnego.

Istniejący stan rzeczy oznacza bagatelizowanie problemu oraz jego wagi. Nawet jeżeli w Polsce do tej pory zagrożenie ze strony organizacji skrajnych i pojedynczych osób wyznających ekstremistyczne przekonania nie jest duże, niezbędna jest intensyfikacja działań i konsekwentna reakcja na ich poczynania. Należy oczywiście odnotować pewien postęp w uświadamianiu istoty i zagrożenia, jakie sytuacje takie wywołują. Prowadzone są m. in. specjalistyczne szkolenia dla policjantów, prokuratorów i sędziów, analizowana praktyka ścigania i wyrokowania. Konieczne jest jednak jeszcze wyczulenie i uwrażliwienie całego społeczeństwa, zwłaszcza polityków, praktyków ścigania i wymiaru sprawiedliwości, dziennikarzy, pedagogów, psychologów i lekarzy na wszelkie przejawy dyskryminacji, agresji i nietolerancji, szczególnie wówczas, gdy ich sprawcami są członkowie zorganizowanych grup. Nie można koncentrować się tylko na ochronie przed terroryzmem. Łatwość przekraczania granic, łączące się z tym przenikanie innych kultur, tradycji, zwyczajów czy religii powoduje, że do poszczególnych państw trafiają wcześniej zupełnie im obce wzorce zachowań, nie tylko pozytywne, ale również negatywne. Przykładem tych drugich jest bez wątpienia przydająca szacunku w niektórych kręgach przynależność do organizacji ekstremistycznych.

Pozwalamy, żeby na ulicach miast demokratycznych krajów, w imię swobód demokratycznych odbywały się parady nienawiści i nietolerancji. To zły znak. I to nie jest demokracja, bo demokracja nie polega na przyzwoleniu na zło, nawet najmniejsze, bo ono może nie wiadomo kiedy urosnąć.

Marek Edelman

Od kwietnia 2012 r. do kwietnia 2013 r. Stowarzyszenie Otwarta Rzeczpospolita realizuje projekt poświęcony problematyce organizacji i ruchów skrajnych obecnych w demokratycznych państwach i społeczeństwach, finansowany ze środków Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe. Podjęcie tej problematyki wydaje się, w świetle obserwowanych w ostatnim czasie wydarzeń, konieczne i coraz bardziej naglące. Aktywność grup skrajnych, radykalnych, posługujących się nie tylko nienawistną retoryką, lecz również podejmujących działania sprzeczne z zasadami i duchem demokracji, narasta w wielu państwach europejskich. Polska nie jest wolna od tej niepokojącej tendencji, a naszym zadaniem i obowiązkiem jest podjęcie jak najszerszych działań na rzecz jej zahamowania. Badania prowadzone w ramach projektu będą zatem w szczególności nastawione na opisanie postaci i skali występowania takich ruchów i organizacji w Polsce oraz w wybranych państwach europejskich, ocenę dotychczasowych metod przeciwdziałania im, jak również określenie sposobów zwiększenia ich skuteczności.

ISBN 978-83-64083-04-4

www.otwarta.org