

UZASADNIENIE

Międzynarodowa Konwencja w sprawie zwalczania aktów terroryzmu jądrowego, zwana dalej „Konwencją”, została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 13 kwietnia 2005 r. W dniu 14 września 2005 r., podczas szczytu ONZ w Nowym Jorku, Minister Spraw Zagranicznych, Adam D. Rotfeld, podpisał Konwencję w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Przyjęcie tego dokumentu było wyrazem coraz intensywniejszej współpracy państw wobec wyzwania, jakim jest międzynarodowy terroryzm. Podstawą międzynarodowej współpracy w tej dziedzinie są przede wszystkim wielostronne umowy międzynarodowe, zobowiązujące państwa m.in. do ograniczania barier prawnych mogących utrudniać zwalczanie terroryzmu oraz wprowadzające podstawy prawne dla międzynarodowej współpracy.

Akty terroryzmu jądrowego mogą stanowić istotne zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz skutkować najpoważniejszymi konsekwencjami.

Należy podkreślić, iż w obecnej sytuacji międzynarodowej zagrożenie ze strony aktów terroryzmu jądrowego ma charakter realny. W ostatnim dziesięcioleciu w posiadanie broni jądrowej weszły nowe państwa. Kolejne kraje prowadzą prace nad wzbogacaniem uranu i mogą dołączyć do grona państw dysponujących taką bronią. Sytuacja ta sprawia, że sprawowanie przez wspólnotę międzynarodową kontroli nad proliferacją staje się coraz trudniejsze. Z drugiej strony w ostatnich latach ma miejsce wzrost aktywności organizacji terrorystycznych, do których napływają ochotnicy i fundusze, czemu sprzyja niestabilna sytuacja polityczna w regionie Bliskiego Wschodu. Nie można wykluczyć, że w tej sytuacji, w rękach którejś z organizacji terrorystycznych znajdą się w końcu: broń jądrowa bądź materiały promieniotwórcze, które będą mogły zostać wykorzystane do dokonania aktów terroru.

Dlatego też istnieje naturalna potrzeba zacieśniania międzynarodowej współpracy przy opracowywaniu i przyjmowaniu metod i środków w zakresie zapobiegania terroryzmowi jądrowemu.

Celem regulacji prawnych zawartych w Konwencji jest osiągnięcie takiego poziomu współpracy zainteresowanych państw, aby możliwe było zaspokojenie potrzeby szybkiego i skutecznego działania wobec sprawców działających na skalę międzynarodową oraz uniknięcie fiaska postępowań karnych np. z powodu opóźnienia przy rozpatrywaniu wniosków o ekstradycję. Płynna i szybka wymiana informacji oraz sprawny system jurysdykcji są podstawą dobrego i owocnego współdziałania w tym zakresie.

Związanie Rzeczypospolitej Polskiej tą Konwencją umocni pozycję naszego kraju w ramach wspólnoty międzynarodowej (ONZ, UE) jako podmiotu zdeterminowanego w podejmowaniu wszelkich niezbędnych kroków w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi. Dotychczasowa aktywność naszego kraju w ogólnoświatowym procesie przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym znalazła wyraz w ratyfikacji dwunastu międzynarodowych konwencji antyterrorystycznych ONZ oraz implementacji do prawa krajowego wszystkich kluczowych postanowień Decyzji ramowych Rady Unii Europejskiej dotyczących przeciwdziałania terroryzmowi.

Konwencja nakłada na Państwa-Strony obowiązek penalizacji przestępstw skatalogowanych w jej art. 2 (art. 5) oraz wprowadzenia zagrożenia tych przestępstw surowymi karami, uwzględniając ich poważny charakter.

Katalog ten obejmuje przestępstwa podlegające już ściganiu w oparciu o odpowiednie przepisy polskiego Kodeksu karnego (wytwarzanie i stosowanie środków masowej zagłady, sprowadzanie zdarzeń zagrażających życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach i inne przestępstwa, z uwzględnieniem ich form zjawiskowych).

Przepis art. 2 ust. 4 lit. c Konwencji uznaje za przestępcze zachowanie każdego, kto w jakikolwiek sposób przyczynia się do popełnienia jednego lub większej liczby przestępstw stypizowanych w ust. 1, 2 lub 3 tego artykułu. Dalej przepis precyzuje, że: „... takie przyczynienie się winno być umyślne i realizowane w celu udzielenia wsparcia ogólnie rozumianej działalności przestępczej lub przestępczego celu grupy, bądź przy świadomości, że celem grupy jest popełnienie wymienionego przestępstwa lub przestępstw”. Wydaje się, że zakres tej normy obejmuje wyłącznie sytuacje objęte również zakresem norm zawartych w przepisach art. 18 § 3 bądź art. 258 § 1 i 2 Kodeksu karnego, który penalizuje udział w związku mającym na celu popełnianie przestępstw oraz udział w zorganizowanej grupie mającej taki cel. Według orzecznictwa oraz doktryny pojęcie „brania udziału” w zorganizowanej grupie mającej na celu popełnianie przestępstw, którym posługuje się art. 258 § 1 Kodeksu karnego, swym zakresem obejmuje nie tylko

formalną przynależność do tej nielegalnej struktury, ale także udział w tego rodzaju przestępstwach. Strona podmiotowa tego formalnego przestępstwa obejmuje dwie odmiany umyślności: wystarczające jest, że sprawca ma świadomość istnienia grupy, akceptuje jej cele przestępcze i godzi się, by je realizowano. Wobec stanowiska doktryny oraz orzecznictwa należy uznać ułatwienie czy też przyczynienie się do popełniania przestępstw przez grupę osób działających we wspólnym celu, umyślne i realizowane w celu udzielenia jej wsparcia – określone w art. 2 ust. 4 lit. c Konwencji, za wyczerpujące znamiona czynu określonego w art. 258 § 1 albo § 2 Kodeksu karnego.

Podobnie postanowienia art. 9 Konwencji, regulujące zagadnienie jurysdykcji, są zgodne z postanowieniami rozdziału XIII polskiego Kodeksu karnego.

Postanowienia Konwencji dotyczące pomocy prawnej (art. 14) i procedur ekstradycyjnych (art.: 10, 11, 13) nie są sprzeczne z przepisami działu XIII polskiego Kodeksu postępowania karnego oraz nie różnią się zasadniczo od zobowiązań, które Rzeczpospolita Polska przyjęła na siebie w innych umowach międzynarodowych, także dotyczących zwalczania terroryzmu.

Ważną dogodność praktyczną w tej materii wprowadza art. 13 ust. 2 Konwencji, pozwalający stosować ten dokument jako samoistną podstawę ekstradycji państwom, których nie łączy stosowna umowa ekstradycyjna. Podobną zasadę wprowadza art. 14 ust. 2 w odniesieniu do pomocy prawnej.

Art. 13 ust. 1 Konwencji nakazuje włączanie przestępstw skatalogowanych w art. 2 do listy przestępstw, których sprawcy podlegają ekstradycji w każdej nowo zawieranej umowie międzypaństwowej w tej materii, zaś art. 13 ust. 5 nakazuje zmianę wszystkich obowiązujących umów ekstradycyjnych pomiędzy państwami w celu dostosowania ich do przepisów Konwencji.

Konwencja zawiera przepisy mające zagwarantować, iż stosowanie jej postanowień przez Państwa-Strony nie będzie skutkowało łamaniem praw człowieka (art. 10 ust. 3, art. 12, art. 16).

Konwencja zawiera również przepisy mające na celu poprawę przepływu informacji dotyczących walki z będącymi jej przedmiotem zagrożeniami (art. 7 ust. 3 i 4, art. 19), wprowadzając jednocześnie gwarancję ochrony poufności przekazywanych informacji (art. 7 ust. 2) oraz możliwość odmowy udostępnienia informacji z uwagi na istniejący w prawie wewnętrznym zakaz, względy bezpieczeństwa państwa lub ochrony fizycznej

materiału jądrowego (art. 7 ust. 3). Art. 7 ust. 4 nakłada na Państwa-Strony obowiązek przekazania Sekretarzowi Generalnemu Narodów Zjednoczonych informacji dotyczących ich organów i punktów kontaktowych odpowiedzialnych za wysyłanie i przyjmowanie informacji określonych w art. 7. Z uwagi na fakt, iż zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 74, poz. 676, z późn. zm.¹⁾) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw o charakterze terrorystycznym oraz ściganie ich sprawców należy do kompetencji Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, wydaje się uzasadnione umieszczenie punktu kontaktowego w jej strukturach.

Konwencja zobowiązuje wszystkie Państwa-Strony do przestrzegania zasad ochrony materiałów promieniotwórczych zgodnie ze standardami ustalonymi przez Międzynarodową Agencję Energii Atomowej.

Art. 21 i 22 stanowią gwarancję, iż realizacja postanowień Konwencji będzie się odbywała z poszanowaniem zasady suwerennej równości i integralności terytorialnej państw oraz nieingerencji w ich sprawy wewnętrzne.

Postanowienia Konwencji dotyczą kwestii praw i wolności obywatelskich określonych w Konstytucji oraz spraw uregulowanych w ustawach i takich, dla których Konstytucja wymaga ustawy. W szczególności wskazać należy na art. 5 Konwencji, zawierający normę (obowiązek uznania przestępstw skatalogowanych w art. 2 Konwencji za przestępstwa karane na mocy prawa krajowego i poddania ich odpowiednim karom, uwzględniając ich poważny charakter), dla której art. 42 ust. 1 Konstytucji przewiduje obowiązek regulacji ustawowej (kwestie te znajdują unormowanie w Kodeksie karnym), jak również jej art. 15 (zakaz traktowania przestępstw skatalogowanych w art. 2 Konwencji jako przestępstw politycznych w związku z ekstradycją lub pomocą prawną), regulujący kwestię, której dotyczy art. 55 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazano już wyżej przepisy Konwencji, dotyczące materii uregulowanych w Kodeksie karnym oraz Kodeksie postępowania karnego.

Z powyższych względów ratyfikacja Konwencji, zgodnie z postanowieniami art. 89 ust. 1 pkt 2 i 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, będzie wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

Związanie się Rzeczypospolitej Polskiej postanowieniami Konwencji nie spowoduje jednak konieczności wprowadzenia zmian w polskim prawodawstwie, ponieważ jej

postanowienia nie odbiegają od obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej porządku prawnego.

Wejście w życie Konwencji nie powinno spowodować skutków finansowych dla podmiotów sektora finansów publicznych w postaci zmniejszenia ich dochodów lub zwiększenia wydatków, ani dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa, innych niż przewidziane w danej części budżetowej.

Należy się spodziewać, że rozpoczęcie przez Rzeczpospolitą Polską współpracy międzynarodowej w ramach przewidzianych Konwencją przyniesie jej korzyści polityczne, wpływając na kształtowanie jej wizerunku jako lojalnego i aktywnego partnera we wspólnocie międzynarodowej, ponadto wpłynie dodatnio na bezpieczeństwo państwa i obywateli.

¹) Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2003 r. Nr 90, poz. 844, Nr 113, poz. 1070, Nr 130, poz. 1188 i Nr 166, poz. 1609, z 2004 r. Nr 109, poz. 1159, Nr 171, poz. 1800, Nr 267, poz. 2647 i Nr 273, poz. 2703, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711 i Nr 218, poz. 1592, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, z 2008 r. Nr 11, poz. 59 i Nr 220, poz. 1428 oraz z 2009 r. Nr 85, poz. 716.

23/07/em