

Piotr Pomianowski  
Ewa Maćkowiak

## Zwalczanie finansowania terroryzmu w świetle prawa obowiązującego w Polsce i we Francji

### I. Wzajemne przenikanie się struktur terrorystycznych i przestępczości zorganizowanej

#### 1. Uwagi ogólne

Źródła finansowania terroryzmu można podzielić na dwie kategorie: środki pochodzące z działalności przestępczej oraz uzyskane w sposób legalny. W odniesieniu do pierwszej kategorii warto zwrócić uwagę na ściśle powiązania ugrupowań terrorystycznych z zorganizowanymi grupami przestępczymi, zwłaszcza o charakterze etnicznym, np. tureckimi, albańskimi czy kolumbijskimi, specjalizującymi się w przemyśle hurtowych ilości środków odurzających. Były szef francuskiego kontrwywiadu – Dyrekcji Nadzoru Terytorium (Direction de la Surveillance du Territoire, DST) – Pierre de Bousquet de Florian (2002–2007) w jednym z wystąpień wskazał, że do utrzymywania organizacji terrorystycznych wykorzystywane jest całe spektrum działalności przestępczej, począwszy od napadów rabunkowych, poprzez fałszowanie kart kredytowych, do handlu podrabianymi markowymi towarami<sup>1</sup>. Ugrupowania o charakterze mafijnym często wspierają struktury terrorystyczne, otrzymując w zamian na przykład ochronę, ugrupowania terrorystyczne zaś korzystają z broni, dokumentów i nielegalnych kanałów przemytu wypracowanych przez organizacje przestępcze. Przykładowo – wykradzione z kopalni materiały wybuchowe użyte do zamachu na kolejki dojazdowe w Madrycie otrzymano w zamian za haszysz<sup>2</sup>. Druga kategoria – środki finansowe z działalności biznesowej i charytatywnej, zdobywane przez osoby powiązane z ugrupowaniami terrorystycznymi – jest jeszcze trudniejsza do procesowego ujawnienia.

#### 2. Narkotyki jako istotne źródło finansowania terroryzmu

Jednym z najważniejszych filarów finansowania terrorystycznej działalności jest obrót środkami odurzającymi. W odniesieniu do islamskich początków tego procederu można dopatrywać się w działalności pakistańskich służb specjalnych, które w celu finansowania walki mudżahedinów w latach 80. XX w. zainicjowały wielokrotne powiększenie upraw opium. Według francuskiego badacza, Michaela Nesterenko, na roczne dochody Al-Kaidy składały się: 1 mld \$ z handlu heroiną, 1 mld \$ z *zakat*<sup>3</sup> oraz ok. 300 mln \$ pochodzących z działalności gospodarczej i handlowej<sup>4</sup>. Przemysł heroiny został zmonopolizowany w znacznym stopniu przez mafie turecką i albańską. Stał się

<sup>1</sup> M. Royo, *L'empire financier d'al-Qaida*, [www.lesechos.fr/.../19370-41-ECH.htm](http://www.lesechos.fr/.../19370-41-ECH.htm).

<sup>2</sup> L. Napoleoni, *Qui finance le terrorisme international?*, Paryż 2005, Editions Autrement, s. 299.

<sup>3</sup> *Zakat* (arab.) – w państwach muzułmańskich obowiązkowy podatek na cele dobroczynne; jeden z filarów islamu.

<sup>4</sup> M. Nesterenko, „Les Echos” z 14 marca 2005 r.

także jednym z głównych źródeł finansowania Partii Pracujących Kurdystanu (PKK), albańskiej Armii Wyzwolenia Kosowa (UÇK) i tureckiej Rewolucyjnej Lewicy, Dev-Sol<sup>5</sup>. Według oceny Interpolu z 1999 r. mafia albańska kontrolowała blisko 60 proc. europejskiego handlu heroiną. W celu rozszerzenia przestrzeni, na której kwitło jej przestępcze imperium, wsparła ona wydatnie ugrupowania walczące o autonomię Kosowa i Macedonii, a zwłaszcza UÇK. Dzięki ogromnemu napływowi do regionu uzbrojenia jednym ze źródeł dochodów stał się także handel bronią. Narkotyki z Afganistanu trafiały do Turcji i następnie, m.in. tzw. szlakiem bałkańskim, z jego północnym odgałęzieniem przebiegającym przez Polskę, do krajów Europy Zachodniej. W latach 1994–2001 ujawniono (głównie w krajach Europy Zachodniej) kilkadziesiąt przypadków przemytu heroiny, w których rolę kurierów odgrywali obywatele polscy. Jak wynikało ze składowanych przez nich wyjaśnień, narkotyki były odbierane w Polsce, dokąd prawdopodobnie przywożono je tureckimi tirami i autokarami. Zwracało uwagę bardzo wysokie wynagrodzenie kurierów sięgające 1 tys. \$ za każdy przewożony kilogram, co w odniesieniu do transportowanych ilości, dochodzących w poszczególnych przypadkach do ponad 100 kg, dawało ogromne zyski. Kurierzy otrzymywali instrukcje, jak zachowywać się w przypadku kontroli granicznej oraz zatrzymania, rodziny kurierów zaś, w przypadku ich zatrzymania, otrzymywały wsparcie finansowe. Niektórzy obywatele tureccy, zatrzymani w związku z organizowaniem przemytu narkotyków, byli powiązani z ugrupowaniami ekstremistycznymi odpowiedzialnymi m.in. za atak na konsulat USA w Stambule. W drugą stronę wywożono znaczne sumy pieniędzy. W latach 90. XX w. w każdą sobotę na przejście graniczne w Cieszynie wjeżdżało kilka tureckich autokarów przewożących polskich podróżnych do Stambułu. Mimo że dokładne przeszukanie tylko jednego autokaru w celu odnalezienia ukrytego niewielkiego pakunku może zająć nawet kilka dni, służbom celnym udało się udaremnić m.in. wywóz olbrzymich sum pieniędzy, w jednym przypadku nawet rzędu ok. 1 mln \$. Natomiast po napadzie na jeden z autokarów relacji Warszawa–Stambuł podczas śledztwa prowadzonego przez tureckie organy ścigania uzyskano zeznania, że autokarami praktycznie każdego tygodnia transportowano z Polski gotówkę w wysokości od 1 do 2 mln \$, powiazaną w pakiety oznaczone kolorowymi wstążkami dla różnych odbiorców.

W opinii Jerzego Wójcika, autora książki pt. *Przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu*, w pozyskiwaniu środków finansowych umacnia się obecnie zjawisko współpracy organizacji terrorystycznych z zorganizowanymi grupami przestępczymi<sup>6</sup>. Dotyczy to zwłaszcza nielegalnego obrotu środkami odurzającymi, który przynosi największe dochody. Tylko w 2000 r. zyski z handlu narkotykami kolumbijskiego lewackiego ugrupowania Rewolucyjne Siły Zbrojne Kolumbii (FARC) wynosiły, według oszacowań amerykańskich ekspertów, ok. 7–8 mld \$. Oprócz zysków płynących bezpośrednio z produkcji narkotyków, duże korzyści finansowe FARC otrzymuje także w zamian za ochronę plantacji od kartelu z Cali, który po rozpoczęciu przez rząd kolumbijski walki z narkobiznesem, zaczął wspomagać lewacką partyzantkę. Naturalnie – dowództwo FARC zaprzecza oskarżeniom o powiązania z kartelami narkotykowymi, prawdopodobnie pozostawiając w tym zakresie dużą swobodę miejscowym przywódcom. Dzięki temu FARC jest w stanie utrzymywać około 15 tys. żołnierzy, którzy są często lepiej wyszkoleni i wyposażeni niż siły rządowe. Ugrupowanie to sprawuje faktyczną kontrolę nad znaczną częścią kolumbijskiego terytorium. Współpraca między FARC i organiza-

<sup>5</sup> D. Southwell, *Historia przestępczości zorganizowanej*, Bremen 2009, MAK Verlag GmbH, s. 134.

<sup>6</sup> J. W. Wójcik, *Przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu*, Warszawa 2007, Wolters Kluwer Polska, s. 85.

cjami przestępczymi dostarczającymi broń w zamian za kokainę, jest korzystne dla obu stron<sup>7</sup>. Jak wielkie dochody można uzyskać z tego procederu, pokazuje także szacunkowa wartość czarnorynkowa transportu 1134 kg kokainy, przejętego w 2009 r. przez funkcjonariuszy ABW. Wynosiła ona około 500 mln zł<sup>8</sup>. Aresztowano wówczas m.in. trzech obywateli Kolumbii<sup>9</sup>. Również w Peru widoczne są przykłady współpracy – terrorystyczne ugrupowanie Świetlisty Szlak skutecznie ochraniało lotniska polowe dla samolotów lądujących po ładunki kokainy, co pozwoliło wydatnie zwiększyć uprawy koki i produkcję narkotyków w tym kraju<sup>10</sup>. W regionie Selva Alta Świetlisty Szlak zdołał utworzyć całkowicie kontrolowaną przez siebie strefę, której egzystencja ekonomiczna jest uzależniona od upraw koki i wytwarzanej z niej, we współpracy z kartelami kolumbijskimi, kokainy. Podobny system finansowania wykształcił się w Afganistanie. Według jednego z ekspertów NATO, cytowanego przez „Gazetę Wyborczą”<sup>11</sup>, talibowie mogliby zablokować drogi prowadzące do granic, wysadzając mosty i przepusty. Nie czynią tego jednak, gdyż jest to szlak, którym wędrują narkotyki do Iranu, następnie do Turcji i dalej – do Europy. Opodatkowanie producentów i szmuglerów narkotyków jest jednym z głównych źródeł dochodu talibów. Ocenia się, że w ciągu ostatnich lat mogli oni zarobić ok. 600 mln \$<sup>12</sup>. O skali problemu świadczy informacja podana przez AFP na temat wspólnej operacji rządowych sił afgańskich i wojsk NATO. Jej wynikiem było przejęcie 16 ton opium oraz zniszczenie dwóch laboratoriów, w których wytwarzano heroinę. Podczas przeprowadzania akcji doszło do walk, w których poległo 63 talibów ochraniających narkotyki<sup>13</sup>.

W przypadku baskijskiej organizacji Kraj Basków i Wolność (ETA) dochód z nielegalnego obrotu narkotykami stał się jednym ze źródeł finansowania walki o niezależne państwo. Nawiązanie przez ETA współpracy z kartelami kolumbijskimi ułatwiła rywalizacja między kartelami z Medellin i Cali. Pierwszy z nich, dzięki współpracy z ETA, wprowadzał kokainę na hiszpański obszar celny poprzez porty w Asturii i Kantabrii do Kraju Basków<sup>14</sup>.

Kolejnym ugrupowaniem terrorystycznym, którego jednym ze źródeł finansowania stały się dochody z działalności przestępczej, była Irlandzka Armia Republikańska (IRA). W krótkim czasie przejęła ona kontrolę nad handlem narkotykami na swoich terenach. Fundusze zebrane w wyniku prowadzenia działalności przestępczej służyły do zakupu ogromnych ilości broni, a nawet wyrzutni rakiet przemycanych z krajów wspierających terrorizm. Irlandzka Armia Republikańska miała kontakty z mafią kubańską i kartelami kolumbijskimi. Kanały służące do przemytu broni jednocześnie wykorzystywano jako drogę nielegalnego transferu środków odurzających. Z tych źródeł finansowano nie tylko walkę separatystyczną, ale także wystawny styl życia członków ugrupowań uczestniczących w nielegalnej działalności<sup>15</sup>.

<sup>7</sup> M. Marcinko, *Finansowanie terroryzmu – źródła, sposoby, zwalczanie*, <http://www.psz.pl/tekst-744/Marcin-Marcinko-Finansowanie-terroryzmu>.

<sup>8</sup> Dla porównania – wysokość budżetu ABW w 2009 r. wynosiła 499 mln zł, za: *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z 2009 r.*, Warszawa 2010, s. 18.

<sup>9</sup> Tamże, s. 36.

<sup>10</sup> L. Napoleoni, *Qui finance le terrorisme...*, s. 56.

<sup>11</sup> M. Górka, *Talibowie silni w Ghazni*, w: „Gazeta Wyborcza” z 18 czerwca 2010 r.

<sup>12</sup> Tamże.

<sup>13</sup> [www.lesechos.fr/depeches/monde/afp](http://www.lesechos.fr/depeches/monde/afp).

<sup>14</sup> D. Southwell, *Historia przestępczości zorganizowanej*, Bremen 2009, MAK Verlag GmbH, s. 138.

<sup>15</sup> Tamże, s. 125.

### 3. Wykorzystanie diamentów przez ugrupowania terrorystyczne

Ważnym źródłem finansowania terroryzmu jest także handel diamentami. Według Davida Crane'a, prokuratora Trybunału Specjalnego z Freetown (Sierra Leone), badania zbrodni popełnionych podczas wojny domowej w tym kraju ujawniły powiązania pomiędzy członkami Al-Kaidy i przemytnikami diamentów do Liberii i Wybrzeża Kości Słoniowej<sup>16</sup>. Uzyskane wówczas przez prokuratorów wymienionego Trybunału zeznania wskazywały, że terroryści z Al-Kaidy uczestniczyli w obrocie diamentami i byli obecni w Afryce Zachodniej od 1998 r. aż do 2002 r. Z tego samego źródła finansowania korzystał także Hezbollah. W 2000 r. belgijski wywiad zidentyfikował kilka firm handlowych działających w Liberii i Sierra Leone, które miały być ściśle powiązane z Hezbollahem i w części finansowały to ugrupowanie. Według amerykańskich ekspertów wartość przemytu diamentów z tych krajów oscyluje między 70 a 100 mln \$ rocznie, z czego znaczną część stanowią zyski Hezbollahu<sup>17</sup>. Co istotne, diamenty są bardzo dogodnie w dokonywaniu nielegalnego obrotu, gdyż są łatwo wymienialne na pieniądze. Trudno jest ocenić ich prawdziwe źródło pochodzenia, a ponadto ani psy, ani urządzenia do wykrywania metali, stosowane na lotniskach, nie są w stanie ich odkryć, co czyni je łatwymi do transportu. Systematyczne wprowadzanie do obrotu relatywnie niewielkich ilości diamentów jest także niemożliwe do wychwycenia na rynku tych kamieni.

Ciekawym przykładem finansowania terroryzmu z przemytu szlachetnych kamieni jest tanzanit. Ten niebieski kamień, niewiele ustępujący ceną diamentom, występuje na świecie jedynie w Tanzanii, w rejonie Kilimandżaro. W 2002 r. jedna z wielkich firm jubilerskich Zale Corporation wycofała tanzanit ze swojej oferty. Według analizy opracowanej przez PricewaterhouseCoopers ok. 90 proc. tanzanitu pochodzi z przemytu. Znaczny udział w tym procederze biorą prawdopodobnie spółki powiązane z Al-Kaidą<sup>18</sup>.

### 4. Wymuszenia jako podatek na rzecz walki o niepodległość

Częstą formą finansowania działalności, stosowaną przez ugrupowania o charakterze narodowościowo-etnicznym, są wymuszenia płatności przez nakładanie na osoby prowadzące działalność gospodarczą swoistego podatku. Jest to jedno z najważniejszych źródeł dochodu Frontu Wyzwolenia Narodowego Korsyki (FLNC) oraz ETA, ściągającej z baskijskich przedsiębiorców tzw. podatek rewolucyjny – haracz, którego wysokość sama ustala. Osoby, które uchylają się od jego płacenia, poddawane są presji, na przykład demolowane są witryny należących do nich sklepów bądź lokali. W przypadku dalszego uchylania się od spełnienia „powinności” na rzecz walki narodowościowej, często praktykowane są porwania, a osoby te uwalniane są dopiero po wpłaceniu przez ich rodziny żądanych sum wraz z odsetkami. Na przykład okup za porwanego w 1988 r. biznesmena Emiliano Revilla wyniósł blisko 15 mln \$. Filozofia ugrupowania zawarta jest w cytacie jednej z odezw ETA: *Stwierdzając, że naród baskijski w całości ma obowiązek moralny i prawny wspierać ruch oporu przeciwko okupantowi* (tj. rządowi Hiszpanii – przyp. aut. art.), *ETA nakłada wymóg spełnienia tego obowiązku na takiej*

<sup>16</sup> M. Mas, *L'argent sale de Taylor menace la paix*, [www.rfi.fr/actufr/articles/066/article\\_37027.asp](http://www.rfi.fr/actufr/articles/066/article_37027.asp).

<sup>17</sup> R. Ożarowski, *Hezbollah w Czarnej Afryce*, <http://www.terrorizm.com/hezbollah-w-czarnej-afryce/>.

<sup>18</sup> John Cooley, *L'insaisissable argent 'Al-Quida*, [www.monde-diplomatique.fr/220/11/COOLEY/17145](http://www.monde-diplomatique.fr/220/11/COOLEY/17145).

samej podstawie, jak każde niepodległe państwo, które wymaga płacenia podatków przez swoich obywateli<sup>19</sup>.

Bardzo często członkowie terrorystycznych ugrupowań, szczególnie tych o charakterze narodowo-wyzwoleńczym, otrzymują także wsparcie od rodaków mieszkających w innych krajach. Klasycznym przykładem jest diaspora irlandzka w USA, która znaczną część swoich dochodów przekazywała na działania prowadzone przez IRA. Podobnie zamieszkali w Ameryce Północnej Tamilowie wspierają ugrupowanie o nazwie Tygrysy Wyzwolenia Tamilskiego Ilamu (LTTE) walczące z rządem Sri Lanki. Tak samo licznie zamieszkujący kraje Europy Zachodniej emigranci kurdyjscy wspierają Partię Pracujących Kurdystanu<sup>20</sup>. Przykładem jest również licząca ok. 30 tys. osób diaspora libańskich szyitów z Senegalu udzielająca Hezbollahowi pomocy finansowej, przede wszystkim handlując diamentami. W 1998 r. służby senegalskie wykryły próbę nielegalnego wywozu do Libanu kwoty ok. 1,7 mln \$<sup>21</sup>. Choć część emigrantów dobrowolnie wspiera ugrupowania o charakterze terrorystycznym, to w większości przypadków czynią to pod presją środowiska, w którym przebywają, oraz ze strachu przed ewentualnymi konsekwencjami odmowy.

## II. „Brudzenie” pieniędzy, czyli sposoby pozyskiwania legalnych środków na działalność terrorystyczną

### 1. Wykorzystywanie organizacji charytatywnych do wspierania działań terrorystycznych

Jak już wspomniano, oprócz środków pochodzących z działalności przestępczej islamskie ugrupowania terrorystyczne korzystają również z pieniędzy pochodzących z legalnych źródeł, w tym ze wsparcia finansowego prywatnych darczyńców i organizacji charytatywnych. Organizacje charytatywne mogą być wykorzystywane przez ugrupowania terrorystyczne na trzy sposoby<sup>22</sup>:

- 1) organizacja charytatywna prowadzi działalność statutową, ale część pozyskiwanych środków przekazuje terrorystom,
- 2) organizacja charytatywna jest jedynie kamuflażem, całość zaś pozyskiwanych przez nią środków przekazywana jest na działania ugrupowań terrorystycznych,
- 3) organizacja prowadzi działalność charytatywną, jednak pomoc udzielana jest przez punkty kontrolowane przez członków ugrupowania terrorystycznego, dzięki czemu beneficjenci mają wrażenie, że otrzymują ją od ugrupowania terrorystycznego, co przynosi wymierne efekty propagandowe.

Ugrupowania terrorystyczne chętnie wykorzystują instytucje non-profit i organizacje charytatywne, gdyż cieszą się one dużym zaufaniem społecznym, a przekazywane przez nie informacje są pozytywnie odbierane oraz zazwyczaj uznawane za wiarygodne i traktowane bezkrytycznie. Represyjne działania organów ścigania, wymierzone w ich ukrytą przestępczą naturę, spotykają się z oskarżeniami o prześladowanie danej grupy etnicznej i głośnymi protestami różnych organizacji broniących swobód obywatelskich.

<sup>19</sup> L. Napoleoni, *Qui finance le terrorisme...*, s. 69.

<sup>20</sup> M. Marcinko, *Finansowanie terroryzmu...*

<sup>21</sup> R. Ożarowski, *Hezbollah w Czarnej...*

<sup>22</sup> Szerzej – Raport *Financial Action Task Force* (FATF) z 2008 r., *Terrorist Financing*, [http://www.oecd.org/pages/0,3417,en\\_32250379\\_32236947\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_32250379_32236947_1_1_1_1_1,00.html).

Terrorystyci nierzadko przedstawiają się jako obrońcy pokrzywdzonych oraz pomagający tym, którym inni nie chcieli pomóc. Tak zdobywają sympatyków również poza obszarem swojej działalności oraz pozyskują nowych członków. Ponadto organizacje charytatywne często działają, wykorzystując obrót gotówkowy przy niższych wymaganiach w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych i nadzoru<sup>23</sup>.

Darczyńcami są najczęściej bogaci muzułmanie pochodzący ze strefy persko-arabskiej, często piastujący wysokie stanowiska państwowe lub w organizacjach finansowych. W ocenie Erica Denese, dyrektora jednego z francuskich centrów badawczych, o finansowanie Al-Kaidy był podejrzewany m.in. prezes Al-Rashid Trust, Sulejman Al Rashid, syn założyciela saudyjskiego National Commercial Bank, Khalid ben Mahfouz, oraz były minister i były prezes firmy naftowej ARAMCO, Ahmad Turki Yamani<sup>24</sup>. Według tego samego źródła do organizacji charytatywnych przekazujących środki finansowe ugrupowaniom terrorystycznym można zaliczyć m.in. stowarzyszenie Międzynarodowa Pomoc Islamska powiązane z sunnickim ruchem islamskim – Stowarzyszenie Braci Muzułmanów, które jest zależne finansowo od Arabii Saudyjskiej. Siedziba stowarzyszenia znajduje się w Pakistanie, biura zaś w różnych krajach na świecie, np. w Birmingham w Wielkiej Brytanii i w Bordeaux we Francji. Podobnie organizacja Help the Needy, założona w 1995 r. w celu zbierania środków od darczyńców, głównie w Nowym Jorku w USA, służyła jako przykrycie dla transferu pieniędzy do Iraku za pośrednictwem fikcyjnych spółek. Podobne metody stosował również mąż jednej z sióstr Osamy bin Ladena, Mohammed Jamal Khalifa, który w 1988 r. założył na Filipinach spółkę import-export. Za pośrednictwem organizacji pozarządowych wspierał finansowo Instytut Imama Shafiego, faktycznie kontrolowany przez ugrupowanie terrorystyczne Abu Syyaf, założone w 1991 r. przez byłego bojownika afgańskiego. Członkowie tego ugrupowania zostali skazani za liczne ataki terrorystyczne w latach 1993–1994.

Jako inny ciekawy przykład można uznać sprawę Syryjczyka, Enana Arnaout'a, który w 1994 r. uzyskał amerykańskie obywatelstwo<sup>25</sup>, natomiast od 1993 r. kierował w USA muzułmańską fundacją Benevolence International Foundation, posiadającą m.in. filię w Bośni. W wyniku przeszukania ujawniono dokumenty wskazujące na kontakty z bin Ladenem oraz przygotowania do utworzenia obozu treningowego. Dzięki zabezpieczonym dokumentom możliwe stało się skazanie Arnaout'a na 11 lat pozbawienia wolności za malwersacje finansowe oraz sprzeniewierzenie funduszy uzyskanych na cele charytatywne, a przeznaczonych na finansowanie mudzahedinów. Tego samego regionu dotyczy przypadek ujawniony przez Departament Skarbu USA. Islamska organizacja charytatywna Global Relief Foundation (GRF) organizowała obozy nad jeziorem Jablanica, podczas których uczestnicy pobierali nauki ortodoksyjnego islamu. Działania GRF w Bośni były zorganizowane pod szyldem bośniackiego oddziału Talibah International. Jeden z jej członków, Tunezyjczyk Ayadi Chafq bin Mahhamad, w 2001 r. został oskarżony o przekazanie 500 tys. \$ amerykańskich na konto sarajewskiego banku SAB, a następnie osobom bezpośrednio powiązanych z Al-Kaidą<sup>26</sup>. Kolejnym takim przykładem może być, według izraelskiego eksperta

<sup>23</sup> Tamże.

<sup>24</sup> M. Royo, *L'empire financier d'Al-Qaida*, „Les Echos” z 14 marca 2005 r., <http://archives.lesechos.fr/archives/2005/LesEchos/19370-41-ECH.htm?texte=19370-41>.

<sup>25</sup> A. Bauer, X. Raufier, *L'énigme d'Al-Qaeda*, Edition J.C. Lattès, [www.drmmc.org/IMG/doc/La\\_Traque\\_du\\_financement\\_du\\_terrorisme\\_.doc](http://www.drmmc.org/IMG/doc/La_Traque_du_financement_du_terrorisme_.doc).

<sup>26</sup> K. Karolczak, *Pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu. Zależności i implikacje dla bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego*, Warszawa 2009, <http://niwserwis.pl/artykuly/>

ds. Turcji, prof. Efraima Inbara, Turecka Fundacja na Rzecz Praw Człowieka, Wolności i Pomocy Humanitarnej (Humanitarian Relief Foundation, IHH). Według niektórych źródeł była ona powiązana z ugrupowaniami terrorystycznymi, jak Al-Kaida czy palestyński Islamski Ruch Oporu (Hamas), z talibami<sup>27</sup>. W raportach CIA w 1996 r. odnotowano powiązania pomiędzy IHH a ekstremistycznymi ugrupowaniami w Iranie. W 2006 r. tureckie służby bezpieczeństwa przeszukały biura wymienionej fundacji w Stambule, w wyniku czego ujawniono broń, materiały wybuchowe oraz materiały zawierające instrukcje konstruowania urządzeń wybuchowych. Dzięki analizie połączeń telefonicznych wykonanych przez pracowników biura IHH, uzyskano wiedzę, że kontaktowali się oni z numerem telefonu zarejestrowanym pod adresem zajmowanym przez osoby podejrzewane o przynależność do Al-Kaidy.

## 2. Działalność gospodarcza jako źródło przychodów terrorystów

Kolejnym źródłem pozyskiwania funduszy przez ugrupowania terrorystyczne jest prowadzenie różnego rodzaju legalnej działalności gospodarczej. Z doświadczeń międzynarodowych wynika, że pracujące na rzecz organizacji terrorystycznych firmy zajmują się najczęściej handlem nieruchomościami, złotem, elektroniką, używanymi samochodami, tekstyliami, eksportem i importem żywności oraz gastronomią. Takie podmioty mogą zostać wykorzystane zarówno jako źródło pozyskiwania funduszy, jak i jako przykrycie realizacji transakcji związanych z finansowaniem działalności terrorystycznej. W przypadku niewielkich podmiotów najczęściej prowadzona jest uproszczona księgowość i głównie obrót gotówkowy. Dzięki temu łatwo ukryć rzeczywiste dochody i ich część przekazywać członkom organizacji terrorystycznych. Hermetyczność rzeczywistej działalności uzyskiwana jest również przez fakt, że wymienione podmioty gospodarcze najczęściej prowadzone są przez członków jednej grupy etnicznej.

W latach 90. jedną z najbardziej lukratywnych firm bin Ladena było Gum Arabic Company Ltd. pokrywające ponad 80 proc. światowego zapotrzebowania na pozyskiwaną z soku sudańskich akacji gumę arabską. Do finansowania antyradzieckiego dżihadu w latach 80. wykorzystywany był natomiast utworzony przez pakistańskiego bankiera i filantropa, Agha Hasana Abedi, międzynarodowy bank – Bank of Credit and Commerce International (BCCI) posiadający filie w 73 krajach i obsługujący m.in. handlarzy narkotyków, broń czy członków ugrupowań ekstremistycznych. W 1991 r. bank został zmuszony do zaprzestania działalności, kiedy to władze bankowe Wielkiej Brytanii cofnęły mu koncesję w związku z zarzutami oszustwa i prania pieniędzy<sup>28</sup>. Podobnymi imperiami finansowymi były należące także do bin Ladena: w Afryce – holding Wadi al Aqiq i przedsiębiorstwo budowlane Al Hiraj w Sudanie czy hodowla strusi i flota kutrów do połowu krewetek w Kenii. W Azji posiadał on udziały w islamskim banku Al-Shamal oraz rozległe nieruchomości w Tadżykistanie. Najciekawsze wydają się jednak inwestycje kapitałowe podmiotów powiązanych z bin Ladenem w Europie, gdzie wszedł w posiadanie nieruchomości w Paryżu, Londynie i na Łazurowym Wybrzeżu, przejął kontrolę nad zakładami mleczarskimi w Danii, tartakiem i zakładami papierniczymi w Norwegii oraz wytwórnią wyposażenia szpitali

---

pranie-pieniedzy-i-finansowanie-terroryzmu-zalezności-i-implikacje-dla-bezpieczeństwa-wewnetrznego-i-międzynarodowego.html.

<sup>27</sup> P. Zychowicz, *Co się stało na pokładzie?*, „Rzeczpospolita” z 2 czerwca 2010 r.

<sup>28</sup> A. Bauer, X. Raufer, *L'énigme...*

w Szwecji<sup>29</sup>. Z kolei bojownicy IRA prowadzili m.in. dwie korporacje taksówkowe z 350 wozami i 800 kierowcami, a także sklepy spółdzielcze, supermarkety i rzeźnię<sup>30</sup>.

Raport roczny francuskiej jednostki informacji finansowej TRACFIN z 2009 r. opisuje następujący przykład wykorzystania stowarzyszenia do przekazania środków finansowych dla radykalnych ugrupowań islamskich<sup>31</sup>. Małżeństwo – pan i pani X pełnili funkcję prezesa i skarbnika stowarzyszenia A. Pan X zarządzał również zagraniczną spółką zajmującą się importem i eksportem materiałów informatycznych. Stowarzyszenie A pozornie prowadziło działalność szkoleniową (przygotowanie do egzaminów i konkursów). Choć stowarzyszenie dysponowało rachunkiem bieżącym, jego zarządzanie opierało się na innym oszczędnościowym rachunku bankowym, kredytowanym wpłatami gotówkowymi na sumy do 10 tys. €. Po stronie należności najważniejsze operacje dokonane były za pomocą przelewów oddawanych do dyspozycji Panu X na rachunek w innym państwie europejskim oraz do dyspozycji spółki informatycznej. Całkowita wysokość tych przelewów sięgała 90 tys. €. Ich analiza wykazała połączenie między zagranicznym rachunkiem Pana X i rachunkiem spółki informatycznej zlokalizowanej w tym samym kraju europejskim. Sposób funkcjonowania kont stowarzyszenia budził wątpliwości co do rzeczywistej działalności wymienionego podmiotu. Rachunek stowarzyszenia był wykorzystywany jedynie jako rachunek pośredniczący. Przepływy finansowe powiązane ze stowarzyszeniem odbywały się w środowisku podejrzewanym o finansowanie terroryzmu. Policja dysponowała również informacjami o powiązaniach małżonków X z członkami radykalnych ugrupowań religijnych. Z konta spółki informatycznej fundusze trafiały na rachunki spółek informatycznych ulokowanych w tzw. strefach wrażliwych z punktu zwalczania terroryzmu.

### 3. Państwo a finansowanie terroryzmu

Innym ważnym źródłem finansowania terroryzmu są środki uzyskiwane przez ugrupowania terrorystyczne od państw wspierających je z przyczyn politycznych. Jeszcze kilkanaście lat temu Libia i Irak bardzo mocno wspierały palestyńskie ugrupowania prowadzące działania wymierzone w Izrael. Z kolei Iran w dużym stopniu finansuje zarówno Hezbollah, jak i proirańską organizację palestyńską – Palestyński Islamski Dżihad. W 2008 r. w wyniku działań kolumbijskich służb specjalnych uzyskano dokumenty wskazujące jednoznacznie, że FARC otrzymuje znaczną pomoc logistyczną od Wenezueli.

Paradoksalnie odnotować można także przypadki, kiedy państwo walczące z określonym ugrupowaniem pozwala na dofinansowanie działalności ugrupowań terrorystycznych, nie zapewniając należytej kontroli nad wydatkowaniem subwencji budżetowych. Przykładowo, część środków z budżetu Hiszpanii, które uzyskiwała w okresie legalnej działalności baskijska partia polityczna Herri Batasuna, potajemnie przekazywano na działalność terrorystyczną ETA. Z kolei bojownicy IRA wykorzystywali subwencje z Unii Europejskiej (UE) do produkcji rolnej. Polegało to na transportowaniu świń z Republiki na północ, gdzie otrzymywano 8 £ subwencji za zwierzę, a następnie

<sup>29</sup> L. Napoleoni, *Qui finance le terrorisme...*, s. 225.

<sup>30</sup> W. Dietl, K. Hirschmann, R. Tophoven, *Terroryzm*, Warszawa 2009 r., Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 311.

<sup>31</sup> *Rapport d'activite 2009 Tracfin*, s. 26, [www.tracfin.bercy.gouv.fr/pdf/rap2009.pdf](http://www.tracfin.bercy.gouv.fr/pdf/rap2009.pdf).



odwożono je z powrotem. W ten sposób IRA zebrała około 2 mln € rocznie na walkę narodowościową. Podobny mechanizm stosowano również ze zbożem<sup>32</sup>.

### III. Zwalczanie finansowania terroryzmu we Francji

#### 1. Zmiany we francuskim systemie prawnym związane z transpozycją III dyrektywy

Jedną z inicjatyw podjętych w ramach Unii Europejskiej w celu całościowego uregulowania problematyki związanej z narastającymi zjawiskami powiązаныmi z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu była *Dyrektywa 2005/60/WE z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu* (III dyrektywa)<sup>33</sup>. Odnosi się ona do ochrony systemu finansowego przed wykorzystaniem go w celu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Uchyliła ona jednocześnie poprzednią dyrektywę z 1991 r. uznaną za niewystarczającą w obliczu zamachów popełnionych w ostatniej dekadzie. Organy wspólnotowe przyjęły schemat Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF), łącząc zwalczanie finansowania terroryzmu z walką z praniem pieniędzy<sup>34</sup>. Tym samym nałożony został na wszystkie państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia odpowiednich środków prawnych w ustawodawstwie wewnętrznym, a w przeciwnym razie – bezpośrednie stosowanie uregulowań europejskich.

We Francji transpozycja III dyrektywy została zrealizowana w 2009 r. poprzez rozporządzenie nr 2009-104 z 30 stycznia 2009 r. W następnych miesiącach dokonano także nowelizacji aktów prawnych oraz wydano liczne regulacje mające na celu zapewnienie skutecznej walki z praniem pieniędzy oraz finansowaniem terroryzmu. Weszły wówczas w życie następujące akty prawne<sup>35</sup>:

- rozporządzenie nr 2010-76 z 21 stycznia 2010 r. w sprawie połączenia władz udzielających zezwoleń i kontrolnych sektora bankowego i ubezpieczeniowego,
- dekret nr 2009-874 z 16 lipca 2009 r. w sprawie kryteriów podejrzeń o oszustwo podatkowe,
- dekret nr 2009-1013 z 25 sierpnia 2009 r. w sprawie stosowania art. L561-13 Kodeksu walutowego i finansowego,
- dekret nr 2009-1087 z 2 września 2009 r. w sprawie zachowania obowiązku ostrożności i uchwała z tego samego dnia dotycząca stosowania art. R561-12 Kodeksu walutowego i finansowego oraz precyzująca elementy informacyjne niezbędne do poznania klienta i stosunku gospodarczego w celu oszacowania ryzyka prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu,
- dekret nr 2009-1108 z 10 września 2009 r. oraz uchwała z tego samego dnia w sprawie działalności osób trudniących się wymianą walut,
- dekret nr 2009-1535 z 10 grudnia 2009 r. definiujący sposób kontroli przestrzegania obowiązków w zakresie prania pieniędzy i zwalczania finansowania terroryzmu przez osoby wyszczególnione w ust. 8, 9 i 15 art. L561-2 Kodeksu walutowego i finansowego,

<sup>32</sup> W. Dietl, K. Hirschmann, R. Tophoven, *Terroryzm...*, s. 311.

<sup>33</sup> Dz.U. UE. L. 309/15 z późn. zm.

<sup>34</sup> J.W. Wójcik, *Przeciwdziałanie finansowaniu...*, s. 172.

<sup>35</sup> [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

- dekret nr 2009-1698 z 29 grudnia 2009 r. w sprawie kontroli wewnętrznej ryzyka prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniający Kodeks ubezpieczeń, Kodeks kas zapomogowo-pożyczkowych i Kodeks ubezpieczeń społecznych,
- dekret nr 2010-9 z 6 stycznia 2010 r. w sprawie stosowania rozporządzenia z 30 stycznia 2009 r. odnoszącego się do zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego w celu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu u komorników sądowych, woźnych wymiaru sprawiedliwości, notariuszy, adwokatów oraz adwokatów przy Radzie Państwa i w Sądzie Kasacyjnym,
- dekret nr 2010-52 z 15 stycznia 2010 r. dotyczący obowiązków biegłych księgowych w zakresie prewencji wykorzystywania systemu finansowego w celu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu,
- dekret nr 2010-69 z 18 stycznia 2010 r. ustanawiający Radę Kierunkową w zakresie walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu,
- uchwała z 2 września 2009 r. w sprawie stosowania art. R561-12 Kodeksu walutowego i finansowego oraz definiująca elementy informacyjne związane z poznaniem klienta i stosunku gospodarczego w celu oceny ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu,
- uchwała z 10 września 2009 r. w sprawie osób trudniących się wymianą walut;
- uchwała z 14 października 2009 r. odnosząca się do stosowania art. L562-1 oraz następnych Kodeksu walutowego i finansowego,
- uchwała z 29 października 2009 r. dotycząca wewnętrznej kontroli w instytucjach kredytowych i przedsięwzięciach inwestycyjnych zmieniająca zarządzenie nr 97-02 z 21 lutego 1997 r,
- uchwała z 10 listopada 2009 r. określająca sposób wykonania uproszczonych zasad ostrożności w zakresie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz zmieniająca Kodeks ubezpieczeń, Kodeks kas zapomogowo-pożyczkowych i Kodeks ubezpieczeń społecznych,
- uchwała z 12 listopada 2009 r. w sprawie zatwierdzenia zmian regulaminu generalnego władz rynków finansowych,
- uchwała z 24 grudnia 2009 r. w sprawie zmiany regulaminu generalnego władz rynków finansowych.

Nowe uregulowania rozszerzyły obowiązek składania deklaracji o podejrzeniu o przestępstwa zagrożone karą pozbawienia wolności przekraczającą rok oraz przestępstwa podatkowe. Rozszerzyły także i doprecyzowały warunki zachowania szczególnej ostrożności, za kryterium przyjmując ocenę ryzyka.

W świetle nowych zapisów prawnych wzmocniona została ochrona podmiotu składającego deklarację o podejrzeniu. W art. L561-19 Kodeksu walutowego i skarbowego podkreślono poufność deklaracji o podejrzeniu. Podmioty obowiązane zwolnione są z wszelkiej odpowiedzialności karnej, cywilnej lub zawodowej, jeżeli przedmiotową deklarację złożyły w dobrej wierze. Jedynym właściwym podmiotem do jej złożenia jest Tracfin. Deklaracja nie jest bezpośrednio dostępna dla organów śledczych, chyba że wykazą one, iż jest to niezbędne do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej sporządzającego deklarację, w przypadku gdy w materiałach śledztwa znajdują się dowody wskazujące, że brał on świadomy udział w procederze prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, który ujawnił. Do dostępu uprawnione są także organy kontrolne odpowiedzialne za weryfikację, czy podmioty obowiązane zachowują zasady należytej staranności<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> *Rapport d'activite 2009 Tracfin...*, s. 89.

Dekret nr 2009-1087 z 2 września 2009 r. w sprawie obowiązku zachowania należytej staranności, wraz z uchwałą z tego samego dnia, precyzują, jakiego rodzaju informacje są konieczne, aby poznać klienta i jego relacje gospodarcze w stopniu wystarczającym do oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. W dekrete zdefiniowano przede wszystkim pojęcie rzeczywistego beneficjenta i wskazano obowiązki podmiotu obowiązanego niezbędne do identyfikacji klienta, rzeczywistego beneficjenta oraz klienta okazjonalnego. Ustanowiono zasadę ostrożności odpowiednio w stosunku do ryzyka prania pieniędzy na podstawie kryteriów podmiotowych i przedmiotowych. Wyszczególniono środki ostrożności, które należy stosować w zależności od ryzyka prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu wynikającego z profilu klienta, produktu lub charakteru transakcji. Rozróżnia się przy tym zwykłą ostrożność początkową, złagodzone środki ostrożności w przypadku potencjalnie niskiego ryzyka oraz dodatkowe lub wzmocnione środki ostrożności w przypadku klienta zajmującego eksponowane stanowisko polityczne lub w przypadku gdy przeprowadzana operacja charakteryzuje się anonimowością. W myśl art. L.561 – 10 pkt. 2 Kodeksu walutowego i finansowego, wprowadzonego rozporządzeniem nr 2009-104 z 30 stycznia 2009 r., nakazano stosowanie dodatkowych środków ostrożności, gdy<sup>37</sup>:

- klient nie jest fizycznie obecny w celu dokonania identyfikacji,
- klient jest osobą zamieszkałą w innym kraju UE lub w kraju trzecim i jest narażony na szczególne ryzyko ze względu na wykonywanie funkcji politycznych, jurysdykcyjnych lub administracyjnych osobiście, przez członków rodziny lub inne blisko z nim związane osoby,
- przedmiot lub charakter transakcji zapewnia anonimowość,
- operacja jest dokonywana na rachunek własny lub osób fizycznych i prawnych posiadających siedzibę, miejsce zamieszkania lub zarejestrowanych w państwach lub na terytoriach wyszczególnionych w odrębnych przepisach.

Dekret nr 2009-874 z 16 lipca 2009 r. w sprawie kryteriów podejrzeń o oszustwo podatkowe rozszerzył zakres obowiązku składania deklaracji o podejrzeniach na wszystkie przestępstwa zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej roku<sup>38</sup>. W art. 1741 Kodeksu podatkowego przewidziano karę 5 lat pozbawienia wolności. W związku z powyższym oszustwo skarbowe zostało objęte przedmiotowym dekretem, natomiast w dekrete nr 2009-874 legislator określił listę obiektywnych przesłanek, z których przynajmniej jedna powinna zostać wskazana w deklaracji o podejrzeniach. Należą do nich szczególnie:

- wykorzystanie spółki przykrycia nieodpowiadającej rzeczywistemu przedmiotowi działalności,
- wykorzystanie podstawionej osoby trzeciej, której działanie jest pozorne,
- niedające się wyjaśnić używanie kont pośredniczących w transferowaniu pieniędzy,
- wykonywanie operacji przez spółki, w których często dochodzi do nieuzasadnionej zmiany statutu.

Dekret nr 2009-1108 z 10 września 2009 r., dotyczący osób trudniących się wymianą walut, określa przedmiot i warunki wykonywania tej działalności, zwłaszcza w zakresie obowiązków związanych ze zwalczaniem prania pieniędzy i finansowaniem terroryzmu.

---

<sup>37</sup> *Ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme*, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020176088&fastPos=2&fastReqId=22920173&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>.

<sup>38</sup> Tamże.

## 2. Definicja finansowania terroryzmu we francuskim Kodeksie karnym

We francuskim systemie prawnym, zgodnie z zaleceniami GAFI/FATF, stypizowano osobno przestępstwo finansowania terroryzmu. W art. 421-2-2 Kodeksu karnego (kk) zdefiniowano finansowanie działalności terrorystycznej jako dostarczanie, gromadzenie lub zarządzanie funduszami, papierami wartościowymi lub jakimkolwiek mieniem albo jako udzielanie rady w celu, z zamiarem lub świadomością wykorzystania tych funduszy, papierów wartościowych lub mienia w taki sposób, że mogłyby zostać użyte w całości lub części do popełnienia czynu uznawanego przez przedmiotowy kodeks za akt terrorystyczny<sup>39</sup>. Czyn ten jest zagrożony karą pozbawienia wolności do lat 10 oraz grzywny w wysokości 225 tys. €. Usiłowanie popełnienia wymienionego przestępstwa jest zagrożone tą samą karą. Warto także podkreślić, że zgodnie z treścią art. 421-3 kk, jeżeli określone przestępstwo ma związek z działalnością terrorystyczną, sankcja ulega zaostrzeniu. Tak więc w przypadku prania pieniędzy, normalnie zagrożonego karą do 10 lat pozbawienia wolności, sankcja wynosi lat 15 (art. 421-1 pkt.6 w związku z art. 421-3 pkt. 4).

## 3. Kompetencje Tracfin – francuskiej jednostki informacji finansowej

We Francji jednostką informacji finansowej jest rządowa jednostka organizacyjna *Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins* (Tracfin) utworzona w 1990 r. w związku z aktywizacją przez Grupę G7 na forum międzynarodowym walki z praniem pieniędzy. Najważniejszymi jej zadaniami są: walka z nielegalnym obiegiem finansowym, praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Początkowo podmiot ten znajdował się w strukturze Generalnej Dyrekcji Służby Celnej, ale w 2006 r. został wyodrębniony i umieszczony pod wspólnym nadzorem ministra gospodarki i ministra finansów. To jedyny organ uprawniony do zbierania deklaracji o podejrzeniach od podmiotów obowiązanych na podstawie dyspozycji przepisów o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz wymiany danych ze swoimi odpowiednikami w innych krajach<sup>40</sup>. Jego rolą jest zbieranie, analizowanie, przetwarzanie i wykorzystywanie wszelkich informacji w celu ustalenia rzeczywistego źródła lub przeznaczenia operacji finansowych. Na podstawie rozporządzenia z 30 stycznia 2009 r. jest on także upoważniony do przekazywania zawartych w deklaracjach o podejrzeniu informacji różnym organom administracji państwowej, w tym policji kryminalnej, służbom skarbowym i służbom specjalnym, w przypadku zagrożenia podstawowych interesów państwa w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa (art. L561-29 Kodeksu walutowego i finansowego). Do wykonania dyspozycji przytoczonego przepisu przekazał on wymienionym służbom m.in. informacje w zakresie:

- wykupywania nieruchomości na Lazurowym Wybrzeżu i Regionie Centralnym (Francja) oraz przejmowania firm przez zorganizowane grupy przestępcze, w tym mafie o charakterze etnicznym,
- usiłowania nabycia materiałów podwójnego zastosowania,
- handlu bronią,
- finansowania terroryzmu.

<sup>39</sup> Tamże.

<sup>40</sup> *Tracfin. Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins*, www.tracfin.bercy.gouv.fr.

Dzięki notom informacyjnym i analizom przekazanym przez Tracfin, bezpośrednio skierowanym do policji i innych służb, możliwy był znaczny postęp w realizacji działań oraz wszczęcie nowych postępowań.

Jednym z najważniejszych uprawnień Tracfin jest: prawo do uzyskiwania informacji od wszystkich podmiotów obowiązanych i innych organów administracji oraz podmiotów, nawet prywatnych, wypełniających zadania publiczne (art. L561-27 Kodeksu walutowego i finansowego). Może on żądać od podmiotów obowiązanych także wszelkich dokumentów (wyciągów z kont, faktur), wskazując termin ich przekazania lub, w razie konieczności, zabezpieczyć je na miejscu w siedzibie tych podmiotów (art. L561-26 wymienionego kodeksu). Z tej ostatniej prerogatywy, uzyskanej w 2009 r., do końca ubiegłego roku nie korzystano<sup>41</sup>. Organ ten jest również uprawniony do złożenia sprzeciwu w stosunku do realizacji każdej operacji finansowej na dwa dni robocze. Przedłużenie może nastąpić za zgodą sądu. Jeżeli operacja, którą zgłosił podmiot obowiązany, nie została jeszcze rozpoczęta, Tracfin może wstrzymać jej przeprowadzanie.

W Tracfin zatrudnionych jest 73 pracowników, z których większość (39 proc. śledczych i 29 proc. analityków) realizuje swoje zadania w ramach departamentu śledczego. W większości personel wywodzi się z różnych jednostek Ministerstwa Finansów, zwłaszcza służb celnych i Generalnej Dyrekcji Finansów Publicznych. W 2009 r. na podstawie materiałów opracowanych przez Tracfin francuskie organy ścigania wszczęły dziewięć śledztw w sprawie finansowania terroryzmu. W wyniku wdrożenia III dyrektywy rozszerzeniu uległa współpraca Tracfin ze strukturami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a zwłaszcza Policją i Żandarmerią, w których służbę pełnią oficerowie łącznikowi udoskonalający wymianę informacji w zakresie zagadnień prania pieniędzy i finansowania terroryzmu<sup>42</sup>.

#### 4. Struktury zwalczające terroryzm i jego finansowanie

W zakresie zwalczania terroryzmu i jego finansowania wiodącą rolę odgrywa cywilna służba specjalna – Centralna Dyrekcja Wywiadu Wewnętrznego (Direction Centrale du Renseignement Intérieur, DCRI), umieszczona w strukturze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Służba ta oprócz uprawnień operacyjnych posiada także uprawnienia śledcze i procesowe. Jest ona odpowiedzialna m.in. za kontrwywiad oraz zwalczanie i przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym, takim jak terroryzm, nielegalny handel bronią czy międzynarodowa przestępczość zorganizowana<sup>43</sup>. Służba powstała w 2008 r. z połączenia DST i Generalnej Dyrekcji Informacji Ogólnych (Direction Centrale des Renseignements Généraux, DCRG).

Na jej strukturę składa się osiem poddyrekcji<sup>44</sup>:

- Poddyrekcja Bezpieczeństwa Ekonomicznego (Poddyrekcja K), na której czele stanął Gillel GRAY,
- Poddyrekcja Technologii i Informacji, kierowana przez Michael PAGES,
- Poddyrekcja ds. Terroryzmu, (Poddyrekcja K), kierowana przez Michael GUERIN,

<sup>41</sup> *Rapport d'activite 2009 Tracfin*, s. 35.

<sup>42</sup> Tamże, s. 70.

<sup>43</sup> A. Furgala, D. Szlachter, A. Tulej, P. Chomentowski, *System antyterrorystyczny Republiki Francuskiej*, w: „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 2010, nr 3(2), s. 30.

<sup>44</sup> *Documents et informations Parlamentaires N 2535, Lundi, 7.07.2008 r.*, <http://www.sgpresse.fr/lapub/HD.pdf> [dostęp: 7.07.2008].

- Poddyrekcja ds. Ekstremizmów, kierowana przez Françoise BILANCINI,
- Poddyrekcja Administracji Ogólnej, kierowana przez Thierry MATTA,
- Poddyrekcja Wsparcia, kierowana przez Jean Francois LELIEVRE,
- Poddyrekcja Kontrwywiadu, kierowana przez Jean PETRONILLE,
- Poddyrekcja Spraw Międzynarodowych, kierowana przez Eric TOUCAS,
- Sztab – Gabinet Dyrekcji, kierowany przez Lucile ROLLAND.

DCRI dysponuje około 20-osobową grupą realizacyjną (Groupe d' Appui Operationnel – GAO). Posiada także bazę danych utworzoną z archiwów dawnej DST i DCRG nazywaną Cristina (Centralisation du renseignement interieur pour la securite di territoire et des interets nationaux), która jest wyłączona spod kontroli Narodowej Komisji ds. Informatyki i Wolności<sup>45</sup>. Szczegółowa organizacja wewnętrzna i podział zadań DCRI są jednak tajne<sup>46</sup>.

W strukturze policji kryminalnej za zwalczanie terroryzmu odpowiada Narodowe Biuro Antyterrorystyczne (DNAT), które koordynuje działania prowadzone przez różne jednostki Policji oraz samodzielnie prowadzi najważniejsze procedury. DNAT, podzielone na dwa wydziały, posiada uprawnienia do działania na terytorium całej Francji. Jednostka przeprowadziła wiele operacji, w których wyniku rozbito struktury wsparcia logistycznego różnych ugrupowań terrorystycznych, m.in. bazy zaopatrzenia komórek ETA znajdujące się we Francji. Kolejną policyjną wyspecjalizowaną strukturą jest utworzona w 2003 r. w Centralnym Biurze do Walki z Wielką Przystępczością Finansową grupa operacyjno-sledcza zwalczająca finansowanie terroryzmu<sup>47</sup>.

We Francji także prokuratura i sądy posiadają wyspecjalizowane struktury do prowadzenia postępowań związanych z działalnością ugrupowań terrorystycznych i ich finansowaniem. Wszystkie postępowania przygotowawcze prowadzone są pod nadzorem prokuratury paryskiej, a sprawy rozpoznawane przez Sąd Karny w Paryżu. Dzięki temu zarówno prokuratorzy, jak i sędziowie posiadają bardzo szeroką wiedzę o metodach i formach działania ugrupowań terrorystycznych, co przekłada się na jakość i efektywność realizowanych przez nich czynności.

## **IV. Zwalczanie finansowania terroryzmu w polskim systemie prawnym**

### **1. Określenie terroryzmu i jego finansowania w polskim prawie karnym**

W Polsce najważniejsze regulacje dotyczące zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu zostały zawarte w *Ustawie z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu*<sup>48</sup> oraz Kodeksie karnym. Określone kompetencje oraz obowiązki podmiotów uczestniczących w obrocie finansowym w zakresie gromadzenia i przekazywania informacji wynikają także

<sup>45</sup> *Direction centrale du Renseignement interieur*, [http://fr.wikipedia.org/wiki/Direction\\_centrale\\_du\\_Renseignement\\_int%C3%A9rieur](http://fr.wikipedia.org/wiki/Direction_centrale_du_Renseignement_int%C3%A9rieur)

<sup>46</sup> *Police Nationale. Organisation*, 22.02.2011 r., [www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_1\\_interieur/la\\_police\\_nationale/organisation](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/la_police_nationale/organisation) [dostęp: 22.02.2011].

<sup>47</sup> Tamże.

<sup>48</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276, z późn. zm.

z innych ustaw, w tym *Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*<sup>49</sup> oraz *Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*<sup>50</sup>.

Od momentu wstąpienia do UE Polska brała udział w procesie podejmowania decyzji dotyczących nowych przepisów i środków, które miały zostać przyjęte przez państwa członkowskie. Przedstawiciele naszego kraju aktywnie uczestniczyli w tworzeniu III dyrektywy w sprawie prania pieniędzy i zwalczania finansowania terroryzmu. W wyniku jej wdrożenia ustawą z 25 czerwca 2009 r.<sup>51</sup>, znowelizowano wiele aktów prawnych. Można oceniać, iż jedną z najważniejszych zmian było, zgodne z II Zaleceniem Specjalnym FATF, stypizowanie osobnego przestępstwa finansowania terroryzmu i ustanowienie, że przestępstwo to może być przestępstwem bazowym dla prania pieniędzy. Zostało ono zdefiniowane w art. 165a kk, w myśl którego: *Kto gromadzi, przekazuje lub oferuje środki płatnicze, instrumenty finansowe, papiery wartościowe, wartości dewizowe, prawa majątkowe, mienie ruchome lub nieruchomości w celu sfinansowania przestępstwa o charakterze terrorystycznym, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12. Natomiast zgodnie z art. 115 § 20 kk<sup>52</sup> przestępstwem o charakterze terrorystycznym 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) *wywolania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej,*
- 4) *a także groźba popełnienia takiego czynu.*

Z praktycznego punktu widzenia należy rozważyć, czy nowa regulacja rzeczywiście pozwoli ścigać osoby, które prowadzą w Polsce legalny interes (np. lokal gastronomiczny) i przekazują uzyskane dochody na rzecz ugrupowań o charakterze terrorystycznym w innym państwie. O ile od strony prawnej nie budzi wątpliwości sytuacja, w której zamachowcy posłużą się bezpośrednio przetransferowanymi pieniędzmi lub uda się udowodnić, że otrzymali je za pośrednictwem swoich szefów, do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia, czy znowelizowane przepisy umożliwią skuteczne ściganie osób finansujących określone ugrupowania. Najczęściej nie jest możliwe wykazanie, że środki te posłużyły lub miały posłużyć do przeprowadzenia określonego aktu terrorystycznego, gdyż ulegają wymieszaniu z dochodami z innych źródeł oraz służą do utrzymywania całości przestępczej struktury i organizowanych przez nią akcji propagandowych. Do oceny przedmiotowego problemu niezbędne jest rozważenie możliwości kumulatywnej kwalifikacji art. 165a oraz art. 258 § 2 kk stanowiącego: *Jeżeli grupa albo związek określone w § 1 (zorganizowana grupa albo związek mający na celu popełnienie przestępstwa – przyp. aut. art.) mają charakter zbrojny albo mają na celu popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 lub*

<sup>49</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.

<sup>50</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.

<sup>51</sup> *Ustawa z 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych ustaw* (Dz.U. z 2009 r. Nr 166, poz. 1317).

<sup>52</sup> *Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny* (tekst ujednolicony za LexPolonica: Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553).

art. 258 § 3, w myśl którego: *Kto grupę albo związek, określone w § 1, w tym mające charakter zbrojny, zakłada lub taką grupą kieruje, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.* W świetle art. 115 § 20 pkt. 2 i 3 za zasadne należy uznać, że utworzenie grupy mającej zbrojny charakter (a nawet udział w jej strukturze, jeżeli celem działania grupy jest zmuszenie innego państwa na przykład do przyznania autonomii jakiegoś regionu) jest przestępstwem o charakterze terrorystycznym. Udział w takiej grupie jest zagrożony karą przekraczającą pięć lat pozbawienia wolności, jeżeli zaś jej celem jest zmuszenie innego państwa siłą do podjęcia określonego działania, spełnieniu ulegają wszystkie znamiona czynu opisanego w art. 115 kk § 20. Wnioskować zatem można, iż w odniesieniu do osób finansujących wymienione grupy zastosowanie będzie miał art. 165a kk, jednak obecnie nie ma jeszcze żadnego orzecznictwa w tym zakresie. Oprócz rozważań natury prawnej podkreślić należy, że od strony praktyki organów ścigania prowadzenie czynności w takich sprawach jest utrudnione przez konieczność współpracy z państwem, w którym działa dana struktura terrorystyczna. Trudności dowodowe wynikają również z faktu, że pieniądze najczęściej przewożone są w gotówce i w przypadku ich ujawnienia nie można wskazać beneficjenta. Ponadto w przypadku przekazów za pośrednictwem tradycyjnych, kompensacyjnych systemów bezgotówkowych typu *hawala*<sup>53</sup> w ogóle nie dochodzi do fizycznego przemieszczenia pieniędzy.

## **2. Najważniejsze regulacje zawarte w *Ustawie z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu***

*Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* (zwana dalej ustawą) określa zasady i tryb przeciwdziałania praniu pieniędzy, finansowania terroryzmu, stosowania szczególnych środków ograniczających przeciwko osobom, grupom i podmiotom, a także określa obowiązki podmiotów uczestniczących w obrocie finansowym w zakresie gromadzenia i przekazywania informacji. W wyniku zmian legislacyjnych, które weszły w życie w 2009 r., jej treść została dostosowana do zapisów III dyrektywy UE. W ustawie wskazuje się podmioty obowiązane i definiuje pojęcie osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne. Zbliżona treściowo definicja zawarta jest również w prawie francuskim.

## **3. Kompetencje GIIF i jego współdziałanie z organami ścigania**

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy organem administracji rządowej właściwym w sprawach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu jest minister właściwy do spraw instytucji finansowych, jako naczelny organ informacji finansowej, oraz Generalny Inspektor Informacji Finansowej. Generalny Inspektor zobowiązany jest do uzyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i analizowania informacji w trybie określonym w ustawie oraz podejmowania działań ukierunkowanych na przeciwdziałanie przedmiotowym przestępstwom. Z punktu widzenia efektywnej realizacji bieżącej współpracy pomiędzy GIIF a innymi podmiotami, ustawowo odpowiedzialnymi za zwalczanie finansowania terroryzmu, istotne znaczenie ma art. 5 ustawy, upoważnia-

<sup>53</sup> *Hawala* – system polegający na przekazywaniu pieniędzy „z rak do rąk”, na słowo honoru, bez pokwitowań (np. X daje pieniądze pośrednikowi w jednym kraju, a ten dzwoni do pośrednika w drugim kraju, który przekazuje odpowiednią kwotę adresatowi). System wymyślili Hindusi, obecnie stosowany w krajach arabskich. Jego zaletą jest szybkość – przekazanie pieniędzy trwa zazwyczaj jeden dzień – przyp. red. za: [www.voyageforum.pl](http://www.voyageforum.pl).



jący ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Szefa ABW do delegowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych, podległych im funkcjonariuszy do pracy w wyodrębnionej jednostce organizacyjnej Ministerstwa Finansów, służącej realizacji zadań stawianych GIIF. Z treścią art. 5 koreluje art. 14 ust. 2 ustawy zobowiązujący Prokuraturę, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz jednostki podległe ministrowi spraw wewnętrznych do niezwłocznego informowania GIIF o wszystkich przypadkach:

- uzyskania danych wskazujących na podejrzenie popełnienia przestępstw finansowania terroryzmu lub prania pieniędzy, w formie zestawienia zbiorczego, nie później niż do końca miesiąca następującego po miesiącu, w którym uzyskano te informacje;
- wszczęcia i zakończenia postępowania oraz przedstawienia zarzutów w związku z popełnieniem przestępstw, o których mowa powyżej.

W wyniku nowelizacji omawianej ustawy, na podstawie art. 14 ust. 4, GIIF został zobligowany do powiadomienia podmiotów, od których otrzymał informacje wyszczególnione w art. 14 ust. 2 pkt. 1, 2 i 3 o transakcjach, których okoliczności realizacji wskazują, że mogą one mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu. Musi również powiadomić o zamiarze przeprowadzenia takich transakcji, które to informacje uzyskalby od podmiotów obowiązanych. Nowelizacja przedmiotowego przepisu jest niezwykle istotna, gdyż wcześniejsze regulacje nie upoważniały wprost GIIF do przekazywania ABW i jednostkom organizacyjnym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych takich danych.

Dyspozycje dotyczące współpracy GIIF z innymi instytucjami wskazano w art. 33 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym Generalny Inspektor przekazuje, z zastrzeżeniem ust. 1a, informacje na piśmie i uzasadniony wniosek ministra spraw wewnętrznych oraz szefów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, w zakresie ich kompetencji ustawowej. Jednak z ust. 1a wynika, że do otrzymania informacji o transakcjach podlegających rejestracji niezbędne jest dodatkowo uzyskanie aprobaty Prokuratora Generalnego. W 2009 r. GIIF otrzymał m.in. 37 wniosków dotyczących 250 podmiotów od Szefa ABW, 83 wnioski dotyczące 1320 podmiotów od różnych jednostek organizacyjnych Policji oraz 10 wniosków dotyczących 54 podmiotów od Szefa CBA<sup>54</sup>. Według art. 33 ust. 3 GIIF może także przekazywać, z własnej inicjatywy, informacje o transakcjach objętych przepisami ustawy w przypadkach określonych w ust. 1 i 2. Zgodnie z art. 15 ustawy jednostki współpracujące, w granicach swoich ustawowych kompetencji, są obowiązane udostępniać, na wniosek GIIF, informacje niezbędne do realizacji jego zadań związanych z zapobieganiem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Ważnym źródłem dla tworzonych w GIIF analiz są dane przekazywane przez organy Straży Granicznej i służby celne, uzyskiwane z deklaracji przewozu środków pieniężnych przez granice UE oraz dane dotyczące ujawnionych niezadeklarowanych sum.

Beneficjentami informacji zgromadzonych w trybie ustawy, w związku z prowadzonymi postępowaniami przygotowawczymi, mogą być, po złożeniu pisemnego wniosku, sąd i prokuratura. Na podstawie art. 32 ust. 2 wymienione organy mają prawo żądać udzielenia informacji również w przypadku postępowania sprawdza-

---

<sup>54</sup> *Sprawozdanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej o realizacji ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w roku 2009 r.*, Ministerstwo Finansów, s. 23.

jącego prowadzonego w trybie art. 307 kpk w sprawie podejrzenia popełnienia przestępstwa finansowania terroryzmu lub prania pieniędzy. Jeżeli natomiast na podstawie zgromadzonych danych GIIF powoźmie uzasadnione podejrzenie o popełnieniu przestępstwa, o którym mowa w art. 165a i 299 kk, ciąży na nim obowiązek powiadomienia prokuratora i przekazania mu wszelkich materiałów uzasadniających takie podejrzenie.

#### 4. Relacje GIIF z podmiotami obowiązanyymi

Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu zawiera długą listę czynności, jakie instytucje obowiązane muszą wypełnić, gdy wartość transakcji przekracza 15 tys. €. Mają one m.in. obowiązek rejestracji, gdy operacja podzielona jest na kilka transakcji, których okoliczności wskazują, że są one z sobą powiązane, a ich rozbitcie pozwala na sformułowanie hipotezy o zamiarze uniknięcia obowiązku rejestracji. Także kiedy na podstawie okoliczności przeprowadzania transakcji zasadny jest wniosek, że może ona mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu, instytucja finansowa ma obowiązek zarejestrować taką transakcję bez względu na jej wartość i charakter.

W myśl art. 8 ust 3b ustawy na radców prawnych, adwokatów i prawników zagranicznych nałożono obowiązek składania deklaracji w przypadku świadczenia klientowi pomocy w planowaniu lub przeprowadzeniu transakcji dotyczących:

- kupna i sprzedaży nieruchomości lub przedsiębiorstw,
- zarządzania pieniędzmi, papierami wartościowymi lub innymi wartościami majątkowymi,
- otwarcia rachunków lub zarządzania nimi,
- organizacji wpłat i dopłat na kapitał zakładowy i akcyjny, organizacji wkładu do tworzenia lub prowadzenia działalności spółek lub zarządzania nimi,
- tworzenia, działalności przedsiębiorców w innej formie organizacyjnej, a także zarządzania nimi.

Obowiązek ten jest szeroko krytykowany przez środowiska prawnicze. Nazywany *obowiązkiem denuncjacji klienta*, spotyka się z zarzutem sprzeczności z ustawowo gwarantowaną zasadą tajemnicy zawodowej radcy prawnego i adwokata. Wymieniony powyżej zapis jest jednak zgodny z III dyrektywą oraz niezbędny do zapewnienia spójności regulacji dotyczących zapobiegania finansowaniu terroryzmu i praniu pieniędzy.

Zgodnie z art. 8b ust. 1 ustawy instytucje obowiązane stosują wobec swoich klientów środki bezpieczeństwa, których zakres zależy od oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Oceny dokonuje się na podstawie analizy uwzględniającej charakter klienta i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, przy wykorzystaniu kryteriów ekonomicznych i geograficznych, ze szczególnym zwróceniem uwagi na nietypowe w danej sytuacji zachowanie klienta odbiegające od przyjętych norm. Wskazówką dotyczącą radykalizacji poglądów może być także pojawienie się przelewów na rzecz stowarzyszeń lub wspólnot religijnych znanych z radykalnych postaw. Mogą być nią również płatności wskazujące na planowany wyjazd (np. zakup biletów lotniczych) do regionów, gdzie prowadzone są obozy szkoleniowe ugrupowań terrorystycznych<sup>55</sup>. Instytucje obowiązane przekazują Generalnemu Inspektorowi infor-

---

<sup>55</sup> *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu – poradnik dla instytucji obowiązanych i jednostek współpracujących. Praca zbiorowa, Ministerstwo Finansów 2009, s. 240.*

macje o zarejestrowanych transakcjach, które zostały odnotowane w rejestrze transakcji. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy instytucja obowiązana niezwłocznie powiadamia GIIF o dyspozycji lub zleceniu przeprowadzenia transakcji, lub zamiarze przeprowadzenia takiej, co do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że może ona mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu. GIIF potwierdza wpływ, po czym instytucja obowiązana nie może przeprowadzić przedmiotowej transakcji przez 24 godziny. W ciągu wskazanego czasu (art. 18 ust.1 ustawy) GIIF obowiązany jest podjąć decyzję. Jeżeli podejrzenie uzna za uzasadnione, niezwłocznie przekazuje do instytucji obowiązanej pisemne żądanie wstrzymania transakcji lub blokady rachunku na 72 godziny, od godziny i daty wskazanej w potwierdzeniu przyjęcia informacji od instytucji obowiązanej. Wymieniony powyżej termin nie obejmuje dni ustawowo wolnych od pracy, sobót i niedziel. Jednocześnie z żądaniem wstrzymania transakcji o sprawie powiadamiany jest prokurator, do którego kompetencji należy wydanie postanowienia o wstrzymaniu lub zablokowaniu transakcji do 3 miesięcy. Warto zwrócić również uwagę na fakt, że zgodnie z regulacją zawartą w art. 18a omawianej ustawy, GIIF może dokonać wstrzymania transakcji lub blokady rachunku do 72 godzin z własnej inicjatywy<sup>56</sup>.

## 5. Uprawnienia kontrolne GIIF

Kolejnym ważnym uprawnieniem GIIF w zakresie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu jest prawo do kontrolowania instytucji obowiązanych. Na podstawie art. 22 ust. 3 ustawy kontrolerzy mają prawo wstępu do obiektów i pomieszczeń instytucji obowiązanej, wglądu do dokumentów i innych materiałów dowodowych oraz uzyskiwania ich potwierdzonych kopii oraz żądania od pracowników instytucji obowiązanej ustnych i pisemnych wyjaśnień w zakresie prowadzonej kontroli. Kontrolerzy nie mają prawa do przeprowadzenia kontroli osobistej. Podczas wykonywania czynności kontrolnych korzystają oni z ochrony przewidzianej w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych.

W 2009 r. kontrolerzy GIIF przeprowadzili 47 kontroli, w tym podmiotu prowadzącego działalność w zakresie gier losowych i zakładów wzajemnych<sup>57</sup>. Przy typowaniu jednostek do kontroli uwzględniano dane analityczne, informacje kontrolne organów nadzoru oraz publikacje medialne. Najistotniejsze nieprawidłowości o charakterze formalnym związane były z brakiem przygotowania instytucji obowiązanych do realizacji nałożonych na nie obowiązków ustawowych poprzez nieustalenie wewnętrznej procedury lub niedostosowanie jej do przepisów ustawy, brak zapisów wewnętrznej procedury, wskazujących na realizację obowiązku w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi, oraz brak zapisów wskazujących na potrzebę przeprowadzenia analiz w celu wytypowania podejrzanych transakcji. Do najważniejszych uchybień o charakterze merytorycznym zaliczono niski poziom realizacji przepisów ustawy, głównie w odniesieniu do realizacji obowiązku rejestracji transakcji, identyfikacji podmiotów w niej uczestniczących oraz typowania transakcji i zawiadamiania o nich, a także nieprawidłowości w prowadzeniu rejestrów transakcji i przekazywaniu informacji w nich zawartych do GIIF<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> Tamże, s. 271.

<sup>57</sup> *Sprawozdanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej...*, s. 18.

<sup>58</sup> Tamże, s. 18.

## 6. Rodzaje sankcji za naruszenie zapisów *Ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*

Dyrektywa 2005/60/WE zobowiązała państwa członkowskie do wprowadzenia w prawie krajowym skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji za naruszenie krajowych regulacji związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Po nowelizacji z 2009 r. sankcje przewidziane przez ustawę możemy podzielić na dwie kategorie: administracyjne i karne. Zgodnie z nią sankcjami o charakterze administracyjnym są kary pieniężne. Mogą one sięgać kwoty 750 tys. zł. Na podstawie art. 34c ust. 1 karę nakłada Generalny Inspektor Informacji Finansowej, wydając decyzję po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w trybie określonym przepisami *Ustawy z dnia 14 lipca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>59</sup>. Organem odwoławczym jest minister właściwy ds. instytucji finansowych, którego decyzja ma charakter ostateczny. Na decyzję przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Ponieważ brakuje taryfikatora wysokości kar pieniężnych, ich wysokość ma charakter uznaniowy i związana jest z charakterem naruszenia regulacji, dotychczasową prawidłowością funkcjonowania podmiotu obowiązującego oraz jego możliwościami finansowymi. Kary finansowe mogą zostać wymierzone zarówno za niedopełnienie obowiązków wynikających z ustawy, jak i tych, które są uregulowane w *Rozporządzeniu nr 1781/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. w sprawie informacji o zleceniodawcach, które towarzyszą przekazom pieniężnym*<sup>60</sup>.

W ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu artykuły 35–37 odnoszą się do odpowiedzialności karnej za popełnienie zdefiniowanych w nich występów, polegających na:

- niedopełnieniu ustawowych obowiązków (np. obowiązku rejestracji transakcji czy zachowania środków bezpieczeństwa finansowego),
- działaniu sprzecznym z ustawą (np. odmowa przekazania GIIF informacji lub dokumentów),
- utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli.

Wymienione przestępstwa są ścigane z urzędu, w związku z czym, w przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia, że czyn opisany w wyżej wymienionych artykułach ustawy został popełniony, na GIIF ciąży obowiązek niezwłocznego powiadomienia prokuratury.

## 7. Prawo bankowe a uprawnienia służb zwalczających finansowanie terroryzmu

Z omawianą ustawą koreluje także *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe*<sup>61</sup>. W art. 106 tej ustawy określono, iż banki są podmiotami obowiązany i zobligowanymi do przeciwdziałania wykorzystywaniu swojej działalności dla celów mających związek z przestępstwem finansowania terroryzmu lub prania pieniędzy. Z punktu widzenia praktyki organów ścigania doniosłe znaczenie ma art. 105 wskazujący przypadki, w których uchylona może zostać tajemnica bankowa. W przypadku

<sup>59</sup> Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.

<sup>60</sup> Dz.Urz. UE L 345/1 z 8.12.2006 r.

<sup>61</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, z późn. zm.

sądu lub prokuratora może to nastąpić w związku z toczącym się postępowaniem o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe:

- przeciwko osobie fizycznej będącej stroną umowy zawartej z bankiem, w zakresie informacji dotyczących tej osoby fizycznej,
- popełnione w związku z działaniem osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, w zakresie informacji dotyczących tej osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej.

Redakcja przedmiotowego przepisu umożliwia więc zasięgnięcie informacji objętych tajemnicą dopiero po przedstawieniu podejrzanemu zarzutów. Utrudnia to często prowadzenie postępowań przygotowawczych, szczególnie dotyczących prania pieniędzy czy finansowania terroryzmu, w których informacje bankowe są niezbędne do prawidłowego postawienia zarzutów. W art. 105 ustawy Prawo bankowe wyszczególniono także wiele innych instytucji, które w określonych przypadkach, w trybie ustaw regulujących ich działalność, mogą uzyskać informacje objęte tajemnicą bankową. W ust. 2 lit. 1 wskazanego przepisu ustawodawca określił, że dotyczy to Policji w przypadku, jeżeli jest to konieczne dla skutecznego zapobieżenia przestępstwom, ich wykrycia albo ustalenia sprawców i uzyskania dowodów, na zasadach i w trybie określonym w art. 20 *Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*. Chociaż w art. 19 ust. 1 nie wymienia się wprost art. 165a kk, to jednak uprawnienie do uchylenia tajemnicy bankowej i ewentualnego stosowania środków techniki operacyjnej w sprawach związanych z finansowaniem terroryzmu może wynikać z treści pkt. 8, zgodnie z którymi środki takie można stosować w przypadku przestępstw ściganych na mocy umów i porozumień międzynarodowych. O uchyleniu tajemnicy bankowej decyduje, w następstwie pisemnego wniosku Komendanta Głównego Policji lub komendanta wojewódzkiego, Sąd Okręgowy właściwy miejscowo ze względu na siedzibę wnioskującego organu. W terminie 90 dni od daty przekazania informacji Policja obowiązana jest poinformować podmiot, którego dotyczyło sprawdzenie, o postanowieniu sądu wyrażającym zgodę na udostępnienie danych i informacji. W przypadku gdy istnieją przesłanki uprawdopodobniające, że poinformowanie zainteresowanego podmiotu może zaszkodzić wynikom realizowanych działań operacyjnych, sąd wydający postanowienie o udostępnieniu informacji – na wniosek Komendanta Głównego Policji złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego – może zawiesić poinformowanie podmiotu, którego dotyczyło sprawdzenie. Zawieszenie poinformowania następuje w drodze postanowienia, na czas oznaczony, z możliwością dalszego przedłużania. Natomiast jeżeli w wyniku uzyskania przez Policję informacji stanowiących tajemnicę bankową możliwe było wszczęcie postępowania przygotowawczego, podmiot, którego dotyczyło sprawdzenie, jest powiadamiany o postanowieniu sądu o udostępnieniu informacji przez prokuratora lub na jego polecenie przez Policję przed zamknięciem postępowania przygotowawczego lub niezwłocznie po jego umorzeniu.

W podobnym trybie do uzyskiwania informacji stanowiących tajemnicę bankową są uprawnieni, na podstawie art. 23 *Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*<sup>62</sup>, w zakresie swojej właściwości, funkcjonariusze tego Biura. Natomiast analogicznych uprawnień nie posiadają funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego. Brak przyznania takich uprawnień przez ustawodawcę, zwłaszcza Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, budził zdumienie, gdyż zwalczanie

<sup>62</sup> Tekst ujednolicony za LexPolonica: Dz.U. z 2006 r. Nr 104, poz. 708, z późn. zm.

terroryzmu, w tym także jego finansowania, należy do najważniejszych zadań tej instytucji. Tym bardziej, że została ona utworzona ustawą z 24 maja 2002 r., a więc kilka miesięcy po zamachach z 11 września 2001 r. Uprawnienia we wskazanym zakresie są niezbędne w obliczu konieczności realizowania ścigania terroryzmu i jego finansowania, a także powiązanych z nim przestępstw (jak proliferacja broni masowego rażenia, międzynarodowy obrót bronią czy środkami odurzającymi) i stanowiły postulat *de lege ferenda*. Był on tym bardziej uzasadniony, że ABW reprezentuje Rzeczpospolitą Polską i aktywnie uczestniczy zarówno w pracach Klubu Berneńskiego, stanowiącego forum wymiany doświadczeń służb wewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Szwajcarii i Norwegii, jak i Grupy ds. Zwalczania Terroryzmu (CTG) zajmującej się przede wszystkim zagadnieniami związanymi ze zwalczaniem terroryzmu powiązanego z działalnością radykalnych grup muzułmańskich i ekstremistycznych<sup>63</sup>. W lipcu 2011 r. rząd przyjął projekt ustawy o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej mający na celu dostosowanie naszych uregulowań do unijnych standardów. Projekt ten między innymi przewidywał nowelizację ustawy Prawo bankowe, a także ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, nadając ABW uprawnienia analogiczne do policyjnych. W toku prac legislacyjnych, mając na uwadze kończącą się kadencję Sejmu, posłowie zaproponowali, aby ze względu na konieczność analizy rozszerzenia kompetencji służb prace w tym zakresie kontynuować w kolejnej kadencji w zwykłym trybie, po ponownej inicjatywie ze strony rządu.

## Podsumowanie

Funkcjonowanie grup terrorystycznych uzależnione jest od zdolności pozyskiwania przez nie środków finansowych. Bezpośrednie przeprowadzenie zamachów to jedynie niewielka część kosztów. Organizacje muszą znaleźć pieniądze na działalność propagandową, która oprócz realizacji programowych celów umożliwia pozyskanie nowych członków. Koszty działalności propagandowej związane są z utrzymywaniem bazy szkoleniowej i „infrastruktury” terrorystycznej (nieruchomości zapewniających konspirację działań, środków transportu i łączności, broni, utrzymania członków ugrupowania itp.). Ponadto organizacje muszą dysponować środkami, aby w razie potrzeby udzielić pomocy finansowej rodzinom aresztowanych lub poległych członków organizacji.

W latach 70. i 80. XX w. ugrupowania terrorystyczne w znacznej mierze były finansowane przez toczące zakulisową walkę supermocarstwa. Z początkiem lat 90. tendencja ta uległa głębokim przemianom. W Europie zaobserwowano zjawisko, które można określić jako mikrofinansowanie. Jego źródła są rozproszone i pochodzą przede wszystkim z różnego rodzaju działalności przestępczej – od przemytu narkotyków po przestępstwa skarbowe. W przypadku finansowania ugrupowań prowadzących działania quasi-wojenne, zjawisko przybiera jednak dużo większe rozmiary. W tym wypadku oprócz nielegalnych źródeł finansowania koniecznością staje się rozpoznawanie i zapobieganie finansowaniu ze źródeł legalnych, np. przekazywaniu na cele terrorystyczne środków zebranych jako *zakat* przez pozarządowe organizacje charytatywne lub środków pochodzących z działalności gospodarczej ważnych w świecie arabskim osób. W tym przypadku mamy do czynienia z tzw. brudzeniem pieniędzy, czyli zacieraniem

<sup>63</sup> *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z 2009 r. ...*, s. 16.

śladów świadczących o tym, że legalnie uzyskane pieniądze zostały przeznaczone na prowadzenie bądź wspieranie działalności ugrupowań terrorystycznych. Finansowaniu terroryzmu służą te same nielegalne kanały przepływu wartości majątkowych, które wykorzystywane są w działalności grup przestępczych. Skuteczne zwalczanie terroryzmu wymaga wysoko wyspecjalizowanej wiedzy funkcjonariuszy organów ścigania. Z tego względu w służbach zajmujących się zwalczaniem terroryzmu konieczne wydaje się aktywne tworzenie wyspecjalizowanych komórek zajmujących się zwalczaniem finansowania terroryzmu na wzór istniejących w policji francuskiej i belgijskiej.

Ze względu na bliskie powiązania ugrupowań terrorystycznych z organizacjami przestępczymi o charakterze mafijnym istnieje konieczność dysponowania przez służby specjalne zarówno uprawnieniami operacyjno-rozpoznawczymi, jak i dochodzeniowo-śledczymi. Takie rozwiązanie ułatwi skuteczną realizację stawianych służbom zadań, zwłaszcza kompleksowego zwalczania wymienionych patologii, w tym międzynarodowego obrotu środkami odurzającymi, z którego dochody przeznaczane są m.in. na finansowanie terroryzmu. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami takimi uprawnieniami dysponuje obecnie i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, i jej francuski odpowiednik – DCRI, do którego zadań należy zarówno zwalczanie terroryzmu, jak i międzynarodowych struktur przestępczych. W Polsce i we Francji zagadnieniem zwalczania terroryzmu i jego finansowania zajmują się oprócz służb specjalnych wyspecjalizowane jednostki Policji. Zapobieganiu i zwalczaniu finansowania terroryzmu mają służyć regulacje wydane przez organy Unii Europejskiej, zwłaszcza III dyrektywa wdrażana w krajach członkowskich UE. Zarówno francuskie, jak i polskie regulacje prawne są na niej oparte, co czyni je podobnymi do siebie. Innym podobieństwem jest możliwość delegowania funkcjonariuszy innych służb i do francuskiej jednostki informacji finansowej Tracfin, i do polskiego GIIF. W strukturach francuskiego wymiaru sprawiedliwości zwraca uwagę centralizacja właściwości do prowadzenia postępowań związanych z terroryzmem przez określone wydziały sądu i prokuratury w Paryżu. Przyczynia się to do wysokiej jakości pracy tych komórek, prokuratorzy i sędziowie bowiem dysponują nie tylko rozległą wiedzą prawniczą, ale także gruntowną znajomością metod i form funkcjonowania poszczególnych ugrupowań terrorystycznych.

Zwalczanie finansowania terroryzmu oraz odcięcie środków pozwalających na utrzymywanie struktur tworzonych przez radykalne i ekstremistyczne ugrupowania jest prawdopodobnie najskuteczniejszą drogą do wyeliminowania, a przynajmniej znacznego ograniczenia tego zjawiska. Konieczna jest efektywna współpraca i koordynacja działań zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Uchwalenie ustawy o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej, której projekt ostatnio został przyjęty przez rząd, będzie niewątpliwie kolejnym istotnym krokiem w kierunku zapewnienia niezbędnego spójnego systemu prawnego, zapewniającego odpowiednie instrumenty działania organom zobowiązanym do ścigania terroryzmu i jego finansowania.

## Streszczenie

Można podać wiele przykładów wzajemnego powiązania organizacji terrorystycznych i zorganizowanych grup przestępczych. W związku z powyższym skuteczne przeciwdziałanie tym zjawiskom wymaga, aby służby specjalne dysponowały nie tylko uprawnieniami operacyjno-rozpoznawczymi, lecz także dochodzeniowo-śled-

czymi, co pozwala na kompleksowe podejście do realizacji zadań. Obecnie wśród europejskich służb takimi uprawnieniami dysponuje m.in. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz jej francuski odpowiednik – Centralna Dyrekcja Wywiadu Wewnętrznego (DCRI), do której zadań należy zarówno zwalczanie terroryzmu, jak i międzynarodowych struktur przestępczych. Regulacje prawne obowiązujące we Francji i w Polsce wykazują duże podobieństwo, ponieważ ich podstawą jest *Dyrektywa 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 października 2005 r.* (III dyrektywa). Ich skuteczne stosowanie wymaga jednak od funkcjonariuszy organów ścigania wysoko specjalistycznej wiedzy. W świetle przykładów przytoczonych w artykule wydaje się konieczne tworzenie profesjonalnych komórek mających odpowiednie zaplecze merytoryczne w zakresie zwalczania finansowania terroryzmu. Zatrudnieni w nich eksperci, poza głęboką znajomością problematyki terroryzmu, powinni mieć fachową wiedzę i umiejętności umożliwiające badanie operacji finansowych i prawa.

Ponadto autorzy artykułu zwracają uwagę, że zwalczanie finansowania terroryzmu oraz odcięcie środków na utrzymywanie struktur stworzonych przez radykalne i ekstremistyczne ugrupowania wydaje się najskuteczniejszą drogą do wyeliminowania, a przynajmniej znacznego ograniczenia zjawiska. Do osiągnięcia tego celu niezbędna jest bardzo dobra współpraca i koordynacja działań na poziomie krajowym i międzynarodowym. Wymaga to spójnego systemu prawnego, który zagwarantuje odpowiednie instrumenty działania organom zobowiązanym do ścigania terroryzmu i źródeł jego finansowania.

## Abstract

There are many examples of the existence of close relationship between terrorist organizations and international organized criminal groups. Therefore, it is necessary to drive some interest to the issue of the special services, which should have not only the operational and intelligence powers, but also investigative powers in order to achieve its tasks effectively. In accordance with current regulations both the Internal Security Agency and its French equivalent - Central Directorate of Interior Intelligence (DCRI), have some discretion to take their own decisions which aims at combating terrorism as well as international criminal structures. Legislation in force in France and Poland are based on the third Directive (Directive 2005/60/EC of the European Parliament and the Council of 26 October 2005), which makes them similar to each other. However, their effective use requires law enforcement officers of highly specialized knowledge. In light of the above examples it seems necessary to create actively some units in the services specialized in the fight against terrorism and combating terrorist financing. Experts working in these units, apart from deep knowledge of the issues of terrorism, should have specialist knowledge and skills to examine financial operations and law.

Additionally, combating terrorist financing and the cutting means for maintaining the structures created by the radical and extremist groups appear the most effective way to eliminate, or at least significantly reduce this phenomenon. Very good cooperation and coordination at both national and international levels are necessary. To ensure that, a coherent legal system which provides adequate instruments of bodies entrusted with the prosecution of terrorism and its financing is needed.