



Bruksela, dnia 8 kwietnia 2008 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie, nr 5/2008

OKRĄGLY STÓŁ PARLAMENT EUROPEJSKI I PARLAMENTY KRAJOWE

**Temat: Publiczne nawoływanie do popełniania przestępstw terrorystycznych
Wymiana poglądów na temat przeglądu decyzji ramowej 2002/475/WSiSW
w sprawie zwalczania terroryzmu**

Bruksela, 7 kwietnia 2008 r.

Kiedy możemy mówić o „publicznym nawoływaniu do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym”? Nad podobnymi kwestiami zastanawiali się w poniedziałek, 7 kwietnia deputowani do Parlamentu Europejskiego, posłowie z parlamentów krajowych oraz członkowie zgromadzenia Rady Europy. W spotkaniu udział wzięli również szef Europolu, Max-Peter Ratzel, z ramienia słoweńskiego przewodnictwa w UE - wicepremier Bogdan Barovič oraz unijny koordynator polityki antyterrorystycznej, Gilles de Kerchove. Unia potrzebuje nowych przepisów antyterrorystycznych, które staną na straży europejskich wartości. Czy jednak nowe prawo samo nie zagrozi naszej wolności osobistej i nie podważy naszej prywatności? Celem obrad okrągłego stołu z udziałem posłów z parlamentów krajowych i PE była debata nad propozycjami nowelizacji obowiązującej decyzji ramowej, która stanowi obecnie trzon europejskiej polityki zapobiegania aktom terroru i walki z działalnością grup terrorystycznych (decyzja ramowa 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu) oraz omówienie, czy na podstawie doświadczeń krajowych dokonano właściwych wyborów, aby zapewnić prawidłową równowagę między walką z terroryzmem a ochroną praw podstawowych.

Kontekst

W listopadzie 2007 r. Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący przeglądu decyzji ramowej 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu. Zdaniem Komisji, o ile dokument z 2002 r. umożliwił opracowanie i rozszerzenie polityki antyterrorystycznej UE, w szczególności poprzez stworzenie wspólnych ram prawnych i podanie ujednoliconej definicji przestępstw terrorystycznych, nie

zapewnia już on optymalnej ochrony z uwagi na zwiększającą się liczbę, rodzaj i zmienne oblicza terroryzmu.

Przedstawiając bilans dotychczasowych prac Rady Europy nad Konwencją o zapobieganiu terroryzmowi¹ niniejszy wniosek ma na celu dostosowanie prawodawstwa UE do nowego sposobu działania nowoczesnego terroryzmu, a zwłaszcza coraz powszechniejszego korzystania z technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Rada Europy przyjęła Konwencję, aby zwiększyć efektywność istniejących instrumentów międzynarodowych w dziedzinie zapobiegania terroryzmowi. Ma ona na celu połączenie wysiłków państw członkowskich w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi.

Komisja podkreśla, że Internet ułatwia terrorystom rozpowszechnianie informacji oraz mobilizację siatek lub poszczególnych osób i w konsekwencji – przy minimalnym nakładzie kosztów i ryzyka – może służyć za rodzaj „wirtualnego obozu szkoleniowego”. Tak zrodził się pomysł dokonania zmiany decyzji ramowej poprzez dodanie trzech nowych zarzutów, mających obejmować zarówno „tradycyjne”, jak i nowoczesne metody używane przez terrorystów: publicznego nawoływania do popełniania przestępstw terrorystycznych, rekrutacji do celów terroryzmu i szkolenia do celów terroryzmu.

Włączenie tych nowych rodzajów przestępstw rodzi jednak niepokój, co do zagrożeń, jakie mogłoby to nieść ze sobą dla praw podstawowych, zwłaszcza dla wolności wypowiedzi. O ile „rekrutacja” i „szkolenie” to działania oparte na konkretnych faktach, które da się wobec tego całkiem łatwo wskazać, termin „publiczne nawoływanie” jest o wiele mniej precyzyjny i bardziej subiektywny. Granica między tym, co stanowi niedopuszczalny czyn wymagający postawienia w stan oskarżenia i ukarania, a tym, co stanowi jedynie wyraz wolności słowa, myśli, religii itd., jest czasami bardzo subtelna. Tłumaczy to, dlaczego przy zajmowaniu się tak drażliwymi tematami nawet dobór słów jest niezwykle istotny.

Podejście

Parlament Europejski postanowił zająć się tą dokumentacją w ścisłej współpracy ze swymi odpowiednikami na szczeblu krajowym. Stowarzyszenie parlamentów krajowych jest tak naprawdę zarówno spójne z obecną ewolucją ich uprawnień w traktatach UE, jak i logiczne w kontekście szczególnego zainteresowania, jakie wykazują one w sprawach dotyczących obszarów wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Traktat lizboński wzmacnia rolę parlamentów krajowych na wiele sposobów. Zgodnie z literą i duchem Traktatu parlamentom krajowym zostały przyznane nowe zadania w kontekście europejskiego procesu legislacyjnego², zwłaszcza poprzez ustanowienie pogłębionego „systemu wczesnego ostrzegania”. Przewodniczący Barroso już w 2006 r. nawiązał „dialog polityczny z parlamentami krajowymi”, a Komisja Europejska otrzymała dotychczas 181 „ogólnych opinii”, nieograniczających się do kontroli zasady pomocniczości. Liczby te dowodzą gotowości parlamentów krajowych do

¹ Zob.: <http://kprm.gov.pl/bip/070423u2zal2.pdf>

² Art. 8C traktatu lizbońskiego

większego uczestnictwa w procesie decyzyjnym UE, zwłaszcza w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (jedna piąta wszystkich opinii), która to dziedzina znajduje się w samym centrum kompetencji krajowych.

Znalazło to potwierdzenie w decyzji podjętej przez COSAC³ o zweryfikowaniu przestrzegania zasady pomocniczości w przypadku decyzji ramowej w sprawie zwalczania terroryzmu. Pod koniec okresu ośmiu tygodni przewidzianego w Traktacie lizbońskim, 25 izb z 20 państw członkowskich nadesłało swoje uwagi lub zalecenia, z których wiele pokrywa się z wyrażonymi wyżej obawami.

Współczesny terroryzm polityczny jest zjawiskiem wielce różnorodnym i o wiele bardziej skomplikowanym niż kilkanaście lat temu. Jako jeden z aspektów walki politycznej jest wciąż aktualną formą osiągania własnych celów. W epoce coraz większego rozwoju technologii, a co za tym idzie – udoskonalania środków i sposobów masowego zabijania, sprawcy aktów terrorystycznych zaczęli jeszcze silniej niż dotychczas ingerować w politykę wewnętrzną i zewnętrzną państw.

Komisja Europejska zamierza przeprowadzić gruntowny przegląd obecnej polityki antyterrorystycznej UE. Dzięki temu działania na poziomie europejskim otrzymają wspólne ramy prawne a czyny o charakterze terrorystycznym uzyskają jednakową definicję. Komisja argumentuje, iż zmiany są potrzebne ze względu na „wzrost zróżnicowania i zmieniające się oblicze terroryzmu”. Komisja chce dostosować obowiązującą decyzję ramową do nowoczesnych metod działania terrorystów. Podejrzany o działalność terrorystyczną będzie można wówczas postawić trzy nowe zarzuty: werbunku i szkolenia do celów terrorystycznych oraz publicznego nawoływania do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Najwięcej kontrowersji wzbudziła ostatnia propozycja.

Debata w PE

Roselyne Lefrançois (Grupa Socjalistyczna, Francja), która zajmuje się propozycją Komisji jako sprawozdawca, powiedziała, że w XXI wieku terroryzm przybiera różne formy. Obecnie rozprzestrzenianie się terroryzmu jest tym łatwiejsze, iż Internet umożliwia szerzenie działalności terrorystycznej na poziomie globalnym. Podkreśliła jednak, że przedstawiony przez Komisję projekt nie definiuje jasno działań o charakterze przestępczym w tym zakresie. Posłanka podkreśliła, iż zapis o „nawoływaniu do terroryzmu” wymaga ścisłej definicji. Widzi ona bowiem zagrożenie dla swobód obywatelskich: „w tym miejscu pojawia się pytanie o granice wolności wypowiedzi”, mówiła deputowana. Dlatego stwierdziła, że konieczne jest jasne określenie działań, które mają charakter przestępczy, klauzuli ochronnej (zabezpieczającej) oraz zapisów gwarantujących respektowanie praw człowieka. Tych elementów brakuje w projekcie Komisji.

³ COSAC („Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires”) zapewnia współpracę między komisjami parlamentów krajowych zajmującymi się sprawami europejskimi, jak również przedstawicielami Parlamentu Europejskiego. Pierwsze posiedzenie konferencji odbyło się w Paryżu w 1989 r. i została ona oficjalnie uznana w 1997 r. w protokole do traktatu amsterdamskiego. Z biegiem lat rola jej rosła (zob. art. 10 protokołu nr^o1 do traktatu lizbońskiego dotyczącego roli parlamentów krajowych w UE) i dziś wnosi ona bardzo pozytywny wkład w debatę europejską.

Luis de Grandes Pascual (EPL-ED) przygotowuje sprawozdanie dla parlamentarnej Komisji Prawnej. Opozycję pomiędzy walką z terroryzmem a swobodą wypowiedzi deputowany określił jako „sztuczną”. „Demokracja poddana jest dyktatowi opinii publicznej, jednak obrona demokracji wymaga szczególnie twardej postawy. Tutaj nie możemy sobie pozwolić na słabość” - argumentował Luis de Grandes Pascual.

Brytyjska posłanka **Sarah Ludford** (EPL-ED, Wielka Brytania) powołała się na doniesienia brytyjskich mediów, iż londyńska policja zagroziła aresztowaniami demonstrantom protestującym przeciwko okupacji Tybetu. Podstawą do aresztowań osób, które zakłóciły przebieg sztafety olimpijskiej miały być przepisy antyterrorystyczne. Deputowana wyraziła obawę, iż kryminalizacja działań noszących charakter „nawoływania” czy „podżegania” szybko doprowadzi do uznania za przestępstwo również swobody wypowiedzi.

Max Peter Ratzel, dyrektor europejskiej policji Europol, podkreślił, że ostatnio na terenie Unii Europejskiej nastąpiło odrodzenie się fundamentalizmu i wzmożonej działalności terrorystycznej. Poinformował, iż w ubiegłym roku nie powiodły się lub zostały udaremnione 583 ataki terrorystyczne. Znakomita większość (85%) została przygotowana przez ugrupowania separatystyczne o charakterze terrorystycznym działające w Hiszpanii i we Francji. Tylko cztery udaremnione ataki były dziełem grup „islamistycznych”. W 2007 roku miały miejsce 483 ataki terrorystyczne, a pod zarzutem działalności terrorystycznej aresztowano na terenie Unii Europejskiej 1044 osoby. W Europie mamy do czynienia z dwoma rodzajami terroryzmu: regionalnym i islamskim. Choć większość ataków miała charakter terroryzmu regionalnego, to terroryzm islamski zdobywa sobie coraz więcej zwolenników

Gilles de Kerchove, koordynator UE ds. walki z terroryzmem, powiedział, że konieczna jest intensyfikacja działań na poziomie unijnym. Należy przeprowadzić demokratyczną debatę celem zrównoważenia argumentów za bezpieczeństwem i za wolnością. Al-Kaida będzie nadal bardzo aktywna w najbliższym czasie i będzie się rozwijała na zasadzie franszyzy w różnych państwach UE. Dlatego konieczne jest wzmocnienie działań UE celem przeciwdziałania terroryzmowi. W Europie mamy do czynienia z islamskim terroryzmem ekstremistycznym, którego podstawowym elementem jest Al-Kaida, i terroryzmem regionalnym, np. baskijskim. Ten drugi zabija najwięcej ludzi w UE. Dział prasowy Al-Kaidy wysyłał komunikaty średnio co trzy dni w roku 2007.

Socjalistka **Roselyne Lefrançois** zwróciła uwagę, iż obecnie ponad pięć tysięcy stron internetowych zajmuje się rozprzestrzenianiem ideologii gloryfikującej terroryzm. Każdy zainteresowany działalnością terrorystyczną może w sieci znaleźć praktyczne instrukcje i elementy szkolenia, jakiemu poddaje się członków organizacji takich jak Al Kaida. Deputowana ostrzegła, iż podobne treści zagrażają radykalizacją postaw młodzieży w Europie.

Dick Marty, przewodniczący podkomisji ds. problemów związanych z przestępczością oraz walki z terroryzmem Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, zaprezentował główne założenia konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi oraz opowiedział o najważniejszych debatach przeprowadzonych podczas negocjacji. Według niego konieczne jest poszerzenie zakresu karalności czynów związanych z terroryzmem o nowe formy zachowań. Jednak zwrócił uwagę

na to, że trudno jest przeprowadzić jasny podział pomiędzy tym, co należy do praw podstawowych a tym, co już jest działaniem terrorystycznym, a więc nawoływaniem do takich działań. Wspominał o tym, że klauzula ochronna w art. 12 Konwencji Rady Europy została zawarta w projekcie Komisji jedynie w preambule, tak więc ma charakter deklaracji i nie jest obowiązująca. Według przewodniczącego, taki zapis jest nie do przyjęcia, ponieważ „rządy, które mają złe intencje, otrzymują w ten sposób instrument, dzięki któremu mogą karać wszelkie przejawy opozycji”.

Ioannis Varvitsiotis (EPL-ED, Grecja) poddał w wątpliwość możliwość implementacji zaproponowanego projektu Komisji, ponieważ w jego opinii sam zamiar publicznego nawoływania do terroryzmu jest trudny do ustalenia, wobec tego niemożliwe będzie określenie go mianem przestępstwa. Jego wątpliwości podzielił **Panayiotis Demetriou** (EPL-ED, Cypr), według którego najlepszym sposobem walki z terroryzmem jest jego zwalczanie u podstaw, poprzez intensyfikację działań w społecznościach o umiarkowanych poglądach, swoiste nawracanie ich i zmuszanie do wywierania presji na osoby o poglądach radykalnych. Konieczne jest wypracowanie proporcjonalnych i skutecznych metod walki z terroryzmem. Podkreślił również, jak ważne jest określenie definicji prowokacji i publicznego nawoływania do terroryzmu.

Urszula Gacek (EPL-ED, Polska) spytała, czym właściwie jest prowokacja w Internecie, kogo należałoby ścigać (przedsiębiorstwa czy osoby prywatne) oraz co się stanie w przypadku, gdy strony internetowe będą poza obszarem jurysdykcji UE. Podkreśliła, że nie można posunąć się w działaniach antyterrorystycznych za daleko, ponieważ może się okazać, że czynem karalnym będzie wyrażanie opozycji wobec swojego rządu.

Alexander Alvaro (ALDE, Niemcy) podkreślił, że zaproponowany tekst powinien zawierać art. 12 Konwencji. Ponadto, nie można uznawać za przestępstwo kryminalne opinii, która zależna jest od interpretacji. Podkreślił, że nie można mieszać pojęć prewencji i represji.

W odpowiedzi, **Gilles de Kerchove** podkreślił, że projekt jest niesprawiedliwie krytykowany i że w Europie nie można przyjmować podwójnych standardów. Decyzja ramowa jest konieczna, ponieważ będzie to prawo UE a nie prawo międzynarodowe, jak Konwencja Rady Europy. Decyzja ramowa jest podobna do dyrektywy w tym sensie, że określa ona główny cel, pozostawiając krajom członkowskim metody jego osiągnięcia. W jego opinii, „sądy są w stanie określić różnicę pomiędzy zachęcaniem do popełnienia morderstwa a wyrażaniem opinii politycznej”.

Carmen Guillen Sanz, reprezentująca Komisję Europejską, podkreśliła, że projekt Komisji zawiera jasne i klarowne definicje wszystkich pojęć i stanowi doskonały materiał do transpozycji do prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich. Według niej, nowy projekt zawiera propozycje konkretnych zmian.

Przedstawiciel prezydencji słoweńskiej, **Boštjan Škrlec**, argumentował, że ochrona praw podstawowych nie została ujęta w projekcie, ponieważ w jego opinii „konieczność powoływania się na tę klauzulę zabezpieczającą za każdym razem, doprowadziłaby do utraty jej znaczenia”. Ta opinia została poparta przez francuskiego senatora, Pierre Fauchon, według którego należy stosować ogólne określenia i ufać,

że sędziowie je właściwie zinterpretują. Jednakże wyraził on swoje obawy, co do określenia publicznego nawoływania, zawartego w tekście projektu KE. Powiedział, że „szkoła Koranu nie jest miejscem publicznym, ani też nie jest zgromadzeniem prywatnym. Jednak właśnie w takich miejscach zatruwane są umysły”.

Opracowała:

dr Magdalena Skulimowska