

JACEK L. MICHALUS

DEFINICJA TERRORYZMU MIĘDZYNARODOWEGO

I. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

W ostatnich miesiącach akty terroryzmu międzynarodowego dwukrotnie zajmowały czołowe miejsce na pierwszych stronach gazet. Lutowy zamach na World Trade Center, a następnie udaremniona przez FBI akcja terrorystów islamskich na szereg newralgicznych punktów Nowego Jorku; w tym na siedzibę Organizacji Narodów Zjednoczonych sprawiły, że zagadnienie terroryzmu międzynarodowego na nowo przyciągnęło uwagę opinii międzynarodowej. Wprawdzie w ostatnich latach liczba aktów terrorystycznych utrzymuje się na niezmiennym poziomie około 350 rocznie to mimo wszystko warto zająć się szerzej tym zjawiskiem. Terroryzm międzynarodowy stał się bowiem swoistą plagą drugiej połowy XX wieku dotykającą coraz to nowych regionów. Wydaje się, że Polska nie pozostanie zbyt długo białą plamą na mapie świata przedstawiającej zagrożone rejony. Otwarcie granic naszego kraju, a także zasadnicze zmiany polityczne, których wyrazem jest między innymi przewartościowanie priorytetów polskiej polityki zagranicznej, które nastąpiło w ostatnich latach prawdopodobnie sprawią, że wkrótce stać się możemy miejscem wydarzeń, które dzisiaj oglądamy jedynie w przekazach telewizyjnych ze Stanów Zjednoczonych, Europy Zachodniej czy Bliskiego Wschodu. Należy więc chyba bliżej zająć się problematyką terroryzmu międzynarodowego. Potrzeba taka jest tym większa, że brak jest polskojęzycznej literatury zajmującej się prawnymi aspektami tego zagadnienia. Nieliczne opracowania dotyczące wybranych rodzajów terroryzmu międzynarodowego (głównie terroryzmu lotniczego), czy też konkretnych kwestii związanych ze ściganiem i karaniem sprawców tych przestępstw¹ nie dają jasnej odpowiedzi na zasadnicze pytanie — czym jest terroryzm międzynarodowy? Wydaje się więc, że konieczna jest próba ustalenia definicji terroryzmu międzynarodowego i usystematyzowania najważniejszych pojęć z nim związanych.

Punktem wyjścia dla dalszych rozważań będzie krótka analiza danych dotyczących aktów terrorystycznych dokonanych w latach 1968 - 1987 (tabela 1)².

¹ Np. 1/ B. Kwiatkowska-Czechowska, *Prawnomiędzynarodowe aspekty zwalczania terroryzmu*, w: *Terroryzm polityczny*, red. J. Muszyński, Warszawa, 1981.

2/ Z. Galicki, *Terroryzm lotniczy w świetle prawa międzynarodowego* w: *Rozprawy Uniwersytetu Warszawskiego* nr 188, Warszawa, 1981.

3/ B. Wierzbicki, *Pojęcie przestępstwa politycznego w prawie międzynarodowym*, Warszawa, 1979.

² *Eight United Nations Congress on Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990, UN Doc. A/CONF.144/15, s. 15.

Tabela 1

Akty terroryzmu międzynarodowego w latach 1968 - 1987

	1968	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Ogółem	125	309	382	532	496	477	485	598	785	774	831
Występowanie na terytorium (w %)											
Afryka	0.0	3.6	6.3	4.7	3.8	3.4	4.1	7.5	5.5	2.6	3.5
Azja/Pacyfik	0.8	7.8	5.8	5.5	3.0	5.9	7.6	4.5	5.4	9.9	20.8
Europa Wsch.	0.0	0.3	0.5	0.6	1.4	1.0	0.4	0.2	0.3	0.0	0.1
Ameryka Łacińska	36.0	41.4	17.5	24.8	22.6	20.1	24.9	13.9	15.2	20.5	13.0
Bliski Wschód	14.4	12.9	18.3	22.2	19.6	10.7	22.1	34.3	45.5	46.5	44.5
Ameryka Północna	32.0	8.1	15.4	6.4	6.3	6.7	1.9	0.8	0.5	0.3	0.0
Europa Zach.	16.8	25.9	36.1	35.9	43.3	52.2	39.0	38.8	27.8	20.2	18.1
Liczba ofiar											
Ogółem	241	336	782	1569	972	883	1904	1279	2042	2321	2905
Zabici	34	127	266	507	168	128	637	312	825	604	612
Ranni	207	209	516	1062	804	755	1267	967	1217	1717	2293

Z danych statystycznych można wyciągnąć kilka wniosków. Przede wszystkim widać, że począwszy od 1968 do 1988 roku obserwowano systematyczny wzrost ilości aktów uznawanych za terrorystyczne³ (od 125 w 1968, 532 w 1980, 785 w 1985 do 831 w 1987 roku). Rok 1988 przyniósł 856 zamachów i stał się punktem przełomowym. Tak wielka liczba aktów terrorystycznych sprawiła, że znacznie zwiększono środki bezpieczeństwa wokół obiektów stanowiących tradycyjne cele zamachów. Przyniosło to szybkie i widoczne efekty. W roku 1989 zanotowano już tylko 528 zamachów. Jak już wspomniano w ostatnich latach liczba aktów terrorystycznych nie przekracza 400.

Czy oznacza to, że społeczność międzynarodowa zdołała odwrócić niekorzystny trend występujący do końca lat osiemdziesiątych? Twierdzenie takie wydaje się zbyt daleko idące. Fala aktów terrorystycznych związanych z konfliktem w Zatoce Perskiej czy szerzej sytuacją na Bliskim Wschodzie, a także potencjalne zagrożenie płynące z terenu byłej Jugosławii czy Związku Radzieckiego jest chyba tego potwierdzeniem.

Ciekawych wniosków dostarcza analiza rozkładu geograficznego aktów terroryzmu międzynarodowego. W 1968 roku najwięcej ich miało miejsce w Ameryce Łacińskiej (36%) i Ameryce Północnej (32%). Na przeciwnym biegunie znalazły się Afryka i Europa Wschodnia (0%), oraz Azja i rejon Pacyfiku (0,8%). Europa Zachodnia (16,8%) i Bliski Wschód (14,4%) plasowały się pośrodku tej listy. Przez kolejne 20 lat nastąpiły radykalne zmiany w rozkładzie geograficznym terroryzmu. Zdecydowanemu zmniejszeniu

³ W ostatnich latach około 55% aktów terrorystycznych stanowią zamachy bombowe, 18% podpalenia, 15% zamachy zbrojne, 6% porwania, 0,1% akty wymierzone przeciwko lotnictwu cywilnemu. Innego rodzaju akty stanowią około 6%.

uległa liczba incydentów (1987 r.) w Ameryce Północnej (0%) i Ameryce Łacińskiej (13%). Punkt ciężkości przeniesiony został na Bliski Wschód (44,5%) i w rejon Azji/Pacyfiku (20,8%). W tym miejscu warto zwrócić uwagę na dane dotyczące Europy Zachodniej. Obecny, stosunkowo niski udział procentowy tej części świata (18,1%) poprzedzony był falą terroryzmu, której apogeum miało miejsce w 1982 r. (52,2%).

Dane liczbowe wskazują, że akty terrorystyczne niosą za sobą około 600 ofiar śmiertelnych rocznie, a kilkakrotnie więcej odnosi obrażenia. Liczby te są stosunkowo niskie w porównaniu do ilości zabójstw czy przestępstw, których skutkiem jest ciężkie uszkodzenie ciała ofiary. "Jaka jest więc różnica między zabójstwem jako aktem terrorystycznym, a zwykłym morderstwem? Działanie i rezultat są takie same; w obu przypadkach stajemy w obliczu bezwzględego pozbawienia życia ludzkiego. To co odróżnia zamach terrorystyczny od zwykłego zabójstwa to fakt, że pierwsze z nich ma na celu zastraszenie kogoś. Oczywiście intencją nie jest zastraszenie ofiary [...]. Terrorysta chce, by zabójstwo ofiary służyło jako element zastraszenia innych; osoby, grupy, rządu czy opinii publicznej jako takiej"⁴. Element zastraszenia szeroko rozumiany, a nie rzeczywista liczba ofiar stanowi więc to co sprawia, że problematyka terroryzmu międzynarodowego zajmuje tak wiele miejsca w publikacjach zachodnich.

II. HISTORIA

Trudno jest ująć w ramy przepisu prawnego to, co składa się na zakres podmiotowy i przedmiotowy omawianego zagadnienia. Jeszcze trudniejsze jest osiągnięcie zgody państw na związanie się konwencją zmierzającą do jego eliminacji w oparciu o postanowienia prawa międzynarodowego. O przyczynach takiego stanu rzeczy mowa będzie w dalszej części.

Pierwszy akt prawa międzynarodowego zajmujący się samoistnie problematyką terroryzmu międzynarodowego powstał w 1937 roku. Po trwających kilka lat pracach Liga Narodów uchwaliła "Konwencję w sprawie zapobiegania i karania terroryzmu"⁵. Bezpośrednią przyczyną podjęcia przez Ligę prac nad tym aktem było zabójstwo króla Jugosławii Aleksandra i francuskiego ministra spraw zagranicznych Louisa Barthou dokonane 9 października 1934 roku w Marsylii⁶. Konwencja ta podpisana przez 24 państwa⁷ nie weszła jednak w życie gdyż tylko Indie dokonały jej ratyfikacji⁸.

⁴ Yoram Dinstein: *The Right of Self-Defence Against Armed Attacks*, w: *International Terrorism. Report from a seminar Arranged by The European Law Students' Association in Lund, Sweden*, 1 - 3 October 1987, ed. Magnus D. Sandbu and Peter Nordbeck, Lund 1989 str. 58.

⁵ *Convention for the prevention and punishment of terrorism*, w: *League of Nations, Proceedings of the International Conference on the Repression of Terrorism*, 1937 C.94.M.47.1938.V.

⁶ UN Doc. A/C.6/418 str. 22.

⁷ Albania, Argentyna, Belgia, Bułgaria, Czechosłowacja, Dominikana, Egipt, Ekwador, Estonia, Francja, Grecja, Haiti, Hiszpania, Holandia, Indie, Jugosławia, Kuba, Monako, Norwegia, Peru, Rumunia, Turcja, Wenezuela, ZSRR.

⁸ Indie rządzone były w owym czasie przez brytyjskiego wicekróla. Poprzez ratyfikację konwencji chciano uzyskać cenny instrument przeciwko tym którzy walczyli z kolonialną dominacją. Zob. Yoram Dinstein: *The Right...* str. 61, szerzej, *British Year Book of International Law*, 1938 str. 215 - 216.

Jak już wspomniano, Konwencja z 1937 roku była pierwszym aktem prawnomiędzynarodowym próbującym w sposób kompleksowy uregulować wszelkie kwestie związane z terroryzmem międzynarodowym jako pewnym zjawiskiem. Wcześniej problematyka ta poruszana była jedynie marginalnie podczas obrad kolejnych konferencji w sprawie unifikacji prawa karnego począwszy od pierwszej sesji, która odbyła się w 1927 r. w Warszawie⁹.

Przedstawiając historię prawnych zmagania z terroryzmem nie można pominąć XIX wiecznej problematyki dotyczącej ekstradycji i azylu politycznego. "W ciągu XIX wieku spektakularne akty terroryzmu dokonywane przez wyznawców anarchizmu doprowadziły państwa do zgodzenia się na ekstradycję anarchistów, którzy nie byli traktowani jako przeciwnicy konkretnego rządu, ale jako wrogowie wszystkich rządów"¹⁰. Zamach na Napoleona III legł u podstaw *attentatu* (klauzuli belgijskiej)¹¹. Belgia przyjęła bowiem w 1856 roku zasadę wykluczającą sprawców zamachów na głowy państw lub członków ich rodzin z kategorii przestępców politycznych. Konsekwencją takiego stanowiska była niemożność przyznania sprawcom takich przestępstw prawa azylu¹².

W okresie po II wojnie światowej kwestie prawne związane z terroryzmem międzynarodowym stały się przedmiotem prac wielu organizacji międzynarodowych o charakterze zarówno ogólnym, jak i szczególnym. Uwzględnia się więc tę problematykę zarówno w IV konwencji genewskiej o ochronie osób cywilnych podczas wojny z 1949 roku¹³ oraz protokole dodatkowym do niej z 1977 roku¹⁴ jak i pracach Komisji Prawa Międzynarodowego przygotowującej projekt kodeksu zbrodni przeciwko pokojowi i bezpieczeństwu ludzkości¹⁵. Jeden z fundamentalnych aktów międzynarodowych Deklaracja zasad z 1970 roku także porusza te kwestie¹⁶.

Od roku 1972 problematyka terroryzmu międzynarodowego włączona została do prac Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Zabójstwo 11 sportowców z Izraela podczas krwawego zamachu terrorystów spod znaku "Czarnego Września" na wioskę olimpijską w Monachium stało się impulsem do szerszego zajęcia się kwestią terroryzmu międzynarodowego na tym forum. 8 września 1972 roku Sekretarz Generalny Kurt Waldheim poprosił o włączenie do porządku obrad XXVII Sesji punktu poświęconego tym zagadnieniom¹⁷. "W szerszym znaczeniu prośba Sekretarza Generalnego była odpowiedzią na powszechny wzrost liczby ataków skierowanych przeciwko lotnictwu cywilnemu, osobom chronionym międzynarodowo i transportowym oraz komunikacyjnym węzłom łączą-

⁹ Szerzej UN Doc. A/C.6/418 str. 10 - 16.

¹⁰ J. Dugard: *Towards the Definition of International Terrorism*, w: American Journal of International Law, 1973, nr 5, str. 93.

¹¹ Tamże.

¹² Tamże.

¹³ Konwencja Genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny z 12 sierpnia 1949 roku. Dz. U. z 1956 r. nr 38, poz. 171. Art. 33

¹⁴ Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskiej z 12 sierpnia 1949 roku dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II) z 12 grudnia 1977 r. w: M. Flemming: *Umowy międzynarodowe o ochronie ofiar wojny*. Warszawa 1987 r. Art. 4 ust. 2

¹⁵ Zob. art. 2 ust. 6 projektu z 1954 roku, *Report of the International Law Commission*, 1954, UN Doc. A/2693.

¹⁶ Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współpracy państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, Res. 2625 (XXV), zasada 1 i 3.

¹⁷ UN Doc. A/8791 (XXVII).

cym na razem"¹⁸. Działania na forum ONZ¹⁹ nie przyniosły jednak spodziewanych efektów, a więc ograniczenia liczby zamachów terrorystycznych. Czy jednak oczekiwania nie były w owym czasie zbyt wygórowane? Sytuacja polityczna ówczesnego świata nie sprzyjała porozumieniom w kwestiach wymagających jednomyślności i zdecydowanego działania wielkich mocarstw oraz ich sojuszników. To co dla jednych było aktami terrorystycznymi dla innych stanowiło walkę w imię słusznej sprawy. Pomimo wszelkich sprzeczności udało się jednak opracować szereg konwencji, których przedmiotem jest ochrona podmiotów najbardziej narażonych na ataki ze strony terrorystów. Przede wszystkim wspomnieć należy o aktach prawnomiędzynarodowych związanych z zabezpieczeniem międzynarodowego lotnictwa cywilnego²⁰ i transportu morskiego²¹. Szczególną ochroną objęto osoby o specjalnym statusie w prawie międzynarodowym²² oraz zakazano brania zakładników²³. Pewne sukcesy odniesiono tworząc regionalne prawo antyterrorystyczne²⁴. Brak jest jednak jak do tej pory aktu prawa międzynarodowego regulującego w sposób całościowy omawiane zagadnienie. Nie wydaje się też prawdopodobne byt w najbliższym czasie doszło do jego uchwalenia.

III. PRÓBA DEFINICJI

1. Konwencja z 1937 r.

Opracowanie i uchwalenie konwencji, o których wspomniano powyżej²⁵ było możliwe tylko dzięki temu, "że nie zależały one od zdefiniowania poję-

¹⁸ J. N. Moore, *Toward Legal Restraints on International Terrorism*, w: *American Journal of International Law*, 1973, nr. 5 str. 88.

¹⁹ Rezolucją 3034 (XXVII) powołano Komitet *ad hoc* do spraw terroryzmu międzynarodowego. W jego skład weszło 35 państw: Algieria, Austria, Barbados, Czechosłowacja, Francja, Grecja, Gwinea, Haiti, Indie, Iran, Japonia, Jemen Pd., Jemen Pn., Jugosławia, Kanada, Kongo, Mauretania, Nigeria, Nikaragua, Panama, Syria, Szwecja, Tanzania, Tunezja, Turcja, Ukraińska SRR, Urugwaj, USA, Wenezuela, Węgry, Wielka Brytania, Włochy, Zair, Zambia, ZSRR. UN Doc. A/8730. Szerzej: *Report of the Ad Hoc Committee on International Terrorism*, UN Doc A/9028, A/32/37, A/34/37.

²⁰ Konwencja w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych, Tokio, 14 września 1963 roku. Dz. U., 1971 r., nr 15, poz. 147.

Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, Haga, 16 grudnia 1970 roku, Dz. U., 1972 r. nr 25, poz. 181.

Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, Montreal, 3 września 1971 roku, Dz. U., 1976 r., nr 8, poz. 37 oraz protokół dodatkowy o zwalczaniu bezprawnych aktów przemocy skierowanych przeciwko portom międzynarodowego lotnictwa cywilnego, Montreal, 24 lutego 1988 roku.

²¹ Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej, Rzym, 10 marca 1988 roku oraz protokół dodatkowy o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu platform zlokalizowanych na szelfie kontynentalnym, Rzym, 10 marca 1988 roku.

²² Konwencja o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom, Nowy Jork, 14 grudnia 1973 roku, Dz.U., 1983, nr 37, poz. 168.

²³ Konwencja przeciwko braniu zakładników, Nowy Jork, 17 grudnia 1979 roku.

²⁴ *The Convention to Prevent and Punish Acts of Terrorism Taking the Form of Crimes against Persons and Related Extortion that are of International Significance*, Washington, D.C., 1971, w: *American Society of International Law, International Legal Materials*, vol. X, No. 1, str. 255.

European Convention on the suppression of terrorism, Strasbourg, 27 stycznia 1977 roku, UN Treaty Series, vol. 1137, No. 17828.

²⁵ Wspomnieć należy także o: Konwencji o fizycznym zabezpieczeniu materiałów nuklearnych.

cia "terroryzm międzynarodowy" [...] ²⁶. Warto się więc zastanowić, dlaczego próby ustalenia definicji omawianego zjawiska następująco tyle trudności, że do dnia dzisiejszego nie zakończyły się sukcesem? Wprawdzie w latach 1936 - 1981 ustalono co najmniej 109 definicji ale żadna z nich nie uzyskała powszechnej międzynarodowej akceptacji ²⁷. Analiza, którą przeprowadził Alex P. Schmid ²⁸ pozwala stwierdzić jakie elementy brali pod uwagę w swych rozważaniach autorzy tych definicji (tabela 2). Dane te stanowią ciekawy punkt wyjścia dla dalszych rozważań dotyczących próby zdefiniowania pojęcia "terroryzm międzynarodowy".

Tabela 2

Zestawienie elementów występujących w 109 definicjach terroryzmu międzynarodowego stworzonych w latach 1936 - 1981

Lp.	Element	Częstotliwość występowania (w %)
1	Przemoc (siła)	85.5
2	Aspekt polityczny	65.0
3	Strach, terror	51.0
4	Groźba	47.0
5	Efekty i ich reakcje (psychologiczne)	41.5
6	Ofiara – cel (rozróżnienie)	37.5
7	Celowość, systematyczność, zorganizowanie	32.0
8	Metoda walki, strategia, taktyka	30.5
9	Nienormalność, pogwałcenie akceptowanych reguł, niehumanitarność	30.0
10	Zniewolenie, zmuszanie, wywołanie ustępstw	28.0
11	Nadanie rozgłosu	21.5
12	Samowolność, bezosobowość, działanie na oslepek	21.0
13	Cywilne, osoby neutralne jako ofiary	17.5
14	Zastraszenie	17.0
15	Niewinność ofiar	15.5
16	Grupa, ruch, organizacja jako sprawca	14.0
17	Aspekt symboliczny, demonstracja czegoś	13.5
18	Nieobliczalność, nieprzewidywalność aktów terroru	9.0
19	Tajność	9.0
20	Ciągły charakter aktów przemocy	7.0
21	Przestępczy charakter	6.0
22	Żądania wobec strony trzeciej	4.0

Przedstawione określenia nie są zbyt precyzyjne, wskazują jednak wielość elementów wykorzystywanych w definicjach.

W literaturze prawa międzynarodowego autorzy często odwołują się do definicji zawartej w konwencji z 1937 r. ²⁹. Konieczna więc wydaje się jej bliższa analiza.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 za "akty terroryzmu" należy uważać "akty przestępcze skierowane przeciwko państwu, zmierzające do stworzenia stanu zastraszenia w umysłach poszczególnych osób, grup osób albo społeczeń-

²⁶ J. N. Moore, *Toward Legal...*, str. 93.

²⁷ A. P. Schmid, *Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases and Literature*, Amsterdam, 1983, str. 76 - 77.

²⁸ Tamże.

²⁹ Zob. przypis 5.

stwa". Analizując tekst angielski łatwo można zauważyć, że definiuje się terroryzm poprzez odwołanie się do pojęcia terroru (*state of terror*) co niewątpliwie stanowi tautologię, na co wskazał A. Sottile³⁰.

Za akty przestępcze konwencja uznaje: zabójstwo, ciężkie uszkodzenie ciała lub pozbawienie wolności osób posiadających funkcje lub pozycję publiczną (np. głowa państwa, jej ewentualni następcy, współmałżonkowie tych osób, osoby pełniące inne funkcje publiczne), zniszczenie lub uszkodzenie własności publicznej innego państwa, jakikolwiek akt obliczony na zagrożenie życia członków społeczeństwa oraz wytwarzanie, posiadanie, dostarczanie broni, amunicji, materiałów wybuchowych, szkodliwych substancji w celu popełnienia tych przestępstw (art. 2 ust. 1 - 5).

W tym miejscu należy się zastanowić czy za definicję terroryzmu zawartą w tej konwencji można uważać jedynie art. 1 ust. 2? Przyjęcie takiej tezy powoduje iż przeciwko definicji wysunąć można kilka zarzutów, które przedstawia między innymi B. Kwiatkowska-Czechowska³¹. Twierdzi, "że jeśli mówimy o przestępczych aktach należy pamiętać, że określony czyn niekoniecznie musi być traktowany w systemach prawnych wszystkich państw jako przestępstwo", a także, że "definicja nie precyzuje międzynarodowego elementu terroryzmu". Art. 2 stanowi jednak, że "każda ze stron będzie, jeśli dotychczas tego nie czyniła pojmować następujące akty (wymienione w ust. 1-5) dokonane na jego terytorium jako przestępstwa kryminalne, jeśli są one skierowane przeciwko innej stronie i jeśli stanowią akty terroryzmu zgodnie z rozumieniem art. 1". Tak więc oba postawione powyżej zarzuty odpadają jeżeli za definicję terroryzmu międzynarodowego uznamy łącznie art. 1 ust. 2 i art. 2.

2. Zakres podmiotowy terroryzmu międzynarodowego

Spróbujmy teraz usystematyzować najważniejsze elementy składające się na zakres podmiotowy i przedmiotowy terroryzmu międzynarodowego.

Jak píše T. Franck "pewne cechy charakterystyczne terroryzmu przyjmujemy jako aksjomaty. Zgadzaemy się, że terroryzm jest formą przemocy w której zaangażowane są rządy — czy raczej by być w zgodzie z zasadami norymberskimi osoby które rządzą, jednostki lub grupy. Termin 'terroryzm' jest stosowany zarówno do aktów dokonanych wewnątrz jednego państwa jak i do działań międzynarodowych. Terroryzm staje się przedmiotem międzynarodowej kontroli prawnej kiedy działania wewnątrz jednego państwa przekraczają progi ustanowione przez prawo międzynarodowe — zakaz ludobójstwa jest jednym z przykładów - lub kiedy działalność terrorystyczna bądź terroryści przekraczają granice narodowe albo terroryści w jednym państwie popierani są przez rządy lub osoby w innym"³².

³⁰ A. Sottile: *Le terrorisme international* w: Recueil des Cours de l'Academie de Droit International, 1938, vol. 3, str. 95.

³¹ B. Kwiatkowska-Czechowska: *Prawomiedzynarodowe aspekty zwalczania terroryzmu*, w: *Terroryzm polityczny*, red. J. Muszyński, Warszawa, 1981, str. 146.

³² T. Franck: *Porfiry's Proposition*, w: *International law at a time of perplexity; essays in honour of Shabtai Rosenne*, ed. Yoran Dinstein, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, str. 157.

Tezy sformułowane przez prof. Francka wymagają krótkiego komentarza. Przede wszystkim należy się zastanowić nad dwoma zagadnieniami: 1) kto może być sprawcą aktów terrorystycznych — rząd czy osoba prywatna, 2) co stanowi o ich międzynarodowym charakterze?

Odpowiedź na pierwsze z pytań wydaje się pozornie prosta. Sprawcami aktów terrorystycznych mogą być tylko osoby fizyczne. Zakaz używania przez państwa (rządy) przemocy w stosunkach międzynarodowych regulowany jest bowiem przez prawo międzynarodowe. Nie wydaje się więc konieczne rozciąganie zakresu podmiotowego terroryzmu międzynarodowego także na działania państw. Pogląd taki znalazł zresztą potwierdzenie podczas debaty toczącej się w czasie obrad komitetu *ad hoc* do spraw terroryzmu międzynarodowego³³. Tak więc wbrew pierwotnemu znaczeniu słowa "terroryzm" użytego po raz pierwszy w czasie Rewolucji we Francji i oznaczającego praktykę zastraszania prowadzoną przez rząd w latach 1789 - 1794³⁴ obecnie należy stosować je wyłącznie w odniesieniu do działań jednostek.

Ten jasny obraz zaciemnia jednak przebieg prac prowadzonych przez Komisję Prawa Międzynarodowego nad Kodeksem zbrodni przeciwko pokojowi i bezpieczeństwu ludzkości. Począwszy od pierwszej jego wersji z 1954 roku wszystkie kolejne projekty poruszały kwestię terroryzmu międzynarodowego jedynie pod kątem terroryzmu państwowego³⁵.

Zgodnie z art. 16 najnowszego projektu³⁶ za terroryzm międzynarodowy uważać należy: dokonywanie, organizowanie, współudział, finansowanie, popieranie czy tolerowanie przez przedstawicieli lub reprezentantów państwa aktów przeciwko innemu państwu, skierowanych na osoby lub mienie w celu stworzenia stanu terroru w umysłach osób publicznych, grup ludzi lub opinii publicznej. Niektórzy członkowie Komisji są jednak zdania, że pod pewnym względem terroryzm może stanowić nie tylko zbrodnię przeciwko ludzkości. Innymi słowy terroryzm grup lub organizacji działających na poziomie międzynarodowym również powinien uwzględniony być przez przyszły Kodeks³⁷.

3. Międzynarodowy charakter terroryzmu

Wydaje się więc, że kwestia podmiotowej strony terroryzmu międzynarodowego pozostaje chyba otwarta. Znacznie łatwiej jest podać elementy decydujące o międzynarodowym charakterze terroryzmu pozwalające odróżnić go od aktów ogólnie nazywanych terroryzmem wewnętrznym.

Niezwykle ciekawe rozstrzygnięcie tego zagadnienia znaleźć można w projekcie Konwencji o zwalczaniu terroryzmu przedstawionym we wrześniu 1972 roku na forum Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych przez Stany Zjednoczone Ameryki³⁸.

³³ Szerzej: Report of the Ad Hoc Committee on International Terrorism, UN Doc. A/9028 str. 8, 12 - 16.

³⁴ T. Franck, B. Lockwood, *Preliminary Thoughts Towards an International Convention on Terrorism*, w: American Journal of International Law, 1974, nr 1, str. 73.

³⁵ Zob. przypis 15.

³⁶ UN Doc. Supplement No. 16 A/45/10.

³⁷ Yearbook of the International Law Commission, 1988, vol. II part 2, str. 62.

³⁸ Draft Convention for the Prevention and Punishment of Certain Acts of International Terrorism, UN Doc. A/9028.

Zgodnie z art. 1 projektu akt terroryzmu posiada "charakter międzynarodowy" jeżeli spełnione są cztery warunki: 1) jest dokonany lub ma skutek na zewnątrz terytorium państwa, którego domniemany sprawca jest obywatelem, 2) jest dokonany lub ma skutek: a) na zewnątrz terytorium państwa przeciwko, któremu akt jest skierowany, b) wewnątrz terytorium państwa, przeciwko któremu akt jest skierowany i domniemany przestępca wie lub ma podstawy, by wiedzieć, że osoba przeciwko której akt jest skierowany nie jest obywatelem tego państwa, 3) nie jest dokonany przez lub przeciwko członkom sił zbrojnych, 4) ma na celu naruszenie interesów lub uzyskanie korzyści od państwa lub organizacji międzynarodowej.

Analiza tekstu projektu daje chyba podstawę do stwierdzenia, że autorom zależało bardziej na ochronie społeczności międzynarodowej przed "rozprzestrzenianiem się przemocy z państw zaangażowanych w konflikty wewnętrzne czy międzynarodowe do państw nie będących stronami takich konfliktów"³⁹ niż na szczegółowym zdefiniowaniu pojęcia "terroryzm" czy też objęciu konwencją wszelkich działań określanых potocznie jako "terrorystyczne". Warto zwrócić uwagę na fakt, że projekt nie ma zastosowania do konfliktów wewnętrznych (warunek 1 i 2). Ma to ogromne znaczenie zważywszy, że problematyka terroryzmu i wojen narodowyzwolenicznych stanowiła zawsze kontrowersyjny punkt wszelkich prób kodyfikacyjnych omawianego zagadnienia. Propozycja amerykańska nie ingeruje w te konflikty jeżeli nie wykraczają one poza terytorium państwa. Pozwalałoby to, przynajmniej teoretycznie na ograniczenie ich zasięgu.

Projekt USA miałby zastosowanie jedynie do najcięższych przestępstw (zabójstwo, ciężkie uszkodzenie ciała, porwanie)⁴⁰.

4. Zakres przedmiotowy terroryzmu międzynarodowego

Problematyka zakresu przestępstw, które powinna zawierać definicja terroryzmu międzynarodowego stanowi zresztą osobne zagadnienie, któremu warto poświęcić nieco miejsca.

Podczas III Konferencji w sprawie unifikacji prawa karnego⁴¹ ustalono, że za akty terroryzmu uznawać się będzie: akty zagrażające życiu, integralności cielesnej lub zdrowiu albo grożące zniszczeniem podstawowej własności, a w szczególności podpalenia, wybuchy, zalania lub zatopienia, użycie gazów bojowych, zniszczenie lub uszkodzenie sygnałów, lamp, urządzeń lub wyposażenia strażackiego albo ratowniczego, spowodowanie zakłóceń w funkcjonowaniu środków transportu lub komunikacji, zniszczenie urządzeń uzdatniania wody pitnej bądź żywności, spowodowanie wszelkiego rodzaju epidemii⁴².

Wydaje się więc, że definicja terroryzmu międzynarodowego nie powinna zawierać zbyt szerokiego katalogu przestępstw. Argumentem dla takiej tezy

39 J. N. Moore: *Toward Legal...* str. 91.

40 Art 1 ust. 1.

41 Bruksela 26 - 30 czerwca 1930 roku.

42 Art. 1 projektu przygotowanego podczas prac Konferencji. UN Doc. A/9028.

jest fakt, że uchwalone już konwencje⁴³ regulują zwalczanie niektórych form terroryzmu międzynarodowego. Na takim gruncie oparto projekt amerykański, który przewiduje w art. 14 pierwszeństwo innych konwencji mających zastosowanie do konkretnego aktu terrorystycznego. Konsekwencją tego jest zawarcie w tym projekcie jedynie najcięższych przestępstw, o czym była już mowa.

Ustalenie katalogu przestępstw, które zakwalifikować można jako akty terroryzmu międzynarodowego nie jest jednak sprawą prostą. Łączy się to bowiem z ogólniejszym problemem dotyczącym charakteru samej definicji terroryzmu międzynarodowego. Czy ma to być definicja abstrakcyjna, enumeracyjna, a może mieszana? Najlepszym rozwiązaniem jest chyba ustalenie definicji mieszanej. Zawierała by ona ogólną charakterystykę zjawiska uzupełnioną przykładowym wyliczeniem aktów uznawanych za terrorystyczne⁴⁴.

5. Motywy sprawców

Ustaliwszy więc kto może być podmiotem aktów terrorystycznych, jakie przestępstwa za takie uznać (łącznie z ustaleniem ich międzynarodowego charakteru), rozstrzygnąć należy ostatnie zagadnienie: czy motywy sprawcy powinny decydować o kwalifikacji danego czynu? Odpowiedź na tak postawione pytanie powinna być zdecydowanie negatywna⁴⁵. Należy więc odrzucić próby wyłączenia czynów dokonanych np. w trakcie wojen narodowyzwoleniczych z kategorii aktów terroryzmu międzynarodowego⁴⁶. Wdanie się w rozważania na temat motywów działania sprawcy powoduje bowiem, że staje się przed problemem tzw. przestępstw politycznych. Uniemożliwia to praktycznie ustalenie powszechnie akceptowanej definicji terroryzmu międzynarodowego. W tym miejscu warto przytoczyć słowa B. Wierzbickiego: "Pojęcie przestępstwo polityczne jest narzędziem realizacji interesów politycznych państwa [...]. W rezultacie przestępstwem politycznym w stosunkach między państwami jest każdy taki czyn karalny, który ze względu na polityczne interesy państwa oceniającego zasługuje na uprzywilejowane potraktowanie..."⁴⁷. Warto dodać, że trudności w zdefiniowaniu pojęcia "przestępstwo polityczne" były jedną z głównych przyczyn braku ratyfikacji Konwencji z 1937 r.

Wydaje się więc, że przestępstwa, które uznajemy jako akty terroryzmu międzynarodowego rozpatrywać należy niezależnie od motywów kierujących ich sprawcami (z zastrzeżeniem uwag, o których była mowa powyżej⁴⁸). Nic bowiem nie może usprawiedliwiać ataków przeciwko pewnym kategoriom osób⁴⁹.

⁴³ Zob. przypisy 20 - 25.

⁴⁴ UN Doc. A/9028 str. 11.

⁴⁵ Oczywiście w pewnych okolicznościach motywy sprawcy mogą decydować o zakwalifikowaniu danego czynu jako zwykłego przestępstwa kryminalnego czy też aktu terroryzmu międzynarodowego.

⁴⁶ Zob. projekt grupy państw niezaangażowanych działających w ramach Komitetu ad hoc. UN Doc. A/9028/.

⁴⁷ B. Wierzbicki, *Pojęcie przestępstwa politycznego w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1979, str. 178.

⁴⁸ Zob. przypis 45.

⁴⁹ J. N. Moore: *Toward Legal...* str. 89 - 90.

IV. ZAKOŃCZENIE

Próba ustalenia "ogólnie przyjmowanej definicji" terroryzmu międzynarodowego jest tylko pewnym wycinkiem całokształtu prawnych aspektów tego zagadnienia. Teoretycznie kwestia ta powinna poprzedzać wszelkie inne bardziej szczegółowe rozważania. Tak jednak nie jest z przyczyn o których była już mowa. Konsekwencją tego jest fakt, że dyskusja nad konkretnymi problemami takimi jak: jurysdykcja państw, ekstradycja sprawców czy wreszcie kwestia odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej za szkody bywa niezwykle utrudniona.

W tym miejscu warto podkreślić rolę ogólnej sytuacji międzynarodowej na działania prawne podejmowane przeciwko aktom terroryzmu. Należy sądzić, że zmiany polityczne, które zaszły w Europie Wschodniej i ZSRR (co w praktyce oznacza odcięcie większości ugrupowań terrorystycznych od ich zaplecza logistycznego), a w konsekwencji odprężenie na całym kontynencie (rozumiane w kontekście Wschód — Zachód) będą miały decydujące znaczenie w skutecznej walce z terroryzmem międzynarodowym. Włączenie państw Europy Wschodniej do struktur zachodnioeuropejskich stanie się z pewnością elementem ułatwiającym współpracę w dziedzinie zwalczania terroryzmu międzynarodowego. Te wielopłaszczyznowe przemiany pozwolą na lepsze wykorzystanie istniejących już instrumentów prawnych. Konsekwencją tego może być podjęcie nowej próby opracowania powszechnej konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu aktów terroryzmu międzynarodowego. Prace nad takim dokumentem, pozwoliłyby ostatecznie wypracować ogólnie akceptowaną definicję terroryzmu międzynarodowego. Wydaje się, że obecna sytuacja polityczna na świecie powinna sprzyjać takim działaniom.

THE DEFINITION OF INTERNATIONAL TERRORISM

S u m m a r y

The article's content is connected with the several-decade-old attempts to elaborate a definition of international terrorism to be commonly accepted by the international community.

Statistical data concerning international terrorism are presented and the history of international law actions aiming at a convention on preventing and combatting international terrorism are described.

The attention is, however, primarily focused on questions directly related to the definition of international terrorism. The scope of the phenomenon is discussed in detail both from the subject-related and the object-related viewpoints, and so are the elements constitutive of its international nature. The matter of the impact of the perpetrators' motives on the qualification of their acts is also considered.