

UNIwersytet śląski w Katowicach
Wydział Prawa i Administracji
Instytut Nauk Prawnych

Marcin Gudajczyk

**Przeciwdziałanie i zwalczanie finansowania
terroryzmu w systemach prawnych arabskich
państw regionu Zatoki Perskiej**

Rozprawa doktorska
przygotowana pod kierunkiem
prof. dr hab. Jacka Barcika

Katowice 2024

OŚWIADCZENIE AUTORA PRACY

Ja, niżej podpisany:

imię i nazwisko: **Marcin Gudajczyk**

autor pracy doktorskiej pt. **Przeciwdziałanie i zwalczanie finansowania terroryzmu w systemach prawnych arabskich państw regionu Zatoki Perskiej**

Oświadczam, że ww. praca doktorska:

- została przygotowana przeze mnie samodzielnie,
- nie narusza praw autorskich w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jednolity Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, z późn. zm.) oraz dóbr osobistych chronionych prawem cywilnym,
- nie zawiera danych i informacji, które uzyskałem w sposób niedozwolony, nie była podstawą nadania stopnia doktora nauk, dyplomu wyższej uczelni lub tytułu zawodowego ani mnie, ani innej osobie.

Oświadczam również, że treść pracy doktorskiej zapisanej na przekazanym przeze mnie jednocześnie nośniku elektronicznym jest identyczna z treścią zawartą w wydrukowanej wersji pracy.

Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

Miejscowość, data

Podpis autora pracy

Marcin Gudajczyk

**Przeciwdziałanie i zwalczanie finansowania
terroryzmu w systemach prawnych
arabskich państw regionu Zatoki Perskiej**

Podziękowania

Pragnę złożyć serdeczne podziękowania Panu prof. dr hab. Jackowi Barcikowi za nieocenioną pomoc udzieloną w trakcie przygotowywania pracy doktorskiej oraz nieustającą motywację do krytycznego spojrzenia na problematykę badawczą. Dziękuję także za dobre słowo i wsparcie, nie tylko to naukowe. Pańskie mistrzowskie uwagi, przekazywane z niezwykłą cierpliwością i wyrozumiałością, stały się dla mnie źródłem inspiracji i motywacją do dalszej pracy i rozwoju.

Dziękuję mojej wspaniałej Żonie Karolinie za niezwykłą cierpliwość, z którą podchodziła do mnie każdego dnia podczas realizacji pracy doktorskiej. Bez Twojego wsparcia w trudnych momentach i niezachwianej wiary w moje możliwości nie dałbym rady ukończyć tego projektu.

Dziękuję mojej Rodzinie za pomoc w wyborze drogi zawodowej oraz nieustanną wiarę we mnie. Wasze słowa i przykład stanowią dla mnie wsparcie oraz inspirację i motywację do podejmowania kolejnych wyzwań.

Słowa podziękowania należą się także moim Przyjaciołom, którzy wspierali mnie duchowo i niejednokrotnie służyli szczerą pomocą. Dziękuję Wam za każde życzliwe słowo, zwłaszcza w chwilach kryzysu i wątpliwości.

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Wprowadzenie	8
1. Uwagi wstępne	8
2. Cel naukowy rozprawy	10
3. Uwagi metodologiczne	12
3.1. Zakres przedmiotowy badań	12
3.2. Zakres terytorialny badań	13
3.3. Metodyka badań	15
3.4. Struktura rozprawy	20
Rozdział I. Podstawowe informacje o systemach prawno-ustrojowych arabskich państw regionu Zatoki Perskiej	24
1. Uwagi wstępne	24
2. Islam jako doktryna polityczna i prawna	25
3. Systemy polityczne arabskich państw regionu zatoki Perskiej	28
3.1. Królestwo Arabii Saudyjskiej	28
3.1.1. Geneza państwowości i ustroju w Arabii Saudyjskiej	28
3.1.2. Źródła prawa	29
3.1.3. Władza ustawodawcza	30
3.1.4. Przebieg procesu ustawodawczego	35
3.1.5. Władza wykonawcza	37
3.1.6. Władza sądownicza i instytucje ochrony porządku publicznego	39
3.2. Państwo Katar	43
3.2.1. Geneza państwowości i ustroju Państwa Katar	43
3.2.2. Źródła prawa	44
3.2.3. Władza ustawodawcza	45
3.2.4. Przebieg procesu ustawodawczego	46
3.2.5. Władza wykonawcza	47
3.2.6. Władza sądownicza i instytucje ochrony porządku publicznego	49
3.3. Państwo Kuwejt	52
3.3.1. Geneza państwowości i ustroju Państwa Kuwejt	52
3.3.2. Źródła prawa	53
3.3.3. Władza ustawodawcza	54
3.3.4. Przebieg procesu ustawodawczego	56
3.3.5. Władza wykonawcza	57
3.3.6. Władza sądownicza i instytucje ochrony porządku publicznego	60

3.4. Królestwo Bahrajnu.....	63
3.4.1. Geneza państwowości i ustroju Bahrajnu	63
3.4.2. Źródła prawa	64
3.4.3. Władza ustawodawcza	65
3.4.4. Przebieg procesu ustawodawczego	66
3.4.5. Władza wykonawcza.....	67
3.4.6. Władza sądownicza i instytucje ochrony porządku publicznego	69
3.5. Zjednoczone Emiraty Arabskie.....	72
3.5.1. Geneza państwowości i ustroju ZEA	72
3.5.2. Źródła prawa	73
3.5.3. Organy władzy publicznej i procedura stanowienia prawa.....	75
3.5.4. Przebieg procesu ustawodawczego	78
3.5.5 Władza sądownicza i organy ochrony porządku publicznego	79
4. Wnioski.....	81
Rozdział II. Zwalczanie finansowania terroryzmu jako przedmiot regulacji prawnych obowiązujących w arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej.....	88
1. Uwagi wstępne	88
1.1. Istota i zakres definicyjny zjawiska finansowania terroryzmu.....	89
1.2. Związek finansowania terroryzmu z procederem prania pieniędzy	92
2. Międzynarodowe mechanizmy kształtujące krajowe modele walki z finansowaniem terroryzmu w arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej.....	93
2.1. Współpraca w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i Międzynarodowa Konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu.....	93
2.2. Współpraca w ramach Ligi Państw Arabskich i Arabska Konwencja o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu	101
2.3. Ponadnarodowe mechanizmy współpracy o charakterze nienormatywnym	104
2.3.1. Terroryzm i jego finansowanie w prawie islamu	104
2.3.2. Kooperacja w ramach Rady Współpracy Zatoki Perskiej.....	107
2.3.3. Działalność FATF i jej wpływ na regulacje krajowe	108
3. Akty prawa krajowego dotyczące walki z finansowaniem terroryzmu w arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej.....	112
3.1. Geneza regulacji.....	112
3.2. Zasadnicze i pomocnicze akty prawne rangi ustawowej oraz główne akty wykonawcze ...	117
3.2.1. Królestwo Arabii Saudyjskiej	118
3.2.2. Państwo Katar	121
3.2.3. Zjednoczone Emiraty Arabskie.....	123
3.2.4. Królestwo Bahrajnu.....	125
3.2.5. Państwo Kuwejt.....	128
4. Wnioski.....	130

Rozdział III. Przedmiotowy i podmiotowy zakres regulacji CFT w systemach prawnych arabskich państw regionu Zatoki Perskiej	135
1. Uwagi wstępne	135
2. Modele krajowe	136
2.1. Królestwo Arabii Saudyjskiej	136
2.2. Państwo Katar	140
2.3. Zjednoczone Emiraty Arabskie	143
2.4. Królestwo Bahrajnu	146
2.5. Państwo Kuwejt	150
3. Modele instytucjonalne i kategorie uczestników krajowych systemów CFT	152
3.1. Organy władzy publicznej	153
3.1.1. Organy kreujące krajową politykę CFT	154
3.1.2. Organy informacji finansowej (FIU)	162
3.1.3. Organy nadzoru	169
3.1.4. Organy ochrony porządku publicznego, organy wymiaru sprawiedliwości i inne organy krajowych systemów CFT	172
3.2. Niepaństwowi uczestnicy krajowych systemów CFT	174
4. Wnioski	178
Rozdział IV. Szczegółowe rozwiązania w zakresie przeciwdziałania i zwalczania finansowania terroryzmu w systemach prawnych arabskich państw regionu Zatoki Perskiej	186
1. Uwagi wstępne	186
2. Instrumenty administracyjno-kontrolne stosowane w celu przeciwdziałania i zwalczania finansowania terroryzmu	189
2.1. Zdarzenia gospodarcze objęte nadzorem w ramach krajowych systemów CFT	190
2.1.1. Typologia zdarzeń gospodarczych w ujęciu przedmiotowym	192
2.1.2. Typologia zdarzeń gospodarczych w ujęciu podmiotowym	196
2.2. Uprawnienia i obowiązki niepaństwowych uczestników krajowych systemów CFT w obszarze działań administracyjno-kontrolnych	201
2.2.1. Ogólne zasady ostrożnościowe w ramach udziału podmiotów niepaństwowych w systemie CFT – podejście oparte na ryzyku	201
2.2.2. Środki bezpieczeństwa	207
2.3. Uprawnienia i obowiązki państwowych uczestników krajowych systemów CFT w obszarze działań administracyjno-kontrolnych. Kary administracyjne	224
3. Przepisy karne stosowane w celu przeciwdziałania i zwalczania finansowania terroryzmu	229
3.1. Przepisy o charakterze materialnym	229
3.1.1. Kary podstawowe za przestępstwo finansowania terroryzmu	230
3.1.2. Dodatkowe sankcje karne orzekane wobec sprawców przestępstwa finansowania terroryzmu	232

3.1.3. Inne typy przestępstw związane z procederem finansowania terroryzmu	234
3.1.4. Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych	241
3.1.5. Przedawnienie karalności	243
3.1.6. Ograniczenie odpowiedzialności karnej w przypadku autodenuncjacji	248
3.2. Przepisy o charakterze proceduralnym	252
3.2.1. Organy postępowania karnego w sprawach o przestępstwa związane z finansowaniem terroryzmu	253
3.2.2. Szczególne uprawnienia organów procesowych i ograniczenia praw oskarżonych	255
4. Wnioski	268
Rozdział V. Prawne instrumenty międzynarodowej współpracy arabskich państw regionu Zatoki Perskiej w zakresie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu	275
1. Uwagi wstępne	275
2. Mechanizmy współpracy w zakresie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu na gruncie aktów prawa międzynarodowego	278
3. Współpraca międzynarodowa w obszarze działań administracyjno-kontrolnych	282
4. Współpraca międzynarodowa w obszarze działań prawnokarnych	286
4.1. Wzajemna pomoc prawna w sprawach karnych związanych z finansowaniem terroryzmu	288
4.2. Ekstradycja w sprawach karnych związanych z finansowaniem terroryzmu	295
5. Wnioski	298
Podsumowanie	303
Bibliografia	311

Wykaz skrótów

AML	Anti-money laundering
AT	Anti-terrorism/Antyterroryzm
CDD/ECDD	Customer due diligence/Enhanced customer due diligence
CFT	Counter Financing of Terrorism
DNFBP	Designated non-financial businesses and professions
Dz.U.	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
Dz.U.Bah.	Dziennik Urzędowy Królestwa Bahrajny
Dz.U.Kat.	Dziennik Urzędowy Państwa Katar
Dz.U.Kuw.	Dziennik Urzędowy Państwa Kuwejt
Dz.U.ZEA	Dziennik Urzędowy Zjednoczonych Emiratów Arabskich
FATF/MENAFATF	Financial Action Task Force/Middle East and North Africa Financial Action Task Force
FI	Financial institution
FIU	Financial intelligence unit
FT	Financing of terrorism/Finansowanie terroryzmu
KYC	Know your customer
LPA	Liga Państw Arabskich
ML	Money laundering
MLA	Mutual legal assistance
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
PEP	Politically exposed person
RBA	Risk-based approach
STR	Suspicious transaction report
RWPZ	Rada Współpracy Państw Zatoki
ZEA	Zjednoczone Emiraty Arabskie

Wprowadzenie

1. Uwagi wstępne

Współczesny terroryzm jest jednym z najbardziej doniosłych zjawisk wpływających na kształt relacji społecznych i decyzji politycznych na całym świecie. Działalność terrorystyczna przybiera przy tym różne formy organizacyjne i techniczne, zaś u jej źródła leżą rozmaite motywacje, których prawidłowe zidentyfikowanie jest niezbędne zarówno dla naukowców badających terroryzm oraz zjawiska i procesy z nim powiązane w wymiarze teoretycznym, jak i dla praktyków walki z nimi, reprezentujących na ogół służby ochrony porządku publicznego, ale także państwowe lub niepaństwowe organizacje zajmujące się wspieraniem i resocjalizacją osób zaangażowanych w ów proceder. Jedną z ideologii, do której odwołują się osoby sięgające po metody terrorystyczne jest doktryna muzułmańskiego fundamentalizmu religijnego w jego ekspansjonistycznej formie, określana niekiedy mianem dżihadyzmu.¹ Za sprawą powszechnie rozpoznawanych, charyzmatycznych liderów, spektakularnych i katastrofalnych w skutkach zamachów, jak również działalności masowych ugrupowań tworzących - w skrajnych przypadkach - wręcz quasi-państwowe struktury terytorialno-organizacyjne², terroryzm muzułmański stał się niejako archetypem tego rodzaju działalności, prowadząc do powszechnego, choć wysoce uproszczonego i nieprawdziwego utożsamienia muzułmańskiej ortodoksji z terroryzmem. Zagadnienia te, jakkolwiek same w sobie bardzo ciekawe, co znajduje także odzwierciedlenie w ilości prac naukowych i publicystyki im poświęconych, rzucają jednak pewną zasłonę na być może drugoplanowe, acz z pewnością nie drugorzędne kwestie ekonomicznych uwarunkowań prowadzenia działalności terrorystycznej. Należy bowiem pamiętać, że istnienie i efektywne funkcjonowanie ugrupowań terrorystycznych jest uzależnione, oprócz komponentu ideologicznego, przede wszystkim od zdolności pozyskiwania środków finansowych, gdyż poza samym przeprowadzeniem ataku (o ile do takowego symbolicznego zwieńczenia w ogóle dochodzi) ponoszą one także znaczące koszty związane z prowadzeniem działalności rekrutacyjnej i propagandowej, organizacją szkolenia, utrzymaniem infrastruktury i zaplecza logistycznego czy pomocą finansową dla rodzin wykonawców zamachów, w tym zwłaszcza samobójczych.

Problem finansowania działalności terrorystycznej jest szczególnie dotkliwy dla arabskich państw regionu Zatoki Perskiej. Dzieje się tak z dwóch zasadniczych powodów. Po

¹ F. Khosrokhavar, *Inside Jihadism. Understanding Jihadi Movements Worldwide*, Boulder-Londyn 2009.

² M. Stempień, *Dżihadyzm a tworzenie quasi-państw. Funkcjonowanie "państw dżihadystycznych" w przestrzeni międzynarodowej - studium porównawcze*, „De Securitate Et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności”, 3(1) 2017, s. 134-144.

pierwsze, z racji względnie dużego grona zwolenników fundamentalistycznej doktryny religii muzułmańskiej wśród osób zamieszkujących ich terytorium, państwa te stają się naturalnym macecznikiem dla ruchów, postulujących konieczność praktykowania jej w formule walczącej, czego naturalną konsekwencją jest na ogół sięganie po metody charakterystyczne dla szeroko rozumianej działalności terrorystycznej. Zarazem na skutek relatywnie liberalnego systemu prawa gospodarczego, w założeniu atrakcyjnego biznesowo dla podmiotów z sektora finansowego i ukierunkowanego na rozwój tegoż, niekiedy kosztem standardów należytej ochrony i przejrzystości, jak również w następstwie braku skutecznej kontroli nad przepływem środków finansowych, stały się owe państwa miejscem, z którego pochodzi, lub przez które przechodzi duża część pieniędzy zasilających następnie ugrupowania terrorystyczne. W odpowiedzi na szeroką skalę tego zjawiska, jak również wobec nacisków ze strony wspólnoty międzynarodowej ich władze zdecydowały się wprowadzić do swoich prawodawstw szeroki zakres regulacji i rozwiązań mających na celu ograniczenie na ich terytorium procederu finansowania aktywności terrorystycznej.

Zagadnienie to, ze względu na fakt, iż przedmiotowe regulacje były w zdecydowanej większości wprowadzone dopiero od pierwszej dekady dwudziestego pierwszego wieku, zaś w ciągu ostatnich lat intensywnie uzupełniane i nowelizowane, jak również z uwagi na osadzenie ich w systemach prawnych, których badanie nastrocza trudności metodologicznych i językowych, nie zostało jeszcze szczegółowo zbadane i całościowo opisane przez naukowców wywodzących się z zachodnich ośrodków akademickich. Dotychczasowe badania skupiały się bowiem na ogół w dużej mierze na samym zjawisku terroryzmu i jego finansowaniu w opisywanym regionie oraz jego przyczynach w ujęciu socjologicznym i politologicznym, podczas gdy badania stricte prawoznawcze prowadzone były na ograniczoną skalę, koncentrując się raczej na poszczególnych instytucjach, nie podejmując natomiast próby ujęcia przedmiotowego zjawiska w sposób całościowy, jako wspólną dla państw regionu tendencję legislacyjną stanowiącą odzwierciedlenie uniwersalnych problemów cywilizacyjnych. I tak np. raport wydany przez Bibliotekę Kongresu USA³ poruszał kwestię definicji przestępstw terrorystycznych funkcjonujących na gruncie przepisów prawnych trzech państw arabskich, w tym m.in. Królestwa Arabii Saudyjskiej. Bardziej szczegółowe informacje o konkretnych rozwiązaniach prawnych i instytucjonalnych ukierunkowanych na zwalczanie terroryzmu i jego finansowania w arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej przedstawił

³ The Law Library of Congress, *Algeria, Morocco, Saudi Arabia: Response to Terrorism*, b.m.w. 2015.

natomiast Najah Al-Otaibi w swojej pracy z 2018 roku⁴, gdzie obok krótkiej charakterystyki zjawiska terroryzmu w poszczególnych krajach, podjął próbę syntetycznego przedstawienia zakresu regulacji prawnych dotyczących przedmiotowego zjawiska oraz nakreślenia profili instytucji wyspecjalizowanych, powołanych do egzekwowania prawa w tym zakresie. Odrębnym źródłem wiedzy o praktyce funkcjonowania krajowych systemów walki z procederem finansowania terroryzmu (jak i powiązanego z nim prania pieniędzy⁵) są opracowania analityczne organizacji międzynarodowych, na czele z raportami okresowymi Grupy Zadaniowej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF)⁶, które jednak mają charakter bardziej aplikacyjny i - przynajmniej w kwestiach prawnych - zawierają w zdecydowanej większości przypadków jedynie odniesienie do treści konkretnych przepisów, bez poddawania ich analizie i ocenie w reżimie metodologicznym właściwym dyscyplinie nauk prawnych.

Dostrzegalna jest więc potrzeba przeprowadzenia pogłębionych i kompleksowych badań nad odnośnymi regulacjami prawnymi w ich aktualnym brzmieniu, a to w celu dokonania pełnej, systemowej rekonstrukcji modelu przeciwdziałania i zwalczania finansowania terroryzmu, tak w poszczególnych państwach, jak i w ujęciu regionalnym.

2. Cel naukowy rozprawy

Celem projektu badawczego, którego zwieńczenie i podsumowanie stanowi niniejsza dysertacja, było poznanie instytucji prawnych odnoszących się do problematyki przeciwdziałania i zwalczania finansowania terroryzmu, funkcjonujących na gruncie ustawodawstwa pięciu państw arabskich położonych w regionie Zatoki Perskiej – Arabii Saudyjskiej, Kuwejtu, Kataru, Zjednoczonych Emiratów Arabskich i Bahrajnu. Na tej podstawie możliwym stało się zidentyfikowanie tendencji legislacyjnych obecnych w porządkach prawnych wymienionych państw oraz scharakteryzowanie szczegółowych konstrukcji ustrojowych i instytucjonalnych, co posłużyło do weryfikacji dwóch zasadniczych hipotez badawczych, zgodnie z którymi:

a) przepisy dotyczące przeciwdziałania i zwalczania finansowania terroryzmu w opisywanych państwach są na tyle kompleksowe i spójne, że tworzą prawne fundamenty dla efektywnej realizacji polityki państwa w przedmiotowej dziedzinie, zapewniając ich adresatom, będącym tak instytucjami państwowymi, jak i osobami i podmiotami prywatnymi, odpowiednio

⁴ N. Al-Otaibi., *Terror overseas: Understanding the GCC counter extremism and counter terrorism trends*, Londyn 2018.

⁵ Szerzej o związkach pomiędzy tymi procederami mowa jest w części wstępnej do rozdziału 2.

⁶ Syntetyczne przedstawienie charakteru i roli tego ciała, kluczowego z punktu widzenia praktyki walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu na świecie również znajduje się w rozdziale 2.

rozbudowane instrumentarium umożliwiające wykonywanie ciążących na nich obowiązków. Hipoteza ta zakłada, iż wprowadzone regulacje prawne obejmują swoim zakresem wszystkie obszary związane bezpośrednio lub pośrednio z problemem finansowania terroryzmu oraz wprowadzają kompleksowe mechanizmy pozwalające na skuteczne antycypowanie zaistnienia jego przypadków lub podejmowania efektywnych działań zaradczych w razie stwierdzenia ich nastąpienia. Dzięki m.in. wprowadzonym mechanizmom nadzoru nad przepływami środków finansowych, obowiązkami raportowania i zgłaszania niektórych transakcji i zdarzeń gospodarczych oraz poszerzeniu kompetencji kontrolnych wyspecjalizowanych agend rządowych możliwym bowiem staje się skuteczne zidentyfikowanie kierunków i metod przekazywania pieniędzy na rzecz ugrupowań terrorystycznych. Równocześnie za sprawą korespondujących przepisów karnych, przewidujących z jednej strony surową odpowiedzialność osób zaangażowanych w proceder finansowania działalności terrorystycznej, zaś z drugiej – dających organom ścigania dodatkowe narzędzie i kompetencje specjalne, możliwym jest efektywne prowadzenie dochodzeń oraz dokonywanie konfiskaty środków przekazywanych lub wykorzystywanych przez sprawców;

b) pomimo różnic w zakresie rozwiązań szczegółowych, przepisy dotyczące przeciwdziałania i zwalczania finansowania terroryzmu w opisywanych państwach są na tyle zbliżone i wzajemnie kompatybilne, że możliwe jest prowadzenie na ich podstawie efektywnej współpracy międzynarodowej w przedmiotowym zakresie. W ramach tej hipotezy stawiane jest pytanie o to czy można mówić o istnieniu regionalnego trendu legislacyjnego w zakresie przepisów dotyczących przeciwdziałania i zwalczania finansowania terroryzmu, a jeśli tak to jaki jest jego zakres i kierunek, a także czy przyjęte rozwiązania prawne tworzą przestrzeń i narzędzia niezbędne dla współpracy i wymiany informacji pomiędzy opisywanymi państwami, co jest szczególnie istotne w obliczu transgranicznego charakteru działalności terrorystycznej i jej finansowania.

Szczegółowe pytania badawcze stawiane w trakcie prac nad niniejszą rozprawą dotyczyły zaś trybu uchwalenia i zakresu materii regulowanej, umiejscowienia badanych przepisów w systemie źródeł prawa, adresatów odnośnych norm, a także typu i treści normatywnej wprowadzanych szczegółowych przepisów sektorowych oraz podmiotów wyspecjalizowanych do ich stosowania.

Nowatorskość badań, które pozwoliły na przygotowanie niniejszej dysertacji polegała na dokonaniu aktualnego i kompleksowego przeglądu regulacji prawnych arabskich państw regionu Zatoki Perskiej w zakresie przeciwdziałania i zwalczania finansowania terroryzmu, co w połączeniu z oceną ich kompletności i spójności, a także kompatybilności z tożsamymi

przedmiotowo przepisami prawa międzynarodowego, pozwoliło nakreślić rzetelny i pełny obraz przedmiotowego zagadnienia w odniesieniu do regionu kluczowego z punktu widzenia zwalczania współczesnego terroryzmu. Opracowanie stanowi zarazem wkład w rozwój badań nad pozaeuropejskimi porządkami prawnym, gdyż nie tylko pozwala wzbogacić wiedzę, tak o szczegółowych rozwiązaniach wyspecjalizowanych, jak i aktualnych tendencjach i trendach w prawodawstwie opisywanych państw, ale również pomaga lepiej zrozumieć to czy, a jeśli tak to w jakim zakresie, fakt umiejscowienia analizowanych przepisów w rzeczywistości prawno-ustrojowej opartej na odmiennych niż kultury prawne świata zachodniego założeniach, może wpływać na kształt i zakres regulacji w obszarze pozornie wyłącznie technicznym i neutralnym światopoglądowo, a więc - w założeniu - niepoddającym się na etapie procesu legislacyjnego różnicowaniu jakościowemu przez pryzmat podstaw aksjologicznych i teleologicznych konkretnego modelu prawnego.

3. Uwagi metodologiczne

3.1. Zakres przedmiotowy badań

Osią przeprowadzonego badania była analiza przepisów prawnych wymienionych arabskich państw regionu Zatoki Perskiej, dotyczących przeciwdziałania i zwalczania zjawiska finansowania terroryzmu, w oparciu o którą została następnie dokonana rekonstrukcja krajowych modeli prawno-instytucjonalnych ukierunkowanych na realizację przedmiotowych celów. Badania te miały przede wszystkim charakter komparatystyczny, zaś w ich ramach podjęta została próba porównania poszczególnych systemów, zarówno pod kątem odmienności w zakresie rozwiązań szczegółowych, jak i na poziomie założeń elementarnych, określających podstawowe cele i zakres wprowadzenia odnośnych uregulowań.

Z uwagi na realizację badań w ramach metodologii właściwej naukom podstawowym, samo ich przeprowadzenie, jak i niniejsza rozprawa, pomimo specjalistycznego, niekiedy wręcz technicznego charakteru właściwego przedmiotowi regulacji, miały na celu poznanie go w ujęciu teoretycznym i modelowym, nie zaś aplikacyjnym. Nacisk położony został przy tym na następujące zagadnienia badawcze:

- umiejscowienie i charakter regulacji prawnych poświęconych przeciwdziałaniu i zwalczaniu finansowania terroryzmu w systemach prawnych arabskich państw regionu Zatoki Perskiej oraz zakres materii przez nie regulowanej;
- tryb stanowienia przedmiotowych regulacji oraz ich umiejscowienie w hierarchii źródeł prawa;
- definicje legalne ze szczególnym uwzględnieniem przyjętych zakresów znaczeniowych

takich pojęć jak *terroryzm*, *przestępstwo terrorystyczne* i *finansowanie terroryzmu*;

- instytucjonalne aspekty przeciwdziałania i zwalczania finansowania terroryzmu w arabskich państwach Zatoki Perskiej,
- konkretne, sektorowe regulacje prawne dotyczące przeciwdziałania i zwalczania finansowania terroryzmu, przy przyjęciu kategoryzacji poszczególnych mechanizmów i rozwiązań proceduralnych w ramach dwóch zasadniczych obszarów, tj. obszaru działań administracyjno-kontrolnych oraz obszaru działań dochodzeniowo-śledczych,
- międzynarodowa współpraca arabskich państw regionu Zatoki Perskiej na rzecz przeciwdziałania i zwalczania finansowania terroryzmu.

3.2. Zakres terytorialny badań

Wybór państw, których ustawodawstwo stanowiło przedmiot badania został dokonany w oparciu o trzy zasadnicze kryteria. Po pierwsze, położone są one w makroregionie, który z uwagi na uwarunkowania społeczne, geopolityczne, historyczne i religijne jest szczególnie narażony na doświadczanie skutków aktywności zwolenników działalności terrorystycznej. Problem ten dotyczy przy tym nie tylko bezpośrednich konsekwencji działalności o charakterze terrorystycznym, ale także wszelkich jej aspektów pośrednich, w tym przede wszystkim w zakresie wsparcia logistycznego i finansowego. Dotychczasowe badania i analizy wskazują bowiem, iż z powodu luk w stosownych przepisach prawa oraz braku należytej kontroli instytucjonalnej nad przepływami finansowymi, zarówno korporacyjnymi, jak i w odniesieniu do osób fizycznych, państwa te były niejednokrotnie miejscem pochodzenia, transferu, ukrycia lub legalizacji środków finansowych zasilających następnie budżety ugrupowań i związków o charakterze terrorystycznym oraz przeznaczonych na ich funkcjonowanie.⁷ Z uwagi więc na transgraniczny w swej naturze charakter współczesnego terroryzmu oraz jego finansowania⁸ zasadnym było przeprowadzenie proponowanych badań w skali całego regionu, nie zaś w odniesieniu do wybranego państwa. Wymaga wszak przy tym zaznaczenia, iż nie wszystkie z wymienionych państw są dotknięte problemem obecności zjawiska finansowania terroryzmu w równym stopniu. Wynika to zarówno ze skali i siły lokalnych gospodarek, które to czynniki

⁷ C.B. Realuyo, *Combating Terrorist Financing in the Gulf: Significant Progress but Risks Remain*, The Arab Gulf States Institute in Washington, Waszyngton 2015; Simonelli C., *Cooperation and Contention: GCC Efforts to Counter the Financing of Terrorism* [online:] <https://gulfif.org/cooperation-and-contention-gcc-efforts-to-counter-the-financing-of-terrorism/> (dostęp: 26.10.2024).

⁸ Ale również w związku z obserwowanym w opisywanym regionie systemem powiązań osobistych i majątkowych, wykraczających poza granice poszczególnych państw, a mającym swoje źródło w tradycyjnym modelu organizacji społecznej poprzedzającym utworzenie państw narodowych, którego skutkiem jest także duża skala transgranicznego przepływu kapitału, osób, towarów i usług.

przekładają się na występowanie podatności na zagrożenie, zwłaszcza w kontekście sektora usług finansowych. Przykładowo Królestwo Bahrajnu, pomimo obiektywnie wysokiego poziomu rozwoju gospodarki, nie może równać się na tym polu ze swoimi większymi, silniejszymi i zamożniejszymi sąsiadami. Dlatego też w toku rozważań większy nacisk położony będzie na przepisy obowiązujące w tych z państw, które odgrywają donioślejszą rolę w światowym obrocie gospodarczym i kapitałowym, a to Arabii Saudyjskiej, Katarze i Zjednoczonych Emiratach Arabskich, podczas gdy analiza tożsamyh regulacji obowiązujących w prawie Kuwejtu i wspomnianego Bahrajnu będzie miała charakter do pewnego stopnia uzupełniający i kontekstualny. Zarazem trzeba także uzasadnić brak uwzględnienia w niniejszym zestawieniu Sułtanatu Omanu. Decyzja ta, oparta w dużej mierze o wymienione wyżej kryteria, podyktowana była z jednej strony faktem, iż państwo to w najmniejszym stopniu dotknięte było problemem finansowania terroryzmu, pozostając przy tym do pewnego stopnia na uboczu głównego nurtu regionalnych inicjatyw politycznych, zyskując wręcz, z racji realizowanej nieformalnej doktryny neutralności, miano Szwajcarii Bliskiego Wschodu.⁹ Odmienne motywy legły natomiast u podstaw świadomego nieuwzględniania w badaniach, pomimo spójności z kluczem geograficznym, prawa Islamskiej Republiki Iranu. Państwo to, z uwagi na swoją geopolityczną pozycję, odzwierciedloną daleko idącym zaangażowaniem w sytuację w regionie (w tym przy użyciu środków, które niektórzy badacze wprost identyfikują z finansowaniem terroryzmu), zasługuje jednak na odrębne potraktowanie. Dodatkowym czynnikiem przemawiającym za przyjętym rozwiązaniem są tu zarazem kwestie językowe i społeczno-kulturowe, które wymagają od badacza innego zestawu kompetencji i przygotowania warsztatowego, bez którego pod znakiem zapytania postawić można w ogóle wykonalność takich badań.¹⁰

Po drugie, wszystkie wymienione państwa, pomimo różnic w kwestiach ustrojowych, leżą we wspólnym kręgu kultury prawnej, wywodzącej się z tradycji prawa muzułmańskiego. Przekłada się to z jednej strony na fundamentalne zasady ustrojowe. We wszystkich opisywanych państwach funkcjonuje bowiem monarchiczny system rządów oparty o autorytet władcy wpieranego przez członków dynastii panującej (pewnym wyjątkiem są tu Zjednoczone Emiraty Arabskie, gdzie na szczeblu federalnym funkcjonują wprawdzie urzędy prezydenta

⁹ G. Daga, *Is Oman the "Switzerland of the Middle East"?*, The Arab Gulf States Institute in Washington, 20.01.2023, [online:] <https://agsi.w.org/is-oman-the-switzerland-of-the-middle-east/> (dostęp: 1.11.2024).

¹⁰ Stosując kryterium ściśle geograficzne należy wskazać, iż z racji posiadania kilkudziesięciokilometrowej linii brzegowej, za państwo regionu Zatoki Perskiej można uznać także Republikę Iraku. Z uwagi jednak na odmienne uwarunkowania historyczno-polityczne, państwo to nie jest zaliczane w literaturze przedmiotu do tej grupy i dlatego nie będzie brane pod uwagę w niniejszym opracowaniu.

i premiera, które jednak piastowane są każdorazowo dożywotnio przez dziedzicznych władców odpowiednio emiratów Abu Dabi i Dubaju). Inną cechą wspólną wskazanych państw jest ograniczenie roli kolegialnych instytucji przedstawicielskich, skutkujące podobieństwami w trybie stanowienia prawa, która to kompetencja leży w głównej mierze w rękach rządzących monarchów, pozostawiając tym ciałom funkcję opiniodawczą i doradczą (wyjątkami w tym zakresie są Bahrajn oraz do pewnego stopnia Kuwejt, gdzie ciała parlamentarne pełnią funkcje ustawodawcze o charakterze częściowo zbliżonym do modelu znanego z demokracji zachodnich). Powyższe argumenty przemawiały więc za potrzebą zbadania i opisania przedmiotowego problemu badawczego w odniesieniu do wszystkich wspomnianych państw. Pozwoliło to bowiem nie tylko na wskazanie szczegółowych rozwiązań prawnych funkcjonujących w poszczególnych ustawodawstwach, ale umożliwiło także weryfikację jednej z hipotez badawczych, zgodnie z którą omawiane przepisy prawne są w opisywanych państwach na tyle zbliżone, że możliwe jest prowadzenie w oparciu o nie efektywnej współpracy na szczeblu regionalnym. Możliwe było także wykazanie istnienia lokalnego trendu prawodawczego, co w rezultacie pozwala na wyprowadzenie ewentualnych konkluzji ogólnych dotyczących regionalnych tendencji i zjawisk prawno-ustrojowych.

Po trzecie wreszcie wybór państw, których ustawodawstwo stanowi przedmiot badania, podyktowany był zakresem kompetencji badawczych autora. Formalne wykształcenie na poziomie magisterskim w dyscyplinach prawo i arabistyka, znajomość języka arabskiego oraz doświadczenie akademickie nabyte m.in. w toku rocznego stażu naukowego na Uniwersytecie Kuwejckim oraz semestralnego pobytu na Uniwersytecie Kairskim, wespół z kompetencjami praktycznymi związanymi z wykonywaniem zawodu prokuratora, gwarantowały możliwość dogłębnego i prawidłowego przeprowadzenia zaproponowanych badań.

3.3. Metodyka badań

Jako że podstawowym i praktycznie jedynym przedmiotem badań były teksty aktów normatywnych, prowadzone one były w głównej mierze przy użyciu metod tradycyjnie stosowanych w naukach prawnych, a to analizy, w tym lingwistycznej (formalno-dogmatycznej) oraz komparatystyki. Ze względu zaś na ramy geograficzne proponowanych badań, siłą rzeczy musiały one być prowadzone z uwzględnieniem lokalnej specyfiki prawno-ustrojowej. Dla prawidłowej i kompleksowej rekonstrukcji kluczowych elementów przedmiotu badań niezbędnym było wszak, aby analizowane akty prawne i wprowadzane przez nie regulacje rozpatrywane były także w szerszym ujęciu, uwzględniającym kontekst odmiennych założeń aksjologicznych i prakseologicznych systemów prawnych arabskich państw regionu Zatoki

Perskiej, wynikających z oparcia ich o fundamenty kultury prawnej islamu, co znajduje odzwierciedlenie zarówno w treści samych przepisów, jak również trybie ich stanowienia oraz praktycznego zastosowania. W tym celu konieczne stało się więc sięgnięcie do dorobku nauk orientalistycznych, zarówno w aspekcie stricte językowym, jak i w odniesieniu do specyfiki systemów omawianych państw. Zważywszy bowiem na fakt, iż badania dotyczyły w zdecydowanej mierze regulacji należących do systemów zupełnie odmiennych od tradycji prawa kontynentalnego, w tym również samej techniki legislacyjnej, niezbędne przy ich prowadzeniu było uwzględnienie tych rozbieżności w celu należytego przedstawienia omawianych zagadnień i instytucji.

Wspomniane odmienności mają także odzwierciedlenie w warstwie językowej, gdyż redakcja arabskich aktów normatywnych odbiega widocznie od wzorców rodzimych, przy czym specyfika języka prawnego połączona z wymogiem precyzyjnego nazewnictwa i budowania definicji powoduje, że terminy używane w danym języku są ściśle związane z instytucjami obowiązującego w danym kraju porządku prawnego. Systemy prawne omawianych państw arabskich u swych podstaw wywodzą się zaś z tradycji prawa muzułmańskiego, które, odmiennie od modeli opartych o dziedzictwo prawa rzymskiego, buduje i opisuje fundamentalne konstrukcje i instytucje prawne. To zaś przekładało się na konieczność poczynienia ścisłych założeń metodologicznych w zakresie zasad tłumaczenia oraz odwoływania się do użytej w treści badanych aktów normatywnych terminologii specjalistycznej. Korzystanie bowiem li tylko ze słownikowych odpowiedników poszczególnych terminów arabskich wiązałoby się, siłą rzeczy, z utratą możliwości przekazania specyfiki omawianych instytucji oraz skutkowało daleko idącymi nieścisłościami w przedstawieniu i odbiorze prezentowanej materii. Jednocześnie, ze względu na docelową grupę odbiorców, a to osób nie posiadających na ogół pogłębionej wiedzy na temat kultury prawa islamu i niewładających językiem arabskim, obstawanie przy oryginalnej terminologii, czyniłoby wywód nieprzystępnym. Dla uczynienia wyników badań zrozumiałymi dla odbiorcy niearabskojęzycznego, przy jednoczesnym zachowaniu ścisłości i rzetelności opisu, konieczne było więc poprzedzenie ich opracowania stosownymi uwagami wprowadzającymi, jak również komentarzem uzasadniającym każdorazowe przyjęcie konkretnego terminu polskiego lub angielskiego.

Osobnym wyzwaniem metodologicznym było więc opracowanie ujednoliconego glosariusza terminów używanych następnie w toku redagowania niniejszego opracowania, gdyż wymagało pogodzenia dwóch, nierzadko sprzecznych ze sobą założeń. W związku bowiem ze ścisłą konwencjonalizacją języka prawnego i prawniczego, koniecznym było

stworzenie z jednej strony jednolitego, spójnego korpusu terminologicznego na potrzeby nazwania i opisu badanych instytucji, które mimo iż dotyczą prawa obcego, dadzą się wygodnie stosować czytelnikom nawykłym do wzorców polskojęzycznych. Jednocześnie proponowane terminy uwzględniać musiały różnice wynikające zarówno z samej specyfiki gramatyczno-leksykalnej języka arabskiego, jak również związane z odmiennosciami w zakresie źródeł i aksjologii systemów prawnych opisywanych państw arabskich. Dodatkowym problemem był przy tym niejako wtórny, nieoryginalny charakter części terminologii. Wymaga bowiem podkreślenia, iż jakkolwiek badanie dotyczyło przepisów obowiązujących w państwach wyłącznie arabskojęzycznych, to jednak zasadnicze założenia terminologiczne w dziedzinie analizowanej wywodzą się z języka angielskiego i zgodnie z jego logiką są następnie mniej lub bardziej zgrabnie tłumaczone na język arabski. Zarazem w praktyce oraz nauce tej dziedziny prawa powszechnym zjawiskiem jest używanie anglojęzycznych skrótowców lub wręcz całych terminów, jako uniwersalnych i powszechnie rozpoznawanych na całym świecie przez grono specjalistów zajmujących się zagadnieniami związanymi z przeciwdziałaniem finansowaniu terroryzmu. Konwencja ta znalazła także odzwierciedlenie w treści niniejszej pracy, na której kartach najpowszechniejsze terminy, po ich uprzednim wprowadzeniu i omówieniu, będą występować zamiennie w wariantach polsko- i anglojęzycznych, przy czym w tym drugim kształcie zwłaszcza w odniesieniu do skrótowców, które to w prawniczym języku polskim nie mają w większości utrwalonych odpowiedników.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, iż podstawą badania były teksty aktów prawnych w ich oryginalnej, arabskojęzycznej wersji. W tym miejscu należy zarazem odnieść się pokrótce do przyjętej w toku rozprawy formuły cytatów bibliograficznych dokumentów prawnych, w tym zwłaszcza w kontekście przywoływania danych publikatora urzędowego. W przeciwieństwie bowiem do wzorców rodzimych, tak w odniesieniu do powoływania się na akt prawny w treści pism procesowych, jak i opracowań naukowych, w języku prawniczym badanych państw nie stosuje się na ogół w ramach takiego odniesienia odwołania do numeru wydania lub daty publikacji konkretnego dziennika urzędowego. O ile przy tym dane takie są możliwe do ustalenia przy korzystaniu z oficjalnych, cyfrowych repozytoriów rządowych (wyjątkiem jest Arabia Saudyjska, gdzie nawet oficjalna baza aktów prawnych nie identyfikuje danych publikatora), to nie są one zwyczajowo wskazywane przy cytowaniu aktu prawnego. Także w przypadku oficjalnych publikatorów w omawianych państwach na ogół nie przypisuje się aktom prawnym pozycji, ale wskazuje numer strony, na której zaczyna się tekst aktu, przy czym składowa ta także nie zawsze jest stałym elementem odwołania bibliograficznego i nie jest niezbędna dla znalezienia aktu w oficjalnych repozytoriach. Czyniąc zarazem zadość

zwyczajowym wymaganiom redakcji pracy naukowej z dziedziny nauk prawnych, przy pierwszym przywołaniu aktu prawnego w treści rozprawy, jak i w wykazie bibliograficznym wskazano, tam gdzie było to możliwe, dane urzędowego publikatora zgodnie ze wskazaniami zawartymi w cyfrowych bazach danych prowadzonych przez właściwe krajowe ciała rządowe. Korzystanie z tychże jest, nawiasem mówiąc, niejednokrotnie skomplikowane i niewygodne, a to z uwagi na nieoptymalną architekturę systemu oraz okresowe problemy techniczne skutkujące brakiem możliwości uzyskania dostępu do usługi. Dlatego też akty prawne stanowiące podstawę przeprowadzonego badania zostały w większości na etapie gromadzenia źródeł zapisane w udostępnianej formie elektronicznej, przy czym następnie podczas analizy konkretnych przepisów dokonywano okresowej weryfikacji aktualności brzmienia regulacji pod kątem uwzględnienia ewentualnych nowelizacji. Stan prawny jest więc aktualny na miesiąc sierpień roku 2024. Zarazem należy także wskazać, iż z uwagi na sygnalizowaną powyżej, a szerzej opisaną zwłaszcza w rozdziale drugim kwestię ograniczonej transparentności funkcjonowania administracji publicznej, dostęp do aktualnych tekstów aktów prawnych w omawianych państwach, zwłaszcza tych rangi podstawowej, bywa utrudniony. W celu pozyskania części z nich (ale i także niektórych niepublikowanych w źródłach otwartych opracowań przedmiotowych), jak również dla potwierdzenia prawidłowości rozumienia niektórych co bardziej specjalistycznych zagadnień, nawiązano, w oparciu o dotychczasowe doświadczenie autora dysertacji, kontakt i współpracę z badaczami z Uniwersytetu Kuwejckiego oraz Uniwersytetu Zjednoczonych Emiratów Arabskich. Korpus literatury uzupełniają opracowania monograficzne i publikacje wieloautorskie poświęcone różnym aspektom walki ze zjawiskiem terroryzmu i jego finansowania, tak w wymiarze uniwersalnym, jak i w kontekście badanego regionu. Szczególnie cenne dla prawidłowego zrozumienia i opisanego analizowanych instytucji były przy tym publikacje arabskojęzyczne, które, jakkolwiek mniej liczne niż wydawnictwa w języku angielskim, stanowiły cenny i unikatowy wkład w prace nad niniejszą dysertacją. Osobną kategorią źródeł bibliograficznych są natomiast materiały o charakterze publicystycznym i informacyjnym publikowane w sieci Internet. W toku badania i opracowywania jego wyników sięgano pomocniczo po raporty analityczne i inne zbliżone koncepcyjnie opracowania wydawane przez krajowe i międzynarodowe gremia, w tym zwłaszcza FATF. Z uwagi jednak na ich charakter praktyczny, i to w wymiarze bardziej technicznym, niż stricte prawnym oraz fakt skierowania do przedstawicieli organów wyspecjalizowanych, w mniejszym stopniu zaś do środowiska akademickiego, źródła te miały na potrzeby pracy charakter subsydiarny względem zasadniczej literatury przedmiotu.

Wymaga także wyraźnego podkreślenia, iż zamysłem niniejszej rozprawy było od

samego początku skupienie się wyłącznie na aspekcie teoretycznoprawnym badanego zagadnienia, a więc poznania i rekonstrukcji krajowych systemów przeciwdziałania i zwalczania finansowania terroryzmu w ujęciu modelowym, a więc na gruncie stosownych przepisów prawa. Z tego też powodu przedmiotem badania uczyniono praktycznie wyłącznie teksty właściwych aktów prawnych, świadomie odstępując od sięgania po dorobek orzecznictwa. Po pierwsze bowiem dostęp do reprezentatywnego korpusu judykatów byłby istotnie utrudniony, a to z uwagi na wzmiankowany kilkakrotnie w treści pracy mniejszy niż w warunkach rodzimych stopień publiczności działalności organów państwa, co w tym kontekście przekłada się na dużo mniej powszechną dostępność w źródłach otwartych szerokiego wyboru orzeczeń sądów.¹¹ Zarazem czynienie szerszych odwołań do praktyki stosowania badanych przepisów musiałoby skutkować przekonstruowaniem hipotez badawczych, które koncentrowałyby się wówczas raczej na konfrontacji kształtu modeli teoretycznych z formami i zakresem ich realnego wdrażania w praktyce orzecniczej, co stanowi wszak odmienny przedmiotowo problem badawczy. Jakkolwiek więc tego rodzaju odniesienia w kilku miejscach pracy pojawiają się, to jednak wyłącznie uzupełniająco i bez wpływu na jej zasadniczą konstrukcję i przedmiot.

Przeprowadzona przed przystąpieniem do badań analiza wstępna zakresu regulacji oraz treści najważniejszych przepisów wykazała, iż odnośna materia prawna, pomimo oczywistych różnic wynikających z umiejscowienia w ramach odrębnych porządków prawnych suwerennych państw, charakteryzuje się dużym stopniem podobieństwa, tak na podstawowej płaszczyźnie uwarunkowań aksjologicznych i prakseologicznych, jak i w odniesieniu do konkretnych instytucji i rozwiązań wyspecjalizowanych. Pozwoliło to na uznanie słuszności pierwotnej hipotezy badawczej, zakładającej istnienie regionalnego trendu w odniesieniu do prawnej regulacji materii stanowiącej przedmiot badań, a także potwierdziło celowość jej pogłębionej weryfikacji. Jednocześnie wymaga podkreślenia, iż w środowisku międzynarodowym podnoszone są komentarze krytyczne pod adresem odnośnych regulacji prawnych, co do których istnieje ryzyko, iż mogą zostać użyte jako element represji wobec osób i podmiotów nieprzychylnych władzom państwowym. Problematyka ta, jakkolwiek pozostająca poza trzonem proponowanych badań, była także uwzględniona zarówno na etapie porównania poszczególnych rozwiązań szczegółowych w danych państwach, jak i przy formułowaniu postulatów *de lege lata* i *de lege ferenda*.

¹¹ A niekiedy wręcz niejawnosć tych postępowań, jak ma to miejsce choćby w przypadku saudyjskiego Specjalnego Trybunału Karnego, który jest zarazem rzeczowo właściwym także w sprawach o przestępstwa związane z finansowaniem terroryzmu.

3.4. Struktura rozprawy

Praca podzielona została na pięć zasadniczych rozdziałów. W rozdziale I przedstawione zostały podstawowe informacje o systemach prawno-ustrojowych arabskich państw regionu Zatoki Perskiej. Pomimo bowiem tego, iż zasadniczym tematem badania były prawne rozwiązania nakierunkowane na przeciwdziałanie i zwalczanie finansowania terroryzmu w tych państwach, nie można zapominać o występujących w nich istotnych różnicach względem wzorców znanych z krajów zachodnich, tak w instytucjonalnej organizacji organów władzy publicznej, jak i na płaszczyźnie samego rozumienia funkcji prawa oraz jego aksjologicznych i teleologicznych podstaw. Tym samym niezależnie od faktu, iż regulacje szeroko rozumianego prawa antyterrorystycznego są odpowiedzią na uniwersalne zjawiska i problemy ponowoczesnego świata, to jednak specyfika omawianego regionu, tak w wymiarze współczesnych realiów politycznych i społecznych, jak i historycznych uwarunkowań obyczajowo-religijnych wymaga, dla ich kompletnego i pełnego przedstawienia, umiejscowienia ich w ramach szerokiego kontekstu miejscowych wzorców i schematów prawno-ustrojowych. To zaś wiąże się także pośrednio z koniecznością dodatkowego pochylenia się, choćby pobieżnie, nad węzłowymi konstrukcjami klasycznego prawa muzułmańskiego oraz ich wpływem na współczesne rozumienie roli prawa i ustroju w państwach, gdzie islam stanowi podstawę wertykalnych i horyzontalnych stosunków społecznych. Dlatego też pierwsza część tego rozdziału zawiera najważniejsze wiadomości o religii muzułmańskiej jako doktrynie i źródle norm prawnych stanowiących, w różnym stopniu, fundamenty współczesnych systemów politycznych Arabii Saudyjskiej, Kataru, Kuwejtu, Bahrajnu i Zjednoczonych Emiratów Arabskich. W kolejnych podrozdziałach zostaną natomiast przedstawione podstawowe informacje o systemach prawno-ustrojowych tych państw, ze szczególnym uwzględnieniem hierarchii źródeł prawa oraz procedury stanowienia aktów normatywnych. Takie syntetyczne omówienie podstawowych informacji o systemach politycznych państw, których prawo stanowi zasadniczy przedmiot opracowania, pozwoli na czynienie w dalszych rozdziałach bezpośrednich odniesień do konkretnych konstrukcji prawnych, instytucji lub organów, bez potrzeby redagowania obszernych przypisów tłumaczących miejsce tychże w strukturze ustrojowej.

W rozdziale II przedstawiono proceder zwalczania finansowania terroryzmu jako przedmiot regulacji prawnych obowiązujących w arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej. Celem tego rozdziału jest analiza zakresu źródeł prawa tworzących normatywne podstawy dla funkcjonowania systemów przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu w badanych państwach. W pierwszej części omówiono regulacje prawno-międzynarodowe, a następnie także inne

działania podejmowane na forum międzynarodowym, mające wpływ na kierunek rozwoju i kształt regulacji prawa krajowego. W dalszej części analizie poddane zostały poszczególne krajowe akty normatywne badanych państw tworzące ramy funkcjonowania dla lokalnych systemów walki z finansowaniem terroryzmu, co poprzedzone zostało krótką, kontekstową prezentacją genezy ich powstania oraz historii obowiązywania. Porównane zostały przede wszystkim kwestie umiejscowienia omawianych aktów w krajowych systemach hierarchii źródeł prawa, jak również ich zakres przedmiotowy, a to za sprawą szczegółowej analizy podstawowych definicji legalnych. Rozważania zasadnicze zostały jednocześnie poprzedzone krótkimi fragmentami poświęconymi problematyce definiowania zjawiska finansowania terroryzmu na potrzeby regulacji prawnych i opracowań naukowych, jak również jego związku z procederem prania pieniędzy, znajdującego odzwierciedlenie także na płaszczyźnie normatywnej. Takie ujęcie opisywanej problematyki pozwoliło z jednej strony na nadanie wywodowi należytego kontekstu pozaprawnego, z drugiej zaś umożliwiło uściślenie kwestii terminologicznych oraz uzasadnienie przyjętej w dalszych fragmentach pracy konwencji pojęciowej i nazewniczej.

O ile rozdział I i II stanowiły odpowiednio generalne i szczegółowe rozważania wprowadzające, o tyle rozdział III stanowi pierwszy w ciągu szczegółowych analiz poszczególnych aspektów organizacji i funkcjonowania - na gruncie teoretycznoprawnym - krajowych modeli walki ze zjawiskiem finansowania terroryzmu. Ten fragment opracowania ma zarazem charakter analizy statycznej (instytucjonalnej). Jej przeprowadzenie podyktowane było tym, iż jakkolwiek zasadniczy zakres przedmiotowy badanych regulacji, jest w opisywanych państwach zbliżony, nawet pomimo istotnych różnic w obszarze techniki legislacyjnej, to jednak dla nakreślenia pełnego obrazu stanu prawnego oraz sformułowania ocen potwierdzających lub obalających zasadniczą hipotezę badawczą o podobieństwie i koherencji krajowych systemów walki z finansowaniem terroryzmu, niezbędne jest przeanalizowanie rzeczywistego zasięgu odnośnych regulacji. W tym celu koniecznym staje się sięgnięcie do definicji legalnych, których pogłębiona analiza pomaga zrekonstruować podmiotowy i przedmiotowy zakres regulacji, a pośrednio także odtworzyć proces decyzyjny i system wartości, którymi kierowali się konkretni prawodawcy. Zostały one zarazem uzupełnione o uwagi ogólne o technice formułowania i zakresie definicji zawartych w poszczególnych krajowych aktach prawnych. W dalszej kolejności natomiast zostały poddane analizie przepisy określające podmiotowy zakres obowiązywania opisywanych przepisów, a więc wskazujące osoby będące ich adresatami, ze szczególnym uwzględnieniem niepaństwowych uczestników systemów walki z finansowaniem terroryzmu.

W przeciwieństwie do rozdziału III, który zawierał analizę przepisów prawa dotyczących walki z finansowaniem terroryzmu w ujęciu statycznym, rozdział IV bazuje na ujęciu dynamicznym. Celem jego jest bowiem identyfikacja zasadniczych obszarów oraz szczegółowych działań podejmowanych w ich ramach przez poszczególne osoby i podmioty zaangażowane na podstawie przepisów krajowych w mechanizmy przeciwdziałania i walki z procederem finansowania terroryzmu, jak również porównanie ich pod kątem udzielenia odpowiedzi na podstawowe pytanie badawcze niniejszej pracy, a to czy przyjęte w poszczególnych modelach krajowych rozwiązania są na tyle podobne, że możliwym jest z jednej strony mówienie o regionalnym wzorcu lub trendzie legislacyjnym, z drugiej zaś, że w obliczu postępującej integracji społeczno-gospodarczej tych krajów są one w równym stopniu zabezpieczone przed występowaniem zjawiska finansowania terroryzmu oraz zagrożeniami z nim związanymi. Na potrzeby tego rozdziału przyjęto zarazem autorską systematykę opisu, zakładającą kategoryzację poszczególnych mechanizmów i rozwiązań proceduralnych w ramach dwóch zasadniczych obszarów, tj. obszaru działań administracyjno-kontrolnych oraz obszaru działań dochodzeniowo-śledczych. Przyjęcie takiej konwencji podyktowane było tym, iż jest ona spójna z typologią funkcjonującą na gruncie analizowanych aktów prawnych badanych państw, a zarazem, z uwagi na bardziej akademicką w swym kształcie formułę kategoryzacji opartą o podział w ramach umownych granic podstawowych dziedzin nauki prawa, jest też przystępniejsza w odbiorze dla czytelnika w mniejszym stopniu zorientowanego w specyfice typowych rozwiązań i konstrukcji składających się na systemy walki z finansowaniem terroryzmu.

Rozdział V poświęcony został prawnym instrumentom międzynarodowej współpracy arabskich państw regionu Zatoki Perskiej w zakresie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu. Jest on do pewnego stopnia kontynuacją rozważań z rozdziałów III i IV, niemniej jednak z racji specyfiki omawianej problematyki, wyymkającej się metodyce opisu przyjętej na potrzeby analizy rozwiązań krajowych, została ona wydzielona w formie osobnego fragmentu zasadniczego dysertacji. W jego kolejnych fragmentach zawarta została analiza aktualnego stanu regulacji dotyczących instrumentów międzynarodowej współpracy arabskich państw regionu Zatoki Perskiej w obszarze zwalczania finansowania terroryzmu. Mając przy tym na uwadze przyjętą konwencję wywodu zawartego w poprzednim rozdziale, a opartego o analizę unormowań w ramach dwóch zasadniczych makroobszarów, tj. administracyjno-kontrolnego i karnoprawnego, schemat ten jest kontynuowany także w odniesieniu do przedstawienia dotyczących tych sfer przepisów poświęconych współpracy międzynarodowej. W konsekwencji prezentacja i porównanie odnośnych rozwiązań legislacyjnych funkcjonujących na

gruncie prawodawstw krajowych pozwoliły z jednej strony na udzielenie odpowiedzi na zasadnicze pytanie badawcze rozprawy, a dotyczącego wzajemnej kompatybilności i podobieństw omawianych porządków prawnych w badanym obszarze, z drugiej zaś umożliwiła weryfikację – przynajmniej na płaszczyźnie teoretyczno-dogmatycznej – tego czy i w jakim stopniu władze badanych państw czynią zadość prawnomiędzynarodowym, konwencyjnym zobowiązaniom dot. zapewnienia wprowadzenia w swoich systemach stosownych regulacji sektorowych zmierzających do poprawy efektywności walki ze zjawiskiem finansowania terroryzmu.

Z uwagi na istotne odmienności tematyczne poszczególnych rozdziałów, przekładające się na konieczność przyjęcia niekiedy zróżnicowanej metodyki badania i opisu, każdy z zasadniczych fragmentów pracy poprzedzony został osobnym wprowadzeniem, stanowiącym zarówno prezentację przedmiotu wywodu, jak również rozwinięcie, doprecyzowanie i uzasadnienie przyjętych założeń metodologicznych, o których mowa była w poprzednich akapitach.

Zwieńczeniem pracy jest syntetyczne podsumowanie wniosków płynących z analiz i rozważań prowadzonych w poszczególnych rozdziałach zasadniczych, w ramach którego nastąpiła ostateczna weryfikacji prawidłowości stawianych hipotez badawczych. Wskazano w nim zarazem na potencjalne dalsze kierunki przyszłych badań, których przeprowadzenie stanowić może uzupełnienie i rozwinięcie wyników analiz uzyskanych w toku opracowywania niniejszej dysertacji.

Rozdział I. Podstawowe informacje o systemach prawno-ustrojowych arabskich państw regionu Zatoki Perskiej

1. Uwagi wstępne

Zasadniczym tematem niniejszego opracowania są prawne rozwiązania nakierunkowane na przeciwdziałanie i zwalczanie finansowania terroryzmu w arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej. Należy jednak zauważyć, iż omawiane kraje należą do odmiennego kręgu kultury prawnej, co przekłada się na istotne różnice względem wzorców znanych z krajów zachodnich, tak w instytucjonalnej organizacji organów władzy publicznej, jak i na płaszczyźnie samego rozumienia funkcji prawa oraz jego aksjologicznych i prakseologicznych podstaw. Pomimo bowiem intensywnych procesów modernizacyjnych, inspirowanych zwłaszcza wzorcami zaczerpniętymi z kontynentalnego prawa stanowionego, arabskie państwa regionu Zatoki Perskiej zachowały w swoich modelach ustrojowych liczne wpływy tradycyjnych dla tego obszaru rozwiązań prawno-ustrojowych, u źródła których leżą przede wszystkim normy wynikające z nakazów muzułmańskiego prawa religijnego.

Pomimo więc faktu, iż regulacje szeroko rozumianego prawa związanego z walką ze zjawiskiem terroryzmu i procederami mu towarzyszącymi, w tym jego finansowaniem, są odpowiedzią na uniwersalne zjawiska i problemy ponowoczesnego świata, to jednak specyfika omawianego regionu, tak w wymiarze współczesnych realiów politycznych i społecznych, jak i historycznych uwarunkowań obyczajowo-religijnych, wymaga, dla ich kompletnego i pełnego przedstawienia, umiejscowienia ich w ramach szerokiego kontekstu regionalnych wzorców i schematów prawno-ustrojowych. To zaś wiąże się z koniecznością odrębnego pochylenia się nad zasadniczymi konstrukcjami klasycznego prawa muzułmańskiego oraz ich wpływem na współczesne rozumienie roli prawa i ustroju w państwach, gdzie islam stanowi podstawę stosunków społecznych, tak w wymiarze publiczno- jak i prywatnoprawnym. W dalszej kolejności niezbędne jest także syntetyczne przedstawienie podstawowych informacji o systemach politycznych państw, których prawo stanowi zasadniczy przedmiot opracowania. Pozwoli to na czynienie w dalszych rozdziałach bezpośrednich odniesień do konkretnych konstrukcji prawnych, instytucji lub organów, bez potrzeby redagowania obszernych przypisów tłumaczących miejsce tychże w strukturze ustrojowej omawianych państw.

Pierwsza część tego rozdziału zawiera najważniejsze wiadomości o religii muzułmańskiej jako doktrynie i źródle norm prawnych stanowiących, w różnym stopniu, fundamenty współczesnych systemów politycznych Arabii Saudyjskiej, Kataru, Kuwejtu,

Bahrajnu i Zjednoczonych Emiratów Arabskich. W kolejnych podrozdziałach zostaną natomiast przedstawione podstawowe informacje o systemach prawno-ustrojowych tych państw, ze szczególnym uwzględnieniem hierarchii źródeł prawa oraz procedury stanowienia aktów normatywnych.

2. Islam jako doktryna polityczna i prawna

Powstanie islamu wiąże się z działalnością Muhammada, pochodzącego z Mekki kupca, który, jak wierzą muzułmanie, w roku 610 doznał objawienia, kiedy to Bóg (ar. *allāh*¹²), za pośrednictwem anioła Gabriela, nakazał mu krzewienie wiary i nauczanie przykazanych przez niego praw. Nowa religia zyskała miano islamu, co po arabsku oznacza całkowite podporządkowanie się bożym nakazom. W związku z prześladowaniami, prorok i jego zwolennicy uciekli w roku 622 do Medyny, gdzie gmina muzułmańska rosła w siłę i zyskiwała zwolenników, by wreszcie w roku 630 powrócić triumfalnie do Mekki i objąć w władanie Al-Kabę, sanktuarium politeistycznej religii Arabów i ośrodek pielgrzymek z całego Półwyspu. Jak głosi tradycja, Muhammad otrzymywał kolejne objawienia aż do swojej śmierci w roku 632, przy czym o ile pierwotnie dotyczyły one głównie kwestii moralnych i eschatologicznych, to jednak wraz z rozwojem społeczności muzułmańskiej, zaczęły koncentrować się na kwestiach organizacji społeczeństwa oraz reguł rządzących poszczególnymi dziedzinami życia codziennego, tak w sferze prywatnej, jak i publicznej. Treść objawień, pierwotnie przekazywanych wyłącznie ustnie, została po śmierci Muhammada spisana przez jego towarzyszy jako Koran, będący pierwotnym i podstawowym źródłem praw i nakazów religii muzułmańskiej.¹³

Ekspansja terytorialna prowadzona przez następców proroka (kalifów) i związany z nią rozwój zorganizowanej państwowości zrodził potrzebę normatywnego usankcjonowania zagadnień, co do których Koran nie zawiera bezpośrednich nakazów. Jako pomocnicze źródło prawne przyjęto więc tradycję Muhammada, który za życia był uznawany za najwyższy autorytet w dziedzinie wykładni bożych przykazań oraz najwyższą instancją odwoławczą w zakresie ich codziennego stosowania. Uznane za autentyczne i potwierdzone przez wiarygodne źródła opowieści o wypowiedziach i sposobie postępowania przez proroka w konkretnych, kazuistycznie opisywanych sytuacjach (hadisy) tworzą sunnę (tradycję) będącą

¹² Arabskie słowo *allāh* nie jest imieniem własnym, ale formą określoną rzeczownika *'ilāh*, oznaczającego bóstwo. W tym znaczeniu *allāh* jest terminem określającym bóstwo najwyższe, jedyne i odpowiada pisanemu wielką literą Bogu.

¹³ Por.: J. Danecki, *Podstawowe wiadomości o islamie*, Warszawa 2007, s. 21-84.

drugim po Koranie źródłem norm w prawie muzułmańskim.

Dalszy rozwój polityczny, gospodarczy i społeczny państwa muzułmańskiego oraz związana z nim potrzeba organizacji skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości sprawiły, że dotychczasowe źródła norm szybko stały się niewystarczające. W odpowiedzi na potrzebę uniwersalnej, kompleksowej regulacji prawnej uczeni muzułmańscy opracowali skomplikowaną metodologię prowadzenia wykładni i interpretacji prawa w sposób umożliwiający rozwiązywanie napotkanych problemów prawnych w zgodzie z fundamentalnymi założeniami religii. W ten sposób wykształciły się również dwa subsydiarne źródła norm prawa muzułmańskiego: *idżma* (jednomyślne postanowienie cieszących się autorytetem uczonych) oraz *kijas* (analogia prawna).¹⁴ Rozwój systemu prawa muzułmańskiego, określanego mianem szariatu (ar. *šarīʿa* – dosł. droga do wodopoju – droga prawidłowego postępowania), poprzez jego twórczą interpretację zakończył się na przełomie IX i X wieku i doprowadził do utrwalenia się 4 tradycyjnych sunnickich¹⁵ szkół prawa muzułmańskiego, czerpiących nazwy od imion wielkich założycieli – hanafickiej, szafiʿickiej, malikickiej i hanbaickiej.¹⁶

Wymaga w tym miejscu wyraźnego podkreślenia, iż islam, inaczej niż niektóre inne systemy religijne (np. chrześcijaństwo), które koncentrują się w swoim nauczaniu na relacji człowieka z bóstwem, zakłada całościowe normowanie wszystkich aspektów życia swoich wyznawców. Przepisy prawa muzułmańskiego dotyczą więc zarówno zagadnień duchowości i kultu, ale także i innych obszarów stosunków osobistych i społecznych, takich jak obyczajowość i życie rodzinne, aktywność gospodarcza i zawodowa oraz kwestie przestępstwa i kary.¹⁷ W klasycznym prawie islamu nie ma więc w istocie rozdziału pomiędzy religią i państwem, gdyż normy religijne w założeniu regulować mają, bezpośrednio lub pośrednio,

¹⁴ Por.: S.W. Witkowski, *Wprowadzenie do prawa muzułmańskiego*, Warszawa 2009, s. 56-69.

¹⁵ Podział na sunnitów i szyitów powstał w następstwie sporu o sukcesję po Muhammadzie. Część muzułmanów uważała, że prawo do politycznej i religijnej zwierzchności nad państwem należy się zięciowi proroka – Alemu. W następstwie krwawych sporów wewnętrznych, pokonani stronnicy Alego i jego potomków wypracowali własną doktrynę teologiczno-prawną, która znajduje odzwierciedlenie w nauczaniu dominującej szyickiej szkoły prawa muzułmańskiego – szkoły dżafaryckiej.

¹⁶ Różnice między szkołami sprowadzają się przede wszystkim do kwestii zakresu stosowania norm pochodzących ze źródeł subsydiarnych prawa, jak również dopuszczalności redefiniowania i unowocześniania prawa wraz z rozwojem społeczeństwa. W pewnym uproszczeniu można wskazać na szkołę hanaficką, jako najbardziej liberalną i postępową, podczas gdy szkoła hanbalicka uznawana jest za bardzo ortodoksyjną i niechętną, co do zasady, nowinkom prawnym i obyczajowym, uznając za doskonały model relacji społecznych funkcjonujący w pierwszych wiekach islamu.

¹⁷ Klasyczne prawo karne islamu wyróżnia 3 zasadnicze rodzaje przestępstw: *hudūd* (przestępstwa przeciwko religii, moralności i porządkowi publicznemu za które kara jest określona bezpośrednio w Koranie, np. apostazja, cudzołóstwo, kradzież), *qisās* (przestępstwa na osobie, za które grozi kara talionu, np. zabójstwo lub uszkodzenie ciała. Alternatywą sankcją jest zapłata, za zgodą pokrzywdzonego lub jego rodziny, kompensaty pieniężnej) oraz *taʿzīr* (czyny uznane za przestępstwa przez prawo muzułmańskie, jednak rodzaj i wymiar kary jest pozostawiony dyskrejonalnej decyzji sędziego lub władcy).

wszystkie aspekty życia publicznego i prywatnego. Ściśle sprzężone są ze sobą także teologia i prawo, będące odpowiednio teoretycznym i praktycznym aspektem tej samej dyscypliny intelektualnej. W konsekwencji prawnik muzułmański, zwłaszcza zaś sędzia, musi posiadać wykształcenie teologiczne. Znajduje to odzwierciedlenie także we współczesnych systemach prawnych państw będących przedmiotem niniejszej dysertacji, u których podstaw leżą normy dekodowane przy użyciu reguł interpretacyjnych wywodzących się z tradycji jurysprudenencji muzułmańskiej. Pomimo więc istnienia w realiach współczesnych licznych aktów normatywnych dotyczących tematyki, o której tradycyjne prawo islamu – siłą rzeczy – nie wypowiada się, od sędziów wymaga się zarówno aktualnej wiedzy prawniczej, jak i znajomości historycznej doktryny szariackiej oraz umiejętności prowadzenia w oparciu o nią wykładni nowoczesnego prawa stanowionego.¹⁸

Islam od samego początku będący nie tylko religią, ale kompletną doktryną społeczną, zawiera także liczne wskazania co do kształtu państwa i zasad sprawowania w nim władzy. Współ z tradycją rządów proroka i pierwszych kalifów doprowadziło to do utrwalenia się muzułmańskiej filozofii politycznej. Zgodnie z tym modelem państwo jest materialnym zapleczem wspólnoty religijnej (ar. *umma*), będącej kategorią zarówno ideologiczną, jak i społeczną. Tak rozumiane państwo pełni rolę służebną wobec społeczeństwa, gdyż do jego zadań należy z jednej strony gwarantowanie pełnej i prawidłowej realizacji nakazów religijnych, z drugiej zaś pełnienie funkcji opiekuńczej i zapewnianie dostatku i stabilizacji członkom wspólnoty wiernych, m.in. poprzez dbanie o kwestie bezpieczeństwa i porządku oraz dostarczanie usług publicznych. Aparat państwowy ma w założeniu służyć łącznej realizacji obu tych celów. Okoliczności powstania pierwszego państwa muzułmańskiego przyczyniły się zarazem do ugruntowania zasadniczej koncepcji władzy centralnej i roli władcy w państwie. Z jednej strony kultywowano bowiem wywodzącą się z przedmuzułmańskiej, arabskiej tradycji rodowo-plemiennej zasadę konsultacji decyzji panującego ze starszyzną, z drugiej zaś, dla zapewnienia posłuchu i możliwości utrzymania kontroli nad coraz liczniejszym gronem poddanych, wypracowano model scentralizowanej, silnej władzy sprawowanej przez jednostkę w oparciu o jej osobisty autorytet jako przywódcy politycznego i religijnego.¹⁹ Ślady powyższych tendencji są wyraźnie widoczne w kształcie współczesnych modeli ustrojowych arabskich monarchii regionu Zatoki Perskiej, które pomimo przyjęcia wzorców typowych dla państw narodowych, w dużej mierze kultywują tradycyjne schematy organizacji społecznej.

¹⁸ Por.: J. Danecki, op. cit., s. 203-225.

¹⁹ Por. H.A. Jamsheer, *Historia powstania islamu jako doktryny społeczno-politycznej*, Warszawa 2009, s. 77-89.

3. Systemy polityczne arabskich państw regionu zatoki Perskiej

3.1. Królestwo Arabii Saudyjskiej

3.1.1. Geneza państwowości i ustroju w Arabii Saudyjskiej

Początki państwowości saudyjskiej sięgają XVIII wieku i są ściśle związane z osobą Muḥammada bin Su‘ūda – emira miasta Ad-Dirijja w regionie Nadżd i założyciela dynastii Saudów. W 1727 zawarł on sojusz z Muḥammadem ibn ‘Abd al-Wahhābem, muzułmańskim teologiem, twórcą ortodoksyjnego, purytańskiego nurtu w ramach islamu sunnickiego, nazwanego następnie od jego nazwiska wahhabizmem. Bin Su‘ūd zyskał dzięki temu religijną legitymację dla swoich rządów, podczas gdy ‘Abd al-Wahhāb otrzymał możliwość promowania swojej konserwatywnej wykładni przepisów religijnych za pośrednictwem instytucji państwa. Ów ideologiczny i polityczny alians pomiędzy dynastią Saudów a wahhabickimi teologami trwa do dzisiaj i stanowi doktrynalną podstawę istnienia współczesnego państwa saudyjskiego.²⁰

Po częściowych sukcesach politycznych i licznych zdobyczach terytorialnych, w początkach XIX wieku, saudyjskie ambicje zostały zatrzymane przez wojska egipskie. Natomiast porażka w starciu z konkurencyjnym rodem Āl Rašīd w 1891 roku zmusiła Saudów do emigracji i szukania azylu w sąsiednim Kuwejcie. W roku 1902 ‘Abd al-‘Azīz Āl Su‘ūd (zwany Ibn Su‘ūdem), wraz z oddziałem lojalnych żołnierzy, powrócił z wygnania i zdobył stolicę swoich oponentów – Rijad. Następnie, wspierany przez oddziały wiernych wahhabickiej doktrynie lokalnych plemion, rozpoczął stopniowy podbój Nadżd. W latach 1924-25 Ibn Su‘ūd podporządkował swojej władzy także Hidżaz. Po kilku latach sporów wewnętrznych udało mu się skonsolidować władzę i w 1932 roku proklamował powstanie Królestwa Arabii Saudyjskiej w jej dzisiejszych granicach.²¹

Jeszcze w roku 1927 Ibn Su‘ūd utworzył Komitet ds. Rewizji i Reform, którego zadaniem był przeprowadzenie modernizacji systemu administracji publicznej w nowo tworzonej państwie. Na podstawie sformułowanych rekomendacji powstał szereg nowych instytucji, w tym pierwsza Rada Konsultacyjna oraz Rada Reprezentantów, będąca załącznikiem rządu. Pomimo szeregu reform oraz formalnego zjednoczenia kraju, system administracyjny i prawny w Królestwie pozostawał niejednolity dla Nadżd i Hidżazu. Równocześnie, wraz z szybkim rozwojem młodego państwa, w tym w szczególności wobec odkrycia bogatych złóż surowców naturalnych, począwszy od lat 30. w ramach kancelarii dworu tworzone były kolejne departamenty, pełniące funkcje ministerstw. Pierwsza rada ministrów została powołana w roku

²⁰ Por. A. Al-Kātib, *Al-fikr as-siyāsī al-wahhābī*, Kair 2008; D. Commins, *Islam in Saudi Arabia*, Londyn 2015.

²¹ Zob.: M. Al-Rasheed, *Historia Arabii Saudyjskiej*, Warszawa 2011.

1953, jako ciało doradcze króla, jednak już w 1958 została ona zreformowana i przekształcona w organ posiadający kompetencje legislacyjne, wykonawcze i administracyjne, zaś wydana na te potrzeby ustawa zawierała większość przepisów stanowiących konstytucyjne podstawy funkcjonowania Królestwa. Pod rządami kolejnych monarchów podejmowane były próby zreformowania administracji publicznej w ramach spójnego, nowoczesnego modelu konstytucyjnego, jednak starania te odniosły tylko częściowy sukces, polegający na utworzeniu kolejnych wyspecjalizowanych rządowych instytucji sektorowych (np. ministerstwo sprawiedliwości powołane do życia w roku 1970). Przez cały ten czas kierowana przez króla rada ministrów była centralnym ośrodkiem decyzyjnym państwa, odpowiedzialnym zarówno za kreowanie, jak i realizację założeń jego polityki w niemal wszystkich sferach życia publicznego. Równocześnie podejmowane były kolejne starania na rzecz częściowej chociażby decentralizacji władzy, np. poprzez utworzenie lokalnych ciał kolegialne o funkcjach opiniotwórczych i doradczych. Proces reformy i modernizacji państwa doznał przyspieszenia w okresie panowania króla Fahda (1982-2005). Najważniejszym przejawem tej tendencji było promulgowanie trzema królewskimi dekretemi z dnia 1 marca 1992 roku ustaw: Podstawowej Ustawy Rządowej, Prawa o Radzie Konsultacyjnej i Prawa o Prowincjach.²² Wymienione akty prawne zreformowały system władzy i administrację Królestwa, nadając im ich aktualny kształt.²³

3.1.2. Źródła prawa

Na system prawny Arabii Saudyjskiej składają się dwa rodzaje norm prawnych. Podstawą i punktem odniesienia są przepisy prawa muzułmańskiego.²⁴ Są to regulacje bądź to wprost wyrażone w treści Koranu lub też wynikające z tradycji proroka Muhammada, bądź wypracowane przez doktrynę w klasycznym okresie rozwoju jurysprudencki muzułmańskiej i uznawane przez współczesnych prawników-teologów. Obowiązująca w Arabii Saudyjskiej doktryna wahhabicka wywodzi się z hanbalickiej szkoły prawa muzułmańskiego, toteż to właśnie wykładnia prezentowana w pismach reprezentantów tego nurtu znajduje zastosowanie przy regulacji stosunków społecznych oraz rozstrzyganiu sporów na drodze sądowej. Równocześnie istnieją dziesiątki aktów prawa stanowionego, dotyczące różnych obszarów prawa cywilnego, handlowego, administracyjnego i karnego, pozwalających Królestwu i jego

²² Promulgowane rozkazami królewskim odpowiednio o nr A/90, A/91 i A/92 z dnia 2 marca 1992 roku

²³ A.F. Ansary, *An Overview of the Saudi Arabian Legal System*, Nowy Jork 2020, (online:) https://www.nyulawglobal.org/globalex/Saudi_Arabia1.html [dostęp: 23.08.22].

²⁴ Podstawowa Ustawa Rządowa – art. 7.

obywatelom funkcjonować w realiach współczesnego świata. Istotne jest przy tym jednak, iż regulacje „ziemskie” muszą każdorazowo pozostawać w zgodzie z normami i duchem prawa muzułmańskiego. Warunkiem dopuszczalności uchwalenia nowej regulacji jest przy tym to, by stosownej normy nie dało się jednoznacznie wyinterpretować z przepisów prawa religijnego, jak również by nowe prawo służyło realizacji interesu publicznego.²⁵ System hierarchii źródeł prawa w Arabii Saudyjskiej można więc ująć następująco:

- 1) Prawo muzułmańskie (według doktryny szkoły hanbalickiej),
- 2) Akty prawa powszechnie obowiązującego (ar. *niżām*²⁶) - stanowione przez króla przy udziale organów kolegialnych (w drodze dekretu - ar. *marsūm malikī*) bądź samodzielnie (w drodze rozkazu - ar. *'amr malikī*).²⁷ W drodze dekretu ratyfikowane są też umowy międzynarodowe.
- 3) Akty wykonawcze (ar. *lā'iḥa*) – mogą przybierać różne nazwy w zależności od treści lub podmiotu wydającego (rozkaz królewski, uchwała, regulamin, przepisy wykonawcze itd.).

W praktyce sądowej znaczenie mają także normy zwyczajowe związane z przetrwałą w dużej mierze rodowo-plemienną strukturą społeczeństwa saudyjskiego, jak również opinie prawne wydawane przez uznanych uczonych muzułmańskich, których uzyskanie stanowić może także formę polubownego załatwienia sporu.²⁸

3.1.3. Władza ustawodawcza

Art. 44 Podstawowej Ustawy Rządowej stwierdza, iż na władze państwowe składają się władza sądownicza, władza wykonawcza i władza regulacyjna. Zgodnie z przywołanym przepisem władze te współpracują w realizacji swoich powinności, działając zgodnie z przepisami prawa. Pomimo takiej redakcji cytowanej regulacji nie można tu jednak mówić o klasycznym, monteskiuszowskim trójpodziale władz. Końcowy fragment omawianego przepisu mówi bowiem o tym, iż król jest najwyższym arbitrem (ar. *marḡi*²⁹ – instancja,

²⁵ *The Legislative (Regulatory) Branch* [w:] A.F. Ansary, op. cit. Rolę owego „świeckiego prawodawstwa” w modelu saudyjskim najlepiej oddaje przepis art. 67 Podstawowej Ustawy Rządowej, zgodnie z którym władza regulacyjna winna wydawać akty prawne dla urzeczywistnienia interesu publicznego oraz rugowania niegodziwości w sprawach państwowych.

²⁶ Termin ten oznacza dosłownie regulację i jest konsekwencją stosowania przez władze saudyjskie koncepcji władzy regulacyjnej (patrz pkt 3.1.3). Zwyczajowym słowem stosowanym w większości państw arabskich na określenie aktu prawnego rangi ustawowej jest bowiem *qānūn*.

²⁷ Jakkolwiek przywoływana uprzednio Podstawowa Ustawa Rządowa stanowi de facto konstytucję Królestwa, nie ma ona oficjalnie wyższej mocy niż inne akty rangi ustawowej i nie stanowi punktu odniesienia dla ustalenia legalności pozostałych regulacji prawnych. Tę rolę pełni bowiem muzułmańskie prawo religijne.

²⁸ E. van Eijk, *Sharia and national law in Saudi Arabia* [w:] J.M. Otto (red.), *Sharia and National Law. Comparing the Legal Systems of Twelve Islamic Countries*, Kair 2010, s. 157-158.

autorytet, źródło) tych władz. Dalsze przepisy także wskazują na ścisły związek władzy wykonawczej i regulacyjnej, w mniejszym zakresie sądowniczej.

Arabia Saudyjska szczególnie skrupulatnie przestrzega wywodzących się z tradycji prawa muzułmańskiego nakazów dotyczących organizacji państwa i prowadzenia spraw publicznych. Przejawem tej tendencji jest używanie przez Podstawową Ustawę Rządową terminu władza regulacyjna (ar. *aş-şulṭa at-tanzīmiyya*). Zgodnie bowiem z doktryną muzułmańską kompetencja do stanowienia prawa (ar. *tašrīʿ*, stąd: władza ustawodawcza – *aş-şulṭa at-tašrīʿiyya*) należy wyłącznie do Boga. Nazywanie władzy publicznej prawodawczą bądź ustawodawczą jest więc, w ocenie ortodoksyjnego islamu, próbą zawłaszczenia przez ludzi władzy boskiej. Tym samym też pojęcia legislacja czy władza ustawodawcza, jako mające konotacje z systemami demokracji parlamentarnej, nie licują z klasycznym muzułmańskim rozumieniem charakteru władzy publicznej.²⁹ Pomijając jednak aspekt ideowy, opisywana sfera aktywności władz odpowiada funkcjonalnie legislacji znanej z państw kręgu demokracji zachodniej, toteż na potrzeby niniejszej rozprawy używane będą zamiennie określenia władza regulacyjna i ustawodawcza. To samo dotyczy pojęć procesu ustawodawczego czy też samego określenia ustawa dla nazwania saudyjskiego aktu prawnego tej rangi.

Władza regulacyjna w Królestwie sprawowana jest przez króla, Radę Ministrów oraz Radę Konsultacyjną, przy czym rola przypada monarsze, który jest strażnikiem czystości prawa boskiego. Pochodną tej roli jest także jego kompetencja - jako głowy państwa - do ustanawiania, zmieniania i uchylania aktów normatywnych w drodze dekretu. Także do króla należy wyłączna kompetencja do ratyfikowania w imieniu Królestwa wszelkich umów międzynarodowych. Pomimo udziału ciał kolegialnych w procesie stanowienia prawa, ostateczna decyzja formalnie należy zawsze do króla, który ma pełną swobodę w przyjęciu lub odrzuceniu przedstawionych mu rekomendacji.

Rada ministrów pełni w saudyjskim systemie funkcje zarówno władzy wykonawczej, jak i regulacyjnej. Zgodnie bowiem z obowiązującym tekstem ustawy Prawo o Radzie Ministrów³⁰, jest ona odpowiedzialna za kształtowanie polityki wewnętrznej, zewnętrznej, finansowej, gospodarczej, edukacyjnej i obronnej oraz ogół spraw publicznych, jak również za ich prawidłową realizację. Opiniuje także uchwały Rady Konsultacyjnej. Również wszelkie akty prawne, traktaty i umowy międzynarodowe oraz koncesje, nim zostaną promulgowane dekretem królewskim, podlegają ocenie przez radę ministrów. Podczas prac nad projektem aktu

²⁹ Jest to wszak cecha szczególna systemu saudyjskiego. Wszystkie pozostałe państwa nie są bowiem tak restrykcyjne i w swoich konstytucjach używają pojęć legislacja i władza ustawodawcza.

³⁰ Promulgowana dekretem królewskim nr A/13 z dnia 21 sierpnia 1993 roku.

prawnego rada debatuje i przegłosowuje z osobna każdy artykuł, a następnie także głosuje za przyjęciem lub odrzuceniem projektu jako całości. Każdemu z członków Rady przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie właściwości rzeczowej kierowanego przez niego ministerstwa.

Istotne znaczenie w procesie stanowienia prawa w Arabii Saudyjskiej odgrywa Rada Konsultacyjna (ar. *mağlis aš-šūrā*). Specyfika tego kolegialnego, qasi-parlamentarnego organu wymaga jednak szerszego omówienia kwestii jej kształtu oraz zasad funkcjonowania. Jak było już bowiem sygnalizowane, monarchia saudyjska od początku swojego istnienia postulowała utworzenie państwa w pełni zgodnego z doktryną muzułmańską. Dlatego już w 1926 roku król ‘Abd al-‘Azīz (wówczas jeszcze jako król odrębnie Nadżdzu i Hidżazu) powołał do życia pierwszą Radę Konsultacyjną jako ciało doradcze składające się głównie z członków rodziny królewskiej. W 1932 roku, wraz z proklamowaniem zjednoczonego Królestwa Arabii Saudyjskiej, znaczenie Rady Konsultacyjnej zaczęło spadać na rzecz kancelarii dworskiej, a później też rady ministrów. Rada Konsultacyjna nigdy nie została formalnie rozwiązana, mimo to przez wiele lat jej aktywność pozostawała znikoma. Reaktywacja Rady miała miejsce w związku z przeprowadzoną przez króla Fahda gruntowną reformą administracji publicznej. Podstawowym dokumentem regulującym zasady funkcjonowania tego organu jest Prawo o Radzie Konsultacyjnej z 2 marca 1992 roku, uzupełnione o dodatkowe akty wykonawcze opisujące prawa i obowiązki członków Rady, jak również zasady i procedury dotyczące odpowiedzialności za naruszenie przez nich prawa.

Początkowo Rada Konsultacyjna liczyła 60 członków. Liczba ta była kilkakrotnie zwiększana, aż do osiągnięcia obecnego stanu 150 członków. Wszystkich mianuje indywidualnie król spośród uczonych oraz osób wyróżniających się wiedzą, doświadczeniem i kwalifikacjami. Monarcha ma swobodę przyznawania nominacji, ograniczony jest jedynie przez artykuł 4 Prawa o Radzie Konsultacyjnej, w myśl którego nominowana osoba musi posiadać obywatelstwo saudyjskie od urodzenia, mieć ukończone 30 lat oraz cieszyć się nieposzlakowaną opinią. Zakazane jest łączenie członkostwa w Radzie z zajmowaniem innych urzędów państwowych bez wyraźnej zgody króla. Kadencja członków Rady trwa 4 lata. Za każdym razem król, dokonując nominacji, musi wymienić co najmniej połowę składu Rady. Przed objęciem swojej funkcji każdy nowo mianowany członek Rady Konsultacyjnej składa przed królem następującą przysięgę:

Przysięgam na Boga wszechmogącego być lojalnym wobec mojej religii, mojego króla i państwa. Przysięgam dochować tajemnicy państwa, strzec jego interesów i praw oraz wykonywać moje obowiązki ze szczerością, prawością, lojalnością i uczciwością.

Treść przysięgi jest o tyle ważna, że zawiera w sobie streszczenie głównych zasad saudyjskiego systemu politycznego i prawnego. Na pierwsze miejsce wysuwa się oczywiście islam, jako podstawa ustrojowa Królestwa. Zaraz potem znajduje się nawiązanie do absolutnej władzy monarszej, będącej ziemskim substratem tego w pełni wyznaniowego państwa. Dopiero na ostatnim miejscu odnajdujemy dobro kraju. Nie powinno to jednak dziwić – pamiętać należy bowiem, że Rada Konsultacyjna nie stanowi obieralnej reprezentacji narodu w rozumieniu demokracji zachodnich. Początkowo do Rady Konsultacyjnej mianowani byli wyłącznie mężczyźni. Za sprawą reform króla ‘Abd Allaha, kobiety zostały dopuszczone do prac Rady. Od 2006 roku mogły one pełnić funkcję zewnętrznych konsultantów, zaś od roku 2013 kobiety mogą zasiadać w Radzie Konsultacyjnej jako pełnoprawne członkinie, a także mają tam zagwarantowane co najmniej 20 procent mandatów (30 miejsc). W związku z eksperckim charakterem Rady Konsultacyjnej w jej skład wchodzi wysoko wykwalifikowani specjaliści wielu dziedzin. Wszyscy członkowie Rady posiadają wykształcenie wyższe, a większość także stopnie naukowe. Oprócz uznanych teologów-prawników zasiadają w niej ekonomiści i politolodzy oraz przedstawiciele środowisk zawodowych takich jak inżynierowie czy lekarze.³¹

Artykuł 1 Prawa o Radzie Konsultacyjnej zawiera przepis legitymizujący istnienie tego organu w ramach absolutystycznego systemu monarchicznego. Wymienia on bowiem cytowany wcześniej fragment trzeciej sury Koranu, a także podaje przykład proroka Muhammada, który, jak mówi tradycja, konsultował swoje decyzje z członkami wspólnoty religijnej. Artykuł 2 formułuje zaś cele istnienia Rady. Mają nimi być służenie interesowi publicznemu, zachowanie jedności wspólnoty i bytu państwa oraz troska o sprawy narodu. Najważniejsze jest jednak wyrażone na początku tego artykułu zobowiązanie Rady do działania w zgodzie z zasadami wiary i muzułmańskim porządkiem prawnym. Artykuł 15 Prawa o Radzie Konsultacyjnej stwierdza, że do zadań Rady należy wyrażanie opinii na tematy bieżącej polityki państwa. W dalszej części wymieniono ogólne kompetencje Rady Konsultacyjnej, do których należą dyskusowanie nad planami rozwoju ekonomicznego i społecznego; analizowanie projektów tekstów aktów prawnych, umów i porozumień międzynarodowych oraz koncesji, a także formułowanie odnośnie nich opinii i sugestii; dokonywanie wykładni prawa; oraz analizowanie i ocena rocznych sprawozdań z funkcjonowania ministerstw i innych instytucji rządowych.

³¹ Szczegółowe informacje o organizacji wewnętrznej i pracach Rady zob.: M. Gudajczyk, *Rada Konsultacyjna w Królestwie Arabii Saudyjskiej* [w:] I. Kończak, M. Woźniak-Bobińska (red.), *Ciągłość i zmiana w świecie islamu*, Łódź 2016, s. 119-134.

Z punktu widzenia realizacji zadań władzy regulacyjnej najistotniejsza jest druga z wymienionych kompetencji, przy czym jej wykonywanie może przybierać różne formy. Przede wszystkim Rada obowiązkowo rozpoznaje i wydaje rekomendację dla króla odnośnie wszystkich proponowanych nowych ustaw lub poprawek do aktów obowiązujących, a także traktatów, umów międzynarodowych oraz koncesji. W głosowaniu, poprzedzonym debatą, Rada decyduje wówczas o pozytywnej lub negatywnej opinii o proponowanej regulacji. Podjętą uchwałę Rada przekazuje do rozpatrzenia radzie ministrów. Jeżeli opinie obu rad są zgodne, król wydaje dekret zawierający zaakceptowane regulacje. W przypadku rozbieżności opinii między Radą Konsultacyjną a radą ministrów ostateczny decyzja należy do króla, który może podjąć każdą decyzję, którą uzna za słuszną. Rada Konsultacyjna posiada także prawo inicjatywy prawodawczej. Grupa dziesięciu członków Rady może bowiem wnieść do króla propozycję ustanowienia nowego aktu prawnego lub zaproponować wprowadzenie poprawki w aktach już obowiązujących. Szczegółową procedurę przeprowadzania konkretnych etapów posiedzenia oraz tryb pracy nad poszczególnymi kwestiami należącymi do kompetencji Rady określa drobiazgowo wewnętrzny regulamin urzędowania.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że Rada Konsultacyjna ma charakter wyłącznie doradczy, król zaś nie ma obowiązku zastosowania się do jej postanowień. Konieczność wypowiedzenia się w temacie propozycji legislacyjnych przez ten organ pozornie jedynie chroni przed całkowicie arbitralnymi decyzjami króla.³² Rada może wnioskować do króla o udostępnienie wszelkich informacji i dokumentów będących w posiadaniu instytucji rządowych, które mogą pomóc jej w wykonywaniu zadań. Rada może także wzywać na swoje posiedzenia wszystkich urzędników państwowych, których wiedza może być przydatna podczas omawiania danej sprawy lub też żądać od nich wyjaśnień w kwestiach związanych z funkcjonowaniem administracji. Jako że w Arabii Saudyjskiej praktycznie nie istnieje możliwość prowadzenia publicznej debaty na tematy polityczne i społeczne, posiedzenia Rady Konsultacyjnej stanowią więc nierzadko forum ożywionej dyskusji i krytyki urzędników.³³ Członkowie Rady zabierają także głos w sprawach kluczowych dla państwa i nie boją się podejmować tematów, które w saudyjskiej przestrzeni publicznej uznawane są za tabu. W kontekście zasadniczego tematu rozprawy warto w tym miejscu przywołać przykład sytuacji,

³² W praktyce jednak, z uwagi na ekspercki charakter Rady, do niezwykle rzadkości należy sytuacja, by król odmówił przyjęcia regulacji pozytywnie zaopiniowanej przez to ciało lub też przyjął je pomimo negatywnej oceny Rady.

³³ Można tu przytoczyć przykład ministra przemysłu, Hāšima ‘Abd Allaha Yamaniego, który przy okazji sprawozdania z przebiegu scalania regionalnych systemów produkcji i dystrybucji energii elektrycznej znalazł się w krzyżowym ogniu pytań o plany podniesienia opłat. Por.: S. Marchand, *Arabia Saudyjska. Zagrożenie*, Warszawa 2004, s. 112.

kiedy to po wydarzeniach z 11 września ówczesny minister spraw wewnętrznych został poproszony o złożenie wyjaśnień w sprawie finansowania saudyjskich organizacji charytatywnych, które to podejrzewa się o pomoc ugrupowaniom terrorystycznym.

Omawiając saudyjskie organu władzy prawodawczej nie można także pominąć Rady Najwyższych Uczonych Muzułmańskich. Jakkolwiek Podstawowa Ustawa Rządowa nie wymienia go jako części władzy regulacyjnej, ciało to bierze czynny udział kształtowaniu systemu prawnego Królestwa, zarówno dokonując oficjalnej wykładni zasad klasycznego prawa muzułmańskiego na potrzeby praktyki sądowej, jak również pełniąc rolę konsultacyjną i opiniodawczą w odniesieniu do projektów aktów prawa stanowionego. Rada funkcjonuje w strukturze organów państwowych i jest najważniejszą instytucją religijną w Królestwie. W jej skład wchodzi 21 członków mianowanych przez króla spośród cieszących się najwyższym autorytetem i zaufaniem rodu panującego³⁴ znawców teologii i jurysprudencji muzułmańskiej. Pomimo jej formalnie drugorzędnej funkcji w procesie stanowienia prawa, Rada Najwyższych Uczonych Muzułmańskich pełni w nim niekiedy de facto kluczową rolę, gdyż jedynie jej pozytywne stanowisko w przedmiocie może zagwarantować społeczną aprobatę wobec niektórych kontrowersyjnych lub postępowych reform.³⁵

3.1.4. Przebieg procesu ustawodawczego³⁶

Zasadnicze uprawnienie do stanowienia aktów prawa rangi ustawowej należy do króla, który realizuje je przy udziale rady ministrów i Rady Konsultacyjnej. Inicjatywa ustanowienia nowego aktu lub nowelizacji już obowiązującego pochodzić może od ministrów lub członków Rady Konsultacyjnej. Niezależnie od podmiotu inicjującego prace ustawodawcze, projekt w pierwszej kolejności podlega rozpoznaniu przez Radę Konsultacyjną. Na początek

³⁴ W ostatnich latach zaobserwować można szereg działań podejmowanych przez władców saudyjskich, których celem jest poszerzenie zakresu kontroli i nadzoru nad działalnością instytucji religijnych. Na przykład dekretem nr 13876 z dnia 12 sierpnia 2010 roku król 'Abd Allah ograniczył prawo wydawania opinii prawnych jedynie do członków Rady Najwyższych Uczonych Muzułmańskich oraz teologów-prawników posiadających stosowne zezwolenie wydawane przez Radę w porozumieniu z kancelarią królewską. Oficjalnie decyzja ta była podyktowana troską o spójność wykładni oraz prawidłowość realizacji nakazów prawa religijnego. W rzeczywistości chodziło jednak o zwiększenie pozycji dynastii panującej w ramach tradycyjnego aliansu saudyjsko-wahhabickiego oraz zmniejszenie możliwości krytyki polityki władzy przez mniej przychylnych jej uczonych muzułmańskich. Drugim celem tych działań było natomiast ograniczenie działalności teologów o poglądach fundamentalistycznych i ekstremistycznych, którzy za sprawą dokonywanej wykładni doktryny islamu, szerzyli postawy radykalizmu religijnego, a niekiedy wręcz inspirowali i wspierali aktywność o charakterze terrorystycznym.

³⁵ Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy prawo stanowione obejmuje dziedziny zwyczajowo związane z regulacjami prawa muzułmańskiego, np. procedura procedowania spraw przez państwowe sądy prawa muzułmańskiego. Por.: *The Legislative (Regulatory) Branch* [w:] A.F. Ansary, op. cit.

³⁶ Poniższe informacje dotyczą oczywiście prawa stanowionego przez króla. Klasyczne prawo muzułmańskie nie podlega bowiem kodyfikacji w ramach państwowych aktów prawnych i jest stosowane bezpośrednio w oparciu o je-go źródła pierwotne.

przeprowadza się debatę, a następnie głosowanie nad omawianym projektem. Dla uzyskania aprobaty projekt musi zostać przegłosowany większością 2/3 głosów, niezależnie od ilości członków Rady biorących udział w głosowaniu. Uchwałę aprobującą proponowany akt prawny przekazuje się następnie królowi. Może się jednak zdarzyć, że w pierwszym głosowaniu nad uchwałą nie uda się uzyskać wymaganej większości w Radzie Konsultacyjnej. Głosowanie powtarza się wówczas podczas następnego spotkania Rady. W sytuacji gdy ponownie nie uda się przegłosować uchwały, jej projekt, wraz ze sprawozdaniem z debat oraz wynikami głosowań należy przedstawić królowi do zapoznania. Po otrzymaniu od Rady Konsultacyjnej projektu wraz z informacją o aprobacie lub jej braku, król podejmuje decyzję, czy przekazać go pod obrady rady ministrów. Ta, w oparciu o zlecane w tym celu oceny prawne, również przeprowadza debatę nad projektem zakończoną głosowaniem. Odmienne jednak niż w przypadku głosowania w Radzie Konsultacyjnej, projekty przyjmuje się zwykłą większością głosów członków rady ministrów, jednak przy udziale co najmniej 2/3 jej całkowitego składu (w sytuacjach wyjątkowych dopuszczalna jest obecność jedynie połowy składu Rady, jednak wówczas wymagana jest większość kwalifikowana 2/3 głosów). W przypadku uzyskania pozytywnej rekomendacji przez obie rady projekt jest ponownie przedkładany królowi, który podejmuje ostateczną decyzję o jego zatwierdzeniu i przyjęciu. W sytuacji jednak, gdyby rada ministrów nie zaaprobowała projektu ocenionego uprzednio pozytywnie przez Radę Konsultacyjną, jest on przesyłany ponownie do tejże, gdzie poddawany jest drugiemu głosowaniu, którego wynik, wraz z wnioskami debaty, przesyłany jest do ostatecznego zatwierdzenia przez króla.

Jak zostało już wspomniane, ostateczne zaakceptowanie bądź odrzucenie projektu aktu normatywnego należy do prerogatyw króla, który podejmując decyzję nie jest w żadnym stopniu oficjalnie związany wskazaniem ciał kolegialnych. Po finalnym zatwierdzeniu projektu przez monarchę zostaje on przesłany do biura prawnego, gdzie opracowywana jest oficjalna redakcja regulacji oraz wprowadzającego ją dekretu królewskiego. Po uzyskaniu podpisu króla akt prawny ogłaszany jest w państwowej gazecie Umm al-Qurā, pełniącej także funkcję dziennika urzędowego Królestwa, a następnie, po upływie określonego *vacatio legis*, wchodzi w życie jako prawo powszechnie obowiązujące w państwie. Równocześnie kancelaria rady ministrów rozsyła kopie dekretu królewskiego do właściwych instytucji państwowych oraz organów sądowniczych, wraz z formalnym poleceniem jego wdrożenia i stosowania. Jeśli nowo ustanowione prawo przewiduje konieczność wydania przepisów wykonawczych, kancelaria zwraca się także do właściwych ministrów lub innych organów administracji z wnioskiem o ich opracowanie, przekazując jednocześnie odpowiednie wytyczne. Wydane

w tym trybie akty wykonawcze wymagają następnie zatwierdzenia przez radę ministrów.

3.1.5. Władza wykonawcza

Egzekutywa stanowi najważniejszą gałąź władzy w państwie saudyjskim, będąc osią jego systemu politycznego oraz głównym centrum decyzyjnym, w ramach którego zarówno wytycza się kierunki krajowej polityki, jak i dba o ich właściwą realizację. Władzę wykonawczą sprawuje przede wszystkim król, wspólnie z kierowaną przez siebie Radą Ministrów. Na szczeblu lokalnym rząd reprezentowany jest przez gubernatorów prowincji. Charakterystyczne jest też istnienie na szczeblu centralnym licznych agencji i instytucji wyspecjalizowanych, posiadających rozległe kompetencje w odniesieniu do poszczególnych sfer życia publicznego oraz sektorów gospodarki.

Zgodnie z art. 44 Podstawowej Ustawy Rządowej, król Arabii Saudyjskiej jest najwyższą instancją i arbitrem władzy w państwie. Swoje rządy ma on obowiązek sprawować na podstawie oraz w granicach norm prawa muzułmańskiego, które stanowią ramy i jedyne ograniczenie jego uprawnień jako monarchy.³⁷ Król sprawuje ogólny nadzór nad praktyką stosowania prawa, tak religijnego, jak i stanowionego, polityką państwa oraz kwestiami jego obrony. Podstawowa Ustawa Rządowa wylicza szereg prerogatyw monarszych. Król jest m.in. najwyższym dowódcą sił zbrojnych oraz posiada uprawnienia do ogłoszenia stanu nadzwyczajnego, zarządzenia powszechnej mobilizacji oraz wypowiedzenia wojny. W sytuacji zaistnienia zagrożenia dla bezpieczeństwa i integralności terytorialnej Królestwa, bezpieczeństwa i interesu jego obywateli lub ciągłości działania organów władzy, król może podjąć wszelkie nadzwyczajne środki zaradcze. Król posiada także szereg uprawnień, zarówno politycznych, jak i ceremonialnych, zwyczajowo przynależnych głowie państwa np. mianowanie ambasadorów oraz przyjmowanie listów uwierzytelniających od przedstawicieli innych państw, czy też nadawanie odznaczeń państwowych. Z mocy prawa król przewodniczy także Radzie Ministrów. W praktyce istotną funkcję w państwie pełni także każdorazowy książę koronny – następca tronu mianowany przez monarchę, w porozumieniu z najważniejszymi członkami dynastii Saudów.³⁸ Król może bowiem przekazać mu sprawowanie części swoich

³⁷ Dla podkreślenia charakteru swojej władzy, monarchowie saudyjscy w oficjalnej tytulaturze posługują się tytułem Strażnika (dosł. Sługi) Dwóch Świętych Meczetów. Taka nomenklatura wskazuje z jednej strony na służebną funkcję władcy względem Boga i religii muzułmańskiej. Z drugiej zaś stanowi wyraz dążenia Arabii Saudyjskiej, będącej miejscem narodzin islamu oraz siedzibą jego najświętszych sanktuariów, do pełnienia przewodniej roli w świecie muzułmańskim. Zob.: G. Fakkar, *Story behind the king's tittle* (online:) <https://www.arabnews.com/saudi-arabia/news/695351> [dostęp: 29.8.22].

³⁸ Art. 5 Podstawowej Ustawy Rządowej stanowi m.in., że władza królewska przypadać ma potomkom króla 'Abd al-'Azīza. Ze względu jednak na podeszły wiek pozostałych przy życiu synów króla-założyciela oraz nasilające się konflikty pomiędzy stronnictwami w ramach dynastii Saudów, w roku 2006 ówczesny król 'Abd Allah

obowiązków.³⁹ Książę koronny przejmuje także bieżący zarząd nad sprawami państwa w czasie podróży zagranicznych króla.

Rada ministrów, utworzona po raz pierwszy w roku 1953 stanowi główną instytucję władzy publicznej w Arabii Saudyjskiej. Zgodnie z art. 19 ustawy Prawo o Radzie Ministrów, z zastrzeżeniem przepisów Podstawowej Ustawy Rządowej oraz Prawa o Radzie Konsultacyjnej, rada ministrów prowadzi politykę wewnętrzną, zagraniczną, fiskalną, gospodarczą, edukacyjną i obronną oraz bieżące sprawy państwa, jak również czuwa nad ich realizacją. Rada ministrów jest najwyższą instancją nadzorczą w sprawach finansowych i administracyjnych wobec wszystkich ministerstw i instytucji rządowych. Przewodniczącym rady jest król, który kieruje jej pracami i czuwa nad prawidłową realizacją jej ustawowych celów i funkcji. Król ma też zawsze ostateczny głos w Radzie. Oprócz monarchy w skład rady ministrów wchodzi także zastępca przewodniczącego (funkcję tą pełni książę koronny), ministrowie czynni (stojący na czele ministerstw), ministrowie państwa (ministrowie bez teki)⁴⁰ oraz niektórzy doradcy królewscy. Zgodnie z art. 58 Podstawowej Ustawy Rządowej wszyscy członkowie rady ministrów są powoływani i odwoływani przez króla. W praktyce dużą część rady stanowią członkowie rodu Saudów, którzy kierują także najważniejszymi ministerstwami.

Dekretem nr A/69 z dnia 29 stycznia 2015 roku król Salman powołał do życia dwa nowe ciała kolegialne powiązane organizacyjnie z radą ministrów i będące w istocie gabinetami niższego szczebla, w ramach których prowadzi się właściwe ustalenia i podejmuje decyzje, zatwierdzane następnie jedynie przez pełny skład rządu. Są to rada do spraw polityki i bezpieczeństwa oraz rada do spraw gospodarczych i rozwoju. Obu ciałom przewodniczy książę koronny. W skład obu rad wchodzi właściwi przedmiotowo ministrowie oraz dodatkowi członkowie spośród osób pełniących kierownicze funkcje w państwie (np. szef Generalnego Zarządu Wywiadu i szef Zarządu Bezpieczeństwa Państwa w RSPB albo dyrektor Urzędu Zasobów Lokalnych i Zamówień Publicznych w RSGR).⁴¹ W związku z późnym utworzeniem w Arabii Saudyjskiej jednolitego ciała rządowego w modelu gabinetowym, istnieje w tym

powołał Radę Sukcesyjną (ar. *Hay'a al-bay'a* dosł. komitet przysięgi wierności). W jej skład wchodzi męscy przedstawiciele poszczególnych linii rodowych pochodzących od króla 'Abd al-'Azīza. Rada jest odpowiedzialna za wybór kandydata na następcę tronu saudyjskiego.

³⁹ W związku z zaawansowanym wiekiem i złym stanem zdrowia aktualnie panującego króla Salmāna, jego syn i następca tronu książę Muḥammad sprawuje liczne funkcje rządowe, pełniąc faktyczną władzę polityczną w Królestwie.

⁴⁰ Pomimo braku kierownictwa konkretnego ministerstwa ministrowie ci mogą jednak pełnić istotne dla polityki państwa funkcje. Przykładem może być minister państwa do spraw zagranicznych 'Adil al-Gubayr, były dyplomata, który odpowiada za techniczną i organizacyjną stronę saudyjskich stosunków międzynarodowych, podczas gdy kierujący ministerstwem spraw zagranicznych książę Fayṣal Āl Su'ūd wytycza i realizuje kierunki polityki zagranicznej.

⁴¹ *The Executive Branch* [w:] A.F. Ansary, op. cit.

państwie tradycja tworzenia licznych samodzielnych instytucji wyspecjalizowanych, odpowiadających za nadzór i zarząd konkretnymi sektorami gospodarki oraz obszarami stosunków społecznych. Część z nich to typowe, znane z innych krajów rządowe agencje sektorowe (np. Generalny Urząd Lotnictwa Cywilnego, Główny Urząd Ubezpieczeń Społecznych, Główny Urząd Statystyczny itd.) lub te odpowiedzialne za kwestie bezpieczeństwa (np. Główny Zarząd Wywiadu). Przed rokiem 2015 istniał także szereg dodatkowych instytucji i komitetów decyzyjnych funkcjonujących w ramach struktur administracji rządowej. Zostały one jednak zlikwidowane wraz z utworzeniem rady do spraw polityki i bezpieczeństwa oraz rady do spraw gospodarczych i rozwoju, które przejęły większość ich funkcji.

Za realizację polityki rządu na poziomie lokalnym odpowiadają gubernatorzy prowincji wraz z podległymi im urzędami. Gubernatorzy są mianowani przez króla, w większości spośród członków rodziny królewskiej. W wykonywaniu zadań z zakresu administracji rządowej podlegają oni nadzorowi i kierownictwu ze strony ministra spraw wewnętrznych. Ustawa Prawo o Prowincjach z 1993 roku zapewnia przy tym częściową decentralizację władzy, wprowadzając ograniczoną autonomię finansową i organizacyjną gubernatorów oraz podległych im urzędów prowincjonalnych.

3.1.6. Władza sądownicza i instytucje ochrony porządku publicznego

Podstawowa Ustawa Rządowa w art. 46 wskazuje, iż władza sądownicza jest niezależna, zaś sędziowie przy wydawaniu wyroków podlegają wyłącznie prawu muzułmańskiemu. Akt ten gwarantuje także każdej osobie, niezależnie od tego, czy jest ona obywatelem saudyjskim, możliwość wniesienia i rozpoznania jego sprawy przez sąd na równych zasadach, określonych przez stosowne przepisy prawa. Podstawą wszelkich rozstrzygnięć sądowych może być jedynie prawo muzułmańskie lub pozostające w nim w zgodzie akty prawne wydane przez władcę. Obecny kształt saudyjskiego modelu organizacji sądownictwa został ustanowiony w następstwie gruntownej reformy zainicjowanej w roku 2005. Podstawowym aktem prawnym regulującym strukturę i kompetencje sądów jest ustawa Prawo o Judykaturze promulgowane dekretem królewskim nr M/78 z dnia 1 października 2007 roku. Zgodnie z jej przepisami podstawową jednostką w saudyjskim systemie sądowniczym są sądy pierwszej instancji. Są one tworzone dla poszczególnych okręgów administracyjnych, w zależności od potrzeb wymiaru sprawiedliwości. W zależności od typu i wagi sprawy sądy wydają wyroki w składzie jedno- lub trzyosobowym. Wśród sądów pierwszej instancji wyróżnia się:

- sądy ogólne – właściwe we wszystkich sprawach, w których jako właściwy nie został

wyznaczony inny sąd. Co do zasady rozpoznają one majątkowe spory natury cywilnej. Sądy te są jednak także właściwe do rozpoznania jakiejkolwiek innej sprawy w sytuacji, gdy w danym okręgu administracyjnym nie ma sądu danego typu (dotyczy to zwłaszcza peryferyjnych obszarów państwa o bardzo małej gęstości zaludnienia);

- sądy karne – właściwe w sprawach o czyny stanowiące przestępstwa, zarówno w rozumieniu klasycznego prawa islamu, jak i na podstawie państwowego prawa stanowionego. W sądach tych istnieją także wydziały ds. nieletnich;
- sądy rodzinne – właściwe w sprawach stanu cywilnego oraz wszystkich sprawach o charakterze majątkowym i niemajątkowym wynikających ze stosunków prawnorodzinnych;
- sądy pracy – właściwe w sprawach sporów między pracodawcami i pracownikami oraz w sprawach dot. ubezpieczeń społecznych;
- sądy gospodarcze – właściwe przede wszystkim w sporach między przedsiębiorcami oraz sprawach upadłościowych;
- sądy egzekucyjne – właściwe do prowadzenia postępowań egzekucyjnych oraz wykonywania orzeczeń zagranicznych.

Drugi szczebel w hierarchii saudyjskich sądów powszechnych zajmują sądy apelacyjne, które pełnią rolę sądów odwoławczych. Od wyroków sądów pierwszej instancji (z wyjątkiem tzw. spraw drobnych) przysługuje środek zaskarżenia do sądu apelacyjnego. Sprawy rozpoznawane są przez składy trzyosobowe. W przypadku wyroków skazujących na karę śmierci, kary mutylacyjne i kary talionu obowiązkowym jest rozpoznanie sprawy przez sąd apelacyjny, który orzeka w składzie pięciu sędziów. Sąd apelacyjny może utrzymać w mocy zaskarżone orzeczenie lub uchylić je i rozstrzygnąć sprawę co do meritum. W przypadku najpoważniejszych uchybień możliwe jest także przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez sąd pierwszej instancji.

Na szczycie struktury sądownictwa w Arabii Saudyjskiej stoi Sąd Najwyższy. Do jego zadań należy nadzór nad prawidłowym stosowaniem prawa przez sądy krajowe oraz zapewnienie należytego wdrożenia przepisów dotyczących organizacji i funkcjonowania sądownictwa. Sąd Najwyższy rozpoznaje także środki zaskarżenia od wyroków wydanych przez sądy apelacyjne w odniesieniu do najpoważniejszych naruszeń, będąc jednak wyłącznie sądem prawa. Sąd Najwyższy obligatoryjnie rozpoznaje także rewizje od wyroków skazujących na karę śmierci, kary mutylacyjne i kary talionu, działając wówczas także jako sąd faktu i rozpoznając sprawę merytorycznie w trzeciej instancji. Sąd Najwyższy udziela także odpowiedzi na pytania prejudycjalne sędziów sądów powszechnych w sprawach, w których pojawiają się bezprecedensowe wątpliwości natury prawnej, jak również dokonuje oficjalnej

wykładni prawa oraz wydaje w tym przedmiocie uchwały wiążące sądy niższego szczebla.⁴²

Sądy procedują według dwóch aktów prawa procesowego. Są to promulgowane w dniu 25 listopada 2013 roku dekretemi królewskim nr M/1 i M/2 ustawy Kodeks postępowania przed sądami prawa muzułmańskiego oraz Kodeks postępowania karnego. Wraz z dodatkowymi przepisami wykonawczymi akty te tworzą kompleksowy system proceduralny na potrzeby postępowań prowadzonych przez saudyjskie sądy. Sędziowie saudyjscy są mianowani przez króla. Z uwagi na specyfikę saudyjskiego systemu prawnego opartego w większości na prawie muzułmańskim, stanowisko sędziowskie może objąć jedynie osoba legitymująca się stosownym wykształceniem prawno-teologicznym.

Poza systemem sądownictwa powszechnego funkcjonuje natomiast Specjalny Trybunał Karny. Jest on właściwy, na podstawie odrębnych przepisów, do rozpoznawania spraw o przestępstwa wskazane w ustawie z dnia 1 listopada 2017 roku - Prawo o zwalczaniu przestępstw terrorystycznych i finansowaniu terroryzmu. Z uwagi jednak na szczególny charakter tej instytucji oraz jej znaczenie w kontekście zasadniczego tematu niniejszego opracowania, jej organizacja i działalność zostaną szczegółowo omówione w dalszych rozdziałach.

Obok sądów powszechnych działają także w Arabii Saudyjskiej sądy administracyjne. Instytucja osobnego pionu sądownictwa administracyjnego w Królestwie nawiązuje do sięgającej czasów pierwszego państwa muzułmańskiej tradycji, zgodnie z którą każdy obywatel miał prawo zwrócić się do władcy z petycją lub skargą na działalność urzędnika. Władca taki, wzorem proroka Muhammada, zwykł wówczas bezpośrednio przyjmować w swojej kancelarii (ar. *dīwān*) petentów wnoszących zażalenia (ar. *mazālim*). Z czasem, wraz z rozwojem państw oraz oczywistym brakiem możliwości osobistego załatwienia spraw poddanych przez władcę, funkcje te przejęli wyspecjalizowani urzędnicy dworscy. We współczesnym państwie saudyjskim kompetencje w tym zakresie przekazano wyodrębnionemu pionowi władzy sądowniczej, noszącego nazwę *Dīwān al-mazālim*.⁴³ Sądy te są właściwe do rozpoznawania szerokiego wachlarza spraw, w tym m.in. uprawnień i uposażeń funkcjonariuszy publicznych, skarg na ostateczne decyzje administracyjne wydane przez organy władzy publicznej oraz skarg na bezczynność tych organów, roszczeń związanych ze

⁴² Np. uchwałą nr 40/M z dnia 2 lutego 2020 roku saudyjski Sąd Najwyższy uznał, iż w przypadku czynów uznawanych za przestępstwa przez prawo muzułmańskie, za które kara wymierzana jest na podstawie dyskrecjonalnej decyzji sędziego (czyny *ta'zīr*), nie należy stosować chłosty ale powinno się orzekać wyłącznie karę pozbawienia wolności, grzywnę lub inną karę dopuszczalną przez prawo.

⁴³ Z uwagi na specyfikę owej instytucji oraz jej ścisły związek z tradycyjną myślą polityczną islamu, nie sposób jest podać adekwatnego polskiego tłumaczenia tej nazwy, które oddawało by istotę opisywanej instytucji, zachowując jednocześnie spójność językową. Poprastać więc należy na funkcjonalnej analogii do pionu sądownictwa administracyjnego, tym bardziej, że wchodzące w jego skład instytucje orzecznicze nazwane zostały wprost sądami.

szkodami wywołanymi przez działalność organów administracji, sporów o charakterze cywilnoprawnym, gdy jedną ze stron kontraktu jest organ administracji publicznej oraz postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy publicznych. Struktura saudyjskich sądów administracyjnych jest zbliżona do hierarchicznego modelu sądów powszechnych. W pierwszej instancji sprawy rozpoznawane są przez sądy administracyjne, w drugiej zaś administracyjne sądy apelacyjne. Na czele struktury stoi Najwyższy Sąd Administracyjny.

W Arabii Saudyjskiej generalna kompetencja do prowadzenia śledztw w sprawach karnych oraz oskarżania o przestępstwa przed sądami należy do prokuratury (ar. *An-niyāba al-‘āmma*). Instytucja ta została pierwotnie utworzona w roku 1989 jako Biuro Śledztw i Oskarżenia Publicznego. Na mocy rozkazu królewskiego nr A/240 z dnia 17 czerwca 2017 roku biuro zostało przemianowane i poddane bezpośredniemu nadzorowi monarchy. Zgodnie z ustawą Prawo o Prokuraturze w jej aktualnym brzmieniu nadanym dekretem królewskim nr M/125 z dnia 7 maja 2020 roku do zadań prokuratury należy prowadzenie śledztw w sprawach karnych, wnoszenie i podtrzymywanie oskarżenia przed sądami, wnoszenie środków zaskarżenia od wyroków sądowych, nadzór nad wykonywaniem orzeczeń w sprawach karnych oraz kontrola więzień i miejsc detencji pod kątem legalności osadzeń oraz panujących warunków. Czynności śledcze pod nadzorem prokuratury prowadzi policja (właściwie: Departament Bezpieczeństwa Publicznego – ar. *Mudīriyya al-‘amn al-‘āmm*), będąca podstawową formacją powołaną do ochrony porządku publicznego oraz zwalczania przestępczości. W odniesieniu do przestępstw terrorystycznych i finansowania terroryzmu prawo saudyjskie przyznaje także uprawnienia wykrywcze i śledcze funkcjonariuszom Zarządu Bezpieczeństwa Państwa (ar. *Ri’āsa ‘amn ad-dawla*), służby specjalnej powołanej do ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Instytucja ta została powołana do życia w roku 2017 w celu konsolidacji oraz zwiększenia nadzoru nad dotychczas samodzielnymi instytucjami rządowymi zajmującymi się kwestiami bezpieczeństwa. W jej strukturach, oprócz uzbrojonych oddziałów wykorzystywanych do działań antyterrorystycznych, funkcjonuje także Główny Departament Śledczy odpowiedzialny za prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych wobec osób stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego.⁴⁴ Szczególne miejsce w strukturze saudyjskich organów ochrony porządku publicznego zajmuje Urząd do Spraw Nadzoru i Zwalczania Korupcji (ar. *Hay’a ar-raqāba wa mukāfahati-l-fisād*). Instytucja ta została utworzona w roku 2019 i posiada samodzielne

⁴⁴ Działalność tej instytucji spotyka się z krytyką społeczności międzynarodowej, gdyż oprócz zwalczania terroryzmu jest ona wykorzystywana do inwigilacji i walki z polityczną opozycją.

uprawnienia w zakresie prowadzenia postępowań karnych oraz wnoszenia i popierania przed sądem oskarżenia wobec osób dopuszczających się przestępstw korupcyjnych.⁴⁵

3.2. Państwo Katar

3.2.1. Geneza państwowości i ustroju Państwa Katar

Pod koniec wieku XVIII terytorium dzisiejszego Półwyspu Katarskiego znalazło się pod kontrolą rządzącego na Bahrajnie rodu Āl Ḥalīfa i pomimo licznych konfliktów z saudyjskim wahhabitami i innymi lokalnymi przywódcami, pozostawało pod jego zwierzchnictwem do połowy XIX wieku.⁴⁶ Obca dominacja spotkała się jednak z oporem lokalnych konfederacji plemiennych, pośród których nieformalne przywództwo sprawował ród Āl Tānī. W następstwie konfliktu zbrojnego prowadzonego w latach 1867-68, zakończonego przez interwencję sił Wielkiej Brytanii, umacniającej swoją pozycję polityczną i gospodarczą w regionie, Katar stał się częściowo niepodległym terytorium rządzonym przez szejków z dynastii Āl Tānī. W kolejnych latach terytorium Kataru znalazło się zaś w strefie wpływów Imperium Osmańskiego.⁴⁷ Po opuszczeniu Półwyspu przez wojska tureckie w roku 1916 Katar stał się formalnie protektorem Wielkiej Brytanii, która uznała władzę ‘Abd Allaha Āl Tānī jako dziedzicznego monarchy państwa i zagwarantowała mu autonomię w kwestii polityki wewnętrznej. Gdy w roku 1968 rząd brytyjski ogłosił decyzję o rezygnacji ze swojej strefy wpływów w regionie Zatoki Perskiej, rządzący Katar szejk Aḥmad przystąpił do rozmów z władcami Bahrajnu i Omanu Traktatowego (tj. dzisiejszych Zjednoczonych Emiratów Arabskich) o utworzeniu państwa federacyjnego. Po ostatecznym fiasku negocjacji w roku 1970 władca ogłosił tymczasową konstytucję oraz powołał kolegialne ciało doradcze. Pełną niepodległość Państwo Katar uzyskało w dniu 1 września 1971 roku w wyniku formalnego wypowiedzenia porozumień o protektoracie brytyjskim. Panujący szejk Aḥmad Āl Tānī przyjął wówczas monarszy tytuł emira.⁴⁸

Współczesny model polityczno-ustrojowy Państwo Katar zawdzięcza działalności emira Ḥamada, który po przejściu władzy w roku 1995 w wyniku bezkrwawego zamachu stanu, rozpoczął reformy mające unowocześnić administrację i zapewnić częściową demokratyzację życia publicznego. Przejawem tych dążeń było m.in. formalne oddzielenie finansów państwa

⁴⁵ *Prosecution Authority* [w:] A.F. Ansary, op. cit.

⁴⁶ Szerzej o historii politycznej regionu Zatoki Perskiej w okresie od XVII do XIX wieku oraz początkach rodów panujących współcześnie w omawianych państwach: J. Zdanowski, *Historia Arabii Wschodniej*, Wrocław 2008, s. 92-138.

⁴⁷ Ibid., s. 142-150

⁴⁸ D. Madeyska, *Historia współczesna świata arabskiego*, Warszawa 2008, s. 182.

od kasy dynastii panującej czy też organizacja powszechnych wyborów lokalnych.⁴⁹ 8 czerwca 2004 roku, po przyjęciu jej w referendum zorganizowanym w dniu 29 kwietnia 2003 roku, emir promulgował Stałą Konstytucję Państwa Katar. Akt ten stanowi podstawę funkcjonowania państwa, wyznacza generalne ramy działania władz publicznych oraz określa nadrzędne cele i wartości społeczne. Kontynuatorem tej linii politycznej jest panujący od 2013 roku emir Tamīm, który objął władzę po abdykacji swojego ojca.

3.2.2. Źródła prawa

System prawny Kataru ma charakter mieszany. Zgodnie z art. 1 konstytucji prawo muzułmańskie stanowi główne źródło norm prawnych w państwie. W praktyce jednak nawet obszary tradycyjnie regulowane przez klasyczne prawo religijne są przedmiotem kodyfikacji państwowej, z jednoczesnym odwołaniem w treści stosownych aktów prawnych do odpowiednich norm i reguł wykładni stosowanych na gruncie regulacji prawa muzułmańskiego. Jako przykład można wskazać tu kodeks karny z 10 maja 2004 roku, który uwzględnia zarówno czyny tradycyjnie penalizowane przez przepisy koraniczne, jak i współczesne przestępstwa nieznanne prawu religijnemu. Co przy tym interesujące, pomimo oficjalnej równości wobec prawa wszystkich osób pozostających pod jurysdykcją państwa, prawo katarskie różnicuje niekiedy sytuację prawną osoby w zależności od jej wyznania. Najlepszym przykładem tego zjawiska jest wspomniana ustawa karna, która w art. 1 stwierdza, iż przepisy prawa muzułmańskiego znajdują zastosowanie do czynów uznanych przez nie za przestępstwa, jeśli oskarżony bądź pokrzywdzony są muzułmanami. W przeciwnym razie wyrok wydany będzie wyłącznie na podstawie przepisów kodeksu, który zwiera także rozbudowaną część ogólną, zaś zawarte w niej przepisy precyzyjnie określają zasady odpowiedzialności karnej w oparciu o przesłanki strony podmiotowej i przedmiotowej. Szkoła hanbalicka prawa muzułmańskiego jest przy tym dominującą w praktyce prawa sądowego Kataru. Równocześnie jednak dopuszczalne jest sięganie po zasady wykładni innych szkół, w zależności od okoliczności sprawy lub statusu osobistego stron stosunku prawnego.⁵⁰

Konstytucja Kataru przyznaje generalną kompetencję do stanowienia prawa Radzie Konsultacyjnej, przy czym przyjęte przez nią akty wymagają aprobaty emira, który dokonuje

⁴⁹ Ibid., s. 183.

⁵⁰ Dla zilustrowania tego mechanizmu można posłużyć się przykładem kodeksu rodzinnego z dnia 29 czerwca 2006 roku. W art. 25 przewiduje on, w zgodzie z klasycznym prawem islamu, przejściową przeszkodę małżeńską w postaci pozostawiania kobiety w okresie wyczekiwania po rozwodzie lub śmierci męża. Długość tego okresu będzie natomiast ustalana w zależności od wykładni prezentowanej przez tę szkołę prawa muzułmańskiego, która znajdzie zastosowanie w konkretnym przypadku z uwagi na przynależność nupturientów.

ich formalnego ogłoszenia. Emir ma także prawo wydawania dekretów z mocą ustawy, które jednak mogą zostać następnie uchylone przez Radę Konsultacyjną.

Zgodnie z art. 6 konstytucji, umowy i inne akty prawa międzynarodowego nie są stosowane bezpośrednio i wymagają implementacji do krajowego porządku prawnego. Dokonuje jej emir w drodze dekretu. Jednak traktaty pokojowe oraz umowy międzynarodowe dotyczące terytorium państwa i jego suwerenności, a także mające wpływ na prawa obywatelskie oraz wymagające nowelizacji przepisów prawa krajowego wymagają wydania ustawy (art. 68 konstytucji).

System hierarchii źródeł prawa w Katarze kształtuje się więc następująco:

- 1) Prawo muzułmańskie (według doktryny szkoły hanbalickiej) – rozumiane jednak raczej jako ramy ogólne dla prawa stanowionego, nie zaś przepisy znajdujące bezpośrednio zastosowanie;
- 2) Konstytucja;
- 3) Umowy międzynarodowe, których ratyfikacja wymaga wydania ustawy;
- 4) Akty prawa powszechnie obowiązującego – ustawy (ar. *qānūn*) uchwalane przez Radę Konsultacyjną za zgodą emira, dekrety z mocą ustawy wydawane przez emira (ar. *marsūm bi-qānūn*) oraz ratyfikowane umowy międzynarodowe.
- 5) Akty wykonawcze – mogą przybierać różne nazwy w zależności od treści lub podmiotu wydającego (rozkaz emira, decyzja, dekret, uchwała itd.).

Konstytucja Kataru w art. 59 stanowi iż źródłem władzy jest naród, który wykonuje ją w formach przewidzianych przepisami tego aktu. W praktyce jednak, z uwagi na koncentrację władzy w rękach monarchy i organów centralnych władzy wykonawczej, a także z racji faktycznego nieistnienia instytucji przedstawicielskich, społeczeństwo ma bardzo ograniczone możliwości wpływania na bieg spraw publicznych. Art. 60 wskazuje natomiast, iż u podstaw ustroju państwa leży zasada podziału i współdziałania władz według zasad określonych w konstytucji. Wyróżnia się władze ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Konstytucja wymienia wprost emira jako głowę państwa (art. 64).

3.2.3. Władza ustawodawcza

Konstytucja w art. 61 wskazuje, iż władza ustawodawcza należy do Rady Konsultacyjnej (*Mağlis aš-šūrā*). Rozwinięciem tego przepisu jest art. 76 konstytucji, w myśl którego Rada Konsultacyjna sprawuje funkcję prawodawczą, zatwierdza budżet państwa oraz pełni nadzór nad władzą wykonawczą.

Rada liczy 45 członków, przy czym 30 z nich ma pochodzić z wyborów powszechnych, zaś pozostałych 15 jest nominowanych przez emira (dopuszczalne jest wówczas łączenie członkostwa w Radzie z pełnieniem funkcji ministra). Pomimo jednak faktu, iż ww. regulacje znajdowały się wśród przepisów konstytucji od początku jej obowiązywania, organizacja wyborów do Rady Konsultacyjnej była wielokrotnie przekładana, w wyniku czego Katarczycy po raz pierwszy wybrali swoich przedstawicieli dopiero 2 października 2021 roku.⁵¹ Do tej pory Rada pochodziła w całości z nominacji emira, zaś rozliczne przepisy konstytucji dot. porządku obrad pozostawały w praktyce martwe. Art. 104 konstytucji przyznaje emirowi uprawnienie do rozwiązania Rady Konsultacyjnej w drodze dekretu. Żaden przepis nie precyzuje przy tym w jakich sytuacjach rozwiązanie takie jest dopuszczalne, toteż należy uznać, iż jest to swoista prerogatywa głowy państwa. Emir ma jedynie obowiązek wskazać przyczynę swojej decyzji. Pewnym ograniczeniem arbitralności władcy jest zaś przepis mówiący, iż ponowne rozwiązanie Rady z tego samego powodu jest niedopuszczalne.

3.2.4. Przebieg procesu ustawodawczego

Procedura legislacyjna rozpoczyna się od przedłożenia Radzie Konsultacyjnej projektu ustawy. Zgodnie z konstytucją, inicjatywa ustawodawcza przysługuje każdemu członkowi Rady oraz radzie ministrów. W pierwszej kolejności projekt trafia do właściwej komisji wyspecjalizowanej, która formułuje ocenę proponowanej regulacji oraz sugeruje wprowadzenie ewentualnych poprawek. Następnie projekt jest przekazywany pod obrady Rady, gdzie w toku dwóch czytań może zostać uzupełniony o poprawki zaproponowane przez komisję, członków Rady lub przedstawicieli właściwego ministerstwa. Projekt taki jest następnie przekazywany radzie ministrów do zaopiniowania, by następnie powrócić do Rady Konsultacyjnej, która dokonuje jego ostatecznego przyjęcia lub odrzucenia.

Po przyjęciu projektu ustawy przez Radę Konsultacyjną jest on przekazywany emirowi, który może go ogłosić lub też odmówić jego zatwierdzenia. W drugim przypadku władca w terminie trzech miesięcy przesyła projekt wraz z pisemnym uzasadnieniem swojej decyzji do Rady Konsultacyjnej, gdzie trafia on ponownie pod głosowanie. Rada większością 2/3 głosów wszystkich członków może przełamać weto emira, co tworzy po jego stronie obowiązek zatwierdzenia i opublikowania ustawy. W szczególnie uzasadnionych przypadkach emir może

⁵¹ Rządzący przyznają jednak, iż wybory te należy traktować w kategoriach eksperymentu społecznego, zaś nowo wybrana Rada nie będzie póki co sprawowała pełni funkcji ciała parlamentarnego. Por.: A. Mills, M. Barrington, *Qatar's first legislative elections see 63.5% voter turnout*, (online:) <https://www.reuters.com/world/middle-east/qatar-holds-first-legislative-elections-2021-10-02/> [Dostęp: 30.8.22].

jednak zawiesić wejście w życie ustawy, przy czym prawo zarówno nie precyzuje, o jakie nadzwyczajne okoliczności chodzi, jak również nie określa maksymalnego terminu odroczenia wprowadzenia ustawy (art. 106 konstytucji).

Konstytucja Kataru w art. 70 daje także emirowi prawo do wydawania dekretów z mocą ustawy. Dotyczy to sytuacji nadzwyczajnych, kiedy wymagane jest podjęcie natychmiastowych działań, zaś materia, której dotyczy problem wymaga wydania przepisów rangi ustawowej. Dekret taki jest przedstawiany pod głosowanie w trakcie najbliższej sesji Rady Konsultacyjnej, która może, większością 2/3 głosów, uchylić go lub zażądać od władcy wprowadzenia poprawek we wskazanym terminie (pod sankcją utraty mocy obowiązującej). W praktyce ten tryb stanowienia prawa jest często wykorzystywany przez emirów, także w odniesieniu do przepisów, których charakter nie wskazuje na potrzebę podjęcia doraźnych działań legislacyjnych (np. Dekret o prawie telekomunikacyjnym z dnia 6 listopada 2006). To zaś, wespół z faktem, iż dotychczasowe składy Rady Konsultacyjnej pochodziły w całości z mianowania władcy, a zatem składały się z osób nieskłonnych do sprzeciwiania się linii politycznej emirów, sprawia, iż pomimo formalnych gwarancji konstytucyjnych ciężar procesu legislacyjnego jest de facto przeniesiony na monarchę i radę ministrów, od której pochodzi większość projektów promulgowanych następnie w drodze dekretu z mocą ustawy. Zważywszy na sygnalizowany uprzednio fakt traktowania przez władze Kataru pierwszych wyborów powszechnych do Rady Konsultacyjnej jako społecznego eksperymentu, należy spodziewać się, iż praktyka zastępowania ustaw dekretami będzie kontynuowana.

W myśl art. 75 konstytucji emir może zarządzić referendum w sprawach wprowadzenia regulacji prawnych dotyczących kwestii wagi państwowej. Dla przyjęcia projektu wymagana jest zwykła większość głosów. Pozytywny wynik referendum jest dla władcy wiążący.

Wszystkie akty prawne ogłaszane są w dzienniku urzędowym prowadzonym i wydawanym przez ministerstwo sprawiedliwości.

3.2.5. Władza wykonawcza

Pomimo przyjęcia zasady trójpodziału władzy oraz formalnego przekazania kompetencji ustawodawczych w ręce Rady Konsultacyjnej, władza wykonawcza stanowi oś systemu ustrojowego Kataru oraz jego główne polityczne centrum decyzyjne. Zgodnie z art. 62 konstytucji, władza wykonawcza w państwie należy do emira, który sprawuje ją przy pomocy rady ministrów.

Zgodnie z konstytucją Kataru, państwo to jest dziedziczną monarchią, w której władza przechodzi z ojca na wskazanego przez niego syna w ramach panującego rodu Āl Tānī.

Obejmując rządy nowy emir składa przed Radą Konsultacyjną uroczyste przyrzeczenie przestrzegania prawa, ochrony praworządności i działania z poszanowaniem praw i interesu obywateli. Emir jest głową państwa i przysługuje mu przywilej całkowitej nietykalności. Zgodnie z art. 67 konstytucji Kataru, emir pełni szereg funkcji stawiających go w centrum systemu politycznego państwa. Opracowuje on bowiem, przy pomocy tworzonej przez siebie rady ministrów, zasadnicze kierunki polityki państwa we wszystkich jej sferach; zatwierdza i ogłasza ustawy oraz ratyfikuje umowy międzynarodowe; tworzy, przekształca i likwiduje ministerstwa i inne organy administracji rządowej oraz określa ich funkcje i zakres działania; powołuje ciała doradcze do pomocy w nadzorze nad poszczególnymi sektorami polityki państwa; mianuje i odwołuje cywilnych funkcjonariuszy publicznych oraz nadaje stopnie wojskowe; mianuje członków misji dyplomatycznych i konsularnych oraz przyjmuje listy uwierzytelniające od przedstawicieli państw obcych; dysponuje prawem łaski oraz nadaje cywilne i wojskowe order i odznaczenia. Oprócz tego emir jest także naczelnym dowódcą sił zbrojnych, którą to funkcję wykonuje przy pomocy Rady Obronnej. Emir jest najwyższym przedstawicielem państwa w stosunkach zagranicznych oraz posiada prawo do wprowadzenia, na drodze dekretu, stanu wojennego oraz wypowiedzenia wojny.⁵²

Emir mianuje następcę tronu w porozumieniu radą rodziny panującej – konstytucyjnym organem doradczym będącym kolegiальnym ciałem składającym się z mianowanych przez władcę wpływowych przedstawicieli dynastii rządzącej. Zgodnie z art. 12 konstytucji emir może powierzyć następcy tronu część obowiązków głowy państwa. Książę koronny wykonuje także obowiązki emira w czasie jego podróży zagranicznych oraz sytuacjach niedyspozycji. W przypadku braku nominacji następcy tronu, emir w drodze dekretu może wyznaczyć swojego zastępcę spośród członków rodu panującego.⁵³ Rada rodziny panującej wskazuje zaś kandydata na emira w przypadku, gdyby panujący władca zmarł lub stał się niezdolny do sprawowania urzędu bez wyznaczenia następcy, jak również powołuje radę regencyjną w sytuacji gdy mianowany następca tronu jest małoletni.

Konstytucja Kataru w art. 120 stanowi, iż rada ministrów pomaga emirowi w wykonywaniu jego obowiązków jako głowy państwa. Zarazem jednak przepis kolejnego artykułu ustawy zasadniczej określa radę mianem najwyższej instytucji władzy wykonawczej, wskazując, iż jest ona odpowiedzialna za prowadzenie ogółu polityki wewnętrznej i zagra-

⁵² Przepis ten mówi jednak wyłącznie o wojnie obronnej, zakazując jednocześnie wprost prowadzenia wojny napastniczej.

⁵³ W związku z małoletnością wszystkich męskich potomków obecnego emira, nie wyznaczył on do tej pory oficjalnego następcy tronu, zaś obowiązki zastępcy pełni jego brat 'Abd Allah.

nicznej państwa. Zgodnie z art. 121 konstytucji, do zadań rady ministrów należy przede wszystkim opracowywanie projektów ustaw, zatwierdzanie aktów prawnych wydanych przez ministrów oraz inne organy administracji rządowej, nadzór nad wdrażaniem i stosowaniem prawa, opracowywanie projektu ustawy budżetowej oraz sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad finansami publicznymi, opracowywanie krajowych planów gospodarczych i podejmowanie środków mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W skład rady ministrów wchodzi wyłącznie ministrowie zarządzający resortami, zaś jej pracami kieruje premier, mianowany na to stanowisko przez emira. Wobec centralnej roli monarchy jego rola ma jednak charakter w dużej mierze organizacyjny i porządkowy, gdyż nie ma on szczególnego wpływu na kreowanie polityki państwa. Premier jest natomiast odpowiedzialny za przedstawienie władcy kandydatów do objęcia funkcji ministrów. Emir ma prawo powoływać i odwoływać członków gabinetu wedle swojego uznania, przy czym dymisja premiera skutkuje automatycznie odwołaniem całego rządu.⁵⁴

Z uwagi na niewielki rozmiar państwa oraz koncentrację większości jego mieszkańców w regionie stołecznym w Katarze nie istnieją rozbudowane organy terenowej administracji rządowej, zaś Rada Ministrów sprawuje bezpośrednią, scentralizowaną władzę administracyjną nad całością obszaru emiratu. Kwestiami polityki lokalnej zajmuje się powołane w tym celu ministerstwo.

3.2.6. Władza sądownicza i instytucje ochrony porządku publicznego

Art. 63 konstytucji Kataru stanowi, że władza sądownicza jest sprawowana przez sądy na zasadach określonych w ustawie zasadniczej. Funkcjonowaniu judykatury poświęcony jest rozdział 5 konstytucji. Zgodnie z zawartymi tam przepisami rządy prawa stanowią podstawę ustroju państwa, zaś honor, uczciwość i sprawiedliwość sędziów jest gwarancją praw i wolności. Sądownictwo jest niezależną gałęzią władzy publicznej, zaś niezawisli, nieusuwalni sędziowie orzekają wyłącznie na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Prawo do rozpoznania sprawy przez sąd jest gwarantowane wszystkim osobom pozostającym pod jurysdykcją państwa. Sądy katarskie wydają wyroki w imieniu emira. W Katarze nie ma przy tym wydzielonego osobnego pionu sądownictwa administracyjnego, zaś sprawy należące do tej materii rozpoznawane są przez sądy powszechne.

Struktura katarskich sądów jest regulowana przede wszystkim przez ustawę z dnia 12

⁵⁴ *The Executive Authority*, [w:] A.A. Khedr, *Qatar's Legal System, Governance and Business*, Nowy Jork 2020, (online:) <https://www.nyulawglobal.org/globalex/Qatar1.html#thevaluesofjusticeandissuanceoflaws> [dostęp: 30.8.22].

sierpnia 2003 roku o władzy sądowniczej. Zgodnie z jej art. 4 hierarchia sądów jest trzystopniowa i składa się z Sądu Pierwszej Instancji, Sądu Odwoławczego i Sądu Kasacyjnego. Z racji rozmiarów państwa oraz koncentracji większości ludności w regionie stołecznym, na każdym szczeblu struktury istnieje tylko jeden sąd i wszystkie one zlokalizowane są w stolicy przy czym w przypadku Sądu Pierwszej Instancji prawo dopuszcza utworzenie wydziałów zamiejscowych w innych miastach emiratu.

Sąd Pierwszej Instancji jest właściwy do merytorycznego rozpoznawania wszystkich spraw podlegających jurysdykcji sądowej, niezależnie od ich przedmiotu bądź stopnia złożoności.⁵⁵ W sądzie tym istnieją następujące wydziały: ds. karnych regulowanych przez przepisy prawa muzułmańskiego, ds. karnych, ds. cywilnych i gospodarczych, ds. rodzinnych, ds. spadkowych i ds. administracyjnych.

Sąd Odwoławczy rozpoznaje apelacje i inne środki zaskarżenia od wyroków i pozostałych rozstrzygnięć Sądu Pierwszej Instancji. W Sądzie tym istnieją analogiczne wydziały właściwe rzeczowo w zależności od rodzaju sprawy. Sąd Odwoławczy orzeka zawsze w składzie trzyosobowym. W przypadku wydania przez Sąd Pierwszej Instancji wyroku śmierci, jest on obligatoryjnie badany przez Sąd Odwoławczy.

Na czele struktury sądownictwa w Katarze stoi Sąd Kasacyjny. Jest to sąd prawa, który rozpoznaje nadzwyczajne środki zaskarżenia od prawomocnych wyroków Sądu Odwoławczego, którym zarzuca się najpoważniejsze naruszenia proceduralne lub błędne zastosowanie przepisów prawa. Sąd Kasacyjny sprawuje także nadzór nad stosowaniem prawa przez sądy niższych instancji oraz czuwa nad jednolitością orzecznictwa i praktyki sądowej. Sąd ten orzeka w składach pięcioosobowych. W sytuacji gdy skład orzekający dostrzega potrzebę wydania wyroku odmiennego od dotychczasowej linii orzeczniczej Sądu, może przekazać sprawę do rozpoznania przez pełny skład. Wyroki Sądu Kasacyjnego są ostateczne i nie podlegają wzruszeniu przy użyciu żadnego środka odwoławczego.

Prawo procesowe jest regulowane odrębnie w odniesieniu do typów spraw. Najbardziej spójny jest w tym zakresie Kodeks postępowania karnego z 30 czerwca 2004 roku, który reguluje całość biegu procesu, od fazy przygotowawczej, przez jurysdykcyjną, po kwestie

⁵⁵ Doniosłość sprawy ma natomiast wpływ na kształt składu sędziowskiego. W procesie karnym regułą jest bowiem wyrokowanie w składzie trzyosobowym, zaś pojedynczy sędzia orzeka w sprawach o wykroczenia. W procesie cywilnym natomiast panel trzech sędziów orzeka w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu przekracza 100.000 riali (30.000 riali w sprawach spadkowych i fundacji religijnych) oraz w innych sprawach przekazanych do jego właściwości na mocy przepisów szczególnych np. spraw upadłościowych lub dot. statusu osobistego. W pozostałych sprawach orzeka pojedynczy sędzia. W praktyce wydziały są do pewnego stopnia niezależnymi organami sądowymi i funkcjonują pod specyficznymi nazwami, w zależności od przedmiotu sprawy czy wielkości składu orzekającego.

wykonawcze. Proces cywilny natomiast regulowany jest co do zasady przez Kodeks postępowania w sprawach cywilnych i gospodarczych z dnia 17 czerwca 1990 roku, przy czym kwestie wnoszenie i rozpoznawania kasacji w tych sprawach ujęte zostały odrębnie w ustawie z dnia 5 kwietnia 2005 roku o procedurze kasacyjnej w sprawach pozakarnych.

Sprawy administracyjne, jakkolwiek rozpoznawane przez sądy powszechne, doczekały się odrębnej regulacji procesowej w postaci ustawy z dnia 26 marca 2007 o rozwiązywaniu sporów administracyjnych. Zgodnie z art. 3 teże, wydziały administracyjne sądów są właściwe w sprawach sporów pracowniczych dot. wynagrodzeń, premii i świadczeń emerytalnych; skarg na niektóre decyzje administracyjne dot. awansu lub zwolnienia pracownika oraz związanych z nimi orzeczeń dyscyplinarnych; skarg na decyzje organów administracji publicznej (jednak z wyłączeniem rozstrzygnięć emira oraz decyzji wydanych w trybie przewidzianym przez niektóre ustawy, np. o zrzeszeniach, o działalności wydawniczej, o pobycie i deportacji cudzoziemców czy o wywłaszczeniu⁵⁶); odszkodowania za niektóre skutki działania organów administracji czy też roszczeń z umów, których stroną jest organ administracji.

Ustawą z dnia 18 czerwca 2008 roku, realizując zalecenie ujęte w art. 140 konstytucji, emir powołał Najwyższy Sąd Konstytucyjny. W skład Sądu wchodzi 7 sędziów powoływanych na to stanowisko przez emira. Podstawową funkcją tego sądu jest orzekanie o zgodności ustaw i innych aktów prawa stanowionego z konstytucją. Wniosek o zbadanie konstytucyjności kwestionowanego przepisu może zostać złożony przez sąd powszechny, który powziął w tym przedmiocie wątpliwość podczas rozpoznawania sprawy, bądź też przez uczestnika procesu sądowego, który w jego trakcie zgłosi tego rodzaju zastrzeżenie. W przypadku stwierdzenia przez sąd niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu, wraz z publikacją wyroku traci on moc obowiązującą. Jeśli za niezgodny z konstytucją zostanie uznany przepis karny, wydane na jego podstawie wyroki stają się nieważne z mocy prawa i są traktowane jako niebyłe. Oprócz kontroli konstytucyjności prawa Najwyższy Sąd Konstytucyjny rozstrzyga także spory o właściwość między sądami powszechnymi, oraz te, które ujawnią się w trakcie wykonywania wyroków sądowych zawierających sprzeczne lub wykluczające się rozstrzygnięcia. Na wniosek premiera lub przewodniczącego Rady Konsultacyjnej Sąd dokonuje także oficjalnej wykładni obowiązujących przepisów prawa, w sytuacji, gdy powstanie rozbieżność w praktyce ich stosowania.

⁵⁶ Taki zakres wyłączeń stanowi więc wymierne ograniczenie prawa do sądu w sprawach dot. sfer aktywności najbardziej podatnych na naruszenia przez władze praw i wolności obywatelskich, co zresztą często ma w praktyce miejsce w Katarze.

Centralnym organem ochrony praworządności w Katarze jest prokuratura, będąca niezależną, samodzielną instytucją powołaną do ścigania przestępstw oraz strzeżenia przestrzegania prawa. Katarska prokuratura posiada generalną kompetencję do prowadzenia śledztw w sprawach karnych oraz formułowania oskarżenia o przestępstwa i podtrzymywania go przed sądami wszystkich instancji. Prokuratura posiada także liczne kompetencje w zakresie inicjowania i udziału w postępowaniach pozakarnych (np. w sprawach opiekuńczych lub upadłościowych) oraz nadzoru nad prawidłowością funkcjonowania zakładów karnych i innych miejsc detencji oraz sierocińców. Nad codziennym bezpieczeństwem obywateli czuwa podległy ministerstwu spraw wewnętrznych Departament Bezpieczeństwa Policji⁵⁷ (ar. *Al-faz 'a*), która prowadzi także niektóre czynności wykrywcze i dochodzeniowe. W przypadku przestępstw o charakterze terrorystycznym zadania śledcze realizuje częściowo także Urząd Bezpieczeństwa, łączący funkcje służby wywiadowczej oraz centralnej agencji bezpieczeństwa wewnętrznego.

3.3. Państwo Kuwejt

3.3.1. Geneza państwowości i ustroju Państwa Kuwejt

W pierwszej połowie XVIII wieku terytorium dzisiejszego Kuwejtu pozostawało pod kontrolą tzw. Emiratu Banī Hālid, zajmującego rozległe tereny na wschodzie Półwyspu Arabskiego. W roku 1718 miejscowe rody wybrały na swojego zwierzchnika Šabāḥa bin Ġābira, który sprawował władzę w charakterze lokalnego namiestnika. W roku 1752, w następstwie umowy zawartej z władcą państwa Banī Hālid, Kuwejt został niezależnym szejkanatem, w którym władzę sprawowali członkowie rodu nazwanego od imienia założyciela Āl Šabāḥ. Zapoczątkowany w drugiej połowie XVIII wieku rozkwit gospodarczy Kuwejtu, związany z rozwojem handlu morskiego w regionie, uczynił z tego państwa lokalne centrum życia gospodarczego. Kuwejt słynął wówczas jako miejsce budowy najlepszych łodzi oraz ośrodek połowu i handlu naturalnymi perłami.⁵⁸

W obawie przed politycznymi i terytorialnymi zakusami Imperium Osmańskiego, w roku 1899 rządzący Kuwejtem Mubārak Āl Šabāḥ zawarł z przedstawicielem Wielkiej Brytanii umowę o jej protektoracie nad szejkanatem. Odkrycie bogatych złóż ropy naftowej przysporzyło państwu znacznych dochodów, dzięki czemu począwszy od przełomu lat 40. i 50. możliwe było prowadzenie na szeroką skalę gruntownego programu modernizacji kraju i jego infrastruktury. Formalną niepodległość Kuwejt uzyskał w roku 1961, a panujący wówczas ‘Abd

⁵⁷ W Katarze policyjne służby drogowa i prewencyjno-kryminalna istnieją bowiem jako odrębne instytucje.

⁵⁸ J. Zdanowski, op. cit., s. 93-98,

Allah przyjął monarszy tytuł emira.⁵⁹ W latach 60. i 70. Kuwejt ze swoją liberalną, postępową polityką społeczną był w świecie arabskim liderem w zakresie wolności i swobód obywatelskich, jak również stanowił ważny ośrodek intelektualny i kulturowy. Jeszcze w roku 1961 emir ‘Abd Allah rozpisał wybory do konstytuancy, która następnie opracowała projekt ustawy zasadniczej, promulgowanej w dniu 11 listopada 1962 roku. Konstytucja ta, pomimo faktu dwukrotnego zawieszenia przez emira w latach 1976 i 1986 oraz irackiej okupacji w latach 1990-91, skutkującej ucieczką emira i czasową zmianą ustroju, obowiązuje do dzisiaj, stanowiąc podstawy funkcjonowania państwa i jego naczelných instytucji.⁶⁰

3.3.2. Źródła prawa

Artykuł 2 konstytucji Kuwejtu stanowi, iż oficjalną religią państwa jest islam, zaś prawo muzułmańskie stanowi podstawę wszelkiej legislacji. W rzeczywistości jednak przepis ten ma wydźwięk w dużej mierze symboliczny, gdyż system prawny Kuwejtu ma w zdecydowanej większości charakter świecki, z dominującą rolą prawa stanowionego w modelu francuskim, w procedurze ustawodawczej z udziałem parlamentu i głowy państwa. Normy religijne znajdują bezpośrednie zastosowanie praktycznie wyłącznie w odniesieniu do prawa rodzinnego, przy czym nawet wówczas podstawą orzekania jest państwowa ustawa – Kodeks rodzinny z roku 1984.⁶¹ Pozostałe gałęzie prawa, w różnym stopniu inspirowane normami klasycznego prawa islamu, są już w całości kodyfikowane w formie powszechnie obowiązujących aktów prawnych, które stanowią wyłączną podstawę prawną do orzekania przez sądy.

Art. 6 konstytucji stanowi iż Kuwejt jest państwem demokratycznym. Suwerenem i źródłem władzy jest naród, który wykonuje ją w formach przewidzianych przez przepisy ustawy zasadniczej. Z uwagi na względnie silną pozycję egzekutywy oraz ograniczony zakres możliwych przestrzeni partycypacji politycznej, społeczeństwo kuwejskie ma w istocie ograniczone możliwości wpływania na bieg spraw publicznych. Niemniej jednak, z racji długiej tradycji konstytucyjnej oraz istnienia w pełni obieralnego ciała ustawodawczego, Państwo Kuwejt może poszczycić się najwyższym w regionie współczynnikiem demokratyzacji życia publicznego.⁶² Art. 50 konstytucji wskazuje, iż system rządów zbudowany jest na zasadzie podziału i kooperacji poszczególnych władz. Wyróżnia się władze ustawodawczą, wykonawczą

⁵⁹ D. Madeyska, op. cit., s. 176.

⁶⁰ J. Crystal, *Kuwait*, [w:] H.C. Metz (red.), *Persian Gulf States country studies*, Waszyngton 1994, s. 84-85

⁶¹ W praktyce sądowej odrębne przepisy stosuje się w sprawach dot. wyznawców islamu (z dodatkowym uwzględnieniem doktryny sunnickiej i szyickiej) oraz niemuzułmanów.

⁶² Zarówno wg wskazań Democracy Index, jak i rankingu Freedom House, Kuwejt jest klasyfikowany jako częściowo wolny i częściowo demokratyczny. Jest to zatem jedyne spośród opisywanych państw regionu, które nie zostało uznane za autorytarny reżim niegwarantujący wolności i praw obywatelskich swoim mieszkańcom.

i sądowniczą. Konstytucja wymienia emira jako głowę państwa (art. 64) oraz sytuuje go zarówno jako organ władzy wykonawczej, jak i prawodawczej.

Konstytucja Kuwejtu stanowi, iż władza ustawodawcza jest wykonywana przez emira i parlament - Zgromadzenie Narodowe, przy czym zasadnicza odpowiedzialność za opracowywanie i ustalanie brzmienia aktów prawnych leży po stronie organu kolegialnego, podczas gdy emir, co do zasady, jedynie zatwierdza regulacje i dokonuje ich formalnej promulgacji. W szczególnych sytuacjach emir ma także prawo wydawania dekretów z mocą ustawy, które jednak wymagają następczego zatwierdzenia przez Zgromadzenie Narodowe. Dekrety te nie mogą także naruszać postanowień konstytucji oraz założeń ustawy budżetowej.

Zgodnie z art. 70 Konstytucji, umowy i inne akty prawa międzynarodowego wymagają ratyfikacji drodze dekretu monarszego. Traktaty pokojowe, umowy sojusznicze oraz umowy międzynarodowe dotyczące terytorium państwa, jego zasobów naturalnych i kwestii suwerenności, a także praw obywatelskich, jak również umowy dot. handlu międzynarodowego, transportu przez terytorium państwa i pobytu w nim obcokrajowców oraz te, które wiążą się z wydatkami nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej lub wymagające nowelizacji przepisów prawa krajowego podlegają ratyfikacji w drodze ustawy.

System hierarchii źródeł prawa w Kuwejcie kształtuje się następująco:

- 1) Prawo muzułmańskie (według doktryny szkoły malickiej⁶³) – formalnie najwyższe prawo i źródło krajowej legislacji, w rzeczywistości dorobek prawa islamu stanowi raczej kulturową tradycję i ideowe podwaliny pod wykładnię świeckiego prawodawstwa;
- 2) Konstytucja;
- 3) Umowy międzynarodowe, których ratyfikacja wymaga wydania ustawy;
- 4) Akty prawa powszechnie obowiązującego – ustawy (ar. *qānūn*) uchwalane przez Zgromadzenie Narodowe za zgodą emira, dekrety z mocą ustawy wydawane przez emira (ar. *marṣūm bi-qānūn*) oraz ratyfikowane umowy międzynarodowe.
- 5) Akty wykonawcze – mogą przybierać różne nazwy w zależności od treści lub podmiotu wydającego (rozkaz emira, decyzja, dekret, uchwała itd.).

3.3.3. Władza ustawodawcza

Konstytucja w art. 51 wskazuje, iż władza ustawodawcza należy do jednoizbowego parlamentu - Zgromadzenia Narodowego (*Mağlis al-'umma*) oraz emira. Rozwinięciem tego

⁶³ Przy czym nawet w zakresie prawa rodzinnego, a więc jedyne będącego regulowanym przez zasady prawa religijnego, stosuje się odrębne reguły wykładni dla sunnitów i szyitów.

przepisu jest art. 76 konstytucji, w myśl którego dla ustanowienia prawa rangi ustawowej niezbędne jest przyjęcie go przez Zgromadzenie Narodowe oraz zatwierdzenie przez emira.

Zgromadzenie Narodowe jest, co do zasady, ciałem pochodzącym z wyborów powszechnych. Zasada ta doznaje jednak częściowego ograniczenia w związku z treścią art. 80 konstytucji. Stanowi on bowiem, iż Zgromadzenie liczy 50 członków wybieranych w powszechnych, bezpośrednich i tajnych wyborach.⁶⁴ Równocześnie jednak ci spośród członków rady ministrów, którzy nie zostali wybrani do Zgromadzenia, wchodzi z mocy prawa w jej skład jako dodatkowi członkowie. W rzeczywistości więc liczba członków ciała może różnić się pomiędzy kadencjami izby. Co przy tym istotne, członkowie rządu powoływani są przez emira, przez co może on częściowo wpływać na rozkład sił w Zgromadzeniu. Zabezpieczeniem przed próbą ingerencji przez emira w działalność legislatywy jest natomiast przepis art. 56 in fine konstytucji, zgodnie z którym liczba ministrów nie może przekraczać 1/3 liczby członków parlamentu.⁶⁵

Art. 107 konstytucji uprawnia emira do rozwiązywania Zgromadzenia Narodowego w drodze dekretu. Konstytucja nie wymienia przy tym sytuacji, w których rozwiązanie izby jest dopuszczalne. Emir ma jedynie obowiązek wskazać przyczynę swojej decyzji. Zabezpieczeniem przed arbitralnymi decyzjami władcy jest zaś przepis mówiący, iż ponowne rozwiązanie Zgromadzenia z tego samego powodu jest niedopuszczalne, jak również nakładający na emira obowiązek rozpisania nowych wyborów w terminie dwóch miesięcy, pod rygorem nieważności decyzji o rozwiązaniu izby.

Oprócz funkcji stricte ustawodawczej, parlament kuwejcki sprawuje nadzór nad działaniem rządu i ministrów, którzy ponoszą odpowiedzialność za działania kierowanych przez siebie resortów. Zgromadzenie Narodowe może wręcz przegłosować, większością ogółu członków (z wyłączeniem ministrów, którzy nie biorą udziału w głosowaniu), wotum nieufności wobec konkretnego ministra, który wówczas z mocy prawa odwoływany jest ze stanowiska. Możliwość ta nie dotyczy jednak premiera, choć w tym przypadku konstytucja

⁶⁴ Powszechny charakter wyborów jest jednak pośrednio limitowany przez przepisy ustawy nr 35 z roku 1962 o wyborach członków Zgromadzenia Narodowego, które przyznaje prawo wyborcze jedynie osobom posiadającym obywatelstwo od urodzenia oraz tym, od których naturalizacji minęło co najmniej 20 lat. W Kuwejcie zamieszkuje jednak znacząca populacja (szacunki mówią nawet o 100.000) tzw. *bidūn* – bezpaństwowców (oraz ich potomków), którzy w latach 60. w wyniku specyficznych uwarunkowań społeczno-politycznych nie nabyli obywatelstwa nowo utworzonego państwa. Kuwejckie prawo o obywatelstwie jest przy tym tak skonstruowane, że osoby te, pomimo formalnego uprawnienia, praktycznie nie mogą liczyć na naturalizację, mimo iż zamieszkują od pokoleń terytorium emiratu. W konsekwencji są oni pozbawieni nie tylko praw wyborczych, ale także wszelkich praw obywatelskich, w tym prawa do korzystania z podstawowych świadczeń opieki społecznej.

⁶⁵ W czerwcu roku 2022 Zgromadzenie liczyło 62 członków, w tym 16 członków gabinetu (z czego 4 zostało uzyskało mandat w wyborach).

kuwejcka przewiduje inne, osobliwe rozwiązanie. W sytuacji bowiem utraty przez szefa rządu zaufania parlamentu, może on przyjąć, przy zachowaniu analogicznych wymagań co do niezbędnej większości, stosowną uchwałę, która następnie przedkładana jest emirowi. Władca może wówczas podjąć jedną z dwóch decyzji – zdymisjonować premiera bądź rozwiązać Zgromadzenie Narodowe i rozpisać nowe wybory. Gdyby jednak nowo utworzona izba ponownie przegłosowała uchwałę o braku porozumienia z szefem rządu, traci on z mocy prawa swój urząd, co skutkuje zarazem dymisją całej rady ministrów.

3.3.4. Przebieg procesu ustawodawczego

Zasady procesu prawodawczego są w Kuwejcie regulowane na poziomie konstytucyjnym oraz przez przepisy ustawy nr 12 z roku 1963 – regulamin wewnętrzny Zgromadzenia Narodowego. Procedura legislacyjna rozpoczyna się od przedłożenia przewodniczącemu izby projektu ustawy. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje emirowi, członkom Zgromadzenia oraz radzie ministrów. W pierwszej kolejności projekt jest analizowany na forum właściwej komisji wyspecjalizowanej, która może zasugerować naniesienie poprawek. Następnie projekt jest przekazywany pod obrady plenarne Zgromadzenia. Podczas pierwszego czytania członkowie izby mogą wyrażać opinie o projekcie oraz zgłaszać propozycje poprawek, które są następnie z osobna poddawane pod głosowanie. Drugie czytanie odbywa się, co do zasady, nie wcześniej niż cztery dni po zakończeniu pierwszego. Polega ono na dyskusji i głosowaniu nad całością projektu w kształcie nadanym na poprzednim etapie prac. Do przyjęcia projektu wymagana jest bezwzględna większość głosów przy obecności co najmniej połowy składu izby. Po przyjęciu projektu ustawy przez Zgromadzenie Narodowe jest on przekazywany emirowi, który w ciągu trzydziestu dni może go zatwierdzić lub zawetować. W szczególnych przypadkach Zgromadzenie może większością głosów wszystkich członków skrócić termin do podjęcia przez emira ww. decyzji do siedmiu dni. Jeśli w przewidzianym czasie władca nie podejmie żadnego działania, ustawę uważa się za przyjętą. Jeśli jednak emir odmówi podpisania ustawy (co uczynić powinien w formie dekretu), zwraca ją, wraz z pisemnym uzasadnieniem swojej decyzji do Zgromadzenia Narodowego celem ponownego rozpatrzenia. Jeśli w powtórzonym głosowaniu izba większością 2/3 głosów wszystkich członków ponownie przyjmie ustawę, emir ma obowiązek podpisać ją i ogłosić w terminie 30 dni. W razie braku uzyskania wymaganej większości głosowanie powtarza się jednorazowo w czasie kolejnej sesji parlamentu. Ustawy wchodzi w życie po ich opublikowaniu w rządowej gazecie *Al-Kuwayt al-yawm*, pełniącej także funkcję dziennika urzędowego.

3.3.5. Władza wykonawcza

Pomimo faktycznego rozdziału władzy oraz prawnych mechanizmów kontroli i nadzoru Zgromadzenia Narodowego nad działalnością rządu, z uwagi na szerokie uprawnienia emira w kreowaniu kierunków polityki państwa oraz dużej samodzielności gabinetu i bezpośredniego udziału jego członków w pracach parlamentu, egzekutywa pełni rolę głównego ośrodka decyzyjnego w Kuwejcie. Zgodnie z art. 52 konstytucji, władza wykonawcza sprawowana jest przez emira, rząd i wchodzących w jego skład ministrów.

Zgodnie z art. 4 konstytucji Kuwejtu, państwo to jest dziedziczną monarchią rządzoną przez władcę należącego do dynastii Āl Šabāh w linii potomków emira Mubāraka. Przed objęciem tronu emir podczas specjalnego posiedzenia składa przed Zgromadzeniem Narodowym przyrzeczenie, w którym ślubuje przestrzegać konstytucji oraz stać na straży suwerenności państwa oraz praw i wolności jego obywateli. Emir pełni funkcję głowy państwa i jest w pełnieniu swojej funkcji nietykalny. W porównaniu jednak z innymi monarchiami regionu, emir Kuwejtu ma ograniczony wpływ na bieżącą politykę państwa, gdyż zadania te realizuje za pośrednictwem mianowanych przez siebie ministrów. Poza wzmiankowanym udziałem w procesie stanowienia prawa oraz mianowaniem członków gabinetu, konstytucja pośród uprawnień i zadań emira wymienia stanowienie, w drodze dekretu, przepisów wykonawczych pozwalających na pełne i niezakłócone wdrożenie i stosowanie regulacji ustawowych; stanowienie, w drodze dekretu, przepisów o organizacji pracy i kontroli nad działalnością organów administracji, dla zagwarantowania ich funkcjonowania w zgodzie z obowiązującym prawem; mianowanie i odwoływanie cywilnych i wojskowych funkcjonariuszy publicznych, powoływanie członków misji dyplomatycznych i konsularnych oraz przyjmowanie listów uwierzytelniających od przedstawicieli państw obcych; dysponowanie prawem łaski⁶⁶ i nadawanie odznaczeń.

Jako naczelny dowódca sił zbrojnych, emir nadaje stopnie wojskowe. Monarcha posiada także uprawnienie do wprowadzenia, w drodze dekretu stanu wojennego, przy czym decyzja ta wymaga zatwierdzenia, w ciągu 15 dni, przez Zgromadzenie Narodowe, które decyduje w tej materii większością ogólnej liczby głosów. Dalsze obowiązywanie stanu wojennego jest przedmiotem głosowania izby nie rzadziej niż co trzy miesiące. Podobnie jak w przypadku emira Kataru, władca Kuwejtu posiada prerogatywę wypowiedzania wojny obronnej, przy jednoczesnym konstytucyjnym zakazie prowadzenia wojny ofensywnej. W praktyce prowadzenie polityki obronnej oraz nadzór zwierzchni nad siłami zbrojnymi należy

⁶⁶ Zgodnie z tym przepisem monarcha może darować karę jedynie aktem indywidualnym, gdyż amnestia generalna może być wprowadzona jedynie w drodze ustawy.

do konstytucyjnego organu kolegialnego, jakim jest Najwyższa Rada Obronna.

W celu zagwarantowania zachowania ciągłości władzy, konstytucja w art. 4 nakłada na emira obowiązek wyznaczenia następcy tronu nie później niż w ciągu roku od objęcia tronu. Co istotne, nominacja taka musi zostać zaaprobowana przez Zgromadzenie Narodowe, które podczas nadzwyczajnego posiedzenia, większością głosów wszystkich członków izby, udziela kandydatowi na księcia koronnego swoistego wotum zaufania, co jest praktyką unikatową w skali regionu. W przypadku zaś nieuzyskania poparcia dla mianowanego kandydata na następcę tronu, emir wskazuje co najmniej trzy osoby spośród członków dynastii i wówczas to Zgromadzenie Narodowe decyduje, który z nich zostanie dziedzicem tronu.

Zasadą jest, iż następca tronu wykonuje obowiązki emira w czasie nieobecności tegoż w państwie. Gdyby jednak książę koronny nie był w stanie tego uczynić, monarcha może wyznaczyć, w drodze dekretu, swojego zastępcę, wraz ze wskazaniem zakresu powierzonych mu do pełnienia obowiązków. Co ciekawe, jeśli nominowany jest ministrem lub członkiem Zgromadzenia Narodowego, na czas sprawowania urzędu nie może wykonywać uprawnień związanych z piastowanym stanowiskiem.

W myśl art. 123 konstytucji Kuwejtu rada ministrów sprawuje kontrolę i nadzór nad interesami państwa, a także prowadzi jego politykę i dba o jej prawidłową realizację. Rada sprawuje również nadzór nad działalnością organów administracji. Bardziej szczegółowo o zakresie kompetencji gabinetu stanowią natomiast przepisy jej regulaminu wewnętrznego, wskazując, iż sprawowanie przez nią władzy wykonawczej w państwie polegać ma m.in. na wytyczaniu zasadniczych kierunków polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz opiniowaniu dotyczących ich propozycji przedstawionych przez poszczególnych ministrów, opiniowaniu projektów aktów prawnych przyjętych przez Zgromadzenie Narodowe przed przedłożeniem ich do zatwierdzenia przez emira, opracowywaniu projektów aktów prawnych, w tym ustawy budżetowej, akceptacji treści traktatów i umów międzynarodowych przed przedłożeniem ich do ratyfikacji przez emira, rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych pomiędzy ministrami, rozpoznawaniu skarg i zażaleń na działalność centralnych organów administracji publicznej czy wreszcie także udzielaniu odpowiedzi na interpelacje Zgromadzenia Narodowego w przedmiocie realizacji polityki państwa. Takie zakreślenie kompetencji rady ministrów wskazuje wyraźnie, iż jest ona centralnym ośrodkiem decyzyjnym w zakresie prowadzenia polityki państwa i spraw publicznych, pozostawiając w tym zakresie emirowi jako formalnej głowie państwa funkcje w istocie symboliczne i ceremonialne.

Zgodnie z art. 127 konstytucji pracami rady kieruje premier, który odpowiada także za koordynację działalności poszczególnych ministrów. Za działania rządu ponosi on

bezpośrednią odpowiedzialność polityczną przed monarchą. Mimo iż skład kuwejckiego gabinetu nie jest w żaden sposób odzwierciedleniem wyniku wyborów do ciała ustawodawczego, art. 57 konstytucji przewiduje, iż wraz z uformowaniem nowego składu parlamentu następuje utworzenie nowego rządu. Odbywa się to dwustopniowo. W pierwszej kolejności emir, po konsultacjach ze Zgromadzeniem Narodowym desygnuje premiera, powierzając mu utworzenie rządu, a następnie w oparciu o przedstawione rekomendacje mianuje ministrów. Niezależnie od uprawnień parlamentu do wyrażania wotum nieufności wobec członków rządu, emir może dymisjonować ich według uznania. Rezygnacja bądź dymisja premiera pociąga za sobą odwołanie całej Rady Ministrów. W skład rady ministrów wchodzi zarówno ministrowie zarządzający resortami, jak i tzw. ministrowie państwa, którzy kierują działem administracji publicznej nieprzypisanym do żadnego z ministerstw. Powszechną praktyką jest natomiast sprawowanie przez tę samą osobę kilku funkcji ministerialnych, w tym również resortowej i nieresortowej.

Istotną rolę w bieżącym funkcjonowaniu rady ministrów spełnia Krajowa Izba Obrachunkowa (ar. *Dīwān al-muḥāsaba*). Jest to konstytucyjny organ łączący w sobie funkcje doradcze i kontrolne, który czuwa nad prawidłowością planowania i wydatkowania finansów publicznych. Jakkolwiek Izba od strony organizacyjnej powiązana jest ze Zgromadzeniem Narodowym, to jednak bierze także czynny udział w pracach rady ministrów, na potrzeby której sporządza analizy, oceny, raporty i przeprowadza kontrole w podmiotach biorących udział w dysponowaniu pieniędzmi publicznymi. Przy radzie ministrów działają także kolegalne ciała opiniotawcze i doradcze o charakterze eksperckim, które mają wpływ na kształtowanie polityki gospodarczej i społecznej (np. Najwyższa Rada ds. Ropy Naftowej odpowiada za opracowywanie założeń krajowej polityki surowcowej itd.).

Kuwejt podzielony jest na 6 guberni, zarządzanych przez gubernatorów mianowanych przez emira, często spośród członków dynastii panującej. Gubernator jest przedstawicielem rządu centralnego i odpowiada za realizację jego polityki na podległym mu obszarze. Gubernatorzy realizują także zadania z zakresu zapewniania usług publicznych oraz pośredniczą w kontaktach z organami centralnymi. Gubernatorów w ich działaniach wspierają rady guberni, których członkowie pochodzą z nominacji i które pełnią funkcję sygnalizacyjno-doradczą. W porównaniu z pozostałymi państwami regionu, w Kuwejcie relatywnie dużo kompetencji z zakresu administracji lokalnej przekazane zostało natomiast w ręce Rady Miejskiej Kuwejtu - kolegalnego ciała o charakterze częściowo samorządowym. W skład Rady wchodzi 10 członków pochodzących z wyborów powszechnych oraz 6 członków mianowanych przez emira. Pomimo ulokowania rady w strukturach administracji okręgu stołecznego,

obejmuje ona swoją właściwością cały obszar państwa. Rada Miejska posiada kompetencje decyzyjne i nadzorcze w zakresie niektórych usług publicznych (np. gospodarka odpadami i oczyszczanie miasta), kwestiach planistyczno-urbanistycznych (opracowywanie planów zagospodarowania, wydawanie pozwoleń budowlanych) czy kontroli przestrzegania przepisów sanitarno-epidmiologicznych. Rada nominuje też spośród swoich członków delegatów do rad guberni.⁶⁷

3.3.6. Władza sądownicza i instytucje ochrony porządku publicznego

Zgodnie z art. 53 konstytucji Kuwejtu władza sądownicza jest sprawowana przez sądy, które wykonują ją w granicach określonych w ustawie zasadniczej oraz w imieniu emira. Konstytucja poświęca relatywnie niewiele miejsca kwestii judykatury, zawierając w tej materii jedynie ogólne przepisy o charakterze gwarancyjnym. Zgodnie z zawartymi tam regulacjami, sprawiedliwość jest jednym z filarów społeczeństwa kuwejskiego, zaś godność i uczciwość sędziowska stanowią fundament oraz gwarancją praw i wolności obywatelskich. Konstytucja stanowczo podkreśla przy tym niezależność sądownictwa oraz samodzielność i niezawisłość osób sprawujących urząd sędziowski. Prawo każdego człowieka do jawnego rozpoznania sprawy przez sąd jest również gwarantowane konstytucyjnie.

Ogólne regulacje dotyczące struktury sądów w Kuwejcie zawiera ustawa z dnia 18 marca 1990 roku o systemie sądownictwa. Zawarte w niej przepisy przewidują trzystopniowy model organizację sądów powszechnych, na który składają się sąd ogólny i sądy karne, będące sądami pierwszej instancji, Sąd Odwoławczy i Sąd Kasacyjny.

Sądy pierwszej instancji są właściwe do merytorycznego rozpoznawania wszystkich spraw podlegających jurysdykcji sądowej, niezależnie od ich przedmiotu bądź stopnia złożoności. Dzielą się one na sądy karne oraz sąd ogólny, właściwy rzeczowo we wszystkich pozostałych sprawach, w tym administracyjnych. O ile przy tym ustawa o systemie sądownictwa przewiduje utworzenie sądu karnego pierwszej instancji w każdej guberni państwa to już w kwestii innego rodzaju spraw zakłada, że będą one rozpoznawane przez jeden sąd ogólny. W praktyce sąd ten, oprócz centralnej siedziby, posiada kilka wydziałów terenowych, zwłaszcza ds. rodzinnych. Sądy karne orzekają w składzie jednoosobowym, sąd ogólny zaś, co do zasady, w trzyosobowym.

Sąd Odwoławczy rozpoznaje apelacje i inne środki zaskarżenia od wyroków i pozostałych rozstrzygnięć sądów pierwszej instancji. W Sądzie tym istnieją analogiczne

⁶⁷ *The Municipality* [w:] A.A. Khedr, *Kuwaiti Legal System and Legal Research*, Nowy Jork 2019, (online:) <https://www.nyulawglobal.org/globalex/Kuwait1.html> [Dostęp: 31.8.22].

wydziały właściwe rzeczowo w zależności od rodzaju sprawy. Sąd Odwoławczy orzeka zawsze w składzie trzyosobowym. Prawo sądowe ogranicza jednak możliwość zaskarżenia wyroków pierwszoinstancyjnych w sprawach mniejszej wagi, zarówno cywilnych, jak i karnych.⁶⁸

Na czele struktury sądownictwa w Kuwejcie stoi Sąd Kasacyjny, określany niekiedy mianem sądu najwyższego. Jest to sąd prawa, który rozpoznaje nadzwyczajne środki zaskarżenia od prawomocnych wyroków Sądu Odwoławczego, dotkniętych rażącymi naruszeniami prawa procesowego i materialnego. Jakkolwiek wyroki tego sądu nie stanowią oficjalnej wykładni prawa i nie są wiążące dla sądów niższych instancji, w praktyce są one traktowane jako punkt odniesienia i wzorzec interpretacji przepisów ustawowych. Sąd Kasacyjny orzeka w składzie pięcioosobowym, jednak możliwe jest przekazanie sprawy do rozpoznania przez panel jedenastu sędziów wówczas, gdy podstawowy skład dostrzega potrzebę od odstąpienia od dotychczas przyjmowanej linii orzeczniczej.

Prawo proceduralne jest w Kuwejcie regulowane odrębnie kilkoma aktami prawnymi. Zasadnicze ustawy procesowe to Prawo o postępowaniu i wyrokach w sprawach karnych z roku 1960 roku oraz Kodeks postępowania w sprawach cywilnych i gospodarczych z roku 1980. Oprócz tego funkcjonują także inne akty rangi ustawowej, regulujące konkretne zagadnienia procesowe takie jak dopuszczalność i przebieg procedury odwoławczej, postępowanie w sprawach mniejszej wagi czy postępowanie w sprawach administracyjnych.

Wykonując zalecenie ujęte w art. 173 konstytucji, w roku 1973 powołano do życia Sąd Konstytucyjny jako organ władzy sądowniczej wyłącznie uprawniony do badania zgodności z konstytucją aktów prawnych i innych regulacji krajowych. W skład sądu wchodzi 7 członków, wybieranych na to stanowisko przez Najwyższą Radę Sądownictwa spośród najbardziej doświadczonych i cieszących się najwyższym autorytetem sędziów sądów powszechnych wyższego szczebla. Co ciekawe, jest to jedyny organ władzy sądowniczej w państwie, do którego nominacja wymaga posiadania obywatelstwa kuwejckiego.⁶⁹

W przypadku stwierdzenia niezgodności badanej regulacji z ustawą zasadniczą, Sąd Konstytucyjny może wydać wyrok, który pozbawia kwestionowany przepis mocy obowiązującej. Wniosek o kontrolę konstytucyjności mogą przedłożyć sądy powszechne, które powezmą w tym zakresie wątpliwości w toku rozpoznawania sprawy. Strona procesowa może także w toku postępowania zasygnalizować taką potrzebę sądowni, zaś w przypadku odmowy,

⁶⁸ Ibid., *The Judicial Structure and Courts System*.

⁶⁹ Z uwagi na liczebność obywateli w stosunku do ogółu mieszkańców kraju oraz niewystarczające możliwości kadrowe, część sędziów orzekających w kuwejckich sądach rekrutowana jest spośród posiadających odpowiednie wykształcenie i kwalifikacje obywateli innych państw arabskich.

zaskarżyć owo rozstrzygnięcie do Sądu Konstytucyjnego, który ocenia zasadność skargi oraz doniosłość jej przedmiotu i w zależności od powyższych ustaleń oddala ją bądź rejestruje celem właściwego rozpoznania merytorycznego. Wniosek o kontrolę konstytucyjności przepisu prawa krajowego może złożyć także Rada Ministrów oraz Zgromadzenie Narodowe. Od 2014 roku dopuszczalne jest także wnoszenie indywidualnych skarg przez każdego, kto uważa, że jego prawa i wolności konstytucyjne zostały naruszone.⁷⁰

Unikatową instytucją w kuwejckim modelu sądowniczym jest Sąd Bezpieczeństwa Państwowego. Sąd ten jest właściwy w sprawach o przestępstwa o charakterze politycznym i terrorystycznym mające wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Nie jest to instytucja stała, gdyż powołuje się go każdorazowo na wniosek prokuratury, gdy zachodzi potrzeba przeprowadzenia postępowania w sprawie o wymienione, najpoważniejsze przestępstwa godzące w bezpieczeństwo publiczne. W jego skład wchodzi trzech sędziów wskazanych przez ministerstwo sprawiedliwości i powoływanych w drodze dekretu przez emira. Sąd ten, oprócz funkcji orzeczniczej, pełni też częściowo funkcje organu śledczego, zaś jego wyroki są ostateczne i nie podlegają zaskarżeniu.

Instytucją odpowiedzialną w Kuwejcie za prowadzenie dochodzeń w sprawach karnych oraz formułowanie i podtrzymywanie oskarżenia przed sądami jest prokuratura. Nie jest ona jednak organem samodzielnym, gdyż funkcjonalnie związana jest ze strukturami władzy sądowniczej, zaś podstawą jej funkcjonowania są przepisy części 4 ustawy o systemie sądownictwa. Prokuratorzy są jednak w pełnieniu swoich funkcji niezależni i nie podlegają merytorycznemu nadzorowi ze strony sądów lub innych organów władzy publicznej. Oprócz tradycyjnych czynności śledczych oraz oskarżycielskich, kuwejccy prokuratorzy mają także uprawnienia do prowadzenia kontroli w więzieniach i innych miejscach, w których wykonywane są wyroki w sprawach karnych.

Podległa ministerstwu spraw wewnętrznych policja jest instytucją odpowiedzialną za przestrzeganie prawa oraz ochronę porządku publicznego. W ramach struktur policyjnych funkcjonują departamenty dochodzeniowo-śledcze, która prowadzą czynności wykrywcze i procesowe na potrzeby postępowań karnych nadzorowanych przez prokuraturę. W Kuwejcie działa także Urząd Bezpieczeństwa Państwa – służba specjalna wykonująca zadania z zakresu

⁷⁰ Ścieżka ta jest jednak w praktyce mocno ograniczona z uwagi na wymogi formalne skargi. Musi ona bowiem zostać podpisana przez trzech prawników akredytowanych przy Sądzie. Wymagane jest także opłacenie wadium w wysokości 5.000 dinarów (ok. 75.000 zł). Skarga taka przechodzi następnie etap kontroli wstępnej, gdzie oceniana jest powaga i doniosłość zaskarżonej regulacji. Por.: F. Almutairi, *The Kuwaiti Constitutional Court and its Role in Protecting the Fundamental Liberties*, [w:] A. Schoeller-Schletter (red.), *Constitutional Review in the Middle East and North Africa*, Baden-Baden 2021, s. 137-160.

wywiadu oraz ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, która bierze czynny udział w ujawnianiu i ściganiu przestępstw o charakterze terrorystycznym.

3.4. Królestwo Bahrajnu

3.4.1. Geneza państwowości i ustroju Bahrajnu

Historia państwowości współczesnego Bahrajnu sięga drugiej połowy XVIII wieku i jest ściśle powiązana z rodem Āl Ḥalīfa, który od tego czasu po dziś dzień sprawuje władzę w tym wyspiarskim państwie. Archipelag mieszczący dzisiejsze Królestwo Bahrajnu, wcześniej pozostający pod zwierzchnictwem perskim, trafił we władanie protoplasty dynastii Āl Ḥalīfa – Aḥmada w roku 1783, który jednak na co dzień rezydował na terytorium dzisiejszego Kataru. Na stałe na Bahrajnie osiedlił się dopiero jego syn Salmān. Pomimo wewnętrznych sporów dynastycznych oraz zewnętrznego zagrożenia ze strony sił perskich, saudyjskich wahhabitów czy wreszcie Imperium Osmańskiego, rodzina Āl Ḥalīfa utrzymała władzę przez cały XIX wiek.⁷¹ W latach 1880 i 1892 rządzący państwem szejk ‘Īsā zawarł dwa traktaty o protektoracie z Wielką Brytanią, które pomimo formalnego panowania monarchy, de facto oddawały jej większość władzy nad Bahrajnem. Strategiczne położenie wyspy spowodowało, iż stała się ona siedzibą głównego rezydenta brytyjskiego w regionie Zatoki Perskiej oraz główną bazą królewskiej marynarki wojennej.

Począwszy od lat 50. XX wieku kolejni władcy Bahrajnu, dzięki dochodom z eksploatacji złóż ropy naftowej, przeprowadzali szereg reform gospodarczych i społecznych, a równocześnie podejmowali próby uniezależnienia się od dominacji brytyjskiej. Ostatecznie Bahrajn uzyskał pełną niepodległość w roku 1971, pod rządami władcy, który przyjął tytuł emira. W roku 1973 weszła w życie pierwsza konstytucja oraz rozpisano wybory do parlamentu, jednak w wyniku niepokojów wewnętrznych wywołanych przez inspirowanych przez Iran miejscowych szyitów (stanowiących większość mieszkańców), ustawa zasadnicza została zawieszona, a emir powrócił do autorytarnego modelu rządów. Do poważnych reform doszło wraz z objęciem tronu przez emira Ḥamada, który w roku 2002 przyjął tytuł królewski, przywrócił obowiązywanie konstytucji oraz zarządził wybory do parlamentu i rad lokalnych.⁷²

Bahrajn jako jedyny spośród arabskich monarchii regionu Zatoki Perskiej był świadkiem masowych niepokojów społecznych w przebiegu tzw. Arabskiej Wiosny. Choć nie przyniosły one zmian w strukturze władzy, wpłynęły na zaostrenie polityki państwa wobec ruchów opozycyjnych względem rządów dynastii panującej, czego przejawem były między

⁷¹ J. Zdanowski, op. cit., s. 92-154.

⁷² D. Madeyska, op. cit., s. 179-181.

innymi dokonane w 2017 roku poprawki do konstytucji rozszerzające jurysdykcję sądów wojskowych na sprawy osób podejrzewanych o działalność terrorystyczną.⁷³

3.4.2. Źródła prawa

Konstytucja Bahrajnu w art. 2 wskazuje islam jako religię państwową, uznając prawo muzułmańskie za główne źródło prawa stanowionego. Podobnie jak ma to miejsce w Katarze, system prawny Bahrajnu ma charakter w dużej mierze świecki, zaś materia tradycyjnie regulowana przez klasyczne prawo religijne jest ujmowana w ramy państwowych regulacji ustawowych. Sądy religijne orzekają jedynie w prawach rodzinnych.⁷⁴

Konstytucja stanowi, iż władzę ustawodawczą sprawuje bikameralny parlament – Zgromadzenie Narodowe, które opracowuje i przyjmuje projekty aktów normatywnych, oraz król, który projekty te zatwierdza i ogłasza. Kompetencja do ratyfikowania umów międzynarodowych przysługuje królowi, który czyni to w drodze dekretu, a następnie oficjalnie obwieszcza ten fakt obu izbom Zgromadzenia Narodowego. Traktaty pokojowe, umowy sojusznicze oraz umowy międzynarodowe dotyczące terytorium państwa, jego zasobów naturalnych i kwestii suwerenności, a także praw obywatelskich, jak również umowy dot. handlu międzynarodowego, transportu przez terytorium państwa i pobytu w nim obcokrajowców oraz te, które wiążą się z wydatkami nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej lub wymagające nowelizacji przepisów prawa krajowego wymagają dla ratyfikacji wydania ustawy.⁷⁵

System hierarchii źródeł prawa w Królestwie Bahrajnu kształtuje się następująco:

- 1) Prawo muzułmańskie (co do zasady wg tradycji sunnickiej, z pomocniczą rolą wykładni szyickiej) – nominalnie najwyższe źródło prawa krajowego;
- 2) Konstytucja;
- 3) Umowy międzynarodowe, których ratyfikacja wymaga wydania ustawy;
- 4) Akty prawa powszechnie obowiązującego – ustawy (ar. *qānūn*) uchwalane przez Zgromadzenie Narodowe w porozumieniu z królem, dekrety z mocą ustawy wydawane przez króla (ar. *marsūm bi-qānūn*) oraz ratyfikowane umowy międzynarodowe.

⁷³ *Bahrain: Constitutional Amendment Allows Military Trials of Civilians*. Library of Congress, 2017 (online: <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2017-03-22/bahrain-constitutional-amendment-allows-military-trials-of-civilians/>) [dostęp: 30.8.22]

⁷⁴ Prawo rodzinne jest zarazem skodyfikowane w formie ustawy, przy czym przy jego stosowaniu, w zależności od przynależności religijnej stron, sędzia sięga po wykładnię szkoły malikickiej w przypadku sunnitów oraz dżafaryckiej w przypadku szyitów.

⁷⁵ *The Legislature* (w:) A. Al Doseri, E. Jawaheri, *The Legal System of the Kingdom of Bahrain*, Nowy Jork 2018, (online: <https://www.nyulawglobal.org/globalex/Bahrain1.html#legi>) [dostęp: 30.8.2022].

- 5) Akty wykonawcze – mogą przybierać różne nazwy w zależności od treści lub podmiotu wydającego (rozkaz królewski, decyzja, dekret, uchwała itd.).

3.4.3. Władza ustawodawcza

Konstytucja Królestwa Bahrajnu w art. 1 lit. d określa je jako państwo demokratyczne oraz wskazuje na naród jako suwerena i źródło władzy. Art. 32 lit. a stanowi natomiast, że system rządów zbudowany jest na zasadzie trójpodziału władzy na legislatywę, egzekutywę i judykatywę, które współpracują ze sobą wg zasad określonych w ustawie zasadniczej. Konstytucja wymienia króla jako głowę państwa, symbol jedności narodowej oraz strażnika rządów prawa (art. 33 lit. a i b).

Zgromadzenie Narodowe jest bikameralnym parlamentem składającym się z pochodzącej z nominacji monarszej Rady Konsultacyjnej (izba wyższa) oraz wybieranej w wyborach powszechnych Rady Reprezentantów (izba niższa). Obie izby liczą po 40 członków i obradują równocześnie, przy czym wyznacznikiem terminów obrad jest harmonogram sesji Rady Reprezentantów. Kadencja parlamentu trwa 4 lata. Zgodnie z konstytucją, król posiada uprawnienie do rozwiązywania Rady Reprezentantów po uprzedniej konsultacji z jej przewodniczącym, przewodniczącym Rady Konsultacyjnej oraz po zasięgnięciu opinii Sądu Konstytucyjnego. Król ma przy tym obowiązek przedstawić uzasadnienie swojej decyzji oraz nie może ponownie rozwiązać izby z tego samego powodu. Teoretycznym zabezpieczeniem przed arbitralnością rozstrzygnięć królewskich jest obowiązek przeprowadzenia nowych wyborów nie później niż w terminie 4 miesięcy od rozwiązania Rady Reprezentantów, pod rygorem jej automatycznej restytucji. Równocześnie jednak konstytucja daje królowi możliwość odstąpienia od rozpisania wyborów w wyjątkowych sytuacjach, jeśli w ocenie rady ministrów ich przeprowadzenie nie jest możliwe.

Rada Reprezentantów posiada najszerze uprawnienia spośród wszystkich tego rodzaju organów w regionie jeśli chodzi o wpływ na kształt rządu oraz kontrolę jego działalności. Ministrowie ponoszą odpowiedzialność za pracę podległych im resortów przed izbą, która może kierować w tym zakresie zapytania i interpelacje, jak również udzielić, na wniosek co najmniej dziesięciu członków, większością 2/3 ogólnej liczby głosów, wotum nieufności wobec konkretnego ministra, który wówczas z mocy prawa odwoływany jest ze stanowiska. Identycznie jednak jak w Kuwejcie procedura ta nie dotyczy premiera. Analogiczne jest tu także uprawnienie władcy do zdymisjonowania szefa rządu bądź rozwiązania Zgromadzenia

Narodowego⁷⁶ z wyłączeniem jednak obligatoryjnego pozbawienia stanowiska premiera przy ponownej rezolucji parlamentu o niemożliwości współpracy. Rada może powołać ze swojego grona komisję śledczą do zbadania dowolnej sprawy pozostającej w gestii jej uprawnień, zaś wezwani na jej posiedzenie ministrowie i inni funkcjonariusze publiczni mają obowiązek złożyć zeznania oraz przedłożyć żądane dokumenty.

3.4.4. Przebieg procesu ustawodawczego

Inicjatywa ustawodawcza przysługuje królowi, radzie ministrów oraz członkom obu izb parlamentu. Proces ustawodawczy jest w większości regulowany wprost postanowieniami konstytucji. Projekt ustawy jest każdorazowo redagowany na poziomie rządu. Jeśli bowiem inicjatywa ustawodawcza pochodzi od parlamentarzysty, jego propozycja jest w pierwszej kolejności omawiana na forum właściwej komisji wyspecjalizowanej w ramach danej izby, zaś po uzyskaniu aprobaty przekazuje się ją radzie ministrów celem przygotowania projektu aktu. Zasadnicze prace ustawodawcze prowadzone są już na forum parlamentu. W przypadku obu izb dla ważności przyjętych rozstrzygnięć wymagana jest bezwzględna większość głosów przy obecności ponad połowy jej członków, o ile przepis szczególny nie wymaga uzyskania większości kwalifikowanej. W przypadku równej liczby głosów przyjmowany jest taki wynik, za którym w głosowaniu opowiedział się przewodniczący izby.

W pierwszej kolejności projekt ustawy rozpoznawany jest przez Radę Reprezentantów, która może go przyjąć lub odrzucić w całości, albo zaproponować poprawki. Niezależnie od podjętej decyzji projekt trafia następnie pod obrady Rady Konsultacyjnej, która także może w głosowaniu przyjąć lub odrzucić projekt lub zgłosić propozycje poprawek, jak również odrzucić poszczególne poprawki wprowadzone uprzednio przez izbę niższą. Za każdym razem kiedy izba wyższa nie zaaprobuje projektu w kształcie przekazanym jej przez Radę Reprezentantów (a więc zarówno gdy odrzuci projekt, wprowadzi poprawki własne albo odrzuci poprawki wcześniejsze), jest on ponownie poddawany pod obrady izby niższej. Jeśli ta zaakceptuje w całości projekt w otrzymanym kształcie, jest on przekazywany premierowi celem przedłożenia do podpisania przez króla. Może się jednak zdarzyć, że Rada Reprezentantów, nie mogąc wprowadzić kolejnych poprawek do projektu, będzie optowała za odrzuceniem którejkolwiek z poprawek wprowadzonych przez Radę Konsultacyjną bądź też wręcz powrotu do projektu w brzmieniu pierwotnie przez siebie uchwalonym. W takiej sytuacji jest on po raz drugi przedkładany izbie wyższej, która może

⁷⁶ Z zastrzeżeniem wspomnianego obowiązku rozpisania nowych wyborów pod sankcją przywrócenia urzędowania rozwiązanej izby.

zaakceptować go albo podtrzymać swoje wcześniejsze stanowisko. W drugim przypadku przeprowadza się wspólne posiedzenie całego parlamentu pod kierownictwem przewodniczącego Rady Reprezentantów, w czasie którego dyskutowane są kwestie sporne. Debata kończy się wspólnym głosowaniem nad projektem, zaś dla jego przyjęcia wymagana jest większość zwykła przy jednoczesnym braku określania koniecznego kworum.

Projekt ustawy przyjęty przez parlament jest w terminie dwóch tygodni przekazywany premierowi celem przedłożenia do zatwierdzenia przez króla. Monarcha może wówczas zaaprobować ustawę oraz nakazać jej ogłoszenie, jak również zawetować projekt i przekazać go do ponownego rozpoznania obu izbom parlamentu. Brak decyzji króla skutkuje z mocy prawa wejściem życie przepisów ustawy, przy czym konstytucja przyznaje mu długi, bo aż sześciomiesięczny okres na podjęcie decyzji. Do przełamania weta monarchy potrzebne jest uzyskanie w obu izbach większości 2/3 głosów całości ich składów, co skutkuje powstaniem po stronie króla obowiązku promulgowania ustawy w terminie jednego miesiąca. Konstytucja Bahrajnu przewiduje także, że król, przed przyjęciem ustawy, może skierować ją do Sądu Konstytucyjnego, celem zbadania zgodności jej przepisów z ustawą zasadniczą. Alternatywnie monarcha może zaś, w przypadku ustaw lub innych kwestii wagi państwowej, zarządzić referendum, którego wynik jest wiążący dla władz. Nie ma przy tym ograniczeń co do minimalnej ilości biorących udział w takim referendum oraz wymagań co do konkretnej większości. Wszystkie akty prawne ogłaszane są w dzienniku urzędowym prowadzonym i wydawanym przez ministerstwo informacji.

3.4.5. Władza wykonawcza

Bahrajn jest państwem o najszerszym wśród monarchii regionu zakresie uprawnień parlamentu. Jednocześnie jednak, z racji faktu mianowania połowy jego członków przez króla, oraz jego uprawnienia do rozwiązania izby pochodzącej z wyborów powszechnych, nie budzi wątpliwości, że dominującą władzą w państwie jest egzekutywa, zaś ciało ustawodawcze może korzystać ze swoich szerokich uprawnień wyłącznie wówczas, gdy cieszy się w tym zakresie poparciem panującego władcy. Zgodnie z art. 32 lit. b konstytucji, władza wykonawcza sprawowana jest przez króla, radę ministrów oraz wchodzących w jej skład ministrów.

Art. 1 lit. b konstytucji wskazuje, że Królestwo Bahrajnu jest dziedziczną monarchią konstytucyjną. Władza królewska ma przechodzić z ojca na najstarszego syna poczynawszy od panującego obecnie króla Ĥamada, przy czym władca może wyznaczyć innego spośród swoich męskich potomków jako kandydata do objęcia tronu, z zachowaniem przepisów specjalnego dekretu regulującego zasady dziedziczenia. Obejmując rządy monarcha składa przed

Zgromadzeniem Narodowym obietnicę przestrzegania konstytucji i innych praw królestwa, stania na straży praw i wolności jego mieszkańców, oraz ochrony jego niepodległości i nienaruszalności jego terytorium.

Król jest nominalną głową państwa, obrońcą religii i gwarantem społecznej jedności. Jego osoba jest nietykalna. Król Bahrajnu sprawuje władzę zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem mianowanych przez siebie ministrów, którzy ponoszą przed nim pełną odpowiedzialność polityczną zarówno indywidualnie, jak też kolegialnie, jako rada ministrów. Poza wzmiankowanym udziałem w procesie stanowienia prawa oraz mianowaniem członków gabinetu, przepisy konstytucji przyznają królowi liczne uprawnienia polityczne i ceremonialne, w tym przede wszystkim stanowienie, w drodze dekretu, przepisów wykonawczych w celu zapewnienia prawidłowego stosowania regulacji ustawowych oraz przepisów regulujących funkcjonowanie organów administracji publicznej, mianowanie i odwoływanie cywilnych i wojskowych funkcjonariuszy publicznych, powoływanie członków misji dyplomatycznych i konsularnych oraz przyjmowanie listów uwierzytelniających od przedstawicieli państw obcych, dysponowanie indywidualnym prawem łaski⁷⁷, przewodniczenie pracom Najwyższej Rady Sądownictwa oraz mianowanie sędziów, nadawanie odznaczeń i tytułów honorowych. Król jest także naczelnym dowódcą armii - Sił Obronnych Bahrajnu, które pozostają pod jego bezpośrednim zwierzchnictwem. Monarcha, wzorem swoich odpowiedników w Kuwejcie i Katarze ma wyłączne uprawnienie do wypowiedzenia wojny obronnej, przy czym decyzja ta wymaga zatwierdzenia przez Zgromadzenie Narodowe. Król może natomiast samodzielnie ogłosić stan wyjątkowy lub stan wojenny na okres do trzech miesięcy, i dopiero jego przedłużenie wymaga uzyskania zgody parlamentu⁷⁸.

Podczas podróży zagranicznych króla jego obowiązki wykonuje mianowany następca tronu. W sytuacjach szczególnych monarcha może jednak w tym celu wydać stosowny dekret, w którym wyznaczy osobę pełniącą czasowo obowiązki głowy państwa. Tak samo jak w Kuwejcie, jeśli nominowany jest ministrem lub członkiem Zgromadzenia Narodowego, jego dotychczasowe uprawnienia ulegają zawieszeniu.

W myśl art. 47 lit. a konstytucji Bahrajnu, rada ministrów czuwa nad realizacją interesów państwa, wytycza kierunki oraz realizuje jego politykę, a także sprawuje zwierzchni nadzór nad działalnością organów administracji rządowej. Pracami rady kieruje premier, który przewodniczy jej posiedzeniom, realizuje jej uchwały oraz koordynuje prace ministerstw.

⁷⁷ Wzorem Kuwejtu, amnestia generalna w prawie Bahrajnu także dopuszczalna jest jedynie na drodze ustawy.

⁷⁸ Przy czym do podjęcia takiej decyzji wymagana jest jedynie zwykła większość głosów oraz nie ma określonego kworum.

Gabinet jest powoływany w całości przez króla, każdorazowo wraz z rozpoczęciem kadencji parlamentu.⁷⁹ Prawo nie nakłada na monarchę obowiązku prowadzenia konsultacji lub zasięgania czyjejkolwiek opinii w przedmiocie kandydata na premiera, jak również zaproponowanego przez niego składu rządu. Art. 46 konstytucji przewiduje jednak unikatową procedurę wyrażania przez Radę Reprezentantów swego rodzaju wotum zaufania wobec powołanej rady ministrów. W terminie bowiem 30 dni od zaprzysiężenia przed królem, premier prezentuje na posiedzeniu izby niższej parlamentu program polityczny, ta zaś w ciągu kolejnych 30 dni przeprowadza głosowanie, w którym większością wszystkich głosów aprobuje rządowy plan lub odrzuca go wraz z żądaniem wprowadzenia do niego zmian. Premier ma wówczas 21 dni na przedstawienie nowego programu politycznego. Jeśli Rada ponownie odrzuci go większością 2/3, skutkuje to z mocy prawa dymisją rady ministrów oraz ponownym wszczęciem procedury jej powołania. W przypadku jednak ponownego dwukrotnego nieudzielenia wotum zaufania nowemu rządowi, decyzja o jego dymisji należy do króla, który może także postanowić o rozwiązaniu Rady Reprezentantów.

Niezależnie od uprawnień parlamentu do wyrażania wotum nieufności wobec członków rządu, król może wedle uznania dokonywać zmian personalnych w radzie ministrów. Rezygnacja bądź dymisja premiera pociąga za sobą odwołanie całej rady.

3.4.6. Władza sądownicza i instytucje ochrony porządku publicznego

Konstytucja Bahrajnu zawiera niewiele przepisów dotyczących władzy sądowniczej, które mają charakter ogólnych klauzul gwarancyjnych oraz zawierają dyspozycje do uregulowania konkretnych zagadnień na drodze zwykłego ustawodawstwa. Podobnie jak ma to miejsce w ustawach zasadniczych Kataru i Kuwejtu, także konstytucja Bahrajnu mówi o niezależności sądownictwa i zakazie wpływania na jego rozstrzygnięcia przez pozostałe organy władzy. Konstytucja określa także uczciwość i niezawisłość sędziowską mianem podstaw władzy oraz gwarancją praw wolności. Ustawa zasadnicza Bahrajnu przewiduje istnienie osobnych pionów sądownictwa powszechnego i wojskowego oraz Sądu Konstytucyjnego.

Podstawowym aktem regulującym ustrój sądów w Bahrajnie jest ustawa z dnia 23 października 2002 roku o władzy sądowniczej. Przewiduje ona istnienie odrębnych pionów

⁷⁹ Prawo nie limituje jednak ilości kadencji premiera i ministrów, w wyniku czego od uzyskania niepodległości rządem królestwa kierowały zaledwie dwie osoby: Ĥalīfa ibn Salmān, stryj obecnie panującego króla Ĥamada, który po śmierci premiera w roku 2020 powołał na jego miejsce swojego syna i następcę tronu, księcia Salmāna. Kierownictwo najważniejszych resortów jest także powierzane członkom dynastii panującej.

sądownictwa powszechnego – cywilnego⁸⁰ i religijnego. Wśród sądów cywilnych wyróżnia się wyższy i niższy sąd cywilny, będące sądami pierwszej instancji, Najwyższy Cywilny Sąd Odwoławczy oraz Sąd Kasacyjny.

W sądach pierwszej instancji funkcjonują wydziały karny, cywilny⁸¹, gospodarczy, pracy oraz wykonawczy. O tym, który sąd jest właściwy do rozpoznania sprawy w pierwszej instancji mówią przepisy ustaw procesowych cywilnej i karnej, przy czym ogólną zasadą jest, że sprawy mniej doniosłe (tak cywilne, jak i karne) rozpoznaje w składzie jednoosobowym niższy sąd cywilny, podczas gdy w sprawach poważniejszych wyrok wydaje trzosobowy skład sędziowski wyższego sądu cywilnego. W wyższym sądzie cywilnym działają także wydziały ds. administracyjnych. Ustawa o władzy sądowniczej przewiduje istnienie przynajmniej jednego sądu każdego rodzaju w stolicy kraju, jednak daje także możliwość utworzenia, w zależności od potrzeb, kolejnych sądów w poszczególnych okręgach administracyjnych. Środki odwoławcze od wyroków wydanych przez niższe i wyższe sądy cywilne rozpoznaje Najwyższy Cywilny Sąd Odwoławczy. Jest on zlokalizowany w stolicy kraju i obejmuje swoją właściwością miejscową całe jego terytorium. Sądy cywilne rozpoznają także sprawy z zakresu prawa rodzinnego, jeśli stronami są niemuzułmanie.

Sądy religijne zajmują się wyłącznie sprawami rodzinnymi, jeśli co najmniej jedna ze stron jest wyznawcą islamu. Sądy te dzielą się na pierwszoinstancyjne niższe i wyższe sądy prawa muzułmańskiego oraz Najwyższy Sąd Odwoławczy Prawa Muzułmańskiego. Zgodnie z ustawą o władzy sądowniczej, w sądach tych działają odrębne wydziały dla spraw sunnitów i szyitów. Niższy sąd prawa muzułmańskiego rozpoznaje w pierwszej instancji sprawy o świadczenia alimentacyjne i sprawy dot. opieki i kurateli nad małoletnimi. Wydaje także poświadczenia dziedziczenia oraz inne dokumenty i zaświadczenia w sprawach regulowanych przepisami prawa religijnego (status osobisty, fundacje religijne itd.). W pozostałych sprawach właściwy w pierwszej instancji jest wyższy sąd prawa muzułmańskiego, zaś odwołania od rozstrzygnięć rozpoznaje każdorazowo Najwyższy Sąd Odwoławczy Prawa Muzułmańskiego.

Na czele struktury sądownictwa w Bahrajnie stoi Sąd Kasacyjny. Pomimo jego formalnego umiejscowienia w strukturze sądów cywilnych, jest on także właściwy do rozpoznawania środków zaskarżenia dot. wyroków wydanych przez sądy prawa religijnego. Sąd Kasacyjny jest sądem prawa i rozpoznaje nadzwyczajne środki odwoławcze od

⁸⁰ Ustawa posługuje się terminem *madaniyy*, który może być tłumaczony na wiele sposobów, w zależności od kontekstu użycia, np. prawo *cywilne*, prawa *obywatelskie*, ustawodawstwo *świeckie*, osoba *cywilna* (nie-wojskowy). W odniesieniu do omawianego pionu sądownictwa chodzi właśnie o odróżnienie go od równolegle istniejących, w ramach systemu państwowego, sądów prawa muzułmańskiego.

⁸¹ Tu w znaczeniu odnoszącym się do stosunków cywilnoprawnych.

prawomocnych wyroków drugoinstancyjnych. Dopuszczalność zaskarżania wyroków oraz procedurę rozpoznawania spraw przez ten organ regulują przepisy odrębnej ustawy z 20 kwietnia 1989 roku – prawo o Sądzie Kasacyjnym. Zasadą jest, że kasacja może dotyczyć jedynie wyroków wydanych z naruszeniem prawa lub wydanych pomimo wystąpienia okoliczności skutkujących nieważnością postępowania. Wyjątkiem od tej reguły jest natomiast obligatoryjna rewizja przez Sąd Kasacyjny wyroków orzekających karę śmierci. Rozstrzygnięcia Sądu Kasacyjnego są ostateczne i nie podlegają dalszemu zaskarżeniu.

Jednym z następstw masowych protestów, które ogarnęły Bahrajn na fali wydarzeń Arabskiej Wiosny, było powołanie przez króla w dniu 15 marca 2011 roku specjalnego, doraźnego sądu do przeprowadzenia procesów aktywistów politycznych oraz osób organizujących demonstracje, oskarżonych o terroryzm polityczny i działalność antypaństwową. Zgodnie z przepisami, sąd ten orzekał w mianowanym przez dowódcę Sił Obronnych trzyosobowym składzie, któremu przewodniczył sędzia wojskowy, zaś akt oskarżenia kierował i popierał wojskowy prokurator. Działalność tego sądu spotkała się z szeroką krytyką międzynarodowej opinii publicznej, toteż już pod koniec czerwca tego samego roku król przekazał sądom powszechnym kompetencję do rozpoznania apelacji od wyroków wydanych przez Sąd Bezpieczeństwa Narodowego.⁸²

Ustawą z dnia 18 września 2002 roku powołano do życia Sąd Konstytucyjny jako najwyższy organ władzy sądowniczej w Królestwie, odpowiedzialny za kontrolę zgodności prawa stanowionego z przepisami ustawy zasadniczej. W skład Sądu wchodzi siedmiu sędziów, powoływanych przez króla na pięcioletnią, jednokrotnie odnawialną kadencję. W odróżnieniu jednak od sędziów sądów powszechnych, których nominacja jest poprzedzona wydaniem opinii przez Najwyższą Radę Sądownictwa, mianowanie członków Sądu Konstytucyjnego jest wyłączną prerogatywą monarchy, który nie ma w tym zakresie obowiązku przeprowadzania konsultacji. Nominowani nie muszą być nawet czynnymi sędziami. Prawo przewiduje jedynie, by byli to osoby o odpowiednich kwalifikacjach, wykonujące zawód prawniczy od co najmniej 15 lat.⁸³ Sąd Konstytucyjny prowadzi zarówno uprzednią, jak i następczą kontrolę zgodności norm prawa powszechnie obowiązującego z ustawą zasadniczą. Kontrola uprzednia

⁸² *Bahrain's Human Rights Crisis*, Human Rights Watch 2011 (online:) <https://www.hrw.org/news/2011/07/05/bahraains-human-rights-crisis> [dostęp: 30.8.22].

⁸³ Podobnie jak w Kuwejcie, sędziowie w Bahrajnie nie muszą być obywatelami tego państwa, ale mogą pochodzić także z innych krajów arabskich. W przypadku Królestwa zasada ta rozciąga się także na sędziów Sądu Konstytucyjnego. Owa zależność tego sądu od króla, wspólnie z ograniczonymi możliwościami samoorganizacji swojej pracy, jest często podnoszona jako zarzut pod adresem jego faktycznej niezależności. Por.: S. Waheedi, *Guarantees and Challenges of Judicial Independence: The Constitutional Courts of Kuwait and Bahrain as Case Studies* [w:] A. Schoeller-Schletter (red.), *Constitutional Review in the Middle East and North Africa*, Baden-Baden 2021, s. 61-76.

dokonywana jest na wniosek króla, przed podpisaniem przez niego projektu ustawy przyjętej przez parlament. Kontrola następcza prowadzona jest w odniesieniu do aktu już obowiązującego, na wniosek premiera, przewodniczących izb parlamentu lub sądów.

Wzorem modelu kuwejckiego, za prowadzenie dochodzeń w sprawach karnych oraz oskarżanie przed sądami odpowiada umiejscowiona w strukturach sądownictwa prokuratura. Na jej czele stoi prokurator generalny, zaś nadzór nad wykonywaniem obowiązków przez prokuratorów sprawuje minister sprawiedliwości. Oprócz udziału w postępowaniach karnych, prokuratorzy w Bahrajnie kontrolują więzienia i inne miejsca, w których wykonywane są wyroki w sprawach karnych oraz informują ministra sprawiedliwości o ujawnionych nieprawidłowościach.

Podstawową instytucją odpowiedzialną za zapobieganie przestępczości i ochronę porządku są w Bahrajnie Siły Bezpieczeństwa Publicznego (policja), w strukturach których, obok pionów prewencji i ruchu drogowego działają także departamenty dochodzeniowo-śledcze oraz wyspecjalizowana komórka zajmująca się walką z zagrożeniami o charakterze terrorystycznym. Specjalne uprawnienia śledcze przysługują także częściowo samodzielnej Agencji Bezpieczeństwa Narodowego.

3.5. Zjednoczone Emiraty Arabskie

3.5.1. Geneza państwowości i ustroju ZEA

Z uwagi na warunki geograficzne terytorium dzisiejszych Zjednoczonych Emiratów Arabskich jeszcze na początku XIX wieku było praktycznie niezasiedlone. Zdecydowana większość ludności zamieszkiwała w rządzonych przez lokalnych przywódców plemiennych, przybrzeżnych osadach, stanowiących centra życia gospodarczego, zarówno dla miejscowej społeczności osiadłej, jak i koczowników trudniących się hodowlą. W związku z rozwojem handlu kolonialnego i wytyczeniem szlaków morskich przechodzących przez wody Zatoki Perskiej, w regionie tym kwitł proceder piractwa.

Pierwsze formalne usankcjonowanie politycznej władzy lokalnych wodzów miało miejsce w roku 1820, kiedy to przedstawiciel Wielkiej Brytanii podpisał z nimi traktat o zakazie piractwa morskiego, w którym uznał ich zwierzchnictwo nad miejscowymi emiratami oraz zobowiązał się do ich wspierania w zamian za gwarancje bezpieczeństwa dla statków handlowych. Podobne umowy były podpisywane w kolejnych latach, prowadząc do stopniowego uzależnienia przybrzeżnych państweczek od korony brytyjskiej. Zwieńczeniem tego procesu było zawarcie w 1892 roku, przez szejków siedmiu emiratów identycznych traktatów z przedstawicielem rządu Wielkiej Brytanii, w którym przenosili na nią prawo do prowadzenia

polityki zagranicznej oraz oddawali się pod protektorat w zamian za ochronę wojskową i uznanie ich władzy w kwestiach dotyczących spraw wewnętrznych poszczególnych szejkanatów, które od tej pory funkcjonowały w modelu quasi-konfederacyjnym pod wspólną nazwą Oman Traktatowy.⁸⁴ Kolejnym etapem integracji emiratów było utworzenie w roku 1952 Rady Traktatowej, będącej początkowo forum dyskusji i wymiany poglądów między władcami a brytyjskim rezydentem. Począwszy od lat 60. rada uzyskiwała stopniowo coraz większą niezależność i bezpośredni wpływ na administrację. Zbiegło się to w czasie z odkryciem złóż ropy naftowej, których eksploatacja przyniosła dotychczas biednym i zapóźnionym emiratom szybki dopływ środków i przyczyniła się do ich gwałtownego rozwoju. Kiedy w roku 1971 Wielka Brytania wypowiedziała umowy o protektoracie i ogłosiła całkowite wycofanie się z regionu Zatoki Perskiej, miejscowi władcy, wraz z monarchami panującymi w Katarze i Bahrajnie, zawiazali porozumienie tworzące Federację Emiratów Arabskich, przy czym dwa ostatnie państwa wkrótce zrezygnowały z członkostwa, opowiadając się za całkowitą niepodległością. 2 grudnia szejkowie sześciu emiratów zgodnie przyjęli projekt konstytucji i utworzyli federacyjne państwo o nazwie Zjednoczone Emiraty Arabskie. 10 stycznia następnego roku do unii dołączył ostatni emirat Ras al-Chajma, zaś przyjęty wówczas unikatowy model organizacji państwa i podziału władzy obowiązuje do dzisiaj.⁸⁵

3.5.2. Źródła prawa

Z racji federacyjnego charakteru państwa, system prawny Zjednoczonych Emiratów Arabskich funkcjonuje w modelu dwupoziomowym, przy czym wszelkie kompetencje niezastrzeżone jako właściwe władzom federalnym pozostają w gestii władców poszczególnych emiratów. Co zarazem ciekawe, o ile na szczeblu centralnym ustrój państwa ukształtowany jest częściowo podług wzorców inspirowanych koncepcją podziału władz⁸⁶, o tyle już na poziomie podmiotów tworzących federację rządy sprawowane są w sposób autokratyczny, z widocznymi wpływami historycznego trybalizmu.⁸⁷ Zważywszy jednak na fakt, iż konstytucja ZEA w art. 120 i 121 przyznaje federacji wyłączne prawo do regulowania i zarządzania wszystkimi istotnymi sferami życia publicznego, w dalszych akapitach mowa będzie wyłącznie o uregulowaniach i instytucjach szczebla centralnego, z okazjonalnym

⁸⁴ F. Heard-Bey, *From Trucial States to United Arab Emirates*, Dubaj 2016.

⁸⁵ D. Madeyska, op. cit., 185-187.

⁸⁶ Przy czym konstytucja nie zawiera bezpośredniego odwołania do tej zasady. Przedstawiona w dalszych akapitach analiza także prowadzi do wniosku, iż egzekutywa ma dominującą rolę w systemie politycznym ZEA.

⁸⁷ Pomimo iż podmioty federacyjne nazywają się oficjalnie emiratami, ich władcy nie posługują się tytułem emira, ale używają wywodzącego się z tradycji plemiennej określenia szejka.

jedynie nawiązaniem do rozwiązań funkcjonujących w poszczególnych emiratach.

Art. 7 konstytucji stanowi, iż islam jest oficjalną religią, zaś prawo muzułmańskie - podstawą systemu prawnego ZEA. W rzeczywistości jednak, podobnie jak w innych państwach regionu (z wyjątkiem Arabii Saudyjskiej), system prawny federacji jest mieszanką wzorców przejętych z tradycji europejskiego prawa kontynentalnego i skodyfikowanych w ramach powszechnie obowiązujących aktów prawnych. Tradycyjne prawo religijne jest bezpośrednio stosowane wyłącznie w zakresie stosunków prawnorodzinnych, w pozostałych przypadkach stanowiąc bądź to inspirację dla treści przepisu zawartego w ustawie, bądź też wyznaczając ogólny kierunek jego wykładni.⁸⁸

Konstytucja w rozdziale 5 stanowi, iż na poziomie federalnym prawo jest stanowione w zdecydowanej mierze na poziomie federalnej rady ministrów i Rady Najwyższej Federacji, z opiniodawczym i doradczym udziałem Rady Narodowej Federacji. W sytuacjach szczególnych możliwe jest wydanie przez prezydenta, w porozumieniu z radą ministrów, dekretu z mocą ustawy, przy czym wymaga on późniejszego zatwierdzenia przez Radę Najwyższą Federacji. Obok dekretów z mocą ustawy konstytucja wymienia także, jako źródła prawa, dekryty zwyczajne, opracowywane przez radę ministrów oraz zatwierdzane przez Radę Najwyższą Federacji. W formie takiego dekretu ratyfikowane są też te umowy międzynarodowe, które decyzyjną prezydenta, po przedstawieniu mu ich przez federalną radę ministrów, winny zostać zatwierdzone przez Radę Najwyższą Federacji.

Hierarchiczny system źródeł prawa w Zjednoczonych Emiratach Arabskich przedstawia się więc następująco:

- 1) Prawo muzułmańskie (wg tradycji sunnickiej szkoły malikickiej, z subsydiarną rolą pozostałych szkół) – nominalnie najwyższe źródło prawa krajowego oraz punkt odniesienia do wykładni wątpliwości powstałych w toku stosowania prawa państwowego;
- 2) Konstytucja;
- 3) Ustawy (ar. *qānūn*) - uchwalane przez Radę Najwyższą Federacji i promulgowane przez prezydenta po konsultacji z Radą Narodową Federacji; dekryty z mocą ustawy wydawane przez prezydenta federacji (ar. *marsūm bi-qānūn*);
- 4) Dekryty zwykłe (ar. *al-marsūm al-‘ādī*) oraz ratyfikowane za ich pomocą umowy międzynarodowe;
- 5) Akty wykonawcze;

⁸⁸ *The Values of Justice* [w:] A.A. Khedr, *Overview of United Arab Emirates Legal System*, Nowy Jork 2018, (online:) https://www.nyulawglobal.org/globalex/United_Arab_Emirates1.html [dostęp: 30.8.2022]

- 6) Prawo miejscowe emiratów – które jednak nie może być sprzeczne z prawem federalnym.

3.5.3. Organy władzy publicznej i procedura stanowienia prawa

Konstytucja Zjednoczonych Emiratów Arabskich w art. 1 wskazuje, iż są one niepodległym, suwerennym, federacyjnym państwem, w skład którego wchodzi emiraty Abu Dabi, Dubaj, Szardża, Ras al-Chajma, Adżman, Umm al-Kajwajn i Fudżajra. Konstytucja nie zawiera odwołań do narodu jako źródła władzy, zaś treść preambuły wskazuje, iż jej przyjęcie było aktem osobistym władców sfederowanych emiratów. Jako najważniejszy podmiot władzy publicznej konstytucja wymienia Radę Najwyższą Federacji, która łączy w sobie funkcję kolegiąlną głowy państwa oraz organu władzy ustawodawczej i wykonawczej. Z tego powodu w przypadku ZEA nie można mówić o klasycznym podziale władzy, gdyż nie ma on podstaw normatywnych, ani funkcjonalnych.

Rada Najwyższa Federacji (ar. *Al-mağlis al-'a'lā li-l-'ittiḥād*) to najwyższy konstytucyjny organ federalny, będący kolegiąlną głową państwa oraz centralnym ciałem prawodawczym i wykonawczym złożonym z władców siedmiu emiratów tworzących związek. Zgodnie z art. 47 konstytucji, do zadań Rady należy opracowywanie założeń polityki państwa w obszarach przekazanych do właściwości władzy federalnej, zatwierdzanie i przyjmowanie ustaw federalnych, w tym w szczególności ustawy budżetowej, kontrasygnowanie dekretów prezydenta federacji w sprawach, które z uwagi na powagę materii regulowanej wymagają dodatkowego zatwierdzenia, ratyfikowanie w drodze dekretu umów międzynarodowych, zatwierdzanie nominację kandydata na premiera oraz odbieranie od niego rezygnację z dalszego pełnienia funkcji⁸⁹, zatwierdzanie w drodze dekretu nominacji przewodniczącego oraz sędziów Federalnego Sądu Najwyższego, a także sprawowanie zwierzchniego nadzoru ogólnego nad sprawami federacji. Rada podejmuje wszystkie decyzje w drodze głosowania. Każdy członek dysponuje jednym, równoważnym głosem. Co jednak istotne, dla podjęcia rozstrzygnięć o charakterze merytorycznym wymagana jest większość 5 głosów, przy czym za przyjęciem danej propozycji muszą obowiązkowo zgodnie opowiedzieć się przedstawiciele emiratów Abu Dabi i Dubaju.

Zgodnie z art. 51 konstytucji, Rada Najwyższa Federacji wybiera ze swojego grona prezydenta federalnego. Teoretycznie może nim więc zostać każdy z siedmiu szejków rządzących zrzeszonymi emiratami. W praktyce jednak każdorazowo funkcja ta jest piastowana

⁸⁹ Rada może także, w oparciu o rekomendację prezydenta, zażądać od premiera podania się do dymisji.

przez władcę Abu Dabi. Formalna kadencja prezydenta trwa 5 lat, jednak zważywszy na dotychczas nienaruszalny obyczaj obierania szejka największego z emiratów, można uznać, iż funkcja ta jest de facto sprzężona z władztwem w tym szejkanacie, a w konsekwencji dożywotnia. Prezydent zwołuje (w tym obligatoryjnie na wniosek któregośkolwiek z członków) posiedzenia Rady Najwyższej Federacji oraz przewodniczy jej obradom, a także wykonuje szereg obowiązków przynależnych zwyczajowo głowie państwa, a to: podpisuje i ogłasza ustawy federalne oraz dekrety i decyzje Rady Najwyższej Federacji, za zgodą Rady powołuje i odwołuje premiera, a na jego wniosek nominuje członków rady ministrów, mianuje, na podstawie stosownych przepisów prawa oraz za zgodą Rady, ambasadorów oraz najwyższych urzędników państwowych i dowódców wojskowych, przyjmuje listy uwierzytelniające od przedstawicieli państw obcych, sprawuje, za pośrednictwem federalnej rady ministrów nadzór nad implementacją i stosowaniem prawa federalnego, jest najwyższym przedstawicielem państwa i reprezentuje je na arenie międzynarodowej, dysponuje prawem łaski oraz zatwierdza do wykonania wyroki śmierci, a także nadaje cywilne i wojskowe odznaczenia. Z uwagi na charakter pełnionej funkcji, prezydent nie ma natomiast prawa samodzielnie decydować o wprowadzeniu stanu wojennego lub wypowiedzeniu wojny, gdyż dla wydania stosownych dekretów wymagane jest uzyskanie zgody Rady Najwyższej Federacji. Równocześnie z wyborem prezydenta Rada Najwyższa Federacji wybiera, na takich samych zasadach, wiceprezydenta, który sprawuje wszystkie powyższe funkcje w sytuacji, gdy z jakiegokolwiek powodu prezydent nie jest w stanie ich wykonywać. W praktyce, pomimo braku w tym zakresie jakichkolwiek wymagań prawnych, urząd wiceprezydenta federacji przypada każdorazowemu władcy Dubaju, który pełni także funkcję premiera.

Federalna rada ministrów jest wymieniona w treści art. 60 konstytucji ZEA jako organ wykonawczy unii, który pod nadzorem zwierzchnim prezydenta i Najwyższej Rady Federacji prowadzi bieżącą politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa. Do jej zadań należy przede wszystkim opracowywanie projektów ustaw, coroczne przygotowywanie projektu budżetu państwa oraz opracowywanie sprawozdania z realizacji założeń ustawy budżetowej w roku poprzednim, wydawanie niezbędnych regulacji wykonawczych, których przyjęcie jest niezbędne dla efektywnej implementacji przepisów ustaw, sprawowanie nadzoru nad prawidłowością stosowania prawa, nadzór nad wykonywaniem wyroków wydanych przez sądy federalne oraz realizacją postanowień umów międzynarodowych, których ZEA jest stroną, mianowanie i odwoływanie urzędników federalnych, o ile prawo nie przewiduje dla tej czynności formy dekretu, a także sprawowanie ogólnego nadzoru nad działalnością organów administracji rządowej. Art. 64 konstytucji statuuje przy tym polityczną, zbiorową

odpowiedzialność premiera i ministrów przed prezydentem i Radą Najwyższą Federacji za realizację założeń polityki państwa, jak również indywidualną odpowiedzialność tychże, w zakresie działalności podległych im organów. Dymisja, rezygnacja lub śmierć premiera pociąga za sobą odwołanie całego składu Rady Ministrów.⁹⁰ W skład Federalnej Rady Ministrów wchodzi zarówno ministrowie stojący na czele ministerstw, jak również ministrowie bez teki, przy czym część z nich sprawuje nadzór nad działami administracji rządowej, nie kierując przy tym jednak wyodrębnionym ministerstwem.⁹¹

Rada Narodowa Federacji (ar. *Al-mağlis al-wataniyy al-'ittiḥādiyy*) – jest kolegialnym ciałem biorącym udział w procesie stanowienia prawa na szczeblu federalnym. Pomimo jednak quasi-parlamentarnego charakteru tego podmiotu jego kompetencje są bardzo ograniczone i sprowadzają się wyłącznie do funkcji konsultacyjnej i opiniodawczej. Zgodnie z art. 68 konstytucji, Rada składa się z 40 członków pochodzących z poszczególnych emiratów w proporcjach mających częściowo odzwierciedlać rozmiary ich populacji: Abu Zabi i Dubaj – po 8 członków, Szardża i Ras al-Chajma – po 6 członków, Adżman, Fudżajra i Umm al-Kajwajn – po 4 członków. Ustawa zasadnicza przewiduje przy tym swobodę wyboru przez poszczególne podmioty federacyjne metody obsadzania przysługujących im mandatów. Do roku 2006 wszyscy członkowie Rady pochodzili z nominacji szejków. Obecnie natomiast funkcjonuje system, w myśl którego połowa członków pochodzi z nadania władców, podczas gdy druga połowa wybierana jest w wyborach powszechnych.⁹² Zjednoczone Emiraty Arabskie są przy tym jednym z kilku jedynie państw na świecie, gdzie obowiązuje oficjalny parytet, i to na poziomie 50 procent, jednak dotyczy on całej izby, a nie tylko części obieranej przez społeczeństwo.⁹³

Konstytucja w art. 89 stanowi, że projekt ustawy federalnej musi być przed jego przyjęciem poddany ocenie przez Radę Narodową Federacji, przy czym nie ma ona możliwości

⁹⁰ Zważywszy jednak na zwyczajowe, dożywotnie obejmowanie funkcji premiera przez dziedzicznych władców Dubaju, przywołane przepisy o odpowiedzialności politycznej mają w rzeczywistości charakter fasadowy.

⁹¹ Jako ciekawostkę nadmienić można, że w rządzie ZEA zasiadają ministrowie niemający na ogół odpowiedników w gabinetach innych państw, np. minister tolerancji i współżycia lub minister szczęśliwości (obecnie pod nazwą ministra rozwoju rządowego i przyszłości).

⁹² Czynne prawo wyborcze nie przysługuje jednak wszystkim obywatelom. By móc wziąć udział w wyborach należy złożyć stosowny wniosek, zaś ostateczną decyzję podejmuje władza emiratów, czyniąc to za pośrednictwem lokalnych komisji badających, czy zainteresowany ma odpowiednie predyspozycje, myć móc głosować. Kryteria oceny nie są oficjalnie ujawniane, natomiast w procedurze chodzi o uniemożliwienie udziału osobom, które skłonne byłyby głosować na kandydatów prezentujących poglądy nieaprobowane przez władze państwowe (zarówno zbyt liberalne, jak i nazbyt konserwatywne religijnie). Liczba członków tzw. kolegium elektorskiego podczas wyborów w roku 2019 wynosiła 337.738. Systematycznie jednak wzrasta i docelowo prawo głosu ma stać się powszechnym prawem obywatelskim. Por. oficjalna strona emirackiej państwowej komisji wyborczej (online: <https://uaenec.ae/en/news/details/40663> [dostęp: 31.8.22]).

⁹³ I tak na przykład w ostatnich wyborach w roku 2019 mandat uzyskało 7 kandydatek, co w praktyce oznaczało, że władcy musieli obowiązkowo nominować dalsze 13 kobiet.

skutecznego zablokowania proponowanej regulacji. Rada może także poddać pod debatę każdą kwestię dotyczącą funkcjonowania państwa, chyba że rada ministrów sprzeciwi się temu, motywując swoją decyzję względem na interes publiczny. Rada może kierować niewiążące zalecenia i rekomendacje dla gabinetu oraz formułować zapytania odnośnie jego działalności. Rząd informuje także Radę o zawartych umowach międzynarodowych. W szczególnych okolicznościach prezydent może, za zgodą Najwyższej Rady Federacji, rozwiązać Radę Narodową, przy czym prawo nie zawiera przykładów sytuacji mogących wymagać podjęcia takiej decyzji.

3.5.4. Przebieg procesu ustawodawczego

Zgodnie z art. 110 ust. 2 lit. a konstytucji, praca nad projektem ustawy federalnej inicjowana jest przez radę ministrów, która redaguje go i przekazuje pod obrady Rady Narodowej Federacji. Pierwsze czytanie projektu odbywa się na forum komisji wyspecjalizowanej, która opiniuje go oraz proponuje ewentualne poprawki, będące następnie przedmiotem debaty i głosowania przez plenum izby. Decyzje są podejmowane bezwzględną większością głosów, przy udziale ponad połowy wszystkich członków Rady. Izba może też głosować za odrzuceniem projektu, przy czym decyzja ta nie ma mocy wiążącej. Niezależnie bowiem od przyjętego stanowiska, propozycja ustawy jest następnie przedstawiana prezydentowi oraz Radzie Najwyższej Federacji. W przypadku akceptacji przedłożonego projektu prezydent podpisuje go i zarządza jego opublikowanie w dzienniku urzędowy. Może się jednak zdarzyć, że Rada Narodowa zaproponuje poprawki, na których wprowadzenie nie wyraża zgody Rada Najwyższa Federacji lub prezydent, bądź też uznają oni, że projekt powinien być przyjęty pomimo negatywnej rekomendacji izby. W takiej sytuacji trafia on ponownie pod obrady Rady Narodowej, która, po zapoznaniu się z przedstawionym jej stanowiskiem, głosuje drugi raz, przy czym tu również propozycje poprawek lub brak poparcia dla opracowywanej regulacji nie ma charakteru wiążącego, gdyż ostateczna decyzja o przyjęciu ustawy należy do prezydenta oraz Rady Najwyższej Federacji. Konstytucja przewiduje także w szczególnych wypadkach, możliwość całkowitego pominięcia w procesie stanowienia prawa Rady Narodowej Federacji. Może to mieć miejsce wówczas, gdy potrzeba szybkiego wprowadzenia regulacji ustawowej ujawni się w okresie poza trwaniem sesji Rady. W takiej sytuacji rada ministrów kieruje projekt ustawy bezpośrednio do prezydenta i Rady Najwyższej Federacji, zaś już po jego wejściu w życie, po wznowieniu sesji izby, przedkłada go do

opiniowania.⁹⁴

3.5.5 Władza sądownicza i organy ochrony porządku publicznego

Konstytucja Zjednoczonych Emiratów Arabskich uznaje sprawiedliwość jako jeden z filarów społeczeństwa oraz fundament wszelkiej władzy. Sędziowie są niezależni, zaś w wykonywaniu obowiązków podlegają jedynie przepisom prawa oraz nakazom sumienia.

Zgodnie z prawem ZEA, w państwie tym funkcjonują dwa systemy sądownictwa – federalny oraz lokalny, organizowany z osobna przez poszczególne emiraty.⁹⁵ W myśl przepisu art. 104 konstytucji, sądy miejscowe są właściwe do rozpoznania wszystkich spraw nieprzekazanych mocą przepisów szczególnych do kompetencji sądów federalnych. Równocześnie następny artykuł daje emiratom możliwość rezygnacji z posiadania własnych sądów i poddanie spraw swoich mieszkańców w całości jurysdykcji sądów federalnych. Obecnie odrębne systemy sądownictwa funkcjonują w emiratach Abu Dabi, Dubaj i Ras al-Chajma, przy czym orzekają one w oparciu o przepisy ustaw federalnych.

Konstytucja w art. 102 zawiera katalog spraw, w których wyłączną jurysdykcję mają sądy federalne. Należą do nich sprawy cywilne, gospodarcze i administracyjne, w których jedną ze stron jest federacja bądź jej organ; sprawy cywilne, gospodarcze i rodzinne wynikłe lub dotyczące czynności prawnych dokonywanych w federalnym okręgu stołecznym, a także sprawy karne o przestępstwa popełnione w tym okręgu.⁹⁶ Konstytucja w art. 99 wymienia także katalog spraw wyłączonych spod jurysdykcji sądów lokalnych jako podlegających rozpoznaniu przez Federalny Sąd Najwyższy.

Struktura i właściwość rzeczowa sądów szczebla federalnego regulowana jest przede wszystkim przez ustawę z dnia 26 maja 1983 roku o sądach federalnych, uzupełniona m.in.

⁹⁴ Zważywszy przy tym na fakt, iż zgodnie z konstytucją minimalna długość sesji Rady Narodowej to 6 miesięcy w roku, zaś o jej długości decyduje prezydent, możliwe jest takie manipulowanie okresami posiedzeń izby, by skutecznie pominąć ją w pracach legislacyjnych, tym bardziej, że inny przepis konstytucyjny wprost wskazuje na nieważność wszelkich posiedzeń Rady Narodowej odbytych poza oficjalnie zwołaną sesją. Współ z uprawnieniem prezydenta do wydawania dekretów z mocą ustawy, również sankcjonowanych jedynie przez Radę Najwyższą, pozostawia to proces ustawodawczy niemalże całkowicie w rękach władców siedmiu emiratów (w rzeczywistości zaś dwóch, gdyż praktycznie cała władza polityczna jest sprawowana przez szejków Abu Dabi i Dubaju).

⁹⁵ Poza tym systemem funkcjonuje jednak także, na podstawie prawa federalnego, odrębne sądownictwo dla Międzynarodowej Strefy Ekonomicznej Dubaju, które od 2011 roku posiada szerokie kompetencje w zakresie rozpoznawania spraw cywilnych i gospodarczych, w tym także wobec podmiotów zagranicznych. Co ciekawe, jest to w pełni samodzielna dwuinstancyjna struktura sądownicza, operująca w modelu common-law z językiem angielskim jako roboczym, gdzie wyroki wydawane są zarówno przez sędziów z ZEA, jak i obcokrajowców. Podobne rozwiązanie funkcjonuje także w ramach strefy ekonomicznej w Abu Dabi, gdzie wręcz stosuje się bezpośrednio przepisy angielskiego prawa precedensowego.

⁹⁶ W zamyśle twórców konstytucji zbudowane miało zostać nowe miasto o nazwie Al-Karama, pełniące funkcję stolicy federacji oraz będące siedzibą jej władz. Projekt ten jednak zarzucono, a od roku 1996 oficjalną stolicą państwa jest miasto Abu Dabi.

o przepisy ustaw z 19 grudnia 2019 roku o wzajemnych relacjach między federalnymi i lokalnymi organami władzy sądowniczej oraz z dnia 5 czerwca 1978 roku o ustanowieniu sądów federalnych i przejęciu przez nie jurysdykcji od sądów lokalnych w niektórych emiratach. Struktura sądów federalnych jest trzystopniowa. Na jej dole znajdują się sądy pierwszej instancji, właściwe rzeczowo do pierwszego merytorycznego rozpoznawania wszystkich spraw podlegających jurysdykcji krajowej. W sądach tych tworzy się, w zależności od potrzeb, po jednym lub kilka wydziałów do rozpoznawania spraw karnych oraz spraw cywilnych, gospodarczych, pracowniczych, administracyjnych i rodzinnych, przy czym w odniesieniu do tych ostatnich, są one właściwe jedynie w przypadku niemuzułmanów. W sprawach rodzinnych wyznawców islamu orzekają bowiem wyspecjalizowane sądy prawa muzułmańskiego, które, są także właściwe do rozpoznawania spraw o przestępstwa określone prawem religijnym (czyny z grupy *hudūd* oraz przestępstwa zagrożone karą talionu), a także przestępstwa narkotykowe oraz wszystkie popełnione przez nieletnich.

Odwołania od wyroków pierwszoinstancyjnych rozpoznają federalne sądy odwoławcze, tworzone dla części lub całości terytorium emiratu. Zgodnie zaś z przepisem art. 12 bis ustawy o sądach federalnych, Federalny Sąd Odwoławczy w Abu Zabi jest także wyłącznie właściwy do rozpoznania w pierwszej instancji spraw karnych o przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu państwa a także o przestępstwa fałszowania pieniędzy oraz dokumentów urzędowych.

Na czele struktury sądownictwa w ZEA stoi Federalny Sąd Najwyższy. Zgodnie z postanowieniami konstytucji, rozwiniętymi w treści przepisów dekretu z dnia 3 października 2022 roku o Federalnym Sądzie Najwyższym, łączy on w sobie funkcje sądu konstytucyjnego oraz najwyższej instancji odwoławczej, rozpoznającej nadzwyczajne środki zaskarżenia od prawomocnych wyroków sądów federalnych. Sąd ten rozpoznaje także w drugiej instancji sprawy o przestępstwa przekazane do właściwości Federalnego Sądu Odwoławczego, jak również rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy sądami niższego szczebla oraz organami konstytucyjnymi i innymi federalnymi organami administracji.

Organem powołanym do prowadzenia postępowań karnych oraz wnoszenia i popierania oskarżenia przed sądami federalnymi jest prokuratura. Emiraty utrzymujące własne sądownictwo posiadają także analogiczne organy prokuratorskie. Służby policyjne funkcjonują odrębnie w poszczególnych emiratach, pod zwierzchnim nadzorem federalnego ministra spraw wewnętrznych.

4. Wnioski

Pomimo różnic w nazewnictwie oraz organizacji i kompetencjach poszczególnych organów władzy i instytucji rządowych, badane państwa wykazują szereg podobieństw w zakresie elementarnych rozwiązań prawno-ustrojowych. Wszystkie opisywane państwa są monarchiami.⁹⁷ Należą do nich dwa królestwa – Arabii Saudyjskiej i Bahrajnu oraz rządzone przez emirów (ar. *amīr* – książę) Państwo Kuwejt oraz Państwo Katar. Pewne trudności związane są natomiast z jednoznacznym zaklasyfikowaniem modelu ustrojowego Zjednoczonych Emiratów Arabskich. Wynika to z faktu, iż państwo to jest federacją siedmiu emiratów. W praktyce głową państwa jest prezydent, zaś na szczeblu centralnym władzę sprawuje kierowany przez premiera rząd federalny realizujący politykę wytyczną przez Radę Najwyższą Federacji – ciało kolegialne, w którego skład wchodzi władcy poszczególnych emiratów, będące de iure najwyższym organem władzy. Zważywszy jednak na fakt, iż emirowie dzierżą dożywotnią, dziedziczną władzę w rządzonych przez nich emiratach, zaś funkcje prezydenta i premiera są każdorazowo obejmowane przez aktualnie panujących władców odpowiednio emiratów Abu Dabi i Dubaju, nie powinno budzić większych wątpliwości zaklasyfikowanie także tego państwa jako monarchii, choć z zastrzeżeniem jej unikatowego, federacyjnego charakteru.

Przywiązania do systemu monarchicznego w tym regionie należy upatrywać w dwóch okolicznościach. Po pierwsze, legitymację dla tego modelu rządów odnaleźć można w fundamentalnych źródłach prawa muzułmańskiego. Już bowiem w Koranie pojawia się wizja królestwa i władzy monarszej traktowanej jako dar od Boga.⁹⁸ Także sam prorok Muhammad miał zapowiadać nastanie w społeczności muzułmańskiej ustroju opartego o władzę królewską.⁹⁹ Jakkolwiek więc zarówno w historycznych jak i współczesnych traktatach i opracowaniach poświęconych muzułmańskiej filozofii polityki podnosi się, że monarchia jako ustrój państwowy nie jest modelem idealnym, w przeciwieństwie do klasycznego kalifatu z czasów bezpośrednich następców Muhammada, to jednak gwarantuje on, poprzez

⁹⁷ Badane państwa nie są oczywiście jedynymi monarchiami świata arabskiego. Systemy polityczne oparte na władzy królewskiej funkcjonują bowiem także w Maroku i Jordanii. Z uwagi jednak na odmienne tło historyczne i genezę państwowości oraz uwarunkowania społeczne i polityczne, królestwa te mają specyfikę różną od opisywanych monarchii regionu Zatoki Perskiej. Wskazany wyróżnik geograficzny ma więc zarazem nie tylko znaczenie porządkowe, związane z zakresem niniejszej dysertacji, ale znajduje także uzasadnienie we wspólnych i zarazem unikatowych cechach ustrojowych, pozwalających wyodrębnić te monarchie jako szczególną grupę, tak w skali regionu, jak i całego świata. Monarchią jest także Sułtanat Omanu, który jednak, z przyczyn wymienionych w rozdziale wstępnym, nie został objęty ramami niniejszej analizy.

⁹⁸ Sura 2, wers 251: *I Dawid zabił Goliata. Bóg dał mu królestwo i mądrość i nauczył go tego, czego chciał*. Wszystkie przytoczone fragmenty Koranu pochodzą z tłum. Józefa Bielawskiego, Warszawa 2008.

⁹⁹ Wg. uznawanego za wiarygodny hadisu przekazanego przez Safinę, niewolnika jednej z żon Muhammada, miał on jakoby powiedzieć, że „kalifat będzie obowiązywał trzydzieści lat po mnie, potem nastanie królestwo”.

powierzenie rządów w ręce silnej i - w założeniu - pobożnej i prawowiernej jednostki, że zabezpieczone zostaną interesy poddanej jej społeczności, w szczególności w zakresie należytej realizacji powinności wynikających z nakazów religii muzułmańskiej.¹⁰⁰ Jest to związane z publicznym wizerunkiem poszczególnych monarchów, którzy przedstawiani są jako zarówno polityczni, jak i duchowi przywódcy swoich społeczeństw, dbający o rozwój i krzewienie państwowej religii. W przypadku Arabii Saudyjskiej i Bahrajnu działanie to znajduje umocowanie w przepisach konstytucyjnych.¹⁰¹ Drugim czynnikiem wzmacniającym pozycję monarchów jest fakt, iż większość z omawianych państw ma krótką, bo sięgającą lat 60. (Kuwejt) i 70. (ZEA, Katar, Bahrajn) historię niepodległościową. Wyjątkiem jest tu Arabia Saudyjska, która w obecnym kształcie powstała już w roku 1932. Niezależnie jednak od tego, w każdym przypadku utworzenie niepodległego państwa narodowego było związane z działaniami i aspiracjami lokalnych rodzin arystokratycznych i ich liderów, którzy, bądź to jak pierwszy saudyjski król ‘Abd al-‘Azīz Āl Su‘ūd¹⁰² podbijali lokalne organizmy i ugrupowania plemienne, bądź też, jak to miało miejsce w przypadku pozostałych państw, będąc ich przywódcami w ramach protektoratu brytyjskiego, doprowadzali do ogłoszenia ich pełnej niepodległości, obejmując następnie suwerenne rządy monarsze. Ów bezpośredni związek władzy w omawianych państwach z panującymi w nich dynastiami jest na tyle silny, że każdorazowo znajduje odzwierciedlenie w stosownych przepisach ustaw zasadniczych, które gwarantują prawa do tronu wyłącznie potomkom pierwszych władców – założycieli.¹⁰³

We wszystkich państwach monarchowie cieszą się silną pozycją ustrojową, będąc w istocie centralnymi organami i najwyższymi arbitrami władzy. Oprócz typowych ceremonialnych uprawnień głowy państwa mają oni bezpośredni wpływ na obsadę najważniejszych urzędów państwowych (członków rządu, części lub całości składu kolegialnych ciał ustawodawczych) oraz stanowisk sędziowskich. Władcy biorą także czynny udział w procedurze stanowienia prawa, zaś bez ich zgody nie może zostać przyjęta żadna ustawa. Silna pozycja ustrojowa monarchy jest także przejawem generalnej tendencji do przydawania egzekutywie dominującej roli w strukturach władzy. Najważniejsze decyzje polityczne i gospodarcze podejmowane są bądź to przez samego władcę, bądź podległy mu rząd

¹⁰⁰ Por. H.A. Jamsheer, op. cit., s. 77-89.

¹⁰¹ Podstawowa Ustawa Rządowa Królestwa Arabii Saudyjskiej – art. 55: *Król sprawuje władzę w zgodzie z prawem muzułmańskim, czuwając nad jego prawidłowym stosowaniem (...)*, Konstytucja Królestwa Bahrajnu – art. 33 lit. a): *(Król) jest wiernym obrońcą religii i ojczyzny oraz symbolem narodowej jedności*.

¹⁰² Jest to zarazem unikatowy w skali świata przykład sytuacji, kiedy to nazwa państwa jest wprost związana z naz-wiskiem (przydomkiem) dynastii panującej.

¹⁰³ W przypadku ZEA kwestie sukcesji pozostawione są w gestii dynastii rządzących poszczególnymi emiratami, przy czym każdorazowy władca danego emiratu zasiada z mocy prawa w Radzie Najwyższej Federacji.

(w przypadku Arabii Saudyjskiej król stoi wręcz wprost na jego czele jako premier), który jednak nie stanowi reprezentacji politycznej społeczeństwa, ale jest mianowany przez monarchę, na ogół w dużej mierze spośród członków rodziny panującej. Tego rodzaju koncentracja uprawnień w rękach władzy wykonawczej ma podwójne źródło. Pierwszym są reguły prawa muzułmańskiego, nieprzychylnego, co do zasady, modelowi demokracji w stylu zachodnim i preferującego silną władzę jednostki jako gwarancję prawidłowej realizacji nakazów religijnych w zakresie organizacji i funkcjonowania społeczeństwa.¹⁰⁴ Po drugie, rządy wszystkich omawianych państw wykazują, w różnym natężeniu, tendencje autorytarne, które obok daleko idącej ingerencji w prawa i wolności obywatelskie, przejawiają się właśnie w dążeniu do skupienia jak najszerszych kompetencji w rękach monarchy oraz dynastii panującej.¹⁰⁵ Wymaga przy tym jednak podkreślenia, iż klasyczne regulacje prawa koranicznego, stanowiące szkielet systemów prawno-ustrojowych omawianych państw, obok legitymizacji silnej władzy monarszej, wprowadzają konstrukcje mające – w założeniu – przeciwdziałać arbitralności władzy i uniemożliwiać sprawowanie przez władcę rządów dyktatorskich. Zgodnie bowiem z tradycyjnym rozumieniem koncepcji państwa w muzułmańskiej filozofii polityki, miało ono pełnić funkcje opiekuńczą i służebną wobec wspólnoty wiernych i za pomocą dostępnych narzędzi administracyjnych krzewić wartości wspólnej religii oraz dbać o ich należyte przestrzeganie, a także umożliwiać wszystkim członkom społeczności rozwój i dostanie życia.¹⁰⁶ Przekłada się to także na reguły legitymacji władzy monarszej, która może być sprawowana wyłącznie przez prawowiernego muzułmanina oraz opierać się ma na trzech podstawowych zasadach: *muwāla* (oddanie się poddanych pod

¹⁰⁴ Opozycja przedstawicieli nauki prawa muzułmańskiego do demokracji przedstawicielskiej w modelu zachodnim wynika z faktu, iż system ten zakłada całkowite przeniesienie kompetencji prawotwórczych na naród, który realizuje je za pośrednictwem swoich reprezentantów. Tymczasem zgodnie z tradycyjną wykładnią islamu, jedynie Bóg może stanowić prawo, czego przejawem miało być przede wszystkim objawienie Koranu. Demokracja parlamentarna jest w takim układzie próbą zawłaszczenia sobie przez człowieka boskich kompetencji prawodawczych. Z tego też powodu w omawianych państwach, pomimo licznych podobieństw organizacyjnych i funkcjonalnych, całkowicie inaczej, w porównaniu do wzorców zachodnich, pojmowana jest rola procesu stanowienia prawa, który w istocie polega na tworzeniu jedynie swego rodzaju przepisów wykonawczych dla uniwersalnego prawa boskiego. Najbardziej widoczne jest to w przypadku Arabii Saudyjskiej, gdzie w dokumentach urzędowych w ogóle nie używa się pojęcia ustawodawstwo, ale mowa jest o regulacji. Oczywiście stopień związku uchwalanych regulacji „ziemskich” z klasycznym prawem koranicznym może się różnić znacząco w zależności od dziedziny. O ile bowiem prawo statusu osobistego, małżeństwo czy dziedziczenie zostały w klasycznym prawie islamu uregulowane praktycznie całościowo, o tyle już np. techniczne zagadnienia dot. eksploatacji złóż surowców naturalnych czy prawo nowych technologii niewiele ma wspólnego z zakresem regulacji prawa muzułmańskiego funkcjonujących w pierwszych wiekach islamu. Tym niemniej nawet tego rodzaju przepisy, nim zostaną przyjęte, muszą każdorazowo przechodzić kontrolę ich zgodności z elementarnymi zasadami prawa szariackiego. Również w tym zakresie najbardziej restrykcyjne są regulacje saudyjskie.

¹⁰⁵ K. Czajkowska, A. Diawol-Sitko, *Systemy polityczne wybranych państw Bliskiego Wschodu*, Warszawa 2012, s. 232.

¹⁰⁶ H.A. Jamsheer, op. cit., s. 77-84.

opiekę władcy), *ta'āwun* (współpraca między władcą a obywatelami) oraz *tanāṣuh* (udzielanie rad władcy przez poddanych). Ta ostatnia zasada jest szczególnie istotna, gdyż ma wpływ na kształt współczesnych instytucji ustrojowych funkcjonujących w omawianych państwach. Obowiązek władcy do zasięgania rady członków poddanej mu społeczności sięga tym regionie czasów przedmuzułmańskich i był związany z rodowo-plemienną organizacją koczowniczych grup zamieszkujących tereny Arabii. Islam zaadaptował ten zwyczaj na potrzeby nowo utworzonego organizmu politycznego, czego ślady widać w treści Koranu, gdzie pośród licznych wskazówek dla władców znaleźć można następujący fragment:

*I przez miłosierdzie od Boga ty stałeś się dla nich łagodny. Gdybyś był surowy i twardego serca, to oni odeszliby od ciebie. Więc przebacz im i proś Boga o przebaczenie dla nich; zasięgaj ich rady w każdej sprawie! A kiedy poweźmiesz decyzję, to zaufaj Bogu!*¹⁰⁷

Owo zasięganie rady (konsultacja, ar. *ṣūrā*) przybiera w dzisiejszych czasach instytucjonalną formę polegającą na tworzeniu quasi-parlamentarnych, kolegialnych ciał składających się z przedstawicieli społeczeństwa, pełniących funkcję opiniotwórczą i doradczą wobec władcy w procesie uchwalania prawa.¹⁰⁸

Kolejną cechą łączącą wszystkie opisywane państwa jest to, że przyjęły one konstytucję jako podstawowy akt prawny określający elementarne zasady ustrojowe oraz regulujący model relacji pomiędzy organami władzy i instytucjami państwa. W przypadku Kataru, Kuwejtu, Bahrajnu i Zjednoczonych Emiratów Arabskich stosowne akty prawne noszą wprost miano konstytucji (ar. *dustūr*). Osobliwym jest natomiast w tym zakresie rozwiązanie saudyjskie, gdzie w 1992 roku promulgowano Podstawową Ustawę Rządową, który to akt prawny zawiera wszystkie regulacje typowe dla ustawy zasadniczej. Równocześnie w art. 1 znajduje się przepis mówiący, iż konstytucję Królestwa stanowi księga Boga najwyższego oraz sunna jego proroka. Niezależnie jednak od tak sformułowanej regulacji saudyjska Podstawowa Ustawa Rządowa pełni de facto funkcjonalną rolę konstytucji państwa i jako taka powinna być postrzegana na potrzeby opracowań naukowych. Należy w tym miejscu jednak zauważyć, iż niezależnie od kwestii semantycznych, rozumienie konstytucji i konstytucjonalizmu we wszystkich tych krajach jest nieco odmienne od standardów właściwych państwom należącym do zachodniego kręgu kultury prawnej. O ile bowiem przywołane konstytucje określają podstawy ustroju

¹⁰⁷ Sura 3, wers 159.

¹⁰⁸ Tradycja ta znajduje także bezpośrednie odzwierciedlenie w nazewnictwie tych organów w poszczególnych państwach. Zarówno bowiem jednoizbowe zgromadzenia Arabii Saudyjskiej i Kataru, jak i wyższa izba bikameralnego zgromadzenia Bahrajnu noszą tradycyjną nazwę Rada Konsultacyjna (ar. *mağlis aš-ṣūrā*).

społeczno-gospodarczego państw, organizację, kompetencje i sposób powoływania najważniejszych organów państwowych oraz podstawowe prawa, wolności i obowiązki obywateli, o tyle jednak wszystkie niemalże w identycznych słowach wskazują, iż religią państwową jest islam, zaś podstawą wszelkich uchwalanych przez władze regulacji prawych winny być reguły prawa muzułmańskiego.¹⁰⁹ Tym samym konstytucje te nie są, wzorem ich zachodnich odpowiedników, aktami prawnymi o najwyższej mocy w systemie źródeł prawa, gdyż to miejsce należy do norm prawa religijnego. Istotnym jest także fakt, iż jakkolwiek na płaszczyźnie formalnej konstytucje te wprowadzają liczne rozwiązania demokratyczne oraz statuują gwarancje praw i wolności obywatelskich, to jednak w praktyce ich stosowanie ma charakter wybiórczy i jest uzależnione od woli monarchy i podległych mu najwyższych przedstawicieli władzy.¹¹⁰ I tak na przykład we wszystkich opisywanych państwach ustawa zasadnicza gwarantuje obywatelom prawo do udziału życiu publicznym, wolność słowa, swobodę zrzeszania się, swobodę praktykowania religii oraz szereg innych uprawnień i wolności znanych z analogicznych uregulowaniami obecnymi w konstytucjach zachodnich oraz międzynarodowych dokumentach dot. praw człowieka i obywatela. Równocześnie realne korzystanie z rzeczonych uprawnień doznaje wymiernego ograniczenia w związku z zawartą w większości odnośnych przepisów klauzulą, iż odbywać się ono może wyłącznie na podstawie obowiązującego prawa lub w granicach ustalonych przez prawo. Stosowne przepisy rozmieszczone w szeregu aktów prawnych, zarówno rangi ustawowej jak i wykonawczej, wprowadzają zaś wiele ograniczeń, warunków i obostrzeń, mogących w praktyce uniemożliwić obywatelom realne korzystanie z oficjalnie przysługujących im praw i wolności.¹¹¹ Tego rodzaju obostrzenia, w szczególności zaś odwołania do porządku i moralności publicznej, występują w systemach prawnych wszystkich omawianych państw, zwłaszcza w kontekście wolności słowa, publikacji i zrzeszania oraz swobód religijnych.¹¹²

¹⁰⁹ Por.: Konstytucja Państwa Katar - art. 1, Konstytucja Państwa Kuwejt - art. 2, Konstytucja Królestwa Bahrajnu – art. 2, Konstytucja Zjednoczonych Emiratów Arabskich – art. 7. Podstawowa Ustawa Rządowa Królestwa Arabii Saudyjskiej – art. 7.

¹¹⁰ K. Czajkowska, A. Diawol-Sitko, op. cit., s. 231.

¹¹¹ Jako przykład takiego zjawiska wskazać można choćby saudyjską ustawę o zrzeszeniach i organizacjach społecznych z roku 2015, która przewiduje m.in., że rejestracja stowarzyszenia wymaga uzyskania odnawialnej licencji wydawanej w drodze decyzji organu centralnego jakim jest minister spraw socjalnych, w porozumieniu z właściwą rządową instytucją nadzorczą (art. 6). Odmawia się zarazem rejestracji stowarzyszenia, *którego statut zawiera postanowienia sprzeczne z regulacjami prawa muzułmańskiego, godzące w porządek i moralność publiczną, podważające jedność narodową lub niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa* (art. 8 ust. 2). Zważywszy przy tym na fakt, iż wykładnia wyjątkowo nieostrych pojęć jak porządek i moralność publiczna odbywa się w tym państwie zawsze przez pryzmat konserwatywnej, wahhabickiej interpretacji religii muzułmańskiej, będącej oficjalną doktryną społeczno-polityczną Królestwa, decyzja odmawiająca rejestracji stowarzyszenia ma niejednokrotnie charakter całkowicie arbitralny, stanowiąc przejaw zwalczania pluralizmu światopoglądowego w społeczeństwie.

¹¹² Tego rodzaju inicjatywy bywają wręcz niekiedy traktowane jako działalność o charakterze terrorystycznym

Ostatnią z sygnalizowanych cech wspólnych wszystkich omawianych państw jest na ogół niski poziom partycypacji społeczeństwa w życiu publicznym. Taki stan rzeczy jest spowodowany przez kilka czynników. W pierwszej kolejności wskazać należy sygnalizowany już w poprzednich akapitach autorytarny styl sprawowania władzy przez panujące reżimy, które za sprawą wprowadzanych regulacji prawnych koncentrują w rękach wąskiego kręgu osób, często wywodzących się z rodziny panującej, większość funkcji państwowych. Równocześnie te same przepisy w sposób wymierny ograniczają zakres udziału społeczeństwa w życiu publicznym i jego wpływ na politykę, zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Istnienie oficjalnych partii politycznych jest na ogół prawnie zakazane.¹¹³ Ograniczone jest też znaczenie centralnych, kolegialnych ciał prawodawczych, które nie mają pełnej swobody stanowienia prawa i są w mniejszym lub większym stopniu zależne od władzy monarszej. Władcy mają też w większości przypadków bezpośredni wpływ na obsadę tych organów. Za wyjątkiem bowiem Kuwejtu, gdzie całość podstawowego składu Zgromadzenia Narodowego pochodzi z wyborów powszechnych, część (Rada Konsultacyjna - izba wyższa Zgromadzenia Narodowego w Bahrajnie, połowa składu Rady Narodowej Federacji w ZEA¹¹⁴ i 1/3 składu Rady Konsultacyjnej w Katarze) lub całość (Rada Konsultacyjna w Arabii Saudyjskiej) składu organu kolegialnego pochodzi z nominacji monarszej. Wybory do lokalnych ciał kolegialnych (o ile ich istnienie jest przewidziane przez prawo) są na ogół bardziej demokratyczne, jednak z uwagi na fakt, iż tego rodzaju instytucje mają znikome kompetencje decyzyjne i pełnią na ogół funkcje opiniotwórcze i doradcze, członkostwo w nich stanowi bardzo ograniczoną płaszczyznę aktywności politycznej i obywatelskiej.

Kolejnym powodem ograniczonego udziału społeczeństwa w życiu politycznym jest obserwowane w badanych państwach generalne zjawisko swoistej bierności względem spraw publicznych. U przyczyn tego stanu rzeczy leży przede wszystkim fakt, iż obywatele stanowią w nich mniejszościową¹¹⁵, uprzywilejowaną grupę, cieszącą się wysokim poziomem życia oraz

i antypaństwowym oraz są ścigane w oparciu o stosowne przepisy prawnokarne.

¹¹³ Specyficzna jest w tym zakresie sytuacja w Kuwejcie, gdzie istnienie partii politycznych nie jest zarówno zabronione, jak i oficjalnie dozwolone. Równocześnie we wszystkich omawianych państwach istnieją quasi-partie polityczne, funkcjonujące na ogół jako stowarzyszenia zrzeszające osoby o konkretnych poglądach, przy czym z uwagi na brak lub ograniczony zakres mechanizmów demokracji przedstawicielskiej, w tym zakaz udziału w wyborach z ramienia organizacji, ich aktywność sprowadza się raczej do działalności intelektualnej i publicystycznej niż faktycznego wpływania na sprawy publiczne. Por.: M. Ottaway, *The Conundrum of Political Parties in the Gulf Countries: Unwanted but Inevitable*, (online:) <https://www.wilsoncenter.org/article/conundrum-political-parties-gulf-countries-unwanted-inevitable> [dostęp: 22.08.22].

¹¹⁴ Druga połowa składu Rady pochodzi wprawdzie z wyborów, przy czym czynne prawo wyborcze nie jest powszechne, ale przysługuje jedynie części dorosłych obywateli, wskazanych imiennie przez władzę danego emiratu.

¹¹⁵ Udział procentowy obywateli spośród wszystkich mieszkańców badanych państw przedstawia się następująco:

korzystającą z szeregu finansowych i społecznych profitów, przy jednoczesnym braku większych wymagań ze strony państwa poza przestrzeganiem opartego o nakazy religijne porządku społecznego oraz lojalnością względem panującej dynastii. Ów komfort życia wynikający li tylko z faktu posiadania obywatelstwa danego państwa skutecznie odsuwa u większości osób potrzebę głębszego zainteresowania sprawami publicznymi oraz zaangażowania politycznego i społecznego.¹¹⁶ Dodatkowym czynnikiem hamującym rozwój instytucji społeczeństwa obywatelskiego w opisywanym regionie jest wpływ wywodzącego się z tradycji muzułmańskiej doktryny społeczno-politycznej przekonania o podziale ról społecznych oraz związanej z nim wyłączności kompetencji władcy i wąskiej grupy prawników-teologów do zajmowania się sprawami publicznymi.

Omawiając problematykę niskiego poziomu partycypacji społeczeństwa w życiu publicznym nie sposób także pominąć kwestii represyjnej polityki władz państwowych, aktywnie przeciwdziałających oddolnym inicjatywom głoszącym hasła sprzeczne z oficjalną doktryną, zwłaszcza gdy zawierają one elementy otwartej krytyki rządzących monarchów. We wszystkich omawianych krajach znieważenie władcy jest traktowane jako przestępstwo zagrożone surowymi sankcjami karnymi, przy czym regulacje te są stosowane nie tylko do pospolitych obelg, ale także, co dużo częstsze, do krytycznych komentarzy dotyczących prawidłowości i legalności prowadzonej przez panującego polityki. Postulaty liberalizacji i demokratyzacji życia społecznego mogą być natomiast uznane za sprzeczne z porządkiem i obyczajnością, zaś w skrajnych przypadkach za godzące w wynikające z norm religijnych moralne podstawy jedności społecznej, co spotyka się każdorazowo z szybką i surową reakcją służb i organów państwa. W najbardziej ekstremalnych przypadkach działalność osób kontestujących obowiązujący model organizacji państwa, ale także aktywistów walczących o elementarne prawa człowieka i obywatela może być uznana za aktywność o charakterze terrorystycznym, a w konsekwencji ścigana i zwalczana przy użyciu całej gamy środków dostępnych na podstawie przepisów stanowiących zasadniczy temat niniejszego opracowania. Tego rodzaju działanie władz państwowych skutecznie odstrasza więc osoby zainteresowane aktywnością w przestrzeni publicznej przed otwartą krytyką władzy.

Arabia Saudyjska – 61%, Bahrajn – 47%, Kuwejt – 31%, ZEA – 13%, Katar – 12%. Dane za: Gulf Research Center - Gulf Labour, Market, Migration and Population Programme, *Percentage of nationals and non-nationals in Gulf populations (2020)*, (online:) <https://gulfmigration.grc.net/media/graphs/Figure1percentageofnationals%20non-nationals2020v2.pdf> [dostęp: 22.08.22].

¹¹⁶ Por.: J. Kinninmont, *Citizenship in the Gulf* [w:] A. Echagüe (red.) *The Gulf States and the Arab Uprising*, FRIDE/Gulf Research Center, Hiszpania 2013, s. 47-57.

Rozdział II. Zwalczanie finansowania terroryzmu jako przedmiot regulacji prawnych obowiązujących w arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej

1. Uwagi wstępne

Problematyka finansowania terroryzmu, uwagi na jej złożoność i wielowymiarowość jest przedmiotem regulacji prawnych na wielu poziomach, tak w ujęciu wertykalnym, jak i horyzontalnym. Mówiąc o pierwszym aspekcie wskazać bowiem należy, iż kwestie walki z finansowaniem terroryzmu, ze względu na jego globalny i transgraniczny charakter, stanowią przedmiot regulacji prawa międzynarodowego, zarówno w wymiarze regionalnym, jak i uniwersalnym oraz krajowego, w ramach którego wydawane są akty normatywne należące do poszczególnych grup budujących hierarchie norm przyjętych w poszczególnych porządkach ustrojowych. Co się zaś tyczy ujęcia horyzontalnego, to polega ono na objęciu przedmiotem zainteresowania regulacji CFT wszystkich zasadniczych gałęzi prawa. Jakkolwiek bowiem na ogół w prawie krajowym istnieje centralny akt prawny poświęcony problematyce walki ze zjawiskiem finansowania terroryzmu, to z uwagi zarówno na samą specyfikę tegoż oraz krąg podmiotów, których może on dotyczyć, jak i ze względu na rodzaj działań podejmowanych przez władze publiczne w celu jego zapobiegania lub ograniczania skutków, regulacje te dotyczą, w mniejszym lub większym stopniu, praktycznie wszystkich dziedzin prawa publicznego i prywatnego.

Celem niniejszego rozdziału jest analiza zakresu źródeł prawa tworzących normatywne podstawy dla funkcjonowania systemów przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu w badanych państwach arabskich. W jej toku omówione zostaną w pierwszej kolejności regulacje prawnomiędzynarodowe, które określają zasadniczy obszar tematyczny badanych regulacji krajowych, wyznaczając zarazem jej elementarne ramy aksjologiczne i teleologiczne. Przedstawione tu zostaną także inne, ponadnarodowe czynniki mające wpływ na kierunek i kształt regulacji prawa krajowego, a to dorobek tradycji prawa muzułmańskiego oraz działalność FATF i procesy integracyjne w ramach Rady Współpracy Państw Zatoki. Pomimo bowiem tego, iż nie mają one bezpośredniego charakteru normatywnego, oddziałują na stan regulacji prawa krajowego poszczególnych państw, sprzyjając tym samym jego uniformizacji, tak na poziomie instytucjonalnym, jak i funkcjonalnym. W dalszej części analizie poddane zostaną poszczególne krajowe akty normatywne badanych państw tworzące ramy funkcjonowania dla lokalnych systemów AML/CFT, co poprzedzone zostanie krótką, kontekstową analizą genezy ich powstania oraz historii obowiązywania. Porównane zostaną przede wszystkim kwestie umiejscowienia omawianych aktów w krajowych systemach

hierarchii źródeł prawa, jak również ich zakres przedmiotowy, a to za sprawą szczegółowej analizy podstawowych definicji legalnych. Wszystko to pozwoli na częściową weryfikację zasadniczej hipotezy badawczej, zgodnie z którą na poziomie elementarnym, to jest w zakresie samego istnienia oraz rodzaju regulacji, rozwiązania przyjęte przez badane państwa są na tyle podobne, że można mówić o istnieniu regionalnego trendu legislacyjnego, w ramach którego, za sprawą brzmienia definicji legalnych określających przedmiotowe ramy tejże regulacji, następuje ujednolicenie rozumienia pojęć i zjawisk podstawowych dla kwestii walki z finansowaniem terroryzmu, co stanowi punkt wyjścia dla możliwości prowadzenia na tym polu skutecznej współpracy międzynarodowej. Powyższe rozważania zasadnicze zostaną jednocześnie poprzedzone krótkimi fragmentami poświęconymi problematyce definiowania zjawiska finansowania terroryzmu na potrzeby regulacji prawnych i opracowań naukowych, jak również jego związku z procederem prania pieniędzy, znajdującego odzwierciedlenie także na płaszczyźnie normatywnej. Pozwoli to bowiem z jednej strony na nadanie właściwemu wywodowi należytego kontekstu pozaprawnego, z drugiej zaś umożliwi uściślenie kwestii terminologicznych oraz uzasadni przyjętą w dalszych fragmentach pracy konwencję pojęciową i nazewniczą.

1.1. Istota i zakres definicyjny zjawiska finansowania terroryzmu

Terroryzm jest uważany za jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa indywidualnego i powszechnego, a zarazem jedno z największych wyzwań, z którym mierzą się rządy i społeczeństwa współczesnego świata.¹¹⁷ Nie dziwi więc fakt, iż problematyka jego skutecznego zwalczania stała się w ostatnich latach, tak na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym, przedmiotem intensywnych działań podejmowanych przez państwa, zarówno w sferze wykrywczej i dochodzeniowej, jak i na płaszczyźnie legislacji. Starania te są jednak utrudnione ze względu na dotychczasowy brak wypracowania, zarówno w kręgach politycznych, jak i w środowisku naukowym, jednolitej, uniwersalnej definicji zjawiska terroryzmu. Wynika to z faktu, iż jest ono bardzo zróżnicowane oraz zmienne w czasie i przestrzeni, tak ze względu na tło i motywację sprawców, jak i pod względem rodzaju podejmowanych przez nich działań oraz wykorzystywanych w tym celu środków i narzędzi.

¹¹⁷ Oczywiście sam terroryzm nie jest zjawiskiem nowym, zaś działania noszące jego znamiona określane przez pryzmat współczesnych pojęć i definicji towarzyszyły ludzkości od czasów starożytnych, a więc od początku istnienia zorganizowanych, masowych struktur społeczno-politycznych typu państwowego. Współczesny terroryzm jest natomiast szczególnie groźny z uwagi na jego ponadnarodowy, globalny charakter oraz związaną z tym potencjalną skalę rażenia. Por. G. Chaliand, A. Blin, *Historia terroryzmu. Od starożytności do Da'ish*, Warszawa 2020.

Sprawę komplikuje również fakt odmiennego postrzegania i oceniania tego rodzaju zdarzeń przez poszczególnych ich uczestników i obserwatorów, a także potencjał wykorzystywania ich w celach politycznych i propagandowych.¹¹⁸ Porównując jednak poszczególne ujęcia można dojść do wniosku, iż do uniwersalnych i powszechnie akceptowalnych przez autorów poszczególnych definicji wyróżników zjawiska terroryzmu zalicza się przede wszystkim motywowane politycznie lub ideologiczne użycie przemocy w celu wywołania strachu wśród ludności.¹¹⁹

Powyższe rozważania, pomimo ich teoretycznego charakteru, mają jednak także daleko idące konsekwencje w odniesieniu do będącego przedmiotem zasadniczym niniejszej rozprawy zjawiska finansowania terroryzmu oraz jego definiowania na potrzeby procesu legislacyjnego. Finansowanie terroryzmu, mimo iż ściśle powiązane z działalnością terrorystyczną sensu stricto, jest wobec niej zjawiskiem wtórnym. Tym samym ustalenie zakresu definicyjnego pojęcia terroryzmu będzie automatycznie wpływało na możliwość zakwalifikowania konkretnych zachowań jako jego finansowanie. Przy czym także w odniesieniu do tego pojęcia należy poczynić pewne uwagi o charakterze definicyjnym. Wydaje się bowiem, iż samo słowo *finansowanie* nie powinno rodzić większych trudności interpretacyjnych, gdyż zgodnie z jego rozumieniem na gruncie języka naturalnego oznacza dostarczanie środków pieniężnych na coś lub pokrywanie kosztów jakiegoś przedsięwzięcia.¹²⁰ W praktyce jednak proceder finansowania terroryzmu, wbrew literalnemu brzmieniu tego terminu¹²¹, obejmuje nie tylko pieniądze, ale także innego rodzaju rzeczy, jak również składniki niematerialne. Znajduje to zarazem odzwierciedlenia w kształcie przepisów prawa i poglądach doktryny. Analizy dotyczących omawianego zagadnienia aktów prawnych, zarówno w państwach będących przedmiotem niniejszego opracowania, jak i na poziomie międzynarodowym prowadzi bowiem do wniosku, iż obecnie mamy do czynienia z maksymalnie szerokim rozumieniem procederu finansowania terroryzmu, który obejmuje realizowane w dowolnej formie prawnej lub

¹¹⁸ W. Zubrzycki, J. Cymerski, *Terroryzm i sposoby jego finansowania*, Szczepiński 2022, s. 27-31.

¹¹⁹ Por. K. Indeck, *W sprawie definicji normatywnej terroryzmu* [w:] E.W. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm w ujęciu praktycznym*, Kraków 2005. Definicja ta nie rozwiązuje oczywiście automatycznie problemu uznawania konkretnych zachowań za działalność terrorystyczną, a to z uwagi na ich odmienną ocenę wynikającą z osobistych przekonań poszczególnych osób – to co dla jednych będzie terroryzmem, a więc działaniem w istocie przestępczym, inni mogą oceniać jako słuszny i uprawniony przejaw walki o swoje prawa i ideały. Abstrahując jednak od tego rodzaju sporów światopoglądowych zaprezentowana definicja ma duży walor z punktu widzenia studiów nad zjawiskiem terroryzmu i pozwala stworzyć ramy pojęciowe dla jego opisywania i dalszej, szczegółowej typologii.

¹²⁰ Hasło „finansowanie” w internetowym Słowniku języka polskiego PWN (online:) <https://sjp.pwn.pl/szukaj/finansowanie.html>

¹²¹ Polskie słowo *finansowanie* najbardziej kojarzy się bowiem z pieniędzmi, gdyż ich właśnie w podstawowym znaczeniu dotyczy. Analogiczna sytuacja zachodzi w odniesieniu do jego odpowiedników w innych językach – angielskiego *financing* i arabskiego *tamwīl*.

faktycznej przekazanie z zamiarem dokonania przysporzenia, którego przedmiotem są jakiegokolwiek składniki mające wartość ekonomiczną, a także dostarczanie innego rodzaju środków lub wykonywanie czynności pozwalających ich beneficjentowi na wejście w posiadanie takich składników. Tak zaproponowana szeroka definicja finansowania terroryzmu znajduje także poparcie w poglądach nauki i doktryny.¹²² Jej przyjęcie rodzi natomiast dalsze problemy w kwestii funkcjonalnego zakresu zjawiska finansowania terroryzmu, a to w kontekście jego, sygnalizowanego powyżej, wtórnego charakteru. Przyjmując bowiem ww. ogólną, operacyjną definicję samego terroryzmu, sprowadza się go w istocie wyłącznie do zamachów, ataków i innego typu działań bezpośrednich. Jakkolwiek przy tym tego rodzaju przedsięwzięcia stanowią zasadniczy cel, istotę i ukoronowanie działalności terrorystycznej, to jednak ich przeprowadzenie poprzedzone jest na ogół szeregiem czynności logistycznych i przygotowawczych, tak w zakresie rozpoznania, planowania i operacji kontrwykrywczych, jak i na poziomie stricte technicznym i materiałowym. Co więcej, działalność terrorystyczna, prowadzona na ogół (ze względu na swoją złożoność) przez organizacje i ugrupowania, pociąga także ze sobą konieczność ponoszenia szeregu dalszych wydatków, niezwiązanych bezpośrednio z akcjami siłowymi. Do takich kosztów organizacyjnych należą wydatki ponoszone w związku z rekrutacją i szkoleniem członków, koszty działalności propagandowej, koszty utrzymania infrastruktury pozwalającej na funkcjonowanie organizacji w tajemnicy przed organami ochrony porządku publicznego (środki transportu i komunikacji, baza lokalowa, zaplecze techniczno-komputerowe itp.), a także środki gromadzone na potrzeby funduszy pomocowych, przekazywane rodzinom zabitych lub więzionych członków ugrupowania.¹²³ Suma wszystkich powyższych wydatków może wielokrotnie przekraczać koszty przeprowadzenia zamachów. Równocześnie, przyjęcie wąskiej definicji terroryzmu wykluczałoby zakwalifikowanie jako finansowanie go jakiegokolwiek przejawów przekazywania lub dostarczania funduszy organizacjom terrorystycznym z przeznaczeniem innym niż bezpośrednio na realizację konkretnego zamachu.

¹²² Por.: W. Filipkowski, *System rozpoznawania i wykrywania finansowania organizacji terrorystycznych w ujęciu prawnym i kryminalistycznym*, Białystok 2021, s. 65. W literaturze pojawiają się jednak również głosy krytyczne wobec zbyt szerokiego ujęcia finansowania terroryzmu jako dotyczącego wszelkich możliwych obiektów posiadających jakiegokolwiek wartość, co powinno skutkować mówieniem nie o wprowadzającym w błąd *finansowaniu terroryzmu*, ale bardziej adekwatnej językowo *pomocy materialnej*. Por. H. Tofangsaz, *Criminalization of Terrorist Financing. From Theory to Practice*, „New Criminal Law Review” 2018, No. 21(1), s. 85. Nie podzielać krytyki merytorycznej treści przedmiotowego rozwiązania, autor niniejszego opracowania przychylił się do uwagi o charakterze językowym. W konsekwencji w dalszych fragmentach przyjęto konwencję używania, dla nazwania przedmiotu czynności wykonawczej procedury finansowania terroryzmu, polskiego terminu „składniki majątkowe”, zamiast pojęcia „fundusze”, będącego słownikowym odpowiednikiem angielskiego „funds” oraz arabskiego „amwāl”.

¹²³ W. Zubrzycki, J. Cymerski, op. cit., s. 66-70.

W praktyce doprowadziłoby to do paraliżu jakiegokolwiek systemu CFT i podważyło sens jego istnienia. Problem ten był jednak od początku dostrzegany w toku prac gremiów projektujących założenia i ramy definicyjne na potrzeby aktów prawa międzynarodowego poświęconych problematyce walki z finansowaniem terroryzmu, co znalazło ostatecznie odzwierciedlenie w treści najważniejszych dokumentów tej kategorii, a za ich pośrednictwem – w rozumieniu ww. zjawisk na gruncie systemów prawnych poszczególnych państw.

1.2. Związek finansowania terroryzmu z procederem prania pieniędzy

Porównanie specyfiki zjawisk prania pieniędzy (ang. *money laundering*, ML, ar. *ḡaṣl al-amwāl*) i finansowania terroryzmu (ang. *financing of terrorism*, FT, ar. *tamwīl al-’irhāb*) prowadzi do wniosku o istnieniu między nimi pewnych podobieństw jeśli chodzi o metody działania sprawców, przy jednoczesnych istotnych różnicach w kwestii przyświecających im celów. Najogólniej bowiem wskazać można, iż pranie pieniędzy sprowadza się do nadania legalności (a przynajmniej jej pozorów) środkom nielegalnym. Finansowanie terroryzmu zakłada zaś układ odwrotny, polega mianowicie na przeznaczaniu środków legalnych na nielegalną działalność.¹²⁴ W pierwszym przypadku o bycie przestępstwa przesądza więc pochodzenie kwestionowanych funduszy. W drugim zaś jest ono obojętne, gdyż o popełnieniu przestępstwa decyduje cel przeznaczenia środków. Niezależnie jednak od owych różnic, zarówno piorący pieniądze, jak i finansujący terroryzm starają się przede wszystkim doprowadzić do ukrycia źródła pochodzenia funduszy oraz tożsamości osób zaangażowanych w odnośne działania. W tym celu wykorzystują zaś na ogół te same środki techniczne oraz mechanizmy i usługi finansowo-gospodarcze. Bez znaczenia jest przy tym kwestia dokonywanych kolejno i powiązanych ze sobą funkcjonalnie przejawów obu procederów¹²⁵, gdyż ostatecznie i tak sprowadzać się one będą do zachowania anonimowości oraz zatajenia

¹²⁴ Jest to wszak ujęcie modelowe, gdyż możliwe jest oczywiście wystąpienie sytuacji, w której środki zdobyte w sposób nielegalny będą następnie przeznaczane na cele finansowania terroryzmu. Jest to zresztą zjawisko nierzadkie, bo przybierająca rozmaite formy działalność przestępcza (czy też mówiąc szerzej: niezgodna z prawem) stanowi istotny wkład w budżety organizacji terrorystycznych. Por. *Nielegalne źródła przychodu terrorystów* [w:] W. Zubrzycki, J. Cymerski, op. cit. s. 105-129.

¹²⁵ Finansowanie terroryzmu może być bowiem przestępstwem bazowym dla prania pieniędzy wówczas, kiedy jego beneficjent bądź inna osoba podejmuje dodatkowe działania zmierzające do nadania takiej transakcji pozorów legalności. Takie ujęcie jest zresztą powszechne i obowiązuje na gruncie ustawodawstw wszystkich opisywanych państw arabskich. Nie wpływa to jednak na odrębność obu tych przestępstw, traktowanych jako samodzielne naruszenia prawa, określane przez pryzmat różnych znamion (choć do pewnego stopnia wyjątkiem jest tu prawo emirackie, które uznaje za finansowanie terroryzmu także pranie pieniędzy, o których wiadomo, że mają służyć temu celowi). Odrębną, choć raczej akademicką kwestią jest natomiast uznanie finansowania terroryzmu za przestępstwo bazowe dla prania pieniędzy w przypadku próby legalizacji świadczenia wzajemnego otrzymanego przez finansującego w zamian za przekazane wsparcie. Szerzej o wzajemnych powiązaniach prania pieniędzy i finansowania terroryzmu: M.A. Kędziński, *Przeciwdziałanie i zwalczanie finansowania terroryzmu w Polsce*, Toruń 2019, s. 136-145.

samego faktu transferu środków. W tym sensie dla walki z oboma praktykami niezbędna jest przede wszystkim możliwość kompleksowego i efektywnego monitorowania i identyfikowania podejrzanych operacji finansowych, co wespół z faktem wykorzystania przez sprawców tych samych typów transakcji i innych mechanizmów gospodarczych oraz korzystania z usług podmiotów pośredniczących i rozwiązań technicznych, uzasadnia wspólne uregulowanie problematyki AML i CFT w ramach jednolitych aktów prawnych, przewidujących istnienie zunifikowanych procedur ostrożnościowych i identyfikacyjnych po stronie uczestników transakcji i zdarzeń gospodarczych oraz mechanizmów nadzorczych i kontrolnych po stronie organów władzy publicznej. Jest to skądinąd praktyka powszechna, zarówno na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, jak i w ustawodawstwach krajowych, w tym także w badanych państwach arabskich, które zasadnie obejmują problematykę walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu ramami jednego aktu prawnego.¹²⁶ Jakkolwiek więc zasadniczym przedmiotem niniejszej pracy jest problematyka przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu, to z uwagi na jej ścisły związek z kwestiami zwalczania zjawiska prania pieniędzy (zarówno na poziomie faktycznym, jak i na płaszczyźnie legislacyjnej), w toku dalszych wywodów, pojęcia *przepisy CFT* oraz *przepisy AML/CFT* będą używane zamiennie.

2. Międzynarodowe mechanizmy kształtujące krajowe modele walki z finansowaniem terroryzmu w arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej

2.1. Współpraca w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i Międzynarodowa Konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu

Zjawisko terroryzmu, zwłaszcza w jego wymiarze międzynarodowym było przedmiotem rozważań prawników i polityków już w okresie międzywojennym, kiedy to podjęto również pierwsze próby kodyfikacji zasad jego zwalczania w formie aktu prawa międzynarodowego, które jednak zakończyły się porażką.¹²⁷ Dopiero nasilenie działalności terrorystycznej na przełomie lat 60-tych i 70-tych XX wieku doprowadziło do znacznej

¹²⁶ I.Ḥ 'aṭā allāh., *As-siyāsa al-ḡinā' iyya li-muwāḡaha tamwīl al- 'irhāb fī at-tašrī'āt al-'arabiyya*, „Al-maḡalla al-ḡinā' iyya al-qawmiyya", t. 64, nr 2, 2021, s. 2-3. Częściowym jedynie wyjątkiem jest tu prawo Arabii Saudyjskiej, gdzie wprawdzie sfery AML i CFT zostały uregulowane odrębnie, jednak na mocy przepisu ustawy antyterrorystycznej, wszystkie przepisy dotyczące walki z praniem pieniędzy stosuje się odpowiednio do procedury finansowania terroryzmu.

¹²⁷ Definicje legalne terroryzmu usiłowano opracować w trakcie spotkań organizowanych pod auspicjami Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Karnego w latach 1926 i 1927. Pierwszym zaś aktem prawa międzynarodowego poświęconym temu problemowi była Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu z 1937, która jednak nigdy nie weszła jednak w życie. Por.: M. Marcinko, *Problematyka terroryzmu we współczesnym prawie międzynarodowym* [online:] <https://psz.pl/124-polityka/marcin-marcinko-problematyka-terroryzmu-we-wspolczesnym-prawie-miedzynarodo-wym> (dostęp: 5.9.2023).

intensyfikacji prac nad stosownymi regulacjami prawnomiędzynarodowymi. Głównym forum działań była tu Organizacja Narodów Zjednoczonych, w tym zwłaszcza utworzony w jej ramach Komitet ds. Międzynarodowego Terroryzmu.¹²⁸ Równocześnie społeczność międzynarodowa zaczęła coraz szerzej zdawać sobie sprawę z faktu, iż akty terrorystyczne, choć najbardziej spektakularne i groźne, są jedynie częścią spektrum działalności organizacji terrorystycznych, zaś skuteczna walka z nimi musi obejmować także działania poboczne, w tym przede wszystkim finansowanie terroryzmu. Po raz pierwszy termin ten został formalnie wymieniony w treści rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 49/60, przyjętej na posiedzeniu w dniu 9 grudnia 1994 r.¹²⁹, w ramach której państwa członkowskie wyraziły swoje potępienie wobec wszelkich czynów, metod i praktyk terrorystycznych uznając je za mające charakter przestępczy. Zgodnie zaś z pkt 5 rezolucji, państwa powinny m.in. powstrzymywać się od organizowania, nakłaniania, ułatwiania, finansowania, popierania czy tolerowania działań terrorystycznych oraz zmierzać do podjęcia odpowiednich środków w celu zapewnienia, by na ich terytorium nie znajdowały się obozy treningowe bądź by terytorium tych państw nie było wykorzystywane do przygotowywania lub organizacji zamachów skierowanych przeciwko innym państwom lub ich obywatelom.¹³⁰ Kolejnym krokiem zmierzającym do nadania walce z finansowaniem terroryzmu uniwersalnych prawnomiędzynarodowych ram była rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nr 51/210 z 17 grudnia 1996 r.¹³¹, która w pkt 3 lit. f zawierała adresowane do wszystkich państw wezwanie do podjęcia działań na rzecz zapobiegania i zwalczania, za pomocą odpowiednich rozwiązań wewnętrznych, finansowania terrorystów i ugrupowań terrorystycznych, zarówno bezpośredniego, jak i dokonywanego za pośrednictwem organizacji, zarówno tych realizujących lub postulujących realizację celów charytatywnych, społecznych lub kulturalnych, jak również tych, które są zaangażowane w działalność nielegalną obejmującą handel bronią i narkotykami oraz wymuszenia, w tym polegające na wykorzystywaniu ludzi celem finansowania terroryzmu. Zgodnie z wezwaniem, państwa miały w szczególności rozważyć przyjęcie środków prawnych

¹²⁸ Zgromadzenie Ogólne ONZ sformułowało, poczynawszy od 1972 roku, szereg rezolucji stanowiących wezwania i wytyczne dla państw w przedmiocie zapobiegania zjawisku terroryzmu międzynarodowego, jak również przyjęło w 1979 roku tekst Międzynarodowej Konwencji o walce z przestępstwem wzięcia zakładników. Równolegle na forum międzynarodowym podpisano szereg dalszych umów dotyczących przeciwdziałania różnym aspektom aktywności terrorystycznej, np. zawładnięciu statkiem powietrznym (Konwencja Haska z 1970 r.), czynom skierowanym przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego (Konwencja Montrealska z 1970 r.), przestępstwom przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej (Konwencja Nowojorska z 1973 r.) itd.

¹²⁹ G.A. Res. 49/60, U.N. Doc. A/RES/49/60, 9.12.1994.

¹³⁰ Ł. Czebotar, *Działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi*, „Roczniki Nauk Prawnych”, Tom XXII, nr 4, 2012, s. 91.

¹³¹ G.A. Res. 51/210, U.N. Doc. A/RES/51/210, 17.12.1996.

pozwalających na zapobieganie i przeciwdziałanie przepływu środków, co do których istnieje podejrzenie, że zostaną wykorzystane na potrzeby finansowania terroryzmu (jednak bez naruszania swobody legalnego przepływu kapitału), jak również zintensyfikować współpracę w zakresie wymiany informacji o międzynarodowych przepływach takich środków. Na mocy zaś pkt 9 tejże rezolucji utworzony został Komitet Ad Hoc ds. Terroryzmu. Jego zadanie polegało na opracowaniu projektów kolejnych konwencji międzynarodowych poświęconych zwalczaniu poszczególnych przejawów aktywności terrorystycznej. Wprost wymienia się tu zamachy bombowe i terroryzm nuklearny, jednak przepis ten nie ograniczał się wyłącznie do wymienionych obszarów, polecając komitetowi opracowywanie, w toku dalszych prac, projektów regulacji konwencyjnych prowadzących do zbudowania kompleksowych ram walki z terroryzmem. Zarówno jednak Konwencja z dnia 15 grudnia 1997 roku o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych¹³² jak i projekt Konwencji w sprawie zwalczania aktów terroryzmu jądrowego (przyjętej dopiero w roku 2005¹³³) zawierały w swej treści odniesienia do aspektu przeciwdziałania jakim jest uniemożliwienie finansowania typów przestępstw terrorystycznych stanowiących przedmiot ich regulacji. Oznacza to, że już wtedy dostrzegano konieczność współpracy w celu zwalczania, obok terroryzmu sensu stricto, także procederu jego finansowania.¹³⁴ Faktyczną realizacją tego postulatu było zaś opracowanie przez Komitet Ad Hoc tekstu Konwencji o zwalczaniu finansowania terroryzmu, co nastąpiło jednak dopiero w roku 1999.¹³⁵

Międzynarodowa Konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu (Konwencja Nowojorska), bo o tym właśnie dokumencie mowa, została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 9 grudnia 1999 r., zaś w życie weszła w dniu 10 kwietnia 2002 r.¹³⁶ Tym samym problematyka finansowania terroryzmu doczekała się z jednej strony standaryzacji (przynajmniej na poziomie założeń ogólnych), z drugiej zaś uzyskała stosowną do swej powagi

¹³² Przyjęta w drodze rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 52/164, G.A. Res. 52/164, U.N. Doc. A/RES/52/164, 15.12.1997

¹³³ Przyjęta w drodze rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 59/290, G.A. Res 59/290, U.N. Doc. A/RES/59/290, 13.4.2005

¹³⁴ M.A. Kędzierski, *Przeciwdziałanie...*, s. 184-185.

¹³⁵ Przyczyn tak późnej decyzji o nadaniu zjawisku finansowania terroryzmu ram regulacji prawnomiędzynarodowej upatruje się w zimnowojennej walce USA i ZSRR, które poszerzając swoje strefy wpływów, sięgały także po metody terrorystyczne, nie realizując ich jednak samodzielnie, ale finansując aktywność grup i organizacji zewnętrznych. W tym układzie dwa mocarstwa były w zasadzie monopolistą jeśli chodzi o finansowanie terroryzmu na większą skalę. Wraz z postępującą od początku lat 90-tych pluralizacją finansowania terroryzmu, dokonywanego już także przez inne państwa, a także podmioty prywatne, w tym w szczególności przekazywanie środków na akcje uderzające w interesy dotychczasowych głównych graczy światowej areny politycznej pojawiła się realna potrzeba neutralizacji tego zjawiska na poziomie globalnym. Por.: M.A. Kędzierski, *Przeciwdziałanie ...*, s. 186-187.

¹³⁶ U.N. Doc. A/RES/54/109, 9.12.1999.

ranę prawa międzynarodowego. Jest to zarazem akt szczególny, gdyż jego autorzy, pomni problemów związanych z generalnymi trudnościami związanymi z ustaleniem na forum prawnomiędzynarodowym spójnej definicji terroryzmu, bez której wszak pod znakiem zapytania stałaby racjonalność pochylenia się nad wtórną kwestią finansowania go, postanowili w sposób osobliwy ukryć ją w ramach definicji konwencyjnego przestępstwa finansowania terroryzmu. Zgodnie bowiem z treścią art. 2 ust. 1 Konwencji, przedmiotowe przestępstwo popełnia ten, kto jakimikolwiek środkami, bezpośrednio lub pośrednio, bezprawnie i umyślnie, udostępnia lub gromadzi fundusze z zamiarem ich wykorzystania, lub też mając świadomość, że zostaną one wykorzystane, w całości lub w części, do dokonania:

- a) czynu stanowiącego przestępstwo w rozumieniu któregośkolwiek z traktatów wymienionych w aneksie do Konwencji¹³⁷,
- b) czynu mającego spowodować śmierć lub ciężki uszczerbek na zdrowiu osoby cywilnej, lub innej osoby nieuczeszczającej aktywnie w działaniach wojennych w sytuacji konfliktu zbrojnego, jeśli celem takiego czynu, wynikającym bądź z jego charakteru, bądź z kontekstu, w jakim jest popełniony, jest zastraszenie ludności, albo skłonienie rządu lub organizacji międzynarodowej do dokonania lub do zaniechania określonej czynności.¹³⁸

Co przy tym istotne, zgodnie z regułą wyrażoną w art. 2 ust. 3 Konwencji, faktyczne wykorzystanie funduszy do dokonania któregośkolwiek z ww. czynów o charakterze terrorystycznym nie jest warunkiem niezbędnym do uznania, iż do doszło do przejawu finansowania terroryzmu. Takie rozwiązanie ma w założeniu uniezależnić odpowiedzialności sprawcy finansowania terroryzmu i umożliwić ściganie go bez konieczności oczekiwania na faktyczną realizację przez właściwego terrorystę finansowanego przedsięwzięcia. Kolejne

¹³⁷Są to: Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, sporządzona w Hadze dnia 16 grudnia 1970 r., Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, sporządzona w Montrealu dnia 23 września 1971 r., Konwencja o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 14 grudnia 1973 r., Konwencja przeciwko braniu zakładników, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 17 grudnia 1979 r., Konwencja o ochronie fizycznej materiałów jądrowych, przyjęta w Wiedniu dnia 3 marca 1980 r., Protokół w sprawie zwalczania bezprawnych aktów przemocy w portach lotniczych służących międzynarodowemu lotnictwu cywilnemu, uzupełniający Konwencję o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, sporządzony w Montrealu dnia 24 lutego 1988 r., Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej, sporządzona w Rzymie dnia 10 marca 1988 r., Protokół o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu stałych platform umieszczonych w szelfie kontynentalnym, sporządzony w Rzymie dnia 10 marca 1988 r. oraz Międzynarodowa konwencja w sprawie zwalczania terrorystycznych ataków bombowych, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 grudnia 1997 r.

¹³⁸Precedensowy charakter tego zapisu polegał na zawartej w nim uniwersalnej definicji ogólnej aktu terrorystycznego, zawierającej opis znamienia kierunkowego, które ma odróżniać przestępstwo terrorystyczne od zwykłych czynów kryminalnych. Por.: B. Bolechów, *Terroryzm* [w:] A. Florczak, A. Lisowska (red.), *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, Wrocław 2014, s. 58.

przepisy Konwencji dokonują dalszego rozszerzenia zakresu odpowiedzialności za finansowanie terroryzmu, penalizując formę stadialną usiłowania (art. 2 ust. 4) jak i szeregu innych niż bezpośrednie sprawstwo form zjawiskowych, tj. współsprawstwa i sprawstwa kierowniczego lub polecającego, a także świadomego, umyślnego pomocnictwa (art. 2 ust. 5), przy czym w ostatnim przypadku mowa jest o przyczynieniu się do popełnienia jednego lub więcej przestępstw terrorystycznych przez działającą we wspólnym celu grupę osób. Wyklucza to więc możliwość uznania za przestępstwo konwencyjne przyczynienia się, choćby w pełni świadomego i zawinonego do dokonania aktu terrorystycznego przez pojedynczego sprawcę. Rozwiązanie to jest konsekwencją realiów rządzących działalnością terrorystyczną w okresie, gdy opracowywano przepisy Konwencji, w ramach których była ona domeną wyłącznie zorganizowanych ugrupowań. Obecnie jednak, w dobie coraz powszechniej występującego zjawiska terroryzmu tzw. samotnych wilków, omawiane uregulowanie jawi się jako niepełne, co skutkuje, dla zagwarantowania pełnej realizacji celów Konwencji, koniecznością wyjścia przez ustawodawców krajowych poza jej ramy i rozszerzanie zakresu penalizacji także o przywołany rodzaj działalności zmierzającej do wspomoczenia aktywności terrorystycznej.

Niezależnie jednak od zaprezentowanych uwag, przyjęte przez twórców Konwencji Nowojorskiej rozwiązania normatywne określające zakres przedmiotowy i znamiona wprowadzanego typu przestępstwa zasługują na aprobatę, gdyż mimo wszystko odzwierciedlają szerokie spektrum możliwych do zaistnienia przejawów materialnego wspierania działalności terrorystycznej, nie uzależniając możliwości uznania za takowe od istnienia bezpośredniego związku przekazanych środków z konkretnym aktem terrorystycznym, obejmując przy tym każdy rodzaj finansowania. Jedynym warunkiem jest więc tu intencja sprawcy, który musi działać z zamiarem kierunkowym wsparcia organizacji terrorystycznej lub przynajmniej posiadać wiedzę, iż wspierana organizacja takową działalnością się para.

Przepisy Konwencji, uznając finansowanie terroryzmu za przestępstwo o poważnym charakterze (art. 4 lit. b), nakazują państwom-stronom włączenie go do katalogu czynów podlegających ekstradycji na podstawie prawa wewnętrznego i zawieranych umów bilateralnych (art. 11 ust. 1 i 3). W celu uniknięcia prób nieuprawnionej odmowy wydania sprawcy lub udzielenia pomocy prawnej, Konwencja wprost zakazuje uznawania przestępstw, o których mowa w art. 2 za przestępstwa skarbowe (art. 13) lub przestępstwa polityczne, przestępstwa związane z przestępstwem politycznym ani za popełnione z pobudek politycznych (art. 14). Każde państwo-strona ma także obowiązek podjąć wszelkie niezbędne działania, także o charakterze legislacyjnym, tak by wykluczyć możliwość usprawiedliwienia jakiegokolwiek czynu przestępczego, objętego zakresem konwencji względami politycznymi, filozoficznymi,

ideologicznymi, rasowymi, etnicznymi, religijnymi lub innymi względami o podobnym charakterze (art. 6¹³⁹).

Obecnie stronami Konwencji Nowojorskiej jest 189 państw członkowskich Organizacji Narodów Zjednoczonych, w tym wszystkie z państw, których systemy prawne stanowią przedmiot niniejszego opracowania. Spośród nich Konwencję najwcześniej, bo już w roku 2004, ratyfikował Bahrajn. W kolejnych latach ratyfikacji lub przystąpienia do konwencji dokonały Zjednoczone Emiraty Arabskie (2005), Arabia Saudyjska (2007) i Katar (2008). Jako ostatnie z opisywanych arabskich państw regionu Zatoki Perskiej do Konwencji Nowojorskiej przystąpił Kuwejt – w roku 2013. Tym samym przepisy Konwencji stanowią składową krajowych porządków prawnych tych państw. Należy oczywiście pamiętać, iż Konwencja Nowojorska, z uwagi na swój charakter nie zawiera co do zasady przepisów nadających się do bezpośredniego stosowania, ale stanowi raczej zbiór ogólnych wytycznych dla państw-stron w zakresie rozwiązań prawnych (instytucjonalnych i proceduralnych), których przyjęcie pozwoli na skuteczną realizację jej celów, tworząc tym samym zasadnicze ramy aksjologiczne i prakseologiczne dla regulacji wewnętrznych. Obejmują one m.in.: obowiązek stosowania odpowiednich środków dla identyfikowania, wykrywania i zamrażania lub zajmowania wszelkich funduszy używanych lub przeznaczonych na potrzeby finansowania terroryzmu, a także dla orzekania ich przepadku; dążenie do skutecznego zakazania prowadzenia nielegalnej działalności przez osoby i organizacje, które świadomie zachęcają, podżegają, organizują lub biorą udział w procederze finansowania terroryzmu; obowiązek stosowania efektywnych środków nadzoru nad działalnością osób i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą związaną z obrotem finansowym oraz zagwarantowanie korzystania przez nich z możliwie najskuteczniejszych środków ustalania tożsamości klientów w połączeniu z obowiązkiem zgłaszania transakcje, co do których istnieje podejrzenie, że mają związek z finansowaniem terroryzmu. Przepisy Konwencji obligują także państwa-strony do ustanowienia i utrzymywania kanałów komunikacji pomiędzy właściwymi organami i służbami, celem ułatwienia bezpiecznej i szybkiej wymiany informacji dotyczących wszystkich aspektów przestępstw związanych z finansowaniem terroryzmu, jak również do prowadzenia wzajemnej współpracy przy prowadzeniu dochodzeń związanych z tymi przestępstwami.

¹³⁹ W kontekście tematyki pracy należy w tym miejscu przytoczyć zastrzeżenie poczynione przez Kuwejt przy przystępowaniu do Konwencji: *Zaangażowanie Państwa Kuwejtu w Konwencję pozostaje bez uszczerbku dla jego zobowiązań arabskich i islamskich w odniesieniu do definicji terroryzmu oraz rozróżnienia między terroryzmem a uzasadnioną narodową walką przeciwko okupacji*. Treść zastrzeżenia, motywowana chęcią pozostawienia furtki do dalszego wspierania przez to państwo i jego obywateli palestyńskich ruchów narodowo-wyzwoleńczych, spotkała się ze zdecydowaną krytyką większości niearabskich państw-stron, które w treści złożonych sprzeciwów podnosiły, że stoi ono w jawnej sprzeczności z celami konwencji i zmierza do jej obejścia.

Analiza modeli CFT przyjętych przez badane państwa, jak również lektury statuujących je przepisów prawa prowadzi do wniosku, iż tworząc wewnętrzne regulacje, prawodawcy krajowi czynili to z uwzględnieniem wytycznych wynikających z przepisów Konwencji Nowojorskiej. Wymienione jej założenia znajdują bowiem odzwierciedlenie w treści przepisów poszczególnych aktów prawnych, które obejmują wszystkie z przytoczonych aspektów walki z finansowaniem terroryzmu. Odrębną kwestią jest oczywiście ocena faktycznej skuteczności przyjętych rozwiązań, co jest jednak związane w większej mierze z praktyką działania podmiotów stosujących przedmiotowe przepisy oraz organów egzekwujących ich przestrzeganie. Należy jednak uznać, iż w warstwie normatywnej systemy prawne arabskich państw regionu Zatoki Perskiej w istocie dążą do pełnej realizacji założeń omawianej Konwencji. Co wprowadzie istotne wszystkie opisywane państwa, powołując się na uprawnienie wynikające z art. 24 ust. 2 Konwencji, zastrzegły, iż nie będą związane postanowieniem art. 24 ust. 1, przewidującym rozwiązywanie sporów wynikłych w toku jej stosowania w drodze arbitrażu lub, w razie jego niepowodzenia, przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości¹⁴⁰, co może hipotetycznie rodzić potencjalne problemy w obszarze ich wzajemnej współpracy w sprawach objętych regulacją konwencyjną. Z uwagi jednak na fakt, iż analizowane systemy prawne wykazują duży stopień spójności i podobieństwa poszczególnych rozwiązań krajowych oraz daleko idące procesy integracyjne zapewniające efektywne metody współpracy na forum regionalnym (co zostanie wykazane w dalszych częściach pracy), ewentualne spory zostaną raczej rozwiązane w drodze bezpośrednich pertraktacji, nie skutkując powstaniem poważnych przeszkód w realizacji celów Konwencji.

W następstwie wydarzeń z 11 września ONZ podjęła dalsze inicjatywy na rzecz walki z międzynarodowym terroryzmem i jego finansowaniem. Pierwszą z nich było przyjęcie już w dniu 28 września 2001 przez Radę Bezpieczeństwa rezolucji nr 1373.¹⁴¹ Jest to dokument istotny z tego względu, iż oprócz symbolicznego potępienia aktów terroru, zawiera także konkretne regulacje zacieśniające ramy praktycznej współpracy międzynarodowej w odniesieniu do zwalczania terroryzmu i jego finansowania. Jej art. 1 zawiera bowiem adresowane do państw członkowskich Organizacji polecenia z jednej strony zapobiegania i zwalczania finansowania aktów terrorystycznych oraz penalizowania w prawie krajowym działania polegającego na umyślnym dostarczaniu lub gromadzeniu w jakikolwiek sposób

¹⁴⁰ Przy czym Arabia Saudyjska i Katar uczyniły to wyłącznie w odniesieniu do właściwości rzeczowej MTS, zaś ZEA - odnośnie arbitrażu. Bahrajn i Kuwejt wykluczyły zaś możliwość stosowania obu metod. Dodatkowo Bahrajn i Arabia Saudyjska zastrzegły, iż nie będą związane zakresem aneksu, o którym mowa w art. 2 ust. 1 lit. a w odniesieniu do tych wymienionych tam umów, których nie są stronami.

¹⁴¹ U.N. Doc. S/RES/1373, 28.09.2001.

funduszy z zamiarem lub świadomością, że mają one zostać wykorzystane w celu przeprowadzenia aktów terrorystycznych, z drugiej zaś zakazania swoim obywatelom oraz wszelkim innym osobom i podmiotom na ich terytoriach pozyskiwania jakichkolwiek składników majątkowych oraz usług finansowych i innych usług powiązanych, bezpośrednio lub pośrednio, na rzecz osób, które dopuszczają się lub usiłują dokonać aktów terrorystycznych lub w nich uczestniczą albo ułatwiają ich dokonanie, a także podmiotów będących własnością takich osób lub przez nie kontrolowanych, bezpośrednio lub pośrednio oraz osób i podmiotów działających w imieniu lub pod kierunkiem takich osób, jak również dokonywania – bez zbędnej zwłoki - zamrożenia składników majątkowych Zgodnie z rezolucją państwa powinny także m.in. podjąć starania zmierzające do ujęcia i osądzenia sprawców finansowania terroryzmu oraz wymierzenia im kar proporcjonalnych do wagi popełnionych czynów (art. 2 lit. e).

Co zarazem szczególnie istotne, ponieważ rezolucja ta została wydana na podstawie przepisów rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, jej postanowienia były od początku wiążące dla wszystkich państw członkowskich ONZ. Taki sam charakter prawny miała również przyjęta w dniu 16 stycznia 2002 r. rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 1390¹⁴² nakazująca m.in. bezzwłoczne zamrożenie funduszy, aktywów finansowych i zasobów gospodarczych należących do Usāmy ibn Lādina, członków Al-Ka'idy oraz Talibów, a także powiązanych z nimi osób, organizacji, przedsiębiorstw i podmiotów¹⁴³ w tym środków uzyskanych, bezpośrednio lub pośrednio, przez nich lub osoby działające w ich imieniu lub na ich polecenie, jak również zapewnienie, że żadne z ww. składników majątkowych nie będą udostępnione tym osobom i podmiotom przez obywateli państw członkowskich lub inne osoby przebywające na ich terytorium. Jej uzupełnieniem była rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 1455 z dnia 17 stycznia 2003 r.¹⁴⁴, która między innymi nakładała na państwa członkowskie obowiązek przekazania Komitetowi ds. Sankcji raportu w przedmiocie wykonywania sankcji nałożonych na podmioty i osoby, o których mowa w rezolucji 1390.¹⁴⁵

Jakkolwiek przy tym wymienione wyżej rezolucje skierowane były do wszystkich państw członkowskich ONZ, to jednak ich najważniejszym adresatem były arabskie państwa regionu Zatoki Perskiej, bowiem to właśnie z ich terytorium pochodziło najwięcej funduszy

¹⁴²U.N. Doc. S/RES/1390, 16.01.2002.

¹⁴³Mowa tu o osobach i podmiotach ujętych na aktualizowanych przez Komitet ds. Sankcji listach tworzonych na podstawie przepisów rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1267 z 1999 r. i 1333 z 2000 r.

¹⁴⁴U.N. Doc. S/RES/1455, 17.01.2003.

¹⁴⁵Szczegółowy zakres opisanych rezolucji Rady Bezpieczeństwa oraz ich wzajemnych relacji – patrz: M.A. Kędzierski, *Przeciwdziałanie ...*, s. 191-195.

zasilających budżety Al-Ka'idy i powiązanych z nią ugrupowań terrorystycznych.¹⁴⁶ Problem ten dotyczył szczególnie Arabii Saudyjskiej, gdzie środki na działalność tej i innych dżihadystycznych organizacji terrorystycznych gromadzone były masowo od osób prywatnych w ramach działalności religijnych instytucji charytatywnych.¹⁴⁷

2.2. Współpraca w ramach Ligi Państw Arabskich i Arabska Konwencja o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu

Poza udziałem w życiu społeczności międzynarodowej, państwa arabskie podejmują także szereg inicjatyw regionalnych na rzecz zacieśniania wzajemnej współpracy w różnych obszarach życia politycznego, gospodarczego i społeczno-kulturalnego. Najszerszym forum tej kooperacji jest Liga Państw Arabskich. Ta utworzona w 1945 roku¹⁴⁸, jako jedna z pierwszych na świecie regionalna organizacja międzynarodowa zrzesza państwa powiązane więzami języka, kultury i religii wywodzonymi z tradycji cywilizacji arabsko-muzułmańskiej.¹⁴⁹ Do podstawowych celów organizacji należy m.in. zacieśnianie współpracy gospodarczej i finansowej, kooperacja dotycząca spraw prawnych, w tym wykonalności wyroków oraz ekstradycji, a także koordynacja działań politycznych w regionie.¹⁵⁰ Liga Państw Arabskich nie posiada żadnych samodzielnych kompetencji prawotwórczych, służy natomiast jako forum negocjacji multilateralnych umów międzynarodowych zawieranych pomiędzy państwami-członkowskimi, a także pełni funkcję ich depozytariusza.

Jedną z takich umów jest zawarta w dniu 21 grudnia 2010 roku podczas szczytu w Kairze Arabska Konwencja o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu¹⁵¹. Została ona podpisana i ratyfikowana przez 11 z 22 państw członkowskich Ligi, w tym wszystkie państwa regionu Zatoki Perskiej (ZEA w 2011 r., Arabia Saudyjska i Katar w 2012 r., Kuwejt w 2013 r., Bahrajn w 2017 r.). Już sam tytuł dokumentu wskazuje, iż dotyczy on

¹⁴⁶ Por. *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. Monograph on Terrorist Financing*, [online:] https://govinfo.library.unt.edu/911/staff_statements/911_TerrFin_Monograph.pdf (dostęp: 5.9.2023).

¹⁴⁷ A.B. Prados, C. M. Blanchard, *Saudi Arabia: Terrorist Financing Issues. CRS Report for Congress*, 2004, [online:] <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA475200.pdf> (dostęp: 5.9.2023).

¹⁴⁸ Na mocy Paku Ligi Państw Arabskich, podpisanego w Kairze dnia 22 marca 1945 roku, zarejestrowanego przez Sekretariat ONZ w dniu 29 sierpnia 1950 roku pod sygn. II-241., UN Treaty Series, vol. 70, poz. 241.

¹⁴⁹ Liga zrzesza obecnie 22 państwa leżące w makroregionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, przy czym pomimo dużego ich zróżnicowania to członkowie bliskowschodni, w tym zwłaszcza naftowe monarchie Półwyspu Arabskiego stanowią w niej grupę dominującą. Por.: P. Osiewicz, *Instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych na Bliskim Wschodzie* [w:] Idem (red.), *Stosunki międzynarodowe w regionie Bliskiego Wschodu*, Warszawa 2016, s. 74-75.

¹⁵⁰ Art. 2 Paktu.

¹⁵¹ Nie została ona przedłożona do rejestracji przez Sekretariat ONZ, zaś Sekretariat Ligi nie prowadzi sygnaturowego rejestru tego rodzaju dokumentów. Tekst konwencji oraz dokumenty ratyfikacyjne są jednak dostępny online na stronach portalu prawnego Sekretariatu LPA pod adresem: http://www.leagueofarabstates.net/ar/legalnetwork/Pages/agreements_details.aspx?RID=70 (dostęp: 15.10.2023).

szerszego spektrum zjawisk, niż opisana powyżej Konwencja Nowojorska, gdyż oprócz finansowania terroryzmu obejmuje także kwestie walki z procederem prania pieniędzy. Konwencja Arabska ma też obszerniejszy i bardziej precyzyjny zakres regulacji. Zawiera bowiem przede wszystkim bardziej rozbudowany katalog definicji legalnych¹⁵², obejmujący także samo finansowanie terroryzmu, rozumiane jako gromadzenie, dostarczanie lub przekazywanie, bezpośrednio lub pośrednio, składników majątkowych ze świadomością, że zostaną one wykorzystane w całości lub w części do finansowania terroryzmu w rozumieniu Arabskiej Konwencji o zwalczaniu terroryzmu.¹⁵³ Dokument ten zawiera bowiem wśród definicji legalnych uniwersalną kategorię terroryzmu, rozumianego jako każdy akt lub groźba użycia przemocy, niezależnie od motywacji i celu sprawcy, towarzyszące indywidualnemu lub zbiorowemu czynowi przestępnemu, zmierzające do wywołania paniki wśród ludności poprzez spowodowanie fizycznej szkody lub zagrożenia dla życia, wolności i bezpieczeństwa lub poprzez tworzenie zagrożenia dla środowiska naturalnego, obiektów i przedmiotów własności publicznej i prywatnej, w tym poprzez ich zajęcie, a także poprzez narażanie na uszczerbek narodowych zasobów. Należy więc zauważyć, iż tak ukuta definicja terroryzmu różni się od obecnie dominujących w legislacji i nauce, gdyż pomija zupełnie kwestie motywacji sprawcy, co pośrednio wpływa także na zakres pojęciowy procederu finansowania terroryzmu. Co więcej, dalsze przepisy wyłączają możliwość uznania za działalność terrorystyczną walki, w tym prowadzonej metodami zbrojnymi, z obcą agresją i okupacją, oraz o wyzwolenie i samostanowienie, co w realiach bliskowschodnich oznacza w praktyce wyjęcie poza zakres regulacji całego spektrum działań podejmowanych przede wszystkim przez organizacje zwalczające państwo Izrael w imię idei niepodległości Palestyny.¹⁵⁴

Tego rodzaju zabieg prawny, polegający na bezpośrednim odesłaniu przez przepisy CFT do ogólnych uregulowań antyterrorystycznych jest obecny także w krajowych systemach prawnych opisywanych państw. Akcentuje się tu zarazem, podobnie jak w konwencji ONZ, szerokie spektrum zjawiska finansowania terroryzmu, nie łącząc go wyłącznie z bezpośrednim łożeniem środków na przeprowadzenia konkretnej akcji terrorystycznej. Oprócz tego Arabska Konwencja definiuje także instytucje finansowe i niefinansowe, zaliczając do nich wszelkie

¹⁵² Konwencja Nowojorska definiuje bowiem wyłącznie trzy terminy: *fundusze, obiekty państwowe lub rządowe oraz pożytki*.

¹⁵³ Zawarta w Kairze w dniu 22 kwietnia 1998 r. Tekst konwencji oraz dokumenty ratyfikacyjne dostępne online na stronach portalu prawnego Sekretariatu LPA pod adresem: http://www.leagueofarabstates.net/ar/legalnetwork/Pages/agreements_details.aspx?RID=68 (dostęp.15.10.2023).

¹⁵⁴ Niezależnie jednak od przywołanych mankamentów należy odnotować, iż to właśnie arabska konwencja regionalna jako pierwsza podjęła próby sformułowania uniwersalnej, legalnej definicji terroryzmu, jeszcze przed analogicznymi staraniami prowadzonymi na forum ONZ.

podmioty prowadzące jeden lub kilka rodzajów działalności finansowej, handlowej lub gospodarczej lub innej zbliżonej, takie jak banki, kantory wymiany walut, przedsiębiorstwa inwestycyjne, ubezpieczeniowe oraz spółki handlowe inne przedsiębiorstwa o charakterze komercyjnym. Definicja ta, odnosząca się do podmiotów obowiązanych, będących niepaństwowymi uczestnikami systemu CFT, jest więc bardzo ogólna i obejmuje w zasadzie wszystkich uczestników życia gospodarczego, spełniając swoją funkcję wyłącznie na poziomie wysoce ogólnych regulacji konwencyjnych. Poszczególne ustawodawstwa krajowe, jakkolwiek powołują się wprowadzić na ramowe rozwiązania zawarte w tej umowie, dokonują jednak bardziej szczegółowej typizacji adresatów przedmiotowych norm. Wśród konwencyjnych definicji znalazły się także m.in. pojęcia składników majątkowych (które, pomimo rozbieżności redakcyjnych odpowiadają zakresowo szerokiemu pojęciu funduszy funkcjonującemu na gruncie Konwencji Nowojorskiej), zamrożenia, zajęcia i konfiskaty oraz korzyści z przestępstwa.

Kolejne przepisy Arabskiej Konwencji tworzą zaś instytucjonalne i funkcjonalne ramy oraz wytyczne dla prawodawców krajowych odpowiedzialnych za tworzenie prawnych uwarunkowań systemów CFT. Przewiduje się w tym zakresie m.in.:

- utworzenie wszechstronnego sektorowego systemu regulacji i nadzoru nad działalnością banków i innych instytucji finansowej (art. 4),
- monitorowanie i gromadzenie informacji o przepływie środków finansowych (art. 5) oraz utworzenie organu informacji finansowej (art. 7),
- nałożenie na instytucje finansowe obowiązku wprowadzenia i przestrzegania stosownych procedur ostrożnościowych i informacyjnych (art. 6 i 8).

Arabska Konwencja nakłada na państwa-strony obowiązek uznania finansowania terroryzmu za przestępstwo w krajowych porządkach prawnych (art. 10), a także wprowadzenia szeregu instrumentów i procedur pozwalających na efektywne lokalizowanie i odzyskiwanie środków zaangażowanych w tytułowe procedury oraz prowadzenie czynności dochodzeniowo-śledczych. Osobny rozdział Konwencji, stanowiący niemalże połowę jej treści normatywnej, poświęcony został kwestiom współpracy sądowej oraz pomocy prawnej w takich obszarach jak wzajemne uznawanie wyroków, współpraca w konfiskacie i odzyskiwaniu składników majątkowych, ekstradycja czy delegowanie świadków i biegłych.

Arabska Konwencja o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu jest więc aktem kompleksowo regulującym zasadnicze kierunki polityki AML/CFT oraz zawierającym wytyczne dla państw-stron w odniesieniu pożądanego kształtu ich regulacji wewnętrznych. Jest w tym zakresie dokumentem doskonalszym niż Konwencja Nowojorska z 1999 r. Oczywiście

nie można zapominać, iż pomiędzy ich uchwaleniem minęło ponad 10 lat, zaś wzorce i metodyka, które legły u podstaw formułowania przepisów Arabskiej Konwencji są wynikiem prac i doświadczeń zgromadzonych przez społeczność międzynarodową w wyniku stosowania i udoskonalania założeń ogólnych sformułowanych w dokumencie ONZ. Osobną kwestią jest także problem właściwej implementacji i stosowania przepisów konwencyjnych na gruncie ustawodawstwa krajowego, gdyż brak adekwatnych działań ze strony państwowych organów prawodawczych i wykonawczych może skutkować znaczącym ograniczeniem faktycznej skuteczności norm prawa międzynarodowego. Niezależnie jednak od powyższego, należy podkreślić, iż wszystkie państwa, będące przedmiotem niniejszej pracy, ratyfikowały Arabską Konwencję o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, uznając jej postanowienia za słuszne i godne wprowadzenia w swoich porządkach prawnych.

2.3. Ponadnarodowe¹⁵⁵ mechanizmy współpracy o charakterze nienormatywnym

2.3.1. Terroryzm i jego finansowanie w prawie islamu

Dla dopełnienia obrazu statusu prawnego procederu terroryzmu i jego finansowania w wymiarze ponadnarodowym warto jest przyrzeć się także, choćby pobieżnie, regulacjom istniejącym w tym obszarze na gruncie prawa muzułmańskiego. Jest ono bowiem, według wykładni tradycyjnej, uniwersalną doktryną prawno-ustrojową, która w swym założeniu regulować ma, niezależnie od miejsca, ogół funkcjonowania relacji politycznych i społecznych, tak pomiędzy muzułmanami, jak względem wyznawców innych religii. Oczywiście uniwersalizm ten jest fikcją, a to ze względu na istnienie, w ramach geograficzno-kulturowego obszaru zdominowanego przez islam, odrębnych, suwerennych organizmów państwowych. O ile bowiem do połowy VIII wieku można było jeszcze mówić względnie jednolitym, opartym o doktrynę islamu organizmie politycznym zbliżonym do państwa w rozumieniu współczesnym, to już w kolejnych stuleciach następowało stopniowe uniezależnianie się lokalnych władców, którzy sprawowali samodzielne rządy dynastyczne na podległych sobie obszarach. Również współcześnie państwa muzułmańskie odwołują się w swojej polityce

¹⁵⁵ Użyty tu termin *ponadnarodowość* należy rozumieć umownie jako płaszczyznę aktywności wprowadzanie nieprawotwórczej, ale wpływającej pośrednio na kształt krajowych rozwiązań legislacyjnych, w ramach której czynnikiem są nie tylko działania państw jako suwerennych podmiotów prawa międzynarodowego, ale także mechanizmy o charakterze (w swym założeniu) uniwersalistycznym, a związane z wpływem dorobku tradycji prawa muzułmańskiego, którego obowiązywanie, przynajmniej modelowo, nie jest ograniczone do terytorium konkretnych państw we współczesnym ich rozumieniu. Zwłaszcza więc ten aspekt przemawia za zasadnością odróżnienia – w warstwie terminologicznej – opisywanych mechanizmów unifikacji prawa, od typowych wzorców charakterystycznych dla metody prawnomiędzynarodowej opartej wyłącznie na autonomicznej decyzji podmiotów państwowych.

i dokumentach rangi konstytucyjnej do idei ponadnarodowej wspólnoty wiernych oraz prawa religijnego jako podstawy normatywnej dla stosunków społecznych, co jednak w żadnym stopniu nie prowadzi, choćby na poziomie teoretycznym, do podważenia ich suwerenności. Nie można także zapominać, iż religijne prawo objawione, z racji swej natury, nie może stanowić jedyne i uniwersalne zespołu norm regulujących całokształt relacji publiczno- i prywatnoprawnych, co skutkowało musi, dostrzeżoną skądinąd jeszcze w okresie klasycznym, potrzebą uregulowania, w drodze przepisów prawa stanowionego, nowych zjawisk wynikających z rozwoju społecznego i postępu technologicznego. Tym niemniej, mając na uwadze znaczenie tradycji prawa islamu jako jednego z fundamentów i spoiw systemów polityczno-prawnych współczesnych państw arabskich, zwłaszcza tych leżących w regionie Zatoki Perskiej, można i należy potraktować je jako specyficzny rodzaj ponadnarodowego obszaru regulacji o charakterze normatywnym, który, choćby pośrednio, wpływa na kształt i praktykę stosowania prawa krajowego poszczególnych państw.

Klasyczne prawo islamu nie posługuje się pojęciem terroryzmu (ar. *'irhāb*) w jego współczesnym, prawnym rozumieniu. Zarówno bowiem w treści Koranu, jak i uznanych za autentyczne, a więc posiadających walor normatywny wypowiedziach proroka Muhammada słowo to nie pojawia się ani razu. Nie oznacza to jednak oczywiście, iż jurysprudencja muzułmańska nie odnosi się w ogóle do zjawiska terroryzmu, przy czym jedyny obszar regulacji dotyczy kwestii prawno-karnych. Współcześni znawcy prawa islamu wskazują bowiem, iż nawet pomimo bezspornych różnic w realiach społeczno-politycznych¹⁵⁶, tworzy ono ramy normatywne dla penalizacji dzisiejszych przestępstw o charakterze terrorystycznym, a to w oparciu o konstrukcję typu czynu zabronionego określanego mianem *ḥirāba*. W dosłownym tłumaczeniu termin ten oznacza w nowoczesnej arabszczyźnie piractwo ale też wojnę bezprawną/napastniczą. W klasycznym prawie islamu była to jednak szeroka kategoria prawna obejmująca specyficzne rodzaje czynów godzących w ład społeczny. Nie wdając się w tym miejscu w obszerne rozważania natury teologicznej i egzegezę tekstu koranicznego, można wskazać iż klasycznie rozumiana *ḥirāba* to przede wszystkim bezprawna, dokonana z użyciem przemocy napaść na człowieka mająca na celu spowodowanie obrażeń ciała, zabór pieniędzy lub zniszczenie mienia oraz inne występki przeciwko porządkowi

¹⁵⁶ Należy wszak pamiętać, że motywowana politycznie działalność o charakterze terrorystycznym nieobca była także światowi islamu w pierwszych wiekach jego rozwoju. Metodami uznawanymi dziś za domenę grup terrorystycznych, w tym skrytobójstwem i zamachami na infrastrukturę publiczną posługiwali się wyznawcy radykalnych odłamów charydżyzmu, a także syryjscy nizaryci, znani szerzej pod mianem asasynów. Por. J. Danecki, op. cit. s. 156-160, 326-328.

publicznemu, wywołujące poczucie zagrożenia wśród członków społeczeństwa.¹⁵⁷ Jako typowy przykład takiego czynu wymienia się działalność rabusiów napadających na podróżnych na traktach. Było to więc, we współczesnym ujęciu, przestępstwo pospolite zbliżone do rozboju¹⁵⁸, przy czym w jego charakterystyce akcentowano przede wszystkim wysoką szkodliwość w wymiarze społecznym polegającą na tworzeniu powszechnego poczucia zagrożenia.

Od terroryzmu w dzisiejszym rozumieniu różni się więc *hirāba* przede wszystkim brakiem motywacji politycznej.¹⁵⁹ Prawo muzułmańskie, uznając *hirāba* za czyn szczególnie szkodliwy społecznie, przewiduje za jego popełnienie surowe kary, a to śmierć połączoną z ukrzyżowaniem¹⁶⁰, śmierć, amputację naprzemiennie dłoni i stopy lub wygnanie, przy czym wybór kary zależy od rodzaju spowodowanej szkody (odpowiednio kradzież połączona ze spowodowaniem śmierci, spowodowanie śmierci¹⁶¹ bez zaboru mienia, kradzież bez spowodowania śmierci lub wyłącznie wywołanie poczucia zagrożenia).

Jurisprudencja muzułmańska, a tym bardziej przepisy koraniczne milczą natomiast zupełnie jeśli chodzi o będące zasadniczym przedmiotem niniejszych rozważań zjawisko finansowania terroryzmu. Do czasu wprowadzenia analizowanego w kolejnych rozdziałach wyspecjalizowanego, sektorowego ustawodawstwa krajowego, problem ów był w praktyce wymiaru sprawiedliwości w badanych krajach praktycznie nieobecny, zaś pojedyncze przypadki odnośnej działalności rozpatrywane były na ogół przez pryzmat koncepcji, zgodnie z którą finansowanie terroryzmu nie jest odrębnym czynem zabronionym, ale szczególną formą

¹⁵⁷ Opisane zachowania nie wyczerpują całego spektrum czynów należących tradycyjnie do kategorii *hirāba*. Jest ona bowiem wywodzona z bardzo ogólnego i pojemnego znaczeniowo koranicznego wersetu przewidującego karę za *zwalczanie Boga i Jego Posłańca* oraz *staranie szerzenia zepsucia na ziemi* (Koran, 5,33). W klasycznych tekstach prawnych zaliczano do niej także zbrojną rebelię przeciw legalnie panującemu władcy oraz szereg czynów określanych dziś mianem zbrodni wojennych (zabijane jeńców, zatrucie studni itp.). Por. S. Kadri, *A Journey Through Shari'a Law from the Deserts of Ancient Arabia to the Streets of the Modern Muslim World*, Nowy Jork 2012, s. 219.

¹⁵⁸ W tym znaczeniu (zbrojnej kradzieży) pojęcie to funkcjonuje współcześnie w praktyce prawa karnego w Arabii Saudyjskiej oraz niektórych państwach o systemie prawnym opartym na tradycji prawa muzułmańskiego.

¹⁵⁹ Niektórzy autorzy wskazują także, iż *hirāba*, jako że należy do czynów zabronionych przez prawo islamu, może być popełniona jedynie na terenie objętym jego stosowaniem, a więc jedynie w państwie muzułmańskim, względnie na innym terytorium, jeśli ofiarą jest muzułmanin. Współczesne rozumienie przestępstwa terrorystycznego takich dystynkcji zaś nie czyni. Por. Y.M. Munīṣī, *Mukāfaha al-'irhāb bayna siyāda ad-dustūr wa 'intihāk huqūq al-'insān*, Aleksandria 2017.

¹⁶⁰ Ukrzyżowanie w tym przypadku polega na dokonywanym przed lub po właściwej egzekucji wystawieniu sprawcy lub jego ciała na widok publiczny i ma na celu dodatkowe pohańbienie. W tym sensie kara ta jest zbliżona do stosowanej w dawnym prawie angielskim kary powieszenia, wypatroszenia i poćwiartowania, przewidzianej za zdradę stanu.

¹⁶¹ Należy wszak pamiętać, iż chodzi tu wyłącznie o zabójstwo dokonane w opisanych szczególnych warunkach napaści. Zwykle zabójstwo należy bowiem w prawie muzułmańskim do kategorii *qisās*, a więc czynów karanych - zgodnie z wolą pokrzywdzonego - według zasad talionu lub poprzez kompensatę pieniężną.

współdziału w popełnieniu przestępstwa terrorystycznego.¹⁶² Zastosowanie znajdowały więc przepisy ogólne, a zatem także do pewnego stopnia regulacje prawa muzułmańskiego odwołujące się do kategorii *hirāba*.

Wraz z wprowadzeniem we wszystkich analizowanych porządkach prawnych ustawodawstwa krajowego definiującego i penalizującego finansowanie terroryzmu, przepisy te stały się normatywną podstawą do prowadzenia procesów karnych osób oskarżonych o działalność terrorystyczną lub finansowanie terroryzmu. Nie oznacza to jednak, iż wzmiankowane normy prawa muzułmańskiego całkowicie straciły na znaczeniu. We wszystkich analizowanych aktach prawnych ustawodawca krajowy zawarł bowiem klauzulę mówiącą o tym, iż orzekane na ich podstawie sankcje karne nie wykluczają zasądzenia także innych kar, przewidzianych odrębnymi przepisami prawa, a więc także tradycyjnego prawa religijnego, przy czym wyłącznie ustawa saudyjska mówi wprost o karach orzekanych na podstawie przepisów prawa szariackiego. Pozostałe akty prawne poprzestają zaś na ogólnym stwierdzeniu o karach orzekanych na podstawie odrębnych przepisów. Jakkolwiek więc problem ten jawi się raczej jako teoretyczny, to jednak możliwą do wyobrażenia jest sytuacja, w której pozyskiwanie środków przekazywanych następnie na potrzeby działalności ugrupowania terrorystycznego odbywa się w drodze rozboju lub innych metod kwalifikowanych jako przestępstwo *hirāba*. Wówczas wydaje się, iż możliwym byłoby orzekanie także ww. kar w oparciu o przepisy koraniczne.

2.3.2. Kooperacja w ramach Rady Współpracy Zatoki Perskiej

Oprócz panarabskich, makroregionalnych inicjatyw podejmowanych w ramach działalności Ligi Państw Arabskich, opisywane państwa prowadzą także ściślejszą współpracę w ramach regionalnej organizacji międzyrządowej – Rady Współpracy Zatoki Perskiej.¹⁶³ Jej utworzenie, do którego doszło podczas dwóch szczytów zorganizowanych w 1981 roku w Maskacie i Abu Dabi, było spowodowane przede wszystkim potrzebą silniejszej integracji w celu przeciwstawienia się rozszerzaniu haseł rewolucji irańskiej z 1979 r., a także ujednolicenia polityki zagranicznej zbliżonych pod względem gospodarczym, politycznym

¹⁶² Najdłużej przy opisanym rozwiązaniu obstawał Kuwejt, gdzie przepisy wprost penalizujące finansowanie terroryzmu wprowadzono dopiero w roku 2013.

¹⁶³ Dosłowne tłumaczenie nazwy arabskiej brzmi Rada Współpracy Zatoki. Różnica ta wynika ze sporu o nazwę tego akwenu, prowadzonego od lat przez państwa arabskie i Iran. Termin *Zatoka Perska*, odpowiadający także nomenklaturze przyjętej w dokumentach ONZ, jest propagowany przez władze Iranu, podczas gdy kraje arabskie używają określenia *Zatoka Arabska* lub po prostu *Zatoka* (ar. *al-ḥalīġ*), które to słowo jest powszechnie używane w języku arabskim także jako geograficzne określenie całego regionu wschodniej części Półwyspu Arabskiego oraz znajdujących się tam państw.

i społecznym państw subregionu Zatoki Perskiej wobec zarówno reszty świata arabskiego, jak i krajów trzecich.¹⁶⁴ W jej skład wchodzi sześć państw – Arabia Saudyjska, Bahrajn, Katar, Kuwejt, Oman i Zjednoczone Emiraty Arabskie. Organizacja ta stanowi istotne forum integracji, przede wszystkim z uwagi na podejmowane za jej pośrednictwem inicjatywy na rzecz realizacji wspólnych projektów infrastrukturalnych oraz ujednolicania przepisów prawnych państw-członkowskich. Na szczeblu Rady opracowywane są bowiem ujednolicone akty prawne, które muszą być wprowadzone następnie implementowane do krajowych porządków prawnych, jednak odbywa się to w uproszczonej procedurze przyjęcia ich w całości w uzgodnionym brzmieniu, nie redagując odrębnego aktu prawa krajowego rangi ustawowej, jedynie stosowne przepisy wykonawcze i wprowadzające. Tego rodzaju regulacje dotyczą jednak niemal wyłącznie kwestii gospodarczych i nie obejmują problematyki walki z terroryzmem i jego finansowaniem, zaś jedyne jak dotąd formalne próby kodyfikacji tej problematyki podjęte na forum Rady bezpośrednio po zamachach z 11 września zakończyły się niepowodzeniem.¹⁶⁵

Rada stanowi jednak istotne forum współpracy w zakresie bieżącego stosowania przez organy państw członkowskich procedur z zakresu walki z międzynarodowym procederem finansowania terroryzmu. W ramach Sekretariatu Generalnego RWZP funkcjonuje bowiem wyspecjalizowany wydział ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu. Jakkolwiek nie ma on wprowadzić formalnych kompetencji prawotwórczych, to do jego zadań należy jednak przede wszystkim analiza i koordynacja działań podejmowanych w tych obszarach przez państwa członkowskie, a także reprezentowanie organizacji na forach międzynarodowych, w tym zwłaszcza w ramach udziału Rady w pracach Grupy Zadaniowej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF).¹⁶⁶

2.3.3. Działalność FATF i jej wpływ na regulacje krajowe

Dopełnieniem mozaiki ponadnarodowych uregulowań i rozwiązań instytucjonalnych oddziałujących na kształt krajowych polityk i przepisów prawnych w obszarze AML/CFT jest istnienie i działalność Grupy Zadaniowej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy [ang. Financial Action Task Force (on Money Laundering) – FATF]. Jest to międzynarodowa organizacja powołana do życia podczas spotkania państw grupy G7 w Paryżu w roku 1989 jako odpowiedź na nasilenie się, w tym także w wymiarze transgranicznym, procederu prania pieniędzy. W roku

¹⁶⁴ I. Šāhīn, *Ad-daur as-siyāsiyy li-l-mamlaka al-'arabiyya as-su'ūdiyya nahwa mağlis at-ta'āwun al-ḥalīgiyy*, Kair 2018, s. 21-28.

¹⁶⁵ Patrz: Podrozdział opisujący genezę współczesnych krajowych regulacji CFT.

¹⁶⁶ Por.: Strona internetowa wydziału w ramach witryny RWZP: [https://www.gcc-sg.org/ar-sa/GeneralSecretariat/Sectors Sites/ALMCTF/Pages/Home1.aspx](https://www.gcc-sg.org/ar-sa/GeneralSecretariat/Sectors%20Sites/ALMCTF/Pages/Home1.aspx) (dostęp: 6.9.2023).

2001 zakres jej kompetencji rozszerzono o kwestie finansowania terroryzmu.¹⁶⁷ FATF liczy obecnie 39 członków.¹⁶⁸ Spośród arabskich państw regionu Zatoki Perskiej jedynie największe z nich – Arabia Saudyjska, cieszy się statusem samodzielnego członka tej organizacji. Równocześnie jednak członkiem FATF jest Rada Współpracy Zatoki Perskiej, a więc, za jej pośrednictwem, także pozostałe z opisywanych państw. Status członków stowarzyszonych ma również 8 regionalnych organizacji „typu FATF” (ang. FATF-Style Regional Body), w tym MENA-FATF (ang. Middle East and North Africa Financial Action Task Force) z siedzibą w Bahrajnie, do której należą także wszystkie pozostałe arabskie państwa regionu Zatoki Perskiej. Owe organizacje stowarzyszone, jakkolwiek posiadają odrębną podmiotowość prawną, nie mają samodzielnych kompetencji decyzyjnych i pełnią funkcję ogniw pośredniczących między ich członkami¹⁶⁹ a FATF, dbając o pełne i właściwe realizowanie jej zaleceń i procedur, a także służą jako regionalne centra koordynacji działań i wymiany informacji.

Zadania i kompetencje FATF określone zostały w Mandacie – dokumencie pełniącym funkcję statutu, przyjmowanym przez gremium przedstawicieli państw i podmiotów tworzących organizację. Ostatnia wersja Mandatu została uchwalona dnia 12 kwietnia 2019 r.¹⁷⁰ Zgodnie z treścią jego art. 2, zasadniczym celem organizacji jest ochrona systemów finansowych przed zagrożeniami związanymi z praniem pieniędzy, finansowaniem terroryzmu i proliferacją broni masowego rażenia, a w konsekwencji wzmacnianie spójności tego sektora i przyczynianie się do poprawy bezpieczeństwa. W tym celu, na podstawie art. 3 Mandatu, FATF identyfikuje i analizuje metody i trendy związane z procederami prania pieniędzy, finansowania terroryzmu i innymi zagrożeniami dla integralności systemu finansowego oraz opracowuje i udoskonala międzynarodowe standardy walki z tymi procederami. FATF wspiera

¹⁶⁷ Było to następstwem zamachów z 11 września i wzrostu zainteresowania światowych ośrodków politycznych problemem finansowania międzynarodowego terroryzmu. Por. P. Kołek, *Financial Action Task Force (FATF) – Koncert mocarstw finansowych?*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, XIV/2017 nr 4, s. 141.

¹⁶⁸ Przy czym Federacja Rosyjska została z dniem 23 lutego 2023 roku zawieszona w prawach członka. Przyjęcie do organizacji jest uzależnione od indywidualnych uwarunkowań państwa aspirującego, jednak co do zasady przyjmowane są państwa o dużej populacji, wysokim PKB oraz o rozwiniętym sektorze bankowym i finansowym, które przestrzegają międzynarodowych standardów AML/CFT i mają za sobą doświadczenia współpracy w ramach innych organizacji międzynarodowych. Por.: U.W. Chohan, *The FATF in the Global Financial Architecture: Challenges and Implications*, „CASS Working Papers on Economics & National Affairs”, EC001UC (2019), [online:] <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3362167> (dostęp: 7.9.2023), s. 5.

¹⁶⁹ Jakkolwiek bowiem zasadnicza FATF liczy 39 członków, to w ramach globalnej sieci tworzonej przez ciała regionalne zrzeszonych jest ponad 200 państw i podmiotów posiadających jurysdykcję w obszarze AML/CFT. W literaturze podnosi się także, iż zasadnicza FATF pełni raczej rolę gremium wytyczającego kierunki i forum ustaleń o charakterze politycznym, podczas gdy organizacje regionalne są w dużej mierze ciałami roboczymi i merytorycznymi. Por.: P. Kołek, op. cit.

¹⁷⁰ Financial Action Task Force Mandate. Approved by the Ministers and Representatives of the Financial Action Task Force, 12 April 2019 Washington, DC, [online:] <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/images/brochures-other/FATF-Ministerial-Declaration-Mandate.pdf.coredownload.pdf> (dostęp: 15.10.2023).

także działania na rzecz unifikacji i interoperacyjności krajowych modeli i procedur CFT. W tym celu monitoruje i ewaluuje państwa członkowskie, w drodze ocen wzajemnych i raportów cząstkowych opracowywanych w oparciu o zestandaryzowaną metodologię badawczą, pod kątem stopnia zgodności technicznej, wdrożenia i skuteczności systemów zwalczania prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. Identyfikuje przy tym jurysdykcje wysokiego ryzyka, niewspółpracujące oraz mające strategiczne braki w swoich systemach AML/CFT, a także koordynuje działania mające na celu ochronę integralności systemu finansowego przed stwarzanymi przez nie zagrożeniami. Organizacja ta pełni również funkcję płaszczyzny wymiany informacji i wsparcia dla opracowywania krajowych, regionalnych i globalnych ocen ryzyka, jak i implementacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ dotyczących walki z terroryzmem – w zakresie działań o charakterze finansowym.

Z punktu widzenia tematyki niniejszej pracy kluczowe znaczenie mają tzw. Rekomendacje FATF.¹⁷¹ Jest to obszerny dokument, zawierający 40 zaleceń, tworzących kompletny i spójny system środków, których implementacja do krajowych porządków prawnych ma pozwolić państwom na skuteczną walkę ze zjawiskami prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu i proliferacji BMR. Bezpośrednio obszaru CFT dotyczą rekomendacje zawarte w sekcji C dokumentu i obejmują one:

- rekomendacja nr 5 – penalizowanie finansowania terroryzmu,
- rekomendacja nr 6 – stosowanie ukierunkowanych sankcji finansowych,
- rekomendacja nr 8 – zapobieganie wykorzystania organizacji non-profit.

Obok rekomendacji podstawowych, w związku z poszerzeniem mandatu FATF w 2001 roku, sformułowanych zostało także osiem rekomendacji specjalnych w przedmiocie finansowania terroryzmu, rozszerzonych następnie do dziewięciu.¹⁷² Dotyczą one takich kwestii jak konieczność ratyfikacji i wdrożenia instrumentów ONZ, w tym przede wszystkim Konwencji Nowojorskiej z 1999 r., zagwarantowanie skutecznej penalizacji finansowania terroryzmu oraz związanych z nim działań noszących znamiona prania pieniędzy, wprowadzenie efektywnych środków prawnych służących do zamrażania i konfiskaty aktywów będących w posiadaniu terrorystów, eliminowania zjawiska transferów nieformalnych oraz nałożenia na podmioty gospodarcze obowiązku ujawniania i ewidencjonowania wszystkich informacji dot. przelewów

¹⁷¹ FATF (2012-2023), *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*, FATF, Paris, France, Wersja online: www.fatf-gafi.org/recommendations.html (dostęp 15.10.2023).

¹⁷² FATF (2001-2012), *IX Special Recommendations*, FATF, Paris, France, Wersja online: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatfgafi/recommendations/FATF%20Standards%20-%20IX%20Special%20Recommendations%20and%20IN%20rc.pdf.coredownload.pdf> (dostęp 15.10.2023).

pieniężnych, jak i raportowania transakcji finansowych, co do których zachodzi podejrzenie, że mają związek z terroryzmem. W ramach rekomendacji specjalnych szczególny nacisk położony został także na konieczność dążenia do zacieśniania współpracy międzynarodowej poprzez zagwarantowanie istnienia, w oparciu o dowolne instrumenty normatywne, mechanizmów wzajemnej pomocy prawnej i wymiany informacji w sprawach o przestępstwa terrorystyczne.

Rekomendacje FATF są na bieżąco uaktualniane, przy czym ostatnia gruntowna rewizja miała miejsce w 2012 roku. Należy oczywiście pamiętać, iż wytyczne te nie mają charakteru aktu normatywnego, zaś na państwach nie ciąży formalny obowiązek stosowania ich, a tym bardziej implementowania wskazywanych w ich treści rozwiązań do swoich porządków prawnych¹⁷³, co zresztą byłoby niemożliwe z uwagi na ogólny i modelowy charakter rekomendacji ukierunkowanych raczej na osiągnięcie konkretnego celu, pozostawiając jednak państwom kwestię wyboru niezbędnych do jego realizacji metod i środków, zgodnych z wewnętrznymi porządkami prawno-ustrojowymi. Tym niemniej rekomendacje FATF, przyjęte przez ponad 180 krajów na całym świecie, z uwagi na ich ekspercki charakter, jak i ze względu na szczegółowość i częste aktualizacje, należy uznać za wyznaczające międzynarodowy standard przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Dowodem na to jest choćby fakt, iż przyjęta w nich systematyka opisu omawianych zjawisk, jak również używane definicje i typologie oraz proponowane rozwiązania nierzadko zostają bezpośrednio skopiowane w treści krajowych aktów normatywnych. Sytuacja ta ma miejsce także w badanych państwach, które w zdecydowanej większości stosują w swoim prawodawstwie konstrukcje i terminologię przejęte wprost z publikacji FATF. W tym sensie dorobek tej organizacji, mimo iż posiada wyłącznie charakter niewiążących zaleceń, ma w istocie wymierny wpływ na kształt prawodawstwa w arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej, działając jako kluczowy czynnik jego uniformizacji a także budowy międzynarodowej sieci wymiany informacji i współpracy instytucjonalnej.

¹⁷³ Wynika to zresztą pośrednio z treści Mandatu FATF, który w art. 48 stwierdza, iż nie ma on na celu powstania jakichkolwiek formalnych uprawnień i zobowiązań.

3. Akty prawa krajowego dotyczące walki z finansowaniem terroryzmu w arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej

3.1. Geneza regulacji

Arabskie państwa regionu Zatoki Perskiej weszły w XXI wiek praktycznie bez jakichkolwiek regulacji prawnych ukierunkowanych na przeciwdziałanie i zwalczanie finansowania terroryzmu. Równocześnie, z uwagi na uwarunkowania społeczno-kulturowe, a także względnie liberalny system finansowy, brak należytych instrumentów nadzoru nad przepływem środków pieniężnych oraz rozwinięty system obrotu gotówki za pośrednictwem instytucji religijnych oraz przekazów pozabankowych typu hawala, państwa te były dogodnym środowiskiem dla rozwoju i funkcjonowania rosnącego w siłę ekstremizmu muzułmańskiego, także w jego formie instytucjonalnej. Konsekwencją takiego stanu rzeczy były m.in. zamachy z 11 września 2001 roku, które to wydarzenie stanowiło przełom, zarówno symboliczny, jak i rzeczywisty, jeśli chodzi o starania podejmowane przez regionalne władze w zakresie walki z terroryzmem i jego finansowaniem. Zmiany te nie przebiegały jednak bezproblemowo. Po początkowych wyrazach współczucia i solidarności z USA i społeczeństwem amerykańskim, połączonych z zapewnieniami o gotowości udzielenia wszelkiej niezbędnej pomocy, rządy państw arabskich z czasem coraz mniej ochoczo deklarowały chęć współpracy. Było to konsekwencją ustaleń śledztwa, które wykazało z jednej strony tożsamość i motywację ideologiczno-religijną sprawców zamachów, z drugiej zaś obnażyło słabości w państwowych systemach nadzoru finansowego, które pozwoliły na niezakłócone działanie ugrupowań terrorystycznych oraz zorganizowania i sfinansowania ataku na wielką skalę.¹⁷⁴ Współ z nierzadko agresywną retoryką części mediów zachodnich, obarczających zbiorową winą za zdarzenia lokalny model społeczno-religijny, skutkowało to w pojawieniu się w społeczeństwach arabskich specyficznej mieszaniny wstydu i wyparcia, ale także poczucia nieuzasadnionego przypisywania im odpowiedzialności kolektywnej oraz ataku na system wartości oparty o fundamenty wiary muzułmańskiej.¹⁷⁵ Równocześnie stanowcze żądania podjęcia konkretnych działań prawnych i faktycznych kierowane pod adresem rządów arabskich przez administrację amerykańską, spotykały się z nieprzychylną reakcją jako próba władczej ingerencji w suwerenność i autonomię legislacyjną władz krajowych, co wpisywało

¹⁷⁴ *The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (The 9/11 Commission) Report*, USA 2004, s. 169-173.

¹⁷⁵ M. de Moraes Ruehsen, *Arab Government Responses to the Threat of Terrorist Financing* [w:] J.K. Giraldo, H.A. Trinkunas (red.), *Terrorism Financing and State Responses*, Stanford 2007, s. 153-155.

się w popularną wówczas w regionie narrację o amerykańskim imperializmie.¹⁷⁶ Odczucia te znalazły także odzwierciedlenie w sferze deklaracji politycznych. W tygodniach następujących po zamachach z 11 września kolejni wysoko postawieni funkcjonariusze publiczni otwarcie wypowiadali się, twierdząc iż ich państwa i instytucje finansowe nie są dotknięte i nie mają żadnych związków z problemem finansowania terroryzmu. I tak np. Gubernator Banku Centralnego Zjednoczonych Emiratów Arabskich już w październiku 2001 roku powiedział, iż w jego kraju nie występuje zjawisko prania pieniędzy¹⁷⁷, dodając jednak niedługo potem, iż dotyczy to gospodarki krajowej, jednak nie można wykluczyć, że nielegalne środki pochodzą z zagranicy.¹⁷⁸ W podobnym tonie wypowiadali się także przedstawiciele kuwejckiego sektora bankowego.¹⁷⁹

Niezależnie jednak od animozji politycznych, rządy arabskich państw regionu Zatoki Perskiej zdawały sobie sprawę z powagi poczynionych ustaleń, dostrzegając potrzebę ujęcia kwestii zwalczania terroryzmu i jego finansowania w ramy prawne. Co ciekawe, pierwotne zakładano przyjęcie jednolitej regulacji na forum Rady Współpracy Zatoki Perskiej. Niemniej jednak odmienne uwarunkowania instytucjonalne przekreśliły możliwość uchwalenia zunifikowanego aktu prawnego na szczeblu międzynarodowym w wyniku czego państwa członkowskie zmuszone były do samodzielnego przygotowania stosownych regulacji krajowych.¹⁸⁰ Zmianie uległa też postawa władz amerykańskich. Rezygnując z pierwotnie przyjętej strategii wymuszania podjęcia działań przez rządy arabskie, Waszyngton zaczął raczej zachęcać do współpracy i budowania relacji partnerskich, przekonując, że przyjęcie stosownych regulacji prawnych leży w interesie obu stron. Szczególną rolę w tym procesie odgrywał Bahrajn, będący od lat silnym sojusznikiem USA w regionie i swoistą bramą do niego dla oddziaływania amerykańskiej polityki zagranicznej. Równocześnie od początku XXI wieku Bahrajn rozwijał swój sektor usług bankowych i finansowych, konkurując na tym polu z Dubajem. Chcąc budować markę Królestwa jako bezpiecznego środowiska dla prowadzenia biznesu oraz aby przyciągnąć inwestorów oczekujących przejrzystych regulacji rynków finansowych, gwarantujących legalność i zgodność z międzynarodowymi standardami transparentności obrotu, władze Bahrajnu, jako pierwsze w regionie, jeszcze w styczniu 2001

¹⁷⁶ A. Durrani, *Implications of September 11 for the Middle East*, „Pakistan Horizon”, Vol. 55, No. 4, 2002, s. 27-52.

¹⁷⁷ UAE Bank Governor: No Money Laundering in UAE, WAM (Agencja Prasowa ZEA), 28 października 2001.

¹⁷⁸ UAE Central Bank Governor on Freezing of Accounts Linked to Terrorism, WAM, 26 grudnia 2001.

¹⁷⁹ Central Bank of Kuwait – No Banks in Kuwait Involved in 'Suspicious' Activities, KUNA (Kuwejcka Agencja Prasowa), 10 listopada 2001. Podobna narracja była zresztą utrzymywana w Kuwejcie przez wiele kolejnych lat. Por. *CBK has no info about suspicious funds – governor*, KUNA, 22 sierpnia 2011.

¹⁸⁰ M. de Moraes Ruehsen, op. cit., s. 156.

roku przyjęły ustawę o zwalczaniu prania pieniędzy.¹⁸¹ Krok ten stanowił impuls dla sąsiednich państw do podjęcia analogicznych inicjatyw na swoim terenie.¹⁸² Zamach na World Trade Center oraz następująca po nim presja administracji amerykańskiej w istocie przyspieszyły prace nad odnośnymi aktami prawnymi.

Owe pierwotne regulacje nie spełniały jednak pokładanych w nich oczekiwań, a to z uwagi na swoją lakoniczność i ograniczony zakres przedmiotowy. Proponowane przepisy dotyczyły bowiem w zasadzie wyłącznie kwestii klasycznego prania pieniędzy, a więc działań zmierzających do ukrycia przestępnego pochodzenia środków finansowych. Nie było zaś mowy o ich dalszym wykorzystywaniu, natomiast kwestia terroryzmu, o ile w ogóle pojawiała się w treści przepisów, to wyłącznie w kontekście uznania go za przestępstwo pierwotne, stanowiące źródło pochodzenia brudnych pieniędzy. Brak było zarazem instrumentów pozwalających zamrażać lub konfiskować środki będące w posiadaniu ugrupowań terrorystycznych. Zasadniczą przyczyną takiego stanu rzeczy był opór klasy rządzącej i środowiska finansowego przed stworzeniem prawnych i instytucjonalnych warunków dla monitorowania przepływów finansowych, co nie pozostałoby bez wpływu na atrakcyjność usług lokalnych centrów usług bankowo-financeowych. Podnoszono także, iż zmiany te umożliwią dalsze wywieranie wpływów na państwa regionu przez administrację amerykańską.¹⁸³ Nie bez znaczenia był także fakt, iż postulowane regulacje w dużej mierze dotyczyć miały systemu poboru zakatu¹⁸⁴ oraz przedsięwzięć charytatywnych prowadzonych przez organizacje religijne. Tym samym część społeczeństwa odbierała ograniczenia w tym zakresie jako sprzeczne z tradycyjnymi zasadami religijnymi.

Zmiana podejścia rządzących w kolejnych latach była konsekwencją działania dwóch czynników. Pierwszy z nich, zewnętrzny, związany był z nieustającą presją wywieraną przez administrację amerykańską, przy czym najlepszym przykładem jej skuteczności było przyjęcie stosownych regulacji prawnych przez inny kraj arabski, a mianowicie Egipt. Początkowo niechętnie uchwalaniu przepisów AML/CFT władze egipskie ugięły się w końcu pod groźbą sankcji związanych z wpisaniem ich kraju na listę państw podwyższonego ryzyka.¹⁸⁵

¹⁸¹ Akt ten, pomimo kilku daleko idących zmian i nowelizacji, obowiązuje do dzisiaj i jest opisywany szczegółowo w dalszych akapitach.

¹⁸² Jeszcze przed wydarzeniami z 11 września wstępne projekty przepisów AML zostały opracowane w ZEA i Omanie.

¹⁸³ M. de Moraes Ruehsen, op. cit., s. 154-160.

¹⁸⁴ Jałmużna przekazywana na cele dobroczynne, której płacenie jest jednym z pięciu filarów islamu i obowiązkiem pobożnego muzułmanina. W państwach Zatoki jej pobór jest zinstytucjonalizowany i prowadzony przez organizacje religijne działające pod auspicjami władz.

¹⁸⁵ A. Sabri, *Government Prepared Anti-Laundering Bill According to US Specifications*, „Al-Wafd”, 4 stycznia 2002. Należy jednak pamiętać, iż Egipt, począwszy od drugiej połowy lat 70-tych pozostaje zależny od finansowego wsparcia ze strony USA, które stanowi istotną pozycję w jego rocznym budżecie centralnym. Tego

Istotniejszym wydaje się być jednak czynnik wewnętrzny, a mianowicie przeniesienie działań ugrupowań terrorystycznych także na terytorium badanych państw. Najbardziej jaskrawym przykładem tego zjawiska były wydarzenia, do których doszło w Arabii Saudyjskiej w roku 2003. Oto bowiem w maju miała miejsce seria zamachów bombowych w stolicy Królestwa, zaś w listopadzie przeprowadzono brutalny atak na osiedle zamieszkiwane przez pracowników zagranicznych. Tym samym rządzący, którzy dotychczas powszechnie zaprzeczali obecności na swoim terytorium członków ugrupowań terrorystycznych zostali zmuszeni do podjęcia szybkich działań zaradczych, w tym także na płaszczyźnie legislacyjnej. W konsekwencji Królestwo ratyfikowało, pomimo kilku uprzednio nieudanych prób, Międzynarodową Konwencję o zwalczaniu finansowania terroryzmu oraz przyjęło stosowne regulacje krajowe.¹⁸⁶ W ślad za Saudyjczykami poszli zaś w kolejnych latach ich sąsiedzi, uchwalając, z mniejszym bądź większym oporem społeczeństw i grup interesów, powszechnie obowiązujące przepisy regulujące kompleksowo zagadnienia przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu lub wprowadzając drugi z wymienionych obszarów do dotychczasowych regulacji.¹⁸⁷ Chronologię tego procesu obrazuje poniższa tabela.

	Data przyjęcia pierwszej regulacji	Przedmiot i zakres regulacji
Bahrajn	Styczeń 2001 r.	- pierwotnie wyłącznie przeciwdziałanie praniu pieniędzy, - kolejne poprawki włączyły problematykę finansowania terroryzmu i rozszerzyły zakres podmiotów objętych regulacją,
Katar	Wrzesień 2002 r.	- pierwotnie wyłącznie przeciwdziałanie praniu pieniędzy, - poprawką z 2003 r. włączono problematykę finansowania terroryzmu, - Ustawą z 2005 r. o zwalczaniu terroryzmu objęto także część zagadnień z zakresu CFT,
Zjednoczone Emiraty Arabskie	Styczeń 2002 r.	- Ustawa federalna nr 4 - pranie pieniędzy obejmujące także środki pochodzące z działalności terrorystycznej, - odrębna penalizacja finansowania terroryzmu na mocy Ustawy nr 1 z 2004 r.
Arabia Saudyjska	Sierpień 2003 r.	- Dekret królewski M/39 – finansowanie terroryzmu jako jedna z form prania pieniędzy
Kuwejt	Marzec 2002 r.	- Ustawa nr 35 - wyłącznie przeciwdziałanie praniu pieniędzy, - finansowanie terroryzmu de iure niepenalizowane aż do roku 2013

Tab. 1 – Chronologia wprowadzenia pierwszych regulacji AML/CFT w arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej. Opracowanie własne.

rodzaju przewagi nie miała zaś administracja amerykańska względem arabskich państw Zatoki.

¹⁸⁶ *FATF Annual Report 2003-2004: Annex C, FATF, Paryż 2004*. Warto jednak zauważyć, iż władze saudyjskie w oficjalnych komunikatach wskazywały, że u źródła decyzji o wprowadzeniu zmian legislacyjnych leżą wyniki ewaluacji przeprowadzonej przez FATF. Tym samym rządzącym udało się stworzyć obraz eksperckiego charakteru reform i odeprzeć potencjalne zarzuty o nadmierne uleganie wpływom amerykańskim. Nie bez znaczenia był przy tym także fakt, iż do FATF należy Rada Współpracy Zatoki Perskiej, a więc ewentualny brak współpracy Arabii Saudyjskiej na tym polu stawiałby ją w trudnej sytuacji politycznej i wizerunkowej na forum tej organizacji.

¹⁸⁷ M. de Moraes Ruehsen, op. cit., s. 155-160.

Przedmiotowe regulacje były oczywiście w kolejnych latach zmieniane, uzupełniane lub zastępowane przez nowe akty normatywne. W dalszej części opracowania omówione zostaną wyłącznie rozwiązania funkcjonujące na podstawie aktualnie obowiązujących aktów prawnych. Tym niemniej omawiając genezę odnośnych unormowań w zakresie przeciwdziałania finansowania terroryzmu w systemach prawnych arabskich państw regionu Zatoki Perskiej należy także uczynić wzmiankę o dodatkowym czynniku, a to wpływie wydarzeń tzw. Arabskiej Wiosny. Wprawdzie w omawianych krajach protesty i inne przejawy społecznych inicjatyw postulujących konieczność przeprowadzenia reform politycznych i społecznych nie były tak liczne jak w Tunezji czy Egipcie, jak również nie doprowadziły one do jakichkolwiek spektakularnych przetasowań na szczeblach władzy. Błędem byłoby jednak przyjęcie, że pozostały one bez jakiegokolwiek odzewu ze strony rządzących. Ci bowiem, dostrzegłszy istnienie na swoim terytorium licznych sił pozostających w opozycji do panujących elit, podjęli kroki mające na celu ograniczenie tego rodzaju wystąpień, przy czym działania te miały charakter dwutorowy. Obok bowiem obietnic dialogu i reform zmierzających do zwiększenia stopnia udziału społeczeństwa w życiu publicznym, równolegle wprowadzono – pod hasłem walki z terroryzmem – szereg przepisów prawnych pozwalających na stosowanie represji karnych wobec osób krytykujących lub publicznie występujących przeciwko władzom. Najbardziej jaskrawym przykładem tego rodzaju praktyk jest Królestwo Arabii Saudyjskiej, gdzie wprowadzone w 2017 roku nowe przepisy o zwalczaniu przestępstw terrorystycznych i finansowaniu terroryzmu¹⁸⁸, za sprawą szerokich i pojemnych semantycznie definicji legalnych, pozwalają na wykorzystywanie na szeroką skalę zawartych tam regulacji do ograniczania działalności aktywistów politycznych oraz zwolenników innych niż dominująca doktryna wahhabicka nurtów religii muzułmańskiej. Tendencję tę, choć w mniejszym stopniu, można zaobserwować także w praktyce jurysdykcyjnej Kataru i Bahrajnu. W konsekwencji zaś rozszerzenia definicji terroryzmu, opisywane zmiany dotknęły także pośrednio problemu jego finansowania, gdyż za takowe może zostać uznany szereg działań związanych z materialnym wspieraniem działalności opozycyjnej.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Dokładna treść wzmiankowanych przepisów zostanie omówiona w kolejnych podrozdziałach.

¹⁸⁹ Np. szkalowanie króla jest w Arabii Saudyjskiej przestępstwem terrorystycznym. W skrajnym przypadku można więc wyobrazić sobie, iż finansowanie publikacji lub plakatów zawierających treści uznane za godzące w dobre imię monarchy będą potraktowane jako finansowanie terroryzmu. Por. M. Gudajczyk, *Prawo karne jako metoda walki z opozycją polityczną w arabskich państwach Zatoki Perskiej* [w:] K. Smoleń et al. (red.), *Arabska Wiosna jako czynnik zmiany w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie. Bilans po dekadzie.*, Lublin 2023.

3.2. Zasadnicze i pomocnicze akty prawne rangi ustawowej oraz główne akty wykonawcze

Problematyka przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu jest obecnie w porządkach prawnych opisywanych państw regulowana na kilku poziomach, poprzez akty prawne o odmiennym charakterze i pozycji w hierarchii źródeł prawa. Podstawę i punkt wyjścia stanowi każdorazowo akt prawny rangi ustawowej.¹⁹⁰ Jakkolwiek przy tym problematyka CFT (na ogół wraz z AML) w każdym z badanych systemów objęta została odrębną ustawą sektorową, to z uwagi na jej ścisłe związki ze zjawiskiem terroryzmu in genere, akty te pozostają w związkach funkcjonalnych z ogólnymi ustawami antyterrorystycznymi. Szczególnie widoczne jest to w trakcie analizy definicji legalnych, w zakresie których nierzadko dochodzi do naprzemiennego odwoływania się do treści ustawy siostrzanej.

Należy wszak zwrócić uwagę na fakt, iż ww. akty zawierają w większości przypadków jedynie ogólne przepisy o charakterze systemowym i konstytucyjnym. Duża część rozwiązań proceduralnych, a niekiedy także instytucjonalnych zawarta jest natomiast w aktach wykonawczych niższego szczebla, wydawanych przez organy egzekutywy. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywają typowe dla badanych systemów prawnych generalne akty wykonawcze/implementacyjne (ar. *lā'ihā tanfīdiyya*), stanowiące rozwinięcie i doprecyzowanie wszystkich lub większości przepisów ustawowych. Oprócz tego wydawane są, na mocy szczególnych delegacji ustawowych, pomniejsze akty wykonawcze dotyczące wąskich, technicznych obszarów stosowania regulacji. Uzupełnieniem powyższych regulacji są okólniki i zalecenia wydawane przez wyspecjalizowane organy administracji zajmujące się zwalczaniem finansowania terroryzmu. Dokumenty te mają jednak zwykle charakter nienormatywny i stanowią zbiory wytycznych i dobrych praktyk. Ich adresatami są na ogół niepaństwowi uczestnicy systemu AML/CFT.

W kolejnych punktach zawarte zostało omówienie przedmiotowych regulacji wraz ze wskazaniem podstawowych informacji odnośnie ich rangi oraz zakresu unormowania, przy czym szczególny nacisk położony zostanie na wspomniane akty prawne szczebla ustawowego. Podsumowaniem tego fragmentu rozważań będzie zaś syntetyczne porównanie przyjętych rozwiązań legislacyjnych w kontekście uwarunkowań wynikających z przyjętych modeli ustrojowych badanych państw.

¹⁹⁰ Należy przy tym jednak oczywiście pamiętać o specyfice systemu hierarchicznego źródeł prawa w badanych porządkach prawnych, w tym zwłaszcza o odmiennej, względem modelu demokracji zachodniej proporcji udziału poszczególnych organów władz publicznych w procesie stanowienia prawa. Dokładniejsze informacje w tym zakresie zawarte zostały w rozdziale 1, w częściach poświęconych systemom prawno-ustrojowym poszczególnych państw.

3.2.1. Królestwo Arabii Saudyjskiej

Najważniejszym aktem prawnym rangi ustawowej¹⁹¹ w obszarze przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu jest Prawo o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania.¹⁹² Powyższy akt zastąpił poprzedni, o tym samym tytule, wydany w roku 2013.¹⁹³ Co ciekawe, prawodawca saudyjski jako jedyny spośród opisywanych państw nie zdecydował się na ujęcie problematyki zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w jednym akcie normatywnym. W konsekwencji w prawie saudyjskim funkcjonują równolegle dwie ustawy – wyżej wymieniona ustawa antyterrorystyczna oraz osobne Prawo o zwalczaniu prania pieniędzy.¹⁹⁴ Taki stan rzeczy jest rezultatem przyjętego przez władze Królestwa ścisłego powiązania zjawiska zasadniczej aktywności terrorystycznej z procederem jej finansowania, traktującego to drugie w istocie raczej jako poboczny przejaw działalności o charakterze terrorystycznym, nie zaś jako odrębny konstrukcyjnie typ czynu zabronionego. Jest to więc podejście odmienne od dominującego, zarówno w prawie międzynarodowym, jak i innych systemach prawnych regionu, oddzielenia zjawisk terroryzmu od jego finansowania i powiązanie tego ostatniego na płaszczyźnie normatywnej, z uwagi na kryterium funkcjonalne, z zagrożeniem prania pieniędzy. Inną konsekwencją takiego podejścia jest także zakres regulacji przedmiotowego aktu prawnego. Lektura kolejnych przepisów pokazuje bowiem, iż, bardziej niż autorzy analogicznych aktów prawnych krajów sąsiednich, prawodawca saudyjski koncentruje się na prawnokarnym ujęciu odnośnego zagrożenia. Spośród dziewięćdziesięciu sześciu artykułów składających się na treść ustawy aż pięćdziesiąt dziewięć stanowią przepisy

¹⁹¹ Należy przypomnieć, iż zgodnie z doktryną uznającą Boga za jedyne prawodawcę, saudyjskie akty prawne nie zawierają w nazwach określenia ustawa. Tym niemniej, dla przejrzystości wywodu, termin ten będzie używany w dalszych akapitach w odniesieniu do funkcjonujących w saudyjskim porządku prawnym aktów tej rangi.

¹⁹² Promulgowane dekretem królewskim nr M 21 z dnia 1 listopada 2017 r. Jest to przyjęta w Królestwie forma cytowania aktów prawnych, w ramach której nie zawiera się odniesienia do numeru oficjalnego publikatora. W tym miejscu należy wyjaśnić, iż publikacja aktów prawnych w Arabii Saudyjskiej rządzi się specyficznymi zasadami. Zgodnie bowiem z rozporządzeniem Rady Ministrów, potwierdzonym rozkazem królewskim nr A/3 z 9 lipca 2013 r., decyzje Rady Ministrów oraz dekrety królewskie, dla ich wejścia w życie wymagają publikacji w Umm al-Qurā – najstarszej saudyjskiej gazecie wydawanej od roku 1924 przez rząd Królestwa, pełniącej także funkcję dziennika urzędowego. Pozostałe rodzaje aktów prawnych, w tym rozkazy królewskie, nie wymagają oficjalnej publikacji, w wyniku czego część z nich ukazuje się w dzienniku urzędowym, a część jest publikowana na stronach internetowych poszczególnych organów państwowych, zaś niektóre w ogóle nie są publikowane w żadnej formie, co jednocześnie nie wpływa na kwestie ich obowiązywania. To zaś, w połączeniu ze wspomnianym zjawiskiem przenoszenia zasadniczego ciężaru regulacji na akty wykonawcze sprawia, iż wiele regulacji prawnych, łącznie z tymi ingerującymi w fundamentalne prawa i wolności obywatelskie, nie jest powszechnie podawanych do publicznej wiadomości.

¹⁹³ Prawo o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania, promulgowane dekretem królewskim nr M/16 z dnia 27 grudnia 2013 r. W oryginalnym nazewnictwie daty wydania aktów prawnych podawane są zgodnie z kalendarzem muzułmańskim. Dla uczynienia wywodu zrozumiałym dla użytkownika kalendarza gregoriańskiego, w kolejnych akapitach, przy odniesieniu do aktów prawnych i innych dokumentów urzędowych wskazywane będą odpowiedniki dat wg tego systemu pomiaru.

¹⁹⁴ Promulgowane dekretem królewskim nr M/32 z dnia 3 kwietnia 2012.

z zakresu prawa karnego, tak materialnego, jak i procesowego. Nie może to wszak dziwić, jeśli weźmie się pod uwagę, iż zasadniczym przedmiotem regulacji jest zjawisko terroryzmu w ogólności. Jeśli zaś chodzi stricte o finansowanie terroryzmu, to oprócz kilku stosownych przepisów karnych, ustawa zawiera jedynie dwa, odpowiednio dziewięcio- i dwuartykułowe rozdziały ustanawiające ogólne ramy dla systemu środków prewencyjnych i analityczno-kontrolnych oraz nadzoru instytucjonalnego. Ustawa zawiera także zasadnicze normy regulujące funkcjonowanie krajowego organu informacji finansowej, tj. Głównego Zarządu Wywiadu Finansowego.¹⁹⁵

Powyższe mogłoby sugerować, iż, z uwagi na rozłączne ujęcie przepisów AML i CFT w prawie saudyjskim, system przeciwdziałania finansowania terroryzmu w tym kraju jest, w porównaniu do państw sąsiednich, pozbawiony obszernego zaplecza analityczno-nadzorczego, współdzielonego zwyczajowo także na potrzeby walki z praniem pieniędzy. Tak jednak nie jest, a to z uwagi na brzmienie art. 92 omawianej ustawy, zgodnie z którym w celu ujawniania i zwalczania finansowania terroryzmu, do niepaństwowych uczestników systemu zastosowanie znajdują także procedury, o których mowa w ustawie Prawo o zwalczaniu prania pieniędzy. Tym samym oba obszary regulacji, pomimo ich formalnego rozdzielenia na poziomie ustawowym, w praktyce przeplatają się, a to z uwagi na wspólny wymiar proceduralny, jak również, częściowo, instytucjonalny. Zatem dla pełnej rekonstrukcji modelu CFT w Arabii Saudyjskiej, zarówno w ujęciu statycznym, jak i dynamicznym, niezbędnym będzie odwoływanie się do brzmienia przepisów zawartych w obu wzmiankowanych aktach prawnych.

Szczególnie istotna, z punktu widzenia praktyki funkcjonowania procedur CFT w Arabii Saudyjskiej jest treść wydanych przez radę ministrów Przepisów wykonawczych do Prawa o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania.¹⁹⁶ Legitymację do ich sformułowania stanowi delegacja zawarta w art. 95 ustawy, nakładająca na rząd obowiązek wydania regulacji wykonawczych w terminie 180 dni od jej wejścia w życie, po uprzedniej konsultacji z Zarządem Bezpieczeństwa Państwa i prokuraturą, a także ministrami sprawiedliwości i finansów. Istotna rola organów ochrony porządku publicznego w procesie prawodawczym jest oczywiście podyktowana wzmiankowaną uprzednio prawnokarną orientacją przepisów ustawowych oraz faktem, iż podmioty te uzyskały na ich podstawie szereg

¹⁹⁵ Instytucja ta ma jednak specyficzny charakter, gdyż łączy funkcje analityczne i dochodzeniowe. Szczegółowy opis struktury i kompetencji Zarządu przedstawiony zostanie w części rozdziału III poświęconej modelom działania jednostek informacji finansowych.

¹⁹⁶ Decyzja Rady Ministrów nr 228 z dnia 8 stycznia 2019 r.

kompetencji i uprawnień w zakresie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu, w tym w szczególności w sferze dochodzeniowej i karnoprosesowej. Przepisy wykonawcze poświęcają przy tym dużo więcej miejsca kwestiom mechanizmów kontrolno-nadzorczych w zakresie CFT niż sama ustawa. To właśnie tutaj precyzowany jest w istocie zakres stosowania przepisów, tak w zakresie podmiotowym (np. poprzez sformułowanie częściowo katalogu podmiotów obowiązanych czy wskazanie organów nadzorczych), jak i przedmiotowym (przede wszystkim poprzez określenie zakresu obowiązków informacyjnych oraz procedur ostrożnościowych po stronie podmiotów obowiązanych). Wśród przepisów wykonawczych zawarto jednak również kilka regulacji karnoprosesowych dotyczących stosowania środków przymusu, w tym także tymczasowego aresztowania. Jakkolwiek przy tym przepisy te nie stanowią samodzielnej podstawy prawnej do ich zastosowania, to jednak fakt, iż regulacje te zostały wydane przez organ władzy wykonawczej, bez nadzoru legislacyjny, może budzić zastrzeżenia co do stopnia ingerencji w prawa i wolności obywatelskie.¹⁹⁷

Z uwagi na formalne rozdzielenie obszarów AML i CFT w prawie saudyjskim na dwie odrębne ustawy, a zarazem ich funkcjonalne powiązanie poprzez częściowe stosowanie przepisów Prawa o zwalczaniu prania pieniędzy na potrzeby walki z finansowaniem terroryzmu, należy także mieć na uwadze treść przepisów wykonawczych do tejże ustawy¹⁹⁸, tak w zakresie funkcjonalnym (przepisy dot. procedur ostrożnościowych i kontrolnych), jak i instytucjonalnym (szczegółowe regulacje organizacyjne i kompetencyjne Głównego Zarządu Wywiadu Finansowego).

Uzupełnieniem dwóch ww. aktów prawnych rangi ustawowej oraz towarzyszących im generalnych aktów wykonawczych są w szczególności dwa dodatkowe akty normatywne mające znaczenie dla praktyki funkcjonowania systemu CFT w Arabii Saudyjskiej, a to:

- Dekret królewski nr 55871 z 24 sierpnia 2015 r. dot. wyłącznej kompetencji Centrum Działalności Charytatywnej i Pomocy Humanitarnej im. Króla Salmana w zakresie gromadzenia i przekazywania środków na potrzeby zagranicznej działalności dobroczynnej i humanitarnej;

¹⁹⁷ Należy oczywiście pamiętać, iż zarówno standardy procesu karnego, jak i państwa prawa w ogóle odbiegają w realiach saudyjskich od wzorców funkcjonujących w demokracjach zachodnich. Także z uwagi na specyfikę Rady Konsultacyjnej, niebędącej w istocie parlamentem reprezentującym szeroką opinię publiczną, nadzór nad działalnością prawotwórczą rządu jest bardzo ograniczony. Niemniej jednak praktyka samodzielnego stanowienia przez organy egzekutywy przepisów dotyczących praw i wolności obywatelskich, bez choćby fasadowego poddania ich konsultacji przez eksperckie ciało kolegialne, rzuca światło na przyjęty w Arabii Saudyjskiej model zarządzania sprawami publicznymi.

¹⁹⁸ Jest to przykład aktu prawnego niepublikowanego w oficjalnym repozytorium. Jest on natomiast dostępny online (w wersji opisanej jako projekt, choć zatwierdzony przez wszystkie obowiązujące do tego organy państwowe) na stronach internetowych saudyjskiego banku centralnego: <https://www.sama.gov.sa/ar-sa/lawsregulations/pages/amlrules.aspx> (dostęp: 15.10.2023).

- Decyzja Rady Ministrów nr 226 z 8 stycznia 2019 r. określająca kompetencje nadzorcze Saudyjskiej Agencji Monetarnej (banku centralnego - przyp. autora) nad systemami płatniczymi i rozliczeniowymi oraz usługami świadczonymi za ich pośrednictwem.

3.2.2. Państwo Katar

Podstawę funkcjonowania systemu CFT w prawie katarskim stanowi Ustawa nr 20 z 2019 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu¹⁹⁹, w aktualnym brzmieniu ustalonym przez dekret z mocą ustawy nr 19 z 2021 r.²⁰⁰ Akt ten zastąpił poprzednią ustawę z 2010 r. o tożsamym tytule²⁰¹, co było przez prawodawcę katarskiego motywowane potrzebą dostosowania przedmiotowych regulacji do aktualnych standardów międzynarodowych.²⁰²

Przedmiotowa ustawa zawiera całościową, samodzielną regulację w zakresie zwalczania finansowania terroryzmu oraz prania pieniędzy. Oprócz rozbudowanych, autonomicznych definicji legalnych zawiera ona podstawowe uregulowania co do środków ostrożnościowych i obowiązków informacyjno-sprawozdawczych niepaństwowych uczestników systemu CFT, transparentności obrotu handlowego i obowiązków w zakresie deklaracji celnych. Ustawa tworzy też ramy instytucjonalne dla systemu AML/CFT z jednej strony poprzez powołanie i określenie kompetencji organów kreacji krajowej polityki przeciwdziałania finansowania terroryzmu oraz informacji finansowej, z drugiej zaś poprzez przyznanie uprawnień nadzorczych innym organom władzy publicznej. Osobne rozdziały zostały poświęcone kwestiom współpracy międzynarodowej oraz przepisom karnym, zarówno o charakterze materialnym, jak i procesowym.

Z racji kompleksowości przyjętych rozwiązań, inne akty prawne rangi ustawowej mają w katarskim modelu zwalczania finansowania terroryzmu znaczenie drugorzędne. W szczególności Ustawa nr 27 z 2019 r. o zwalczaniu terroryzmu²⁰³, pomimo częściowej zbieżności przedmiotu regulacji, ma zastosowanie w zasadzie wyłącznie w odniesieniu do kwestii instytucjonalnych i proceduralnych aspektów implementacji do krajowego porządku prawnego rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ w zakresie sankcji nakładanych na podmioty powiązane z działalnością terrorystyczną. Do procedur CFT odwołują się także pośrednio

¹⁹⁹ Dziennik Urzędowy Państwa Katar (dalej: Dz.U.Kat.) nr 19 z dnia 25 września 2019 r., s. 3. W przypadku oficjalnych publikatorów w omawianych państwach na ogół nie przypisuje się aktom prawnym pozycji, ale wskazuje numer strony, na której zaczyna się tekst aktu, przy czym składowa ta nie zawsze jest stałym elementem odwołania bibliograficznego i nie jest niezbędna dla znalezienia aktu w oficjalnych repozytoriach.

²⁰⁰ Dz.U.Kat. nr 14 z dnia 25 października 2021 r., s. 6.

²⁰¹ Ustawa nr 4 z dnia 18 marca 2010 r., Dz.U.Kat. nr 3 z dnia 31 marca 2010 r., s. 9.

²⁰² *Qatar says new anti-money laundering law meets international standards* [online:] <https://www.reuters.com/article/qatar-moneylaundering-idUSL5N2631SJ> (dostęp: 6.8.2023).

²⁰³ Dz.U.Kat. nr 26 z dnia 29 grudnia 2019 r., s. 3.

niektóre przepisy zawarte w innych aktach prawnych rangi ustawowej, a to m.in. Ustawie nr 1 z 2020 r. o jednolitym rejestrze gospodarczym²⁰⁴, Ustawie nr 8 z 2020 r. o zawodzie rewidenta²⁰⁵ czy Ustawie nr 4 z 2022 r. o użyciu gotówki w transakcjach handlowych.²⁰⁶

Uzupełnieniem i rozwinięciem ustawy są regulacje zawarte w Decyzji Rady Ministrów nr 41 z 2019 r. wprowadzającej przepisy wykonawcze dla Ustawy nr 20 z roku 2019 o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu²⁰⁷ (w brzmieniu ustalonym przez decyzję Rady Ministrów nr 14 z 2021 roku²⁰⁸). Precyzuje ona katalog rodzajów działalności objętych obowiązkami w zakresie CFT. Zawiera także rozbudowany zestaw norm określających przede wszystkim organizację i sposoby wykonywania kompetencji ustawowych przez organy władzy publicznej, w tym także w obszarze współpracy międzynarodowej, a także technicznych zasad realizacji obowiązków informacyjnych i procedur ostrożnościowych przez niepaństwowych uczestników systemu. W przeciwieństwie do analogicznej regulacji saudyjskiej, przepisy katarskie nie zawierają regulacji karnoprosesowych, które są ujęte wyłącznie w ustawie.

Poza ww. ogólnymi przepisami wykonawczymi kwestie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu są w systemie prawa Kataru zawarte w szeregu sektorowych aktów prawnych wydawanych przez poszczególnych ministrów na podstawie delegacji wyrażonych w ustawach sektorowych. Do najważniejszych aktów tego rodzaju należą:

- Decyzja Ministra Handlu i Przemysłu nr 48 z 2020 r. określająca zasady postępowania dla zachowania zgodności z przepisami AML/CFT przez rewidentów, podmioty zajmujących się obrotem metalami kamieniami szlachetnymi, trusty oraz dostawców usług korporacyjnych²⁰⁹,
- Decyzja Zarządu Katarskiego Urzędu Rynków Finansowych nr 1 z 2020 r. o zasadach przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu²¹⁰,
- Decyzja Rady Ministrów nr 10 z 2022 r. w sprawie określenia rodzajów transakcji handlowych, w których zakazane jest użycie gotówki²¹¹.

Należy jednak w tym miejscu podkreślić, iż pomimo nazwy rodzajowej, akty te mają charakter generalny i abstrakcyjny, a więc odpowiadają znanemu z rodzimego systemu rozporządzeniu, nie zaś decyzji rozumianej jako akt konkretny i indywidualny.

²⁰⁴ Dz.U.Kat. nr 2 z dnia 19 stycznia 2020 r., s. 3.

²⁰⁵ Dz.U.Kat. nr 6 z dnia 26 marca 2020 r., s. 46.

²⁰⁶ Dz.U.Kat. nr 7 z dnia 3 lipca 2022 r., s. 106.

²⁰⁷ Dz.U.Kat. nr 26 z dnia 29 grudnia 2019 r., s. 32.

²⁰⁸ Dz.U.Kat. nr 16 z dnia 13 grudnia 2021 r., s. 95.

²⁰⁹ Dz.U.Kat. nr 13 z dnia 13 sierpnia 2020 r., s. 423.

²¹⁰ Dz.U.Kat. nr 2 z dnia 19 stycznia 2020 r., s. 170.

²¹¹ Dz.U.Kat. nr 8 z dnia 4 sierpnia 2022 r., s. 89.

3.2.3. Zjednoczone Emiraty Arabskie

Problematyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu należy do sfery polityki ogólnokrajowej, w związku z czym jest regulowana na poziomie federalnym. Zasadniczym aktem prawnym w tym zakresie jest Dekret z mocą ustawy nr 20 z 2018 r. o przeciwdziałaniu przestępstwom prania pieniędzy oraz o zwalczaniu finansowania terroryzmu i organizacji nielegalnych²¹², w aktualnym brzmieniu ustalonym przez dekret z mocą ustawy nr 26 z 2021 r.²¹³ Zastąpił on poprzednio obowiązującą i kilkakrotnie nowelizowaną federalną Ustawę nr 4 z 2002 r. o kryminalizacji prania pieniędzy i zwalczaniu finansowania terroryzmu.²¹⁴ W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż w przeciwieństwie do regulacji uchylonej, aktualnie obowiązujące przepisy zostały uchwalone w formie dekretu z mocą ustawy przez prezydenta, a więc z pominięciem ograniczonego i tak procesu paralegislacyjnego na forum Rady Narodowej Federacji. Omawiany akt jest też na tle państw regionu wyjątkowy w tym sensie, iż jako jedyny rozszerza zakres regulacji, a więc i stosowania przyjętych procedur kontrolno-nadzorczych i dochodzeniowych na finansowanie organizacji nielegalnych.²¹⁵

Ustawa emiracka jest przy tym relatywnie mało obszerna – liczy bowiem jedynie 37 artykułów i zawiera wyłącznie bardzo ogólne ramy przedmiotowej regulacji. Co przy tym ważne, ponad połowa przepisów dotyczy obszaru prawa karnego, tak materialnego, jak i procesowego. Pozostałe artykuły tworzą zaś elementarne ramy instytucjonalne i proceduralne dla krajowego systemu AML/CFT i współpracy zagranicznej w tych obszarach z instytucjami partnerskimi, jak również określają, także wysoce ogólnikowo, obowiązki niepaństwowych uczestników tego systemu. W tym stanie rzeczy nie powinien więc dziwić fakt, iż dla pełnej rekonstrukcji modelu walki ze zjawiskiem finansowania terroryzmu przyjętego w prawie ZEA koniecznym jest sięgnięcie do innych aktów prawnych. Na poziomie ustawowym będzie to Ustawa nr 7 z 2014 r. o zwalczaniu przestępstw terrorystycznych.²¹⁶ Jest ona o tyle istotna, iż jako jedyna spośród analogicznych aktów funkcjonujących w państwach regionu zawiera

²¹² Dziennik Urzędowy Zjednoczonych Emiratów Arabskich (dalej: Dz.U.ZEA), nr 637, s. 151. Dziennik ten ma numerację ciągłą, co oznacza, że dla prawidłowej identyfikacji wydania publikatora nie jest konieczne wskazywanie daty dziennej jego wydania, która jest też pomijana w części dokumentów urzędowych.

²¹³ Dz.U.ZEA nr 712 z dnia 26 września 2021 r. Przy czym w przypadku aktów nowelizujących oficjalne repozytoria cyfrowe w ZEA nie zawierają ich na ogół jako odrębnych publikacji, ale ujmują zmiany nimi wprowadzone w treści aktu pierwotnego, ze stosowną adnotacją.

²¹⁴ Dz.U.ZEA nr 376 z dnia 15 lutego 2002 r. Akt ten, jako nieobowiązujący, nie jest dostępny w otwartych repozytoriach urzędowych.

²¹⁵ Za sprawą pojemnej definicji ustawowej organizacji nielegalnej jako organizacji, której utworzenie jest zabronione lub która prowadzi zabronioną działalność, przepisy te stanowić mogą narzędzie do walki z typowymi zorganizowanymi grupami przestępczymi, ale także niekoncesjonowanymi przez władze zrzeszeniami społecznymi, w szczególności o charakterze politycznym (tworzenie partii jest bowiem zabronione przez prawo).

²¹⁶ Dz.U.ZEA nr 569 z dnia 31 sierpnia 2014 r., s. 13.

samodzielną i wyłączną definicję finansowania terroryzmu, do której bezpośrednio odnosi się dekret AML/CFT, rozszerzający jedynie odnośny zakres penalizacji w przypadku finansowania terroryzmu przy wykorzystaniu środków będących uprzednio przedmiotem procedury prania pieniędzy. Rozwiązania przyjęte w tym zakresie w prawie emirackim prowadzą jednak zarazem do wzajemnego przenikania i zapętlenia konstrukcji prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, czego konsekwencją jest brak przejrzystości zasad przypisywania odpowiedzialności karnej w tym zakresie, przy czym szerzej problem ten zostanie omówiony w części poświęconej definicjom legalnym oraz zakresom penalizacji w rozdziale III.

Niezależnie jednak od sygnalizowanych mankamentów w zakresie techniki prawodawczej, stwierdzić należy, iż w prawie ZEA finansowanie terroryzmu nie jest kategorią samodzielną, ale należy do szerokiej grupy przestępstw terrorystycznych, a co za tym idzie, znajdują do niego zastosowanie nie tylko regulacje szczególne z dekretu AML/CFT, ale wszystkie przepisy procedury karnej zawarte w ww. ustawie antyterrorystycznej. Na płaszczyźnie instytucjonalnej skutkuje to zaś pośrednim objęciem zjawiska finansowania terroryzmu zakresem kompetencyjnym państwowych organów planowania i egzekwowania polityki antyterrorystycznej, zaś sprawców czynów uznanych za finansowanie terroryzmu – działalnością centrów rehabilitacji społecznej Munasaha.²¹⁷

Wysoki stopień ogólności regulacji ustawowej sprawia zarazem, że większość unormowań funkcjonalnych i proceduralnych systemu CFT jest w Zjednoczonych Emiratach Arabskich pozostawiona w gestii organów władzy wykonawczej. Zgodnie z regionalnym modelem prawotwórczym najważniejszą rolę odgrywa w tym zakresie Decyzja Rady Ministrów nr 10 z 2019 r. wprowadzająca przepisy wykonawcze dla Dekretu z mocą ustawy nr 20 z 2018 r. o przeciwdziałaniu przestępstwom prania pieniędzy oraz o zwalczaniu finansowania terroryzmu i organizacji nielegalnych²¹⁸ (w aktualnym brzmieniu ustalonym przez decyzję Rady Ministrów nr 24 z 2022 r.²¹⁹). Ten niemal dwukrotnie obszerniejszy od właściwego dekretu akt ustanawia obowiązki informacyjne i procedury ostrożnościowe po stronie niepaństwowych uczestników systemu AML/CFT oraz określa reguły zapewnienia

²¹⁷ W założeniu są to ośrodki działające w strukturze systemu więziennictwa i prowadzące programy reedukacji przeznaczone dla skazanych „stwarzających zagrożenie terrorystyczne w ten sposób, że są zwolennikami ideologii ekstremistycznych w stopniu uzasadniającym podejrzenie, że mogą dopuścić się przestępstw terrorystycznych” (art. 40 ust. 1 Ustawy nr 7 z 2014 r. o zwalczaniu przestępstw terrorystycznych). W praktyce centra te stanowią nierzadko ośrodki bezterminowej detencji dla osób podejmujących działalność lub głoszących hasła opozycyjne wobec władz. Por. *Munasaha Centres: Indefinite Detention of Prisoners of Conscience in the United Arab Emirates* [online:] <https://www.icfuae.org.uk/research-and-publications-briefings/munasaha-centres-indefinite-detention-prisoners-conscience> (dostęp: 7.8.2023).

²¹⁸ Dz.U.ZEA nr 647 z dnia 14 lutego 2019 r. s. 685.

²¹⁹ Dz.U.ZEA nr 724 z dnia 31 marca 2022 r.

transparentności przepływów finansowych, w tym w szczególności w zakresie identyfikacji beneficjentów rzeczywistych. Przepisy wskazują także zakres uprawnień organów informacji finansowej i nadzoru, a także regulują zasady ich współpracy z partnerami zagranicznymi. Co przy tym istotne, omawiany akt wykonawczy w niewielkim stopniu reguluje kwestie postępowania karnego i stosowania tymczasowych instrumentów blokady środków, zaś zawarte w jego treści przepisy mają charakter technicznych norm proceduralnych i nie stanowią samodzielnych norm kompetencyjnych uprawniających organy władzy publicznej do ingerencji w chronione prawa i wolności obywatelskie.²²⁰

Oprócz ogólnych przepisów wykonawczych procedury w zakresie zwalczania finansowania terroryzmu są w prawie ZEA regulowane także szeregiem dalszych, wyspecjalizowanych aktów wydawanych przez rząd lub poszczególnych ministrów. Jako najważniejsze z nich wymienić należy:

- Decyzję Rady Ministrów nr 74 z 2020 r. w sprawie systemu wykazów terrorystów oraz implementacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ w sprawie przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu oraz jego finansowania, a także przeciwdziałania proliferacji broni masowego rażenia²²¹,
- Decyzję Rady Ministrów nr 16 z 2021 r. w sprawie ujednoliconej listy deliktów i kar administracyjnych nakładanych na osoby naruszające procedury z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz zwalczania finansowania terroryzmu²²²,
- Decyzję Rady Ministrów nr 58 z 2020 r. ustalającą procedury dotyczące beneficjentów rzeczywistych²²³,
- Decyzja Ministra Sprawiedliwości nr 533 z 2019 r. o specjalnych procedurach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz zwalczania finansowania terroryzmu dla adwokatów, notariuszy oraz osób wykonujących wolne zawody prawnicze.²²⁴

3.2.4. Królestwo Bahrajnu

Spośród pięciu analizowanych porządków prawnych to właśnie Bahrajn ma najdłuższą tradycję regulacji problematyki walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu na poziomie ustawodawstwa krajowego. Podstawą miejscowego systemu jest w tym zakresie

²²⁰ Przy czym konstatacja ta ma charakter w zasadzie jedynie symboliczny, a to z uwagi na fakt, iż zasadnicze przepisy regulujące te uprawnienia także nie zostały przed wydaniem podane kontroli ze strony reprezentacji społeczeństwa w szacunkowym chociaż paralegislacyjnym procesie konsultacyjnym.

²²¹ Dz.U.ZEA nr 689, s. 25.

²²² Dz.U.ZEA nr 696, s. 147.

²²³ Dz.U.ZEA nr 685, s. 17.

²²⁴ Dz.U.ZEA nr 657, s. 15.

wzmiankowany uprzednio akt prawny, a to Dekret z mocą ustawy nr 4 z 2001 r. o zakazie i zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.²²⁵ Należy však przypomnieć, iż od pierwotnej publikacji, kiedy to regulował wyłącznie obszar AML, dekret ten był pięciokrotnie nowelizowany, zaś jego obecne brzmienie zostało ustalone dekretem z mocą ustawy nr 29 z 2020 r.²²⁶

Podobnie jak w przypadku Zjednoczonych Emiratów Arabskich, zasadniczy z punktu widzenia funkcjonowania krajowego systemu AML/CFT akt prawny został w Bahrajnie uchwalony w formie dekretu z mocą ustawy, a więc w trybie bezpośredniego działania prawodawczego głowy państwa, z pominięciem ciała parlamentarnego. Nie powinno to jednak dziwić, gdyż pomimo istnienia w porządku konstytucyjnym Królestwa dwuizbowego, kolegiального organu przedstawicielskiego, system polityczny tego kraju, w tym także w sferze prawodawstwa, jest silnie autorytarny, z dominującą pozycją króla i rządu, zwłaszcza w obszarze polityki wewnętrznej i bezpieczeństwa narodowego.²²⁷ Opisywany dekret jest przy tym najmniej obszerny spośród wszystkich analizowanych aktów prawnych rangi ustawowej w badanych porządkach prawnych. Liczy bowiem jedynie 15 artykułów. Oprócz zajmujących połowę objętości dokumentu przepisów karnych, dekret zawiera także ramowe przepisy przewidujące utworzenie oraz określające zasadnicze kompetencje i zasady działania krajowych organów systemu AML/CFT a także wyliczające ogólne obowiązki niepaństwowych uczestników systemu.

W Bahrajnie, w przeciwieństwie do pozostałych państw regionu, dla praktyki walki z finansowaniem terroryzmu praktycznie bez znaczenia są regulacje zawarte w ogólnej ustawie antyterrorystycznej. Natomiast w praktyce stosowania procedur nadzorczych nad działalnością niepaństwowych uczestników systemu, zwłaszcza organizacji charytatywnych i non-profit, znajdują częściowo zastosowanie przepisy Dekretu z mocą ustawy nr 21 z 2013 r. o zasadach gromadzenia środków finansowych na cele publiczne.²²⁸ Również inaczej niż to ma miejsce w reszcie badanych porządków prawnych, prawodawca Bahrajnu nie przewidział wydania przez radę ministrów ogólnych przepisów wykonawczych. Oprócz bowiem wskazania ministra

²²⁵ Dziennik Urzędowy Królestwa Bahrajnu (dalej: Dz.U.Bah.) nr 2048 z dnia 18 września 2002 r., s. 3.

²²⁶ Dz.U.Bah. nr 3491 z dnia 1 października 2020, s. 17. Analiza struktury dekretu dobrze ukazuje przy tym ewolucję zakresu regulacji. Widocznym jest bowiem, iż pierwotnie akt ten dotyczył jedynie kwestii zwalczania prania pieniędzy, zaś problematyka finansowania terroryzmu została do niego następnie wpleciona. Znajduje to także odzwierciedlenie w przyjętych definicjach legalnych oraz ujęciu wzajemnych relacji pomiędzy procedurami ML i FT.

²²⁷ Tendencje te uległy wzmocnieniu po wydarzeniach tzw. Arabskiej Wiosny i to pomimo wygłaszanych wówczas przez władze obietnic liberalizacji życia politycznego. Przejawem tego było także zaostrzenie polityki karnej wobec szeroko rozumianych przestępstw o charakterze terrorystycznym.

²²⁸ Dz.U.Bah. nr 3115 z dnia 1 sierpnia 2013 r., s. 8.

spraw wewnętrznych jako obowiązującego do wydania przepisów powołujących niektóre rządowe organy systemu AML/CFT, art. 13 dekretu nr 4 z 2001 r. zawiera generalną delegację dla ministrów resortowych, zobowiązującą do wdrożenia jego postanowień, w tym (w domyśle) poprzez opracowanie stosownych aktów wykonawczych. W rezultacie w obrocie prawnym pozostaje szereg ministerialnych regulacji sektorowych lub adresowanych do konkretnych grup zawodowych, określających procedury w zakresie m.in. przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu. Najważniejsze z nich to:

- Decyzja Ministra Pracy i Rozwoju Społecznego nr 77 z 2021 r. - dla podmiotów nadzorowanych (tj. stowarzyszeń i organizacji non-profit) - w zakresie gromadzenia środków finansowych²²⁹,
- Decyzja Ministra Przemysłu, Handlu i Turystyki nr 103 z 2021 r. o - dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie obrotu złotem i biżuterią oraz dla rewidentów²³⁰; decyzja ta ustanawia także przepisy regulujące zasady zamrażania funduszy oraz system zakazów zawierania transakcji z osobami i podmiotami umieszczonymi na tzw. czarnych listach,
- Decyzje Ministra Sprawiedliwości, Spraw Islamskich i Fundacji Religijnych:
 - nr 74 z 2021 r. - dla funduszu zakatowego (tj. zorganizowanego, krajowego systemu poboru podatku majątkowego stanowiącego realizację religijnego nakazu dobroczynności)²³¹,
 - nr 14 z 2021 r. - dla zawodów prawniczych i zagranicznych kancelarii prawnych²³²,
 - nr 28 z 2021 r. - dla notariuszy²³³,
 - nr 29 z 2021 r. - dla innych podmiotów nadzorowanych w zakresie gromadzenia środków finansowych²³⁴,
 - nr 59 z 2021 r. - dla zarządców fundacji religijnych²³⁵,
- Decyzja Prezesa Urzędu Regulacji Nieruchomości nr 2 z 2021 – dla licencjonowanych podmiotów zajmujących się obrotem nieruchomościami²³⁶,

Natomiast w wymiarze instytucjonalnym najważniejsze nieustawowe akty normatywne to:

- Decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych nr 116 z 2023 r. w sprawie powołania Komitetu ds. Ustalania Polityki w Zakresie Zakazu i Zwalczania Prania Pieniędzy i Finansowania

²²⁹ Dz.U.Bah. nr 3557 z dnia 14 października 2021 r., s. 49.

²³⁰ Ibid. s. 55.

²³¹ Dz.U.Bah. nr 3541 z dnia 15 lipca 2021 r., s. 10.

²³² Dz.U.Bah. nr 3511 z dnia 18 lutego 2021 r., s. 67.

²³³ Dz.U.Bah. nr 3521 z dnia 8 kwietnia 2021 r., s. 7.

²³⁴ Dz.U.Bah. nr 3521 z dnia 8 kwietnia 2021 r., s. 18.

²³⁵ Dz.U.Bah. nr 3536 z dnia 24 czerwca 2021 r., s. 93.

²³⁶ Dz.U.Bah. nr 3544 z dnia 5 sierpnia 2021 r., s. 162.

Terroryzmu²³⁷ - wydana na podstawie delegacji zawartej w art. 4 Dekretu z mocą ustawy nr 4 z 2001 r.,

- Dekret nr 50 z 2020 roku o utworzeniu i ustaleniu składu Komitetu ds. Walki z Ekstremizmem, Zwalczenia Terroryzmu i Jego Finansowania oraz Prania Pieniędzy²³⁸ – wydany przez króla akt powołujący do życia odrębną instytucję doradczą, do której zadań należy m.in. prognozowanie zagrożeń oraz opracowywanie propozycji reakcji prawnej i faktycznej wobec stwierdzonych przejawów wymienionych przejawów działalności niepożądaney.

3.2.5. Państwo Kuwejt

Spośród opisywanych państw Kuwejt jako ostatni podjął działania na rzecz prawnego uregulowania kwestii przeciwdziałania finansowania terroryzmu, gdyż jeszcze do roku 2013 proceder ten nie był w zasadzie formalnie kryminalizowany w prawie krajowym.²³⁹ Sytuacja ta uległa zmianie wraz z uchwaleniem w maju tego roku Ustawy nr 106 z 2013 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.²⁴⁰ Akt ten zastąpił zarazem jedyną dotychczasową regulację, poświęconą wszak wyłącznie problematyce AML, tj. Ustawę nr 35 z 2002 r. o zwalczaniu operacji prania pieniędzy.

Na tle porównywanych aktów prawnych obowiązujących w państwach sąsiednich, ustawa kuwejska jest umiarkowanie rozbudowana – liczy bowiem 45 artykułów. Stanowi jednak kompleksową regulację ogółu problematyki AML/CFT, zarówno w wymiarze instytucjonalnym (tworząc organy wyspecjalizowane oraz nadając już istniejącym konkretne

²³⁷ Dz.U.Bah. nr 3699 z dnia 21 września 2023 r., s. 7.

²³⁸ Dz.U.Bah. nr 3485 z dnia 19 sierpnia 2020 r., s. 8.

²³⁹ Władze kuwejskie konsekwentnie twierdziły bowiem, iż odrębna regulacja penalizująca finansowanie terroryzmu jest zbędna, a to z uwagi na fakt, że proceder ten może być skutecznie ścigany w oparciu wiążące to państwo przepisy Międzynarodowej Konwencji o Zwalczeniu Finansowania Terroryzmu z 1999 r. jako forma udziału w popełnieniu przestępstwa terrorystycznego polegająca na podżeganiu do niego lub pomocy w jego dokonaniu. Por.: MENA-FATF, *Mutual Evaluation Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. State of Kuwait.*, 2011, s. 42

²⁴⁰ Al-kuwait al-yawm (Biuletyn publiczny wydawany przez Ministerstwo Komunikacji, pełniący funkcję dziennika urzędowego, dalej: Dz.U.Kuw.), nr 1137 z dnia 23 czerwca 2013 r. Pierwotnie akt ten został ogłoszony w nr 1133 z dnia 26 maja 2013, jednak wobec stwierdzenia rozbieżności w druku względem tekstu przekazanego do publikacji przez kancelarię emira zdecydowano się na ponowne ogłoszenie w wersji poprawionej. Aktualny tekst ustawy zawiera poprawki wprowadzone przez ustawę nowelizującą nr 24 z roku 2016, Dz.U.Kuw. nr 1294 z dnia 26 czerwca 2016 r. W tym miejscu należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż pełny dostęp do kuwejskiego dziennika urzędowego jest, w porównaniu z pozostałymi państwami regionu, mocno utrudniony. Jest tak dlatego, że choć prowadzony jest on w formie elektronicznej, to przeglądanie treści aktów prawnych wymaga posiadania konta użytkownika, do założenia którego konieczne jest posiadanie kuwejskiego numeru identyfikacyjnego przydzielanego jedynie obywatelom i stałym rezydentom. Podczas przygotowywania niniejszego opracowania korzystano więc z kopii aktów normatywnych publikowanych przez kuwejskie instytucje rządowe na ich oficjalnych stronach internetowych, a także przekazanych przez zaprzyjaźnione osoby reprezentujące miejscowe środowisko akademickie. Z tego też powodu zawarte w kolejnych akapitach odniesienia do danych publikatora należy traktować wyłącznie informacyjnie.

kompetencje nadzorcze), jak i proceduralnym, zwłaszcza poprzez określenie zakresu obowiązków informacyjnych i procedur ostrożnościowych po stronie niepaństwowych uczestników systemu. Co przy tym istotne, przyjęty przez prawodawcę kuwejckiego model regulacji zakłada jej kompletność w ramach aktu prawnego, co oznacza, że zawiera ona przede wszystkim samodzielne, całościowe definicje legalne. Jest to jednak jedynie częściowo zasługa przemyślanej redakcji aktu prawnego. Istotnym jest bowiem fakt, iż, w przeciwieństwie do innych państw regionu, Kuwejt do dziś nie posiada jednolitych przepisów antyterrorystycznych, co jest wynikiem braku możliwości osiągnięcia politycznego konsensusu w parlamencie. Sytuacja ta ukazuje zarazem, iż model kuwejckiego systemu parlamentarnego – najbardziej spośród arabskich państw Zatoki Perskiej demokratycznego i niezależnego od monarchy – może w praktyce stanowić realną przeszkodę dla skutecznego procesu prawotwórczego odpowiadającego na aktualne problemy społeczne.

Wzorem większości państw regionu (wyjątkiem jest Bahrajn), uzupełnieniem ustawy są ogólne przepisy wykonawcze. Odmienne jednak niż ma to miejsce w krajach sąsiednich, legitymację do ich wydania przepis ustawowy przyznaje nie radzie ministrów, ale ministrowi finansów. Realizując ten obowiązek minister w tym samym roku wydał Decyzję nr 37 z 2013 r. o przepisach wykonawczych do Ustawy nr 106 z 2013 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.²⁴¹ Odmienne jednak niż ma to miejsce w siostrzanych regulacjach w państwach sąsiednich, akt ten jest dużo krótszy niż zasadnicza regulacja rangi ustawowej i zawiera niemal wyłącznie techniczne przepisy regulujące obowiązki informacyjne oraz procedury oceny ryzyka, identyfikacji kontrahentów oraz wiarygodności i transparentności transakcji handlowych po stronie niepaństwowych uczestników systemu. Co zarazem wyróżnia omawiane przepisy wykonawcze od podobnych regulacji zagranicznych, to to, że samodzielnie powołują one do życia krajowy kolegialny organ koordynujący politykę AML/CFT.²⁴²

Należy także zauważyć, iż jakkolwiek przepis art. 45 ustawy zobowiązuje premiera oraz ministrów do wdrożenia regulacji, a co za tym idzie – wydawania niezbędnych aktów wykonawczych, to praktyce poza ww. ogólnymi przepisami opracowanymi przez ministra finansów, żadne dodatkowe akty normatywne w obszarze CFT nie zostały wydane. Przyczyny takiego stanu rzeczy należy upatrywać przede wszystkim w kompletności regulacji

²⁴¹ Dz.U.Kuw. nr 1137 z dnia 23 czerwca 2013 r. Aktualny tekst decyzji zawiera poprawki wprowadzone przez dwie decyzje nowelizujące: nr 51 z roku 2016 (Dz.U.Kuw. nr 1295 z dnia 3 lipca 2016 r.) oraz nr 5 z roku 2021 (Dz.U.Kuw. nr 1520 z dnia 31 stycznia 2021 r.).

²⁴² Jest to o tyle ciekawe, że w jego skład wchodzi inni ministrowie oraz kierownicy centralnych organów władz publicznych, a więc podmioty równorzędne w systemie politycznym co rzeczony minister finansów. Nakładanie zaś zobowiązań instytucjonalnych w takiej sytuacji odbywać się powinno na drodze regulacji ustawowej, ew. poprzez akt wykonawczy organu formalnie zwierzchniego np. monarchy lub rady ministrów.

ustawowych, która na tyle precyzyjnie określa adresatów norm oraz zakres ich obowiązków, że zbędne stało się konkretyzowanie ich w ramach rozporządzeń sektorowych.²⁴³

4. Wnioski

Jak wynika z powyższego porównania, podstawę i zasadnicze zręby prawnych regulacji problematyki walki ze zjawiskiem finansowania terroryzmu zawarte są we wszystkich przypadkach w akcie prawnym rangi ustawowej. W większości przypadków mamy do czynienia z kompleksową regulacją obejmującą także obszar przeciwdziałania prania pieniędzy. Wyjątkiem jest tu wprawdzie Arabia Saudyjska, gdzie obszary AML i CFT zostały formalnie rozdzielone i objęte zakresem regulacji dwóch odrębnych ustaw. Niemniej jednak, z uwagi na przepis nakazujący stosowanie mechanizmów właściwych do walki z problemem prania pieniędzy także w sferze zwalczania finansowania terroryzmu, rozwiązanie to ma w istocie bardziej charakter odrębności techniczno-legislacyjnej niż stricte merytorycznej.

Pomimo wspólnego przedmiotu regulacji ustawodawcy krajowi w różnym stopniu rozkładają akcenty pomiędzy poszczególnymi jej sferami. Niektóre z ustaw, jak np. katarska Ustawa nr 20 z 2019 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w większości poświęcona jest administracyjnoprawnej regulacji materii transparentności obrotu handlowego oraz środków ostrożnościowych i obowiązków informacyjno-sprawozdawczych ciążyących na uczestnikach krajowego systemu CFT, podczas gdy saudyjskie Prawo o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania zawiera w przeważającej większości uregulowania o charakterze prawnokarnym. W tym ujęciu przepisy Bahrajnu, Kuwejtu i Zjednoczonych Emiratów Arabskich sytuują się pomiędzy wymienionymi biegunami. Jedną z najbardziej rzucających się w oczy cech różniących omawiane akty prawne jest ich obszerność, a więc także stopień szczegółowości regulacji. Najbardziej lakoniczną, bo liczącą zaledwie 15 nierozbudowanych artykułów jest ustawa obowiązująca w Bahrajnie, która w rezultacie ma najbardziej ogólny i ramowy charakter spośród porównywanych aktów prawnych. Przeciwnieństwem jej jest zaś ustawa katarska – najobszerniejsza i najbardziej kompleksowo regulująca wszystkie objęte swym zakresem obszary. Niezależnie jednak od kwestii rozbudowania aktu rangi ustawowej we wszystkich państwach jest on uzupełniony o przepisy wykonawcze wydawane na podstawie delegacji przez organy egzekutywy, przy

²⁴³ Z drugiej jednak strony fakt, iż omawiana ustawa została wydana dopiero w 2013 roku, może sugerować brak woli politycznej po stronie rządzących do dogłębnego pochylenia się nad praktyką funkcjonowania krajowego systemu AML/CFT. Teza ta wymaga jednak osobnej weryfikacji, która wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

czym na ogół dzielą się one na zasadnicze przepisy ogólne oraz dalsze szczegółowe regulacje sektorowe. W trzech systemach (Arabia Saudyjska, Katar, Zjednoczone Emiraty Arabskie) podstawowa kompetencja w tym przedmiocie została przyznana radzie ministrów jako ciału kolektywnemu, zaś w Kuwejcie za wydanie ogólnych przepisów wykonawczych odpowiada minister finansów jako centralny rządowy organ systemu AML/CFT. Wyjątkiem od zaprezentowanego modelu jest Bahrajn, gdzie ustawa nie przewiduje wydania ogólnych przepisów wykonawczych, obligując jednocześnie właściwych ministrów do opracowania stosownych regulacji obszarowych. Niezależnie jednak od powyższych różnic, porównanie zbiorów rzeczonych aktów prawnych prowadzi do wniosku, iż we wszystkich opisywanych państwach badane regulacje obejmują analogiczny zakres zagadnień i sfer aktywności, zaś ewentualne rozbieżności mają charakter techniczny i nie wpływają na ogólne podobieństwo systemów.

Warto przy tym odnotować, iż niezależnie od obszerności regulacji, we wszystkich państwach najważniejsze przepisy ustanawiające zasadnicze ograniczenia swobód i wolności, w tym przede wszystkim przepisy karne (poza technicznymi regulacjami proceduralnymi) zawarte zostały w akcie prawnym rangi ustawowej. Należy oczywiście pamiętać, iż w przeciwieństwie do modelu demokracji zachodnich, w opisywanych porządkach prawnych (częściowo z wyjątkiem Kuwejtu) dokumenty tego typu powstają przy znacznie ograniczonym udziale kolegialnego organu przedstawicielskiego, który nie stanowi emanacji woli ogółu społeczeństwa i którego rola ogranicza się nierzadko do opiniodawczych konsultacji eksperckich. Niemniej jednak opisywany trend należy ocenić jako pozytywny oraz uznać za przejaw stopniowego odchodzenia przez lokalnych władców od całkowicie arbitralnego i autorytarnego modelu prawodawstwa.

Zbiorcze, poglądowe zestawienie najważniejszych regulacji prawnych dotyczących sfer zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w analizowanych porządkach prawnych arabskich państw regionu Zatoki Perskiej zawiera tabela 2.

	Dedykowany akt prawny rangi ustawowej	Inne akty prawne rangi ustawowej	Główne akty wykonawcze
Arabia Saudyjska	<i>Prawo o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania promulgowane dekretem królewskim nr M 21 z dnia 1 listopada 2017 r.</i>	<i>Prawo o zwalczaniu prania pieniędzy promulgowane dekretem królewskim nr M 32 z dnia 3 kwietnia 2012</i>	- <i>Decyzja Rady Ministrów nr 228 z dnia 8 października 2019 r. - Przepisy wykonawcze dla prawa o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania,</i> - <i>Rozkaz królewski nr 55871 z 24 sierpnia 2015 r. dot. wyłącznej kompetencji Centrum Działalności Charytatywnej i Pomocy Humanitarnej im. Króla Salmana w zakresie gromadzenia i przekazywania środków na potrzeby zagranicznej działalności dobroczynnej i humanitarnej,</i> - <i>Decyzja Rady Ministrów nr 226 z 8 stycznia 2019 r. określająca kompetencje nadzorcze Saudyjskiej Agencji Monetarnej nad systemami płatniczymi i rozliczeniowymi oraz usługami świadczonymi za ich pośrednictwem</i>
Bahrajn	<i>Dekret z mocą ustawy nr 4 z 2001 r. o zakazie i zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu</i>	- <i>Ustawa nr 58 z 2006 r. o ochronie społeczeństwa przez aktami terrorystycznymi</i> - <i>Dekret z mocą ustawy nr 50 z 2020 roku o utworzeniu i ustaleniu składu Komitetu ds. Walki z Ekstremizmem, Zwalczania Terroryzmu i Jego Finansowania oraz Prania Pieniędzy</i>	- <i>Brak jednolitych przepisów wykonawczych. Poszczególni ministrowie wydają decyzje z przepisami sektorowymi albo dla konkretnych podmiotów lub grup zawodowych. Najważniejsze akty wykonawcze to:</i> - <i>Decyzja Prezesa Urzędu Regulacji Nieruchomości nr 2 z 2021 – dla licencjonowanych podmiotów zajmujących się obrotem nieruchomości,</i> - <i>Decyzja Ministra Pracy i Rozwoju Społecznego nr 77 z 2021 r. - dla podmiotów nadzorowanych w zakresie gromadzenia środków finansowych</i> - <i>Decyzja Ministra Przemysłu, Handlu i Turystyki nr 103 z 2021 r. o - dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie obrotu złotem i biżuterią oraz dla rewidentów,</i> - <i>Decyzje Ministra Sprawiedliwości, Spraw Islamskich i Fundacji Religijnych:</i> a) <i>nr 74 z 2021 r. - dla funduszu zakatowego,</i> b) <i>nr 59 z 2021 r. - dla zarządców fundacji religijnych,</i> c) <i>nr 28 z 2021 r. - dla notariuszy,</i> d) <i>nr 29 z 2021 r. - dla podmiotów nadzorowanych w zakresie gromadzenia środków finansowych,</i> e) <i>nr 14 z 2021 r. - dla zawodów prawniczych i zagranicznych kancelarii prawnych.</i>

			<i>- Decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych nr 73 z 2021 r. w sprawie powołania Komitetu ds. Ustalania Polityki w Zakresie Zakazu i Zwalczania Prania Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu,</i>
Katar	<i>Ustawa nr 20 z 2019 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu</i>	<i>- Ustawa nr 27 z 2019 r. o zwalczaniu terroryzmu,</i> <i>- Ustawa nr 1 z 2020 r. o jednolitym rejestrze gospodarczym,</i> <i>- Ustawa nr 8 z 2020 r. o zawodzie rewidenta,</i> <i>- Ustawa nr 4 z 2022 r. o użyciu gotówki w transakcjach handlowych,</i>	<i>- Decyzja Rady Ministrów nr 41 z 2019 r. wprowadzająca przepisy wykonawcze dla Ustawy nr 20 z roku 2019 o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu</i> <i>- Decyzja Ministra Handlu i Przemysłu nr 48 z 2020 r. określająca zasady postępowania dla zachowania zgodności z przepisami AML/CFT dla rewidentów, podmiotów zajmujących się obrotem metalami kamieniami szlachetnymi, trustów oraz dostawców usług korporacyjnych,</i> <i>- Decyzja Ministra Handlu i Przemysłu nr 10 z 2022 r. określająca wymagania w zakresie AML/CFT względem spółek handlowych,</i> <i>- Decyzja Rady Ministrów nr 10 z 2022 r. w sprawie określenia rodzajów transakcji handlowych, w których zakazane jest użycie gotówki,</i>
Kuwejt	<i>Ustawa nr 106 z 2013 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu</i>	-	<i>- Decyzję Ministra Finansów nr 37 z 2013 r. o przepisach wykonawczych do Ustawy nr 106 z 2013 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu,</i> <i>- Decyzja Rady Ministrów nr 1532 z 2013 r. o utworzeniu Kuwejckiej Jednostki Wywiadu Finansowego,</i>

Zjednoczone Emiraty Arabskie	<i>Dekret z mocą ustawy nr 20 z 2018 r. o przeciwdziałaniu przestępstwom prania pieniędzy oraz o zwalczaniu finansowania terroryzmu i organizacji nielegalnych</i>	<i>Ustawa nr 7 z 2014 r. o zwalczaniu przestępstw terrorystycznych</i>	- <i>Decyzja Rady Ministrów nr 10 z 2019 r. wprowadzająca przepisy wykonawcze dla Dekretu z mocą ustawy nr 20 z 2018 r. o przeciwdziałaniu przestępstwom prania pieniędzy oraz o zwalczaniu finansowania terroryzmu i organizacji nielegalnych (w brzmieniu ustalonym przez decyzję Rady Ministrów nr 24 z 2022 r.,</i> - <i>Decyzja Rady Ministrów nr 74 z 2020 r. w sprawie systemu wykazów terrorystów oraz implementacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ w sprawie przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu oraz jego finansowania, a także przeciwdziałanie proliferacji broni masowego rażenia,</i> - <i>Decyzja Rady Ministrów nr 16 z 2021 r. w sprawie ujednoliconej listy deliktów i kar administracyjnych nakładanych na osoby naruszające procedury z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz zwalczania finansowania terroryzmu,</i> - <i>Decyzja Rady Ministrów nr 58 z 2020 r. ustalająca procedury dotyczące beneficjentów rzeczywistych,</i> - <i>Decyzja Ministra Sprawiedliwości nr 532 z 2019 r. o utworzeniu Departamentu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz zwalczania finansowania terroryzmu,</i> - <i>Decyzja Ministra Sprawiedliwości nr 533 z 2019 r. o specjalnych procedurach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz zwalczania finansowania terroryzmu dla adwokatów, notariuszy oraz osób wykonujących wolne zawody prawnicze.</i>
--	--	--	---

Tab. 2 – Najważniejsze akty prawne dotyczące problematyki AML/CFT w arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej. Opracowanie własne.

Rozdział III. Przedmiotowy i podmiotowy zakres regulacji CFT w systemach prawnych arabskich państw regionu Zatoki Perskiej

1. Uwagi wstępne

O ile, co było już sygnalizowane w poprzednim rozdziale, zasadniczy zakres przedmiotowy badanych regulacji, jest w opisywanych państwach zbliżony, nawet pomimo istotnych różnic w obszarze techniki legislacyjnej, to jednak dla nakreślenia pełnego obrazu stanu prawnego oraz sformułowania ocen potwierdzających lub obalających zasadniczą hipotezę badawczą o podobieństwie i koherencji krajowych systemów CFT, niezbędne jest przeanalizowanie rzeczywistego zasięgu regulacji. W tym celu koniecznym staje się sięgnięcie do definicji legalnych jako elementarnych składowych każdego aktu prawnego. W swej podstawowej funkcji służą one przyjęciu wiążącego ustalenia znaczenia określonego pojęcia na użytek danego aktu normatywnego. Z perspektywy badacza pozwalają one jednak także zrekonstruować podmiotowy i przedmiotowy zakres regulacji, a pośrednio także odtworzyć proces decyzyjny i system wartości, którym kierował się jej autor. W tym ujęciu cenne są zarówno ustalenia w przedmiocie obecności i brzmienia konkretnych definicji, ale także braku pośród nich lub w ich treści konkretnych składowych.

W kolejnych akapitach przedstawione zostaną zarówno uwagi ogólne o technice formułowania i zakresie definicji zawartych w poszczególnych krajowych aktach prawnych, jak również szczegółowe analizy i porównania brzmienia najistotniejszych z punktu widzenia podstaw systemów CFT definicji legalnych, a to pojęć terroryzmu/przestępstwa terrorystycznego, finansowania terroryzmu oraz środków i składników majątkowych. W dalszej kolejności natomiast zostaną poddane analizie definicje wyznaczające ramy podmiotowe obowiązywania opisywanych przepisów, a więc wskazujące osoby będące ich adresatem, ze szczególnym uwzględnieniem niepaństwowych uczestników systemów CFT. Tak przeprowadzona analiza statyczna (instytucjonalna) pozwoli z jednej strony na dalszą, częściową weryfikację wspomnianej wyżej głównej hipotezy badawczej, jak również stanowić będzie niezbędną podbudowę i ramy dla zawartej w kolejnym rozdziale analizy dynamicznej (funkcjonalnej) badanych modeli.

2. Modele krajowe²⁴⁴

2.1. Królestwo Arabii Saudyjskiej

Zasadniczy akt prawny, tj. Prawo o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania z 2017 roku zawiera umiarkowany rozbudowany katalog definicji legalnych. Mają one przy tym charakter generalny i opisowy, nie posługując się na ogół kazuistycznym wyliczaniem przykładowych desygnatów opisywanego pojęcia. Definicje te są zarazem samodzielne, tj. nie odwołują się do brzmienia nadanego terminom na gruncie innych aktów normatywnych. Trzeba jednak pamiętać, iż z uwagi na formalne rozdzielenie ustaw AML i CFT w Arabii Saudyjskiej, połączone wszak z nakazem odpowiedniego stosowania pierwszej z nich na potrzeby walki z finansowaniem terroryzmu, dla całkowitej rekonstrukcji saudyjskiego systemu CFT konieczne jest także posiłkowanie się definicjami zawartymi w ustawie dotyczącej zwalczania prania pieniędzy. Należy przy tym odnotować, iż z uwagi na częściową wspólność materii regulowanej, wiele pojęć doczekało się zdefiniowania na gruncie obu ustaw, niektóre zaś, z racji swej specyfiki, definiowane są wyłącznie w jednym ze wspomnianych aktów prawnych.²⁴⁵ Co jednak istotne, w przypadku podwójnych definicji są one identycznie brzmiące. Nie występuje więc ryzyko rozbieżnego kategoryzowania analogicznych zjawisk i sytuacji w przypadku stosowania jednej z ustaw, jak również nie zachodzą kolizje norm w razie konieczności jednoczesnego sięgania po przepisy obu aktów. Tego rodzaju działanie prawodawcy saudyjskiego zasługuje więc na aprobatę.

Z uwagi na przyjęty przez prawodawcę saudyjskiego model objęcia zagadnień CFT w przepisami ogólnej ustawy antyterrorystycznej, finansowanie terroryzmu jest w prawie tego państwa postrzegane jako aspekt terroryzmu sensu largo. Znajduje to odzwierciedlenie w brzmieniu analizowanych definicji legalnych, które podporządkowują funkcjonalnie przestępstwo finansowanie terroryzmu pojęciu przestępstwa terrorystycznego. I tak w art. 1 pkt 4 ustawy czytamy, iż przestępstwem finansowania terroryzmu jest przekazywanie składników majątkowych na potrzeby popełnienia przestępstwa terrorystycznego lub na rzecz terrorysty lub organizacji terrorystycznej, w jakiegokolwiek formie przewidzianej przepisami tej ustawy,

²⁴⁴ Zważywszy na zakres tematyczny rozdziału II, poświęconego w całości prezentacji korpusu aktów normatywnych dotyczących problematyki AML/CFT w badanych porządkach prawnych, zarówno w tym, jak i kolejnych rozdziałach, dla zachowania czytelności i uniknięcia niepotrzebnego dublowania treści, nie będą czynione ponowne odnośniki bibliograficzne zawierające dane identyfikujące omawiane akty prawne – za wyjątkiem pojedynczych przypadków, w których wzmiankowany dokument jest przedstawiany po raz pierwszy.

²⁴⁵ Na przykład ustawa antyterrorystyczna jako jedyna, co oczywiste, zawiera definicje przestępstwa terrorystycznego, podczas gdy *Prawo o zwalczaniu prania pieniędzy* obejmuje samodzielne definicje niektórych konstruktów typowych dla obrotu gospodarczego, jak choćby *zbywalny instrument na okaziciela*. W zakresie pojęć podstawowych, tak w sferze podmiotowej (np. *instytucja finansowa*), jak i przedmiotowej (np. *przelew*, *blokada tymczasowa*) obie ustawy dokonują odrębnej, choć tożsamo brzmiącej definicji.

w tym także finansowanie podróży i szkolenia terrorysty. Widać tym samym, że dla pełnej rekonstrukcji zakresu analizowanego pojęcia konieczne jest uzupełniające sięgnięcie także do definicji przestępstwa terrorystycznego, które na gruncie przepisu art. 1 pkt 3 tejże ustawy rozumiane jest jako jakikolwiek czyn popełniony samodzielnie lub wspólnie z innymi osobami, bezpośrednio lub pośrednio, którego celem jest zakłócenie porządku publicznego, godzenie w bezpieczeństwo narodowe i stabilność państwa, wystawienie jedności narodowej na zagrożenie, wzruszenie całości lub części przepisów Podstawowej ustawy rządowej, spowodowanie szkody w publicznym mieniu lub zasobach naturalnych i gospodarczych, zmuszenie organów władzy publicznej do działania lub zaniechania lub spowodowanie śmierci człowieka lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, jeśli z jego natury lub okoliczności popełnienia wynika, iż jego celem było zastraszenie ludzi lub zmuszenie rządu lub organizacji międzynarodowej do działania lub zaniechania, jak również groźba popełnienia czynu o takim skutku lub podżeganie do jego popełnienia. Co więcej, prawodawca saudyjski nie poprzestaje jedynie na wewnętrznym usankcjonowaniu omawianej kwestii, sięgając także po dorobek prawa międzynarodowego. Zgodnie bowiem z częścią drugą przywołanego przepisu, przestępstwem terrorystycznym jest również jakikolwiek czyn stanowiący przestępstwo na podstawie umów międzynarodowych dotyczących terroryzmu i jego finansowania, których stroną jest Królestwo, jak również jakikolwiek z czynów wymienionych w załączniku do Międzynarodowej konwencji o zwalczaniu finansowania terroryzmu. Finansowanie terroryzmu jest więc w prawie saudyjskim kategorią szeroką i obejmuje zarówno typowo kojarzone z działalnością terrorystyczną zachowania uznawane powszechnie za przestępstwa na mocy przyjętych standardów międzynarodowych, jak również swoiste, a zarazem nieostre i pojemne definicyjnie kategorie czynów godzących w szeroko rozumiany ład społeczny. Taki stan rzeczy jest przedmiotem krytyki ze strony środowisk obrońców praw człowieka, którzy zasadnie zarzucają Arabii Saudyjskiej, że poprzez rozszerzanie zakresu prawnego pojęcia terroryzmu, możliwe jest podejmowanie w majestacie prawa działań nakierowanych w istocie na walkę z opozycją polityczną i oddolnymi ruchami prodemokratycznymi.²⁴⁶

Ustawa saudyjska w art. 1 odpowiednio w ust. 5 i 6 zawiera także odrębną definicję terrorysty oraz wynikającą z niej definicję organizacji terrorystycznej. Terrorystą, zgodnie z prawem Królestwa, jest osoba fizyczna, przebywająca na jego terytorium lub poza jego granicami, która przy użyciu jakichkolwiek środków, bezpośrednio lub pośrednio, popełnia, usiłuje popełnić, bierze udział, organizuje lub przyczynia się do popełnienia któregośkolwiek

²⁴⁶ M. Gudajczyk, *Prawo karne...* op. cit.

z przestępstw, o których mowa w analizowanej ustawie. Organizacja terrorystyczna to zaś grupa co najmniej dwóch osób, zarówno przebywających na terytorium Królestwa, jak i poza jego granicami, której celem jest popełnienie któregośkolwiek z przestępstw, o których mowa w ustawie. Co warto zauważyć, ustawodawca saudyjski, poprzez wyraźne określenie w treści definicji minimalnej liczby osób, których udział jest konieczny dla stwierdzenia istnienia powiązania o charakterze organizacyjnym, uciął w zarodku wszelkie potencjalne dyskusje i sprzeczne interpretacje w tym temacie, znane choćby z prawa polskiego, co niewątpliwie sprzyja sprawności prowadzonych postępowań, ułatwiając kwestie dowodzenia istnienia struktury zorganizowanej. Z drugiej zaś strony, z uwagi na sygnalizowane tendencje władz saudyjskich do instrumentalnego wykorzystywania rzeczonych przepisów antyterrorystycznych, tak pojemna definicja organizacji terrorystycznej może prowadzić do objęcia nią szerokiego spektrum działań podejmowanych przez luźno współpracujące ze sobą dwie osoby, co nie mogłoby być uznane za działalność w ramach przestępczości zorganizowanej w państwach o wyższych standardach demokratycznych.

Analiza zaprezentowanych definicji jasno ukazuje zarazem, iż dla prawodawcy saudyjskiego walka z finansowaniem terroryzmu nie jest działaniem samodzielnym, ale przejawem walki z samym terroryzmem. W konsekwencji stosowne definicje budowane są w oparciu o strukturę i terminologię typową dla prawa karnego, co w założeniu podkreślać ma kryminalny charakter procederu finansowego wspierania aktywności terrorystycznej. Należy zarazem ponownie podkreślić, iż takie ujęcie finansowania terroryzmu prowadzi do potencjalnego uznania za takowe wielu zachowań niekojarzonych na ogół z przedmiotowym procederem. Dzieje się tak z uwagi na ogólne odwołanie do przestępstw terrorystycznych, które są w Arabii Saudyjskiej bardzo pojemną kategorią i obejmują, oprócz typowych działań terrorystycznych, także przejawy aktywności politycznej lub społecznej niezgodnej z linią rządzących (np. enigmatyczne i nieostre wystawienie na zagrożenie jedności narodowej, ale także konkretne, opisane w art. 30 cytowanej ustawy i zagrożone karą od 5 do 10 lat pozbawienia wolności kwestionowanie pobożności i sprawiedliwości króla²⁴⁷).

Ustawa saudyjska w art. 1 pkt 8 kompleksowo określa także zakres pojęcia składników majątkowych, których przekazywanie wyczerpuje znamiona przestępstwa finansowania

²⁴⁷ Ibid. W obu przypadkach dystrybucja broszur odpowiednio dosadnie krytykujących monarchę, będącego wszak symbolem i gwarantem jedności narodowej, mogłaby więc być uznana za działalność terrorystyczną. W konsekwencji zaś wyłożenie środków na wydruk tychże broszur byłoby traktowane jako finansowanie terroryzmu. Rozważania te nie mają zarazem charakteru wyłącznie teoretycznego, gdyż udokumentowane są przypadki sięgania przez władze saudyjskie do przepisów antyterrorystycznych w celu eliminowania głosów krytyki.

terroryzmu. Są to dowolnej wartości lub rodzaju aktywa, zasoby gospodarcze lub nieruchomości, niezależnie od sposobu ich nabycia, zarówno materialne, jak i niematerialne, ruchome lub nieruchome, namacalne i nienamacalne²⁴⁸, jak również wszelkie dokumenty, muzułmańskie certyfikaty inwestycyjne²⁴⁹, przekazy hawala²⁵⁰ i akredytywy, zarówno zlokalizowane na terytorium Królestwa, jak i poza nim. Obejmuje to systemy elektroniczne lub cyfrowe oraz kredyty bankowe, które służyły do nabycia własności lub udziału, a także wszelkiego rodzaju papiery komercyjne i papiery wartościowe jak również wszelkie pożytki, odsetki lub inne dochody generowane przez te składniki.

Tak sformułowaną definicję uznać należy za wyczerpującą i niepozostawiającą w zasadzie form i środków gromadzenia i przekazywania majątku, co do których można by uznać, że nie zalicza się do którejkolwiek z wymienionych kategorii. Należy także docenić wskazanie wprost przez prawodawcę saudyjskiego przekazów typu hawala jako składników majątkowych uwzględnianych w krajowym systemie CFT, a które to instrumenty były szczególnie często wykorzystywane, z uwagi na ich nieformalny charakter i brak nadzoru państwowego, w procedurze prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Ustawa posługuje się także pojęciem środków, rozumianych jako wszystko to, co zostało przygotowane, użyte lub przeznaczone, w jakiegokolwiek formie, do popełnienia przestępstwa lub przestępstw, o których mowa w ustawie. Termin ten ma więc ogólniejszy kontekst niż składniki majątkowe, gdyż ma zastosowanie do wszelkich penalizowanych czynów o charakterze terrorystycznym, nie zaś jedynie do finansowania terroryzmu. Pozwala to jednak także na pośrednie objęcie nadzorem

²⁴⁸ W tekście arabskim użyto równolegle dwóch pojęć – *māddiyy* oraz *malmūs*, wraz z ich zaprzeczeniami. W dosłownym tłumaczeniu znaczą one odpowiednio fizyczny oraz namacalny/dotykalny. Rozróżnienie to wynika z faktu, iż współczesne systemy prawa cywilnego w opisywanych państwach arabskich wprawdzie czerpią z tradycji klasycznej jurysprudenencji muzułmańskiej, to na poziomie konstrukcyjno-pojęciowym przyjęły wiele wzorców z modelu prawa angielskiego. Jednym z nich jest wyróżnienie specyficznej kategorii przedmiotu prawa własności, który jakkolwiek ma formę fizycznej manifestacji poprzez obiekt materialny będący jego nośnikiem, to jednak wartość jego wynika z praw z nim związanych. Jako przykład takiej konstrukcji można wskazać weksel. Prawo polskie, a więc i także rodzimy język prawniczy posługuje się w tym zakresie odmiennymi wzorcami. Tym niemniej dla możliwie wiernego oddania istoty regulacji saudyjskiej posłużono się dosłownym tłumaczeniem tekstu ustawy. Problem ten nie jest wyłącznie domeną prawa saudyjskiego i będzie powracał także w odniesieniu do pozostałych czterech analizowanych porządków prawnych.

²⁴⁹ Ar. *ṣukūk*. Jest to instytucja typowa dla systemów bankowości muzułmańskiej, podporządkowanej społecznym nakazom religijnym. Jednym z nich jest zakaz jakiegokolwiek lichwy. Są to papiery wartościowe emitowane w celu pozyskania środków finansowych na realizację inwestycji i odzwierciedlające udział własnościowy ich posiadacza. Z racji uczynienia inwestora współwłaścicielem realizowanego projektu wypłata wynagrodzenia odbywa się na zasadzie dywidendy, nie odsetek. Pełnią więc *ṣukūk* funkcję zbliżoną do akcji spółek prawa handlowego, z tą różnicą, że mogą być także emitowane przez państwa, które obchodzą tym samym motywowany religijnie zakaz emisji klasycznych obligacji.

²⁵⁰ Transfery środków pieniężnych dokonywane w ramach nieformalnego, pozabankowego systemu przekazów, popularnego zwłaszcza wśród emigrantów zarobkowych. Por. J.M. Kołodziej, *Hawala - niewidzialny system bankowości*, [online:] <https://wise.com/pl/blog/hawala-co-to> (dostęp: 17.8.2023).

oraz konfiskatą również innych, hipotetycznych rzeczy, których z jakichkolwiek powodów nie obejmuje podstawowa definicja składników majątkowych, a które mogłyby zostać przekazane w celu przeprowadzenia ataku lub zasilenia ugrupowania terrorystycznego.

2.2. Państwo Katar

Ustawa nr 20 z 2019 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu zawiera najobszerniejszy spośród omawianych aktów prawnych katalog definicji legalnych. Są one przy tym rozbudowane i obejmują zarówno precyzyjne określenie i kategoryzację uczestników krajowego systemu AML/CFT, jak i szereg rozwiązań proceduralnych, tak w zakresie mechanizmów analityczno-nadzorczych, jak i działań wykrywczych oraz karnoprosesowych.

Definiując zjawisko finansowania terroryzmu prawodawca katarski zdecydował się na rezygnację z umieszczenia go wśród zwyczajowego katalogu ustawowych wyrażen i zwrotów, ale poświęcił mu osobny artykuł 3, w którym w sposób szczególnie rozbudowany, opisowy i częściowo kazuistyczny określa ramy prawne dla przedmiotowego proceduru. Na gruncie zawartych tam przepisów przestępstwo finansowania terroryzmu popełnia przede wszystkim ten, kto działając umyślnie, wbrew przepisom prawa, za pomocą jakichkolwiek metod, bezpośrednio lub pośrednio, przekazuje lub gromadzi składniki majątkowe z zamiarem lub wiedzą o tym, że będą one wykorzystane w całości lub w części w celu dokonania aktu terrorystycznego lub aktów terrorystycznych, przez terrorystę lub organizację terrorystyczną – nawet jeśli wykorzystanie nie pozostaje w związku z aktem terrorystycznym lub działaniami o charakterze terrorystycznym. Oprócz tego za finansowanie terroryzmu uważa się sytuację, kiedy przekazanie składników majątkowych ma posłużyć do sfinansowania podróży osoby do kraju innego niż ten, którego jest obywatelem lub w którym posiada stałe miejsce zamieszkania, w celu dokonania aktu terrorystycznego, przygotowania, zaplanowania lub udziału w takim akcie, jak również dostarczenia środków lub wiedzy niezbędnych do jego dokonania. Za finansującego terroryzm uważa się wreszcie także tego, kto wspomniane składniki majątkowe przekazuje na potrzeby zorganizowania aktu terrorystycznego lub polecenia innym osobom popełnienia lub usiłowania popełnienia któregośkolwiek z wyżej wymienionych czynów jak również na potrzeby udziału, porozumienia, pomocy, podżegania, ułatwiania, rady, współpracy, współuczestnictwa lub konspiracji do popełnienia lub usiłowania popełnienia któregośkolwiek z tych czynów. Co przy tym szczególnie istotne, na potrzeby stosowania przepisów CFT, za składniki majątkowe użyte w związku z przestępstwem finansowania terroryzmu uważa się wszelkie składniki majątkowe, niezależnie od legalności ich pochodzenia, oraz niezależnie od tego, czy są faktycznie wykorzystywane do przeprowadzenia lub

usiłowania dokonania aktu terrorystycznego, oraz tego, czy pozostają w związku z jakimkolwiek konkretnym aktem terrorystycznym.

Z analizy przytoczonego przepisu wynika, iż, finansowanie terroryzmu jest przede wszystkim postrzegane jako działanie przestępne i jako takie co do zasady definiowane – nie ma bowiem mowy o finansowaniu terroryzmu per se, za to występuje stała kolokacja przestępstwa finansowania terroryzmu. Przyjęcie takiej konwencji wyłącza także konieczność dalszego dookreślania znamion odnośnego czynu zabronionego w zawartym w art. 80 ustawy przepisie stricte karnym, przewidującym ujednoliconą sankcję wobec osoby dopuszczającej się przestępstwa finansowania terroryzmu. Obie jednostki redakcyjne są więc funkcjonalnie nierozdzielalne, zaś przytoczony przepis art. 3 pełni podwójną funkcję, gdyż obok definicji legalnej na potrzeby całości ustawy zawiera także dyspozycję szczególnej normy prawnokarnej. Zwraca także uwagę funkcjonalne związanie obszarów AML i CFT poprzez automatyczne zaklasyfikowanie finansowania terroryzmu jako przestępstwa pierwotnego wobec prania pieniędzy. Oznacza to, że zarówno osoby, które takie pieniądze przyjmą i wykorzystają, jak również wszyscy pośrednicy, którzy świadomie przyczynią się do ich przekazania, będą odpowiadać karnie jako piorący pieniądze. Uznanie zaś wartości majątkowych przekazanych na cele terrorystyczne za korzyści z przestępstwa, a więc wygenerowane lub pozyskane, bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku popełnienia przestępstwa pierwotnego (ale także i wszelkie uzyskane za ich pomocą pożytki i korzyści, jak również nabyte przy ich pomocy mienie lub instrumenty inwestycyjne) pozwala na sprawowanie jeszcze szerszego nadzoru nad ich przepływem oraz stosowanie procedur zmierzających do ich zamrożenia lub konfiskaty na wszystkich etapach obrotu.

Przytoczony przepis odwołuje się jednak także do innych pojęć, których prawidłowe odczytanie jest kluczowe dla jego właściwego zastosowania, a to: aktu terrorystycznego, terrorysty, organizacji terrorystycznej oraz wartości majątkowych. One również doczekały się formalnego zdefiniowania w kolejnych punktach art. 1 omawianej ustawy, przy czym z punktu widzenia spójności systemu najważniejszym z nich jest akt terrorystyczny rozumiany jak każdy czyn stanowiący przestępstwo terrorystyczne w rozumieniu ustawy Prawo o zwalczaniu terroryzmu lub umowy międzynarodowej dotyczącej zwalczania terroryzmu, której stroną jest Państwo Katar, a także każde działanie, którego celem jest spowodowanie śmierci lub obrażeń ciała osoby nie biorącej udziału w działaniach prowadzonych w związku z trwającym konfliktem zbrojnym, jeżeli sposób i okoliczności jego dokonania wskazują, że ma ono na celu zastraszenie wielu osób lub zmuszenie organu władzy albo organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności. Definicja ta na pierwszy rzut oka wydaje się

być wyczerpująca i kompleksowa. Niemniej jednak zawarte w niej odwołanie do przepisów Ustawy nr 27 z 2019 r. o zwalczaniu terroryzmu prowadzi do dalszego jej rozszerzenia, skutkującego w istocie potencjalną konfuzją i niezupełnym nachodzeniem na siebie zbiorów desygnatów tożsamych brzmieniowo pojęć użytych na gruncie obu aktów. Zgodnie bowiem z zawartymi w ustawie antyterrorystycznej przepisami, przestępstwem terrorystycznym jest każde przestępstwo w niej stypizowane, a także każde przestępstwo określone w kodeksie karnym lub w innej ustawie, jeśli zostało popełnione w celu dokonania aktu terrorystycznego lub nakłonienia innej osoby do popełnienia któregośkolwiek z powyższych przestępstw, jak również groźba ich popełnienia. Zarazem aktem terrorystycznym w rozumieniu tej ustawy jest każde działanie, którego celem jest spowodowanie śmierci lub obrażeń ciała osoby nie biorącej udziału w działaniach prowadzonych w związku z trwającym konfliktem zbrojnym, jeżeli sposób i okoliczności jego dokonania wskazują, że ma ono na celu zastraszenie wielu osób lub zmuszenie organu władzy albo organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, jak również działania wyczerpujące znamiona przestępstwa wskazanego w wiążących Państwo Katar umowach międzynarodowych poświęconych problematyce walki z terroryzmem.²⁵¹

Przyjęte rozwiązanie gwarantuje objęciem regulacji wszelkich możliwych do wyobrażenia przejawów materialnego wspierania aktywności terrorystycznej. Jednocześnie z uwagi na ustawowe ramy też, ograniczona jest, przynajmniej na poziomie legislacji, możliwość sięgania po przepisy antyterrorystyczne w celu stosowania sankcji wobec opozycji politycznej. Z uwagi jednak na spiętrzenie definicji w ramach dwóch aktów normatywnych, połączone z nietożsamym zakresem znaczeniowym tych samych pojęć, zaprezentowany model wprowadza zamęt terminologiczny i niepotrzebnie rozbudowuje warstwę definicyjną.

W kontraście do potencjalnie problematycznej w stosowaniu definicji aktu terrorystycznego, przyjęte na gruncie art. 1 Ustawy o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu rozumienie pojęć terrorysty i organizacji terrorystycznej nie nastrocza większych trudności interpretacyjnych. Terrorystą w tym modelu jest bowiem każda osoba fizyczna, która intencjonalnie dokonała lub usiłowała dokonać, w sposób bezprawny, przy użyciu jakichkolwiek środków, w sposób bezpośredni lub pośredni, aktu terrorystycznego, współdziałała przy jego dokonaniu organizowała lub polecała dokonanie takiego aktu lub też brała udział w ugrupowaniu, w ramach której podejmowane są wspólne działania na rzecz dokonania aktu terrorystycznego lub rozprzestrzenianiu aktywności terrorystycznej, albo

²⁵¹ Zawarte w treści tego przepisu wyliczenie umów odpowiada w większości treściowo aneksowi do Konwencji Nowojorskiej z 1999 r., przy czym nie ma on charakteru enumeratywnego.

ugrupowaniu, o którym wiedziała, że jego celem jest dokonanie aktu terrorystycznego. Organizacją terrorystyczną w prawie katarskim jest zaś każde ugrupowanie terrorystów, mające na celu intencjonalnie popełnienie któregośkolwiek z wyżej wymienionych czynów.

Poważniejszych zastrzeżeń nie budzi także, zawarta również w katalogu z art. 1 ustawy definicja składników majątkowych, rozumianych jako aktywa oraz mienie wszelkiego rodzaju, zarówno materialne, jak i niematerialne, namacalne i nienamacalne, ruchome i nieruchome, w tym środki pieniężne oraz zasoby gospodarcze takie jak ropa naftowa lub inne zasoby naturalne, a także wszelkie związane z nimi prawa, niezależnie od wartości oraz sposobu ich uzyskania, wszelkie dokumenty lub świadectwa urzędowe, niezależnie od ich formy, w tym także te w wersji cyfrowej, potwierdzające prawo ich własności, prawa udziałowe oraz prawa do związanych z nimi pożytków, korzyści i przychodów, jak również wszelkie inne składniki, które mogą być wykorzystane do uzyskania środków pieniężnych, mienia lub usług. Równocześnie, podobnie jak ma to miejsce w prawie saudyjskim, ustawodawca katarski wprowadził do definicji ustawowych także pojęcie środków, tj. wszystkiego co jest używane lub planowane do użycia, tak w całości, jak i w części, do popełnienia przestępstwa prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

2.3. Zjednoczone Emiraty Arabskie

Dekret z mocą ustawy nr 20 z 2018 r. o przeciwdziałaniu przestępstwom prania pieniędzy oraz o zwalczaniu finansowania terroryzmu i organizacji nielegalnych zawiera relatywnie szeroki katalog definicji legalnych. Są one jednak bardzo zwarte i ogólne. W przeciwieństwie np. do ustawy katarskiej, definicje te nie zawierają praktycznie w ogóle kazuistycznie wyliczonych przykładów desygnatów. Często też odsyłają do innych uregulowań, bądź to tworząc jedynie ogólną kategorię podmiotów, powierzając doprecyzowanie jej zakresu przepisom wykonawczym (jak ma to miejsce np. w przypadku ustalenia zakresu podmiotowego niepaństwowych uczestników systemu CFT) bądź to przez odwołanie się do znaczenia pojęć funkcjonujących na gruncie równorzędnych aktów ustawowych. Z tą drugą sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do pojęć kluczowych z punktu widzenia tematyki pracy. Analizowana ustawa stwierdza bowiem, iż finansowaniem terroryzmu są czyny, o których mowa w art. 29 i 30 Ustawy nr 7 z 2014 r. o zwalczaniu przestępstw terrorystycznych. Przywołane przepisy mają natomiast charakter typowych norm prawnokarnych i brzmią następująco:

Art. 29 Karze dożywotniego pozbawienia wolności albo pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 10 podlega ten, kto:

1. Przekazuje, gromadzi, przygotowuje, pozyskuje lub ułatwia pozyskanie składników

majątkowych w celu ich wykorzystania, w części lub w całości, do popełnienia przestępstwa terrorystycznego, będąc świadomym tego celu,

2. Świadomie przekazuje, gromadzi, przygotowuje, pozyskuje lub ułatwia pozyskanie składników majątkowych przez organizację terrorystyczną lub terrorystę,

3. Nabywa, przejmuje, zarządza, inwestuje, posiada, przesyła, przekazuje, deponuje, przechowuje, wykorzystuje lub zbywa składniki majątkowe lub przeprowadza z ich udziałem jakąkolwiek operację handlową, finansową lub bankową, mając świadomość, że całość lub część składników została uzyskana w wyniku przestępstwa terrorystycznego, lub że są one własnością organizacji terrorystycznej lub terrorysty albo przeznaczone są na finansowanie organizacji terrorystycznej, terrorysty lub przestępstwa terrorystycznego.

Art. 30 Karze dożywotniego pozbawienia wolności albo pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 10 podlega ten, kto mając świadomość, że składniki majątkowe zostały w całości lub w części uzyskane w wyniku przestępstwa terrorystycznego, lub że są one własnością organizacji terrorystycznej lub terrorysty albo przeznaczone są na finansowanie organizacji terrorystycznej, terrorysty lub przestępstwa terrorystycznego popełnia którykolwiek z następujących czynów:

1. Przekazuje, przenosi, deponuje lub wymienia te składniki w celu zatajenia lub ukrycia ich nielegalnego charakteru, źródła lub przeznaczenia,

2. Zataja lub ukrywa informację o nielegalnym charakterze, pochodzeniu, położeniu, wykorzystaniu, przepływie lub tożsamości posiadacza składników majątkowych oraz praw z nimi związanych,

3. Nabywa, posiada, używa, zarządza, przechowuje, inwestuje, wymienia lub dokonuje innych czynności w celu zatajenia lub ukrycia ich nielegalnego charakteru, źródła lub przeznaczenia.

Jak więc widać, także prawodawca emiracki zdecydował się na ujęcie zjawiska finansowania terroryzmu w ramy regulacji o charakterze prawnokarnym, rezygnując zarazem jednak z próby jego ogólnego zdefiniowania i poprzestając na odesłaniu do typowego, szczególnego przepisu sankcjonującego konkretne zachowania. Zbliża to opisywane rozwiązanie do modelu saudyjskiego, zgodnie z którym finansowanie terroryzmu jest co do zasady traktowane jako jedna z form aktywności okołoterrorystycznej i penalizowane w ramach przepisów karnych nakierowanych na zwalczanie terroryzmu sensu largo. Udało się zarazem prawodawcy emirackiemu uniknąć, sygnalizowanego przy omawianiu regulacji katarskiej, nadmiernego spiętrzenia definicji, co sprzyja przejrzystości i czytelności prawa. Równocześnie

jednak w tym wariantie omawiany dekret AML/CFT kładzie w konsekwencji większy nacisk na walkę z procederem prania pieniędzy, zaś rozszerzenie stosowania przewidzianych nią instrumentów analitycznych, kontrolnych i ostrożnościowych na przypadki finansowania terroryzmu ma niejako wtórny i subsydiarny charakter. Akt ten nie poprzestaje jednak wyłącznie na odpowiednim stosowaniu przepisów AML, ale dokonuje funkcjonalnego połączenia obu sfer, rozszerzając zarazem zakres pojęcia finansowania terroryzmu, a to za sprawą pierwszej części treści art. 3, zgodnie z którym bez uszczerbku dla przepisów Ustawy o zwalczaniu przestępstw terrorystycznych, za winnego przestępstwa finansowania terroryzmu uznaje się z jednej strony tego, kto umyślnie dopuszcza się którejkolwiek z form prania pieniędzy w rozumieniu art. 2 pkt 1 dekretu, jeżeli jest świadomy, że korzyści te są w całości lub w części własnością organizacji terrorystycznej lub terrorysty, lub że są przeznaczone na finansowanie organizacji terrorystycznej, terrorysty lub przestępstwa terrorystycznego, nawet jeśli nie ma to na celu zatajenia lub ukrycia ich nielegalnego pochodzenia, z drugiej zaś tego kto, przekazuje, gromadzi, przygotowuje lub uzyskuje korzyści lub ułatwia ich uzyskania innym osobom z zamiarem lub świadomością ich wykorzystania w całości lub w części do popełnienia przestępstwa terrorystycznego, albo wykonuje wymienione czynności w imieniu organizacji terrorystycznej lub terrorysty, będąc świadomym pochodzenia lub celu takich korzyści. Podobnie więc, jak ma to miejsce w Katarze, prawo Zjednoczonych Emiratów Arabskich dokonuje sprzęgnięcia prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, czyniąc drugie z nich przestępstwem pierwotnym, a także rozszerzając definicję finansowania terroryzmu o szeroki zakres aktywności osób, które wprawdzie nie biorą intencjonalnego udziału w odnośnym procederze, ale za sprawą swojej, niejako biernej postawy, przyczyniają się do jego dokonania.

W swym pierwotnym brzmieniu dekret zawierał lakoniczną definicję składników majątkowych, uznając za takowe wszelkiego rodzaju aktywa, namacalne i nienamacalne, ruchome i nieruchome oraz waluty krajową i zagraniczne, a także wszelkiego rodzaju dokumenty, w tym w wersji elektronicznej i cyfrowej, potwierdzające własność tych aktywów i związane z nią prawa, jak również odsetki, pożytki lub dochody pochodzące lub uzyskane z tych aktywów. Nowelą z października 2021 r. definicja ta została rozbudowana i obecnie obejmuje aktywa, niezależnie od sposobu ich nabycia, rodzaju i formy, namacalne i nienamacalne, ruchome i nieruchome, elektroniczne, cyfrowe i szyfrowane, w tym waluty krajową i zagraniczne, dokumenty prawne i wszelkiego rodzaju instrumenty, niezależnie od ich formy, w tym elektroniczne i cyfrowe, potwierdzające własność lub udział we własności aktywów i powiązanych z nimi praw, a także wszelkiego rodzaju zasoby gospodarcze w tym

surowce naturalne, jak również kredyty bankowe, czek, papiery dłużne, udziały, papiery wartościowe, obligacje, weksle i akredytywy oraz odsetki, pożytki i dochody pochodzące lub uzyskane z tych aktywów, jak i wszystko, co może być użyte do uzyskania pieniędzy, dóbr lub usług. Prawo ZEA jako jedyne spośród omawianych zawiera również definicję aktywów wirtualnych, rozumianych jako cyfrowa reprezentacja wartości, zbywalna lub transferowalna drogą elektroniczną, mogąca być wykorzystana jako środek płatniczy lub inwestycyjny, z wyłączeniem cyfrowych reprezentacji walut fizycznych i papierów wartościowych.²⁵² Zmiany te podyktowane były obserwowanym w ostatnich latach gwałtownym rozwojem lokalnego rynku kryptowalut i aktywów wirtualnych, za sprawą którego Zjednoczone Emiraty Arabskie, a zwłaszcza Dubaj, stały się światowymi centrami tego rodzaju aktywności, wykorzystywanej także ochoczo w procederze prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Stosowną reakcję legislacyjną należy więc ocenić pozytywnie, jako pionierską w skali regionu.²⁵³

2.4. Królestwo Bahrajnu

Dekret z mocą ustawy nr 4 z 2001 r. o zakazie i zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, co zostało już zasygnalizowane w poprzednim rozdziale, jest aktem wyjątkowo mało obszernym. Znajduje to odzwierciedlenie w liczbie i treści zawartych w nim definicji legalnych. Tych jest bowiem jedynie 11, w zdecydowanej większości ogólnych i nierozbudowanych. Zwraca przy tym uwagę brak ujęcia wśród definicji legalnych, choćby w sposób ogólny, rozróżnienia kategorii niepaństwowych uczestników systemu AML/CFT, których to prawo tego kraju, jako jedyne w regionie, określa zbiorczym mianem instytucji. Struktura dekretu jest zarazem odbiciem kolejnych etapów rozbudowy objętego przezeń obszaru regulacji. Należy bowiem powtórzyć, iż akt ten w swej pierwotnej formie dotyczył wyłącznie kwestii prania pieniędzy. Sfera walki z finansowaniem terroryzmu była do niego

²⁵² Art. 1 Decyzji Rady Ministrów nr 10 z 2019 r. wprowadzającej przepisy wykonawcze dla Dekretu z mocą ustawy nr 20 z 2018 r. o przeciwdziałaniu przestępstwom prania pieniędzy oraz o zwalczaniu finansowania terroryzmu i organizacji nielegalnych (w brzmieniu znówelizowanym przez decyzję Rady Ministrów nr 24 z 2022 r.)

²⁵³ Potrzeba sprawowania efektywnego nadzoru nad działalnością rynku aktywów wirtualnych i włączenia go do krajowego systemu obrotu gospodarczego (w tym także w zakresie AML/CFT) skutkowała wydaniem przez rząd federalny w styczniu 2023 roku decyzji o regulacji aktywów wirtualnych i działalnością ich dostawców. Niezależnie zaś od prawa federalnego władze emiratu Dubaj utworzyły jeszcze w marcu 2022 roku Urząd Nadzoru nad Aktywami Wirtualnymi, będący pierwszym tego rodzaju wyspecjalizowanym państwowym organem regulacyjnym w skali świata. Por. *New UAE Federal Virtual Assets Legislation*, [online:] <https://www.simmons-simmons.com/en/publications/cldbst5vt002qtsmsql6o9kil/new-uae-federal-virtual-assets-legislation> oraz *Regulatory update: Regulation of virtual assets in the UAE* [online:] <https://www.wfw.com/articles/regulatory-update-regulation-of-virtual-assets-in-the-uae> (dostęp: 18.8. 2023).

następczo dodana, jednak została ona opisana i uregulowana w nieporównywalnie mniej dogłębny sposób. O ile bowiem pranie pieniędzy zostało szeroko scharakteryzowane w wyodrębnionym podrozdziale (w konwencji dyspozycji przepisu karnego, a więc poprzez wyliczenie penalizowanych rodzajów czynności wykonawczych podejmowanych względem składników majątkowych uzyskanych pośrednio lub bezpośrednio w wyniku popełnienia czynów uważanych za przestępstwo przez prawo Królestwa²⁵⁴), o tyle finansowanie terroryzmu zostało wyłącznie pośrednio scharakteryzowane jako jedna z części przepisu art. 3 poświęconego sankcjom karnym. Dokonując na jego podstawie rekonstrukcji odnośnego pojęcia można stwierdzić, iż finansowanie terroryzmu zgodnie z prawem Bahrajnu to gromadzenie, przekazywanie lub przeznaczanie mienia lub składników majątkowych albo ich pożytków zrzeszeniu, ugrupowaniu organizacji, ciała²⁵⁵ lub gangowi uprawiającym aktywność terrorystyczną, zarówno mającym siedzibę na obszarze Królestwa, jak i poza jego terytorium, lub też poszczególnym ich członkom, jak również dokonywanie w ich interesie jakichkolwiek transakcji lub też wspieranie i finansowanie ich jakimikolwiek środkami. Obejmuje to zarówno sytuację, kiedy środki mają zostać wykorzystane bezpośrednio w ramach aktywności terrorystycznej, jak również przekazywane są na potrzeby działalności osoby lub grupy osób parających się ową aktywnością. W obu przypadkach dekret wymaga jednak po stronie sprawcy świadomości celu przeznaczenia środków lub rodzaju działalności beneficjenta. Redakcja przepisu może zarazem prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych w zakresie objęcia kryminalizacją finansowania aktywności tzw. samotnych wilków, a więc osób podejmujących działalność o charakterze terrorystycznym, a nienależących wprost do mniej lub bardziej sformalizowanego ugrupowania terrorystycznego lub nieposiadających z takowymi związków organizacyjnych. O ile bowiem w przypadku przekazywania środków na „ogólną” działalność, omawiany przepis obejmuje zarówno organizacje, jak i pojedyncze osoby, bez określania ich

²⁵⁴ Warto jednak zauważyć iż prawodawca w Bahrajnie przyjął w tym zakresie nietypową metodę redakcyjną odnośnego przepisu, gdyż w punkcie pierwszym zakazuje on prania składników majątkowych pochodzących z aktywności przestępczej (poprzez bezpośrednie użycie stwierdzenia „zabrania się”), zaś w drugim wymienia rodzaje czynności wykonawczych należących do rzeczzonej kategorii prania. Osobny przepis zawierający hipotezę i sankcję jest zawarty w odrębnej jednostce redakcyjnej dekretu.

²⁵⁵ W tekście arabskim używa się w tym miejscu słowa *hay'a*, które można tłumaczyć jako ciało w znaczeniu prawnym, a więc zorganizowana instytucja wieloosobowa. W opisanym rozumieniu słowo to jest często wykorzystywane jako składowa nazwy organów władzy publicznej w państwach arabskich i odpowiada w zasadzie polskiemu określeniu urząd lub agencja, choć brak jest tu jednoznacznych reguł tłumaczenia (w oficjalnych, anglojęzycznych tłumaczeniach nazw tych instytucji używa się na ogół pojęcia *authority*, rzadziej zaś *commision*, *board* lub *body*). W kontekście opisywanej definicji legalnej nie należy jednak odnościć rzeczzonego określenia do organów władzy publicznej, ale potraktować w znaczeniu nietechnicznym jako jeden z synonimów grupy (tj. struktury agregującej więcej niż jedną osobę), zaś całą przytoczoną definicję – jako przykład właściwej dla literackiego języka arabskiego struktury składniowej dopuszczającej użycie następujących po sobie wyrażen synonimicznych.

afiliacji, o tyle już w przypadku bezpośredniego sfinansowania konkretnej aktywności terrorystycznej mowa jest o grupach lub ich członkach.²⁵⁶

Taka definicja finansowania terroryzmu wymaga jednak zarazem dalszego doprecyzowania poprzez odkodowanie znaczenia użytych w niej istotnych prawnie pojęć, a to aktywności terrorystycznej, ale także mienia, składników majątkowych i pożytków. Otóż należy stwierdzić, iż w tym zakresie panuje w omawianych przepisach dużo nieścisłości, co jest konsekwencją ich lakoniczności oraz stopniowego rozbudowywania bez uwzględnienia potrzeby wewnętrznej koherencji. Dekret nie definiuje bowiem wprost pojęcia aktywności terrorystycznej, a wymienia jedynie pojęcie terroryzmu, odsyłając wszak do jego rozumienia przyjętego na gruncie art. 1 Ustawy nr 58 z 2006 r. o ochronie społeczeństwa przez aktami terrorystycznymi.²⁵⁷ Zgodnie z nim za terroryzm uważane jest stanowiące przestępstwo (w domyśle: bezprawne) użycie lub groźba użycia siły albo jakiegokolwiek innego, prawnie zabronionego środka, w celu realizacji, indywidualnie lub grupowo, przestępnego planu zakładającego zakłócenie porządku publicznego, spowodowanie zagrożenia dla spokoju wewnętrznego i bezpieczeństwa Królestwa, naruszenie jedności narodowej lub bezpieczeństwa wspólnoty międzynarodowej, jeśli miałyby on spowodować szkodę u innych osób, wywołać w nich poczucie zagrożenia lub zastraszenia lub spowodować zagrożenie dla ich życia, wolności, bezpieczeństwa, jak również dla środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, gospodarki narodowej, w tym mienia, instalacji i obiektów użyteczności publicznej poprzez przejęcie ich lub zakłócenie ich funkcjonowania, a także utrudnienie lub uniemożliwienie wykonywania zadań przez organy władzy publicznej, ośrodki kultu religijnego oraz instytucje nauki. W kolejnym punkcie ustawa ta wprowadza także pojęcie przestępstwa terrorystycznego, rozumianego jako, czyn uznany za przestępstwo na podstawie kodeksu karnego i innych ustaw, jeśli jego popełnienie miało charakter terrorystyczny.

Także w zakresie definiowania przedmiotu czynności wykonawczej przestępstwa

²⁵⁶ Praktyka sądowa wydaje się jednak obchodzić wskazaną lukę w drodze szerokiej wykładni finansowania „ogólnej” działalności osób zaangażowanych w aktywność terrorystyczną, na co pośrednio mogą wskazywać wyniki ewaluacji stanu regulacji AML/CFT prowadzone przez FATF w ramach okresowych ocen wzajemnych (Por.: FATF-MENAFATF (2018), *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Bahrain, Fourth Round Mutual Evaluation Report*, FATF, Paryż 2018 [online:] <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-bahrain-2018.html>) Wobec jednak braku dostępu do akt postępowań oraz aktualnych danych dot. statystyki przeprowadzonych procesów, niemożliwym jest ostateczne rozstrzygnięcie kwestii faktycznej doniosłości zasygnalizowanego problemu.

²⁵⁷ Przy czym owo bezpośrednie odwołanie wprowadzono dopiero nowelą dekretu z 2020 roku. Wcześniej zawierał on bowiem samodzielną definicję tego procederu, różniącą się w szczegółach od definicji funkcjonującej na gruncie przywołanej ustawy antyterrorystycznej. Zabiegi zmierzające do ujednolicenia terminologii w ramach systemu prawa krajowego, w szczególności w odniesieniu do tak ważkich społecznie zjawisk jak terroryzm, należy więc ocenić pozytywnie.

finansowania terroryzmu prawodawca Bahrajnu nie zagwarantował pełnej spójności terminologicznej. Art. 1 Dekretu o zakazie i zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu zawiera bowiem wyłącznie definicję składników majątkowych, rozumianych jako wszelkie aktywa, przedmioty, zasoby gospodarcze i rzeczy posiadające wartość majątkową, niezależnie od ich rodzaju, formy, charakteru, sposobu nabycia, materialne i niematerialne, ruchome i nieruchome, namacalne i nienamacalne, w tym, choć nie wyłącznie, waluty krajowa i zagraniczne, waluty cyfrowe i aktywa wirtualne, weksle, papiery wartościowe oraz komercyjne, instrumenty zbywalne i wymienialne, płatne lub indosowane na okaziciela, gotówka, depozyty oraz rachunki bankowe prowadzone przez banki i inne instytucje finansowe, zarówno na terytorium Królestwa, jak i poza nim, dzieła sztuki, antyki oraz kamienie i metale szlachetne, nieruchomości ruchomości wraz z powiązanymi z nimi uprawnieniami, zarówno o charakterze osobistym, jak i rzeczowym, znaki towarowe i prawa własności intelektualnej oraz dokumenty urzędowe i prywatne, muzułmańskie certyfikaty inwestycyjne i inne instrumenty ucieleśniające prawo własności lub udział w nim, niezależnie od ich formy, w tym także elektroniczne i cyfrowe, jak również wszelkie inne powiązanie z nimi prawa.

Co ciekawe dekret jako jedyny z badanych aktów prawnych rangi ustawowej wymienia pośród przykładów składników majątkowych dzieła sztuki i antyki oraz przedmioty objęte prawem autorskim oraz własności przemysłowej. Nie definiuje natomiast wskazanej jako przedmiot czynności finansowania terroryzmu kategorii mienia. Jest to wprawdzie, wobec wyczerpującej definicji składników majątkowych, uchybienie pomijalne i niemające wpływu na ewentualną praktykę stosowania odnośnych przepisów. Dowodzi jednak tezy o niedostatecznej uwadze redaktorów przepisów, którzy nie dołożyli wystarczających starań na rzecz zapewnienia pełnej przejrzystości i wewnętrznej spójności tekstu dekretu.

Podobnie jak ma to miejsce w prawie Kataru i ZEA, omawiany akt prawny Bahrajnu dokonuje funkcjonalnego sprzęgnięcia prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu poprzez uznanie drugiego za przestępstwo pierwotne względem pierwszego. Czyni to jednak w sposób pośredni oraz - ponownie - bez zachowania wymaganej ścisłości terminologicznej, a to z uwagi na wymienne posługiwanie się pojęciami składników majątkowych uzyskanych w wyniku przestępstwa (ar. *al-amwāl al-mutaḥaṣṣala min al-ġarīma*) oraz korzyści z przestępstwa (ar. *'ā'id al-ġarīma*), przy czym pierwsze z nich stanowi w istocie definicję legalną drugiego. Abstrahując jednak od kwestii redakcyjnych, należy docenić, iż zgodnie z przepisami dekretu pranie pieniędzy obejmuje również te środki, które pochodzą z przestępstwa finansowania terroryzmu. Oznacza to, że dokonywanie wszelkich transakcji przy użyciu tych środków, jak również działania zmierzające do ukrycia ich lub zatajenia ich przestępnego pochodzenia będą

automatycznie uznane za pranie pieniędzy. Karnie będzie odpowiadał zarazem także kontrahent terrorystów, który wie lub na podstawie znanych mu okoliczności mógł domyślić się prawdziwej natury środków stanowiących przedmiot transakcji, której jest stroną.²⁵⁸ W przeciwieństwie jednak do modelu emirackiego, który osobę taką traktuje również jako pośrednio finansującą terrorizm, prawo Bahrajnu zakłada, że będzie on odpowiadał wyłącznie za pranie pieniędzy.

2.5. Państwo Kuwejt

Kuwejcka Ustawa nr 106 z 2013 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, pomimo relatywnie niewielkiej objętości, dużo miejsca poświęca definicjom legalnym, które sumarycznie stanowią ok. jednej trzeciej składu jej tekstu. Są to bowiem definicje rozbudowane, zwłaszcza w zakresie kategoryzacji i wyliczenia katalogu podmiotów uczestniczących w krajowym systemie AML/CFT. W tym ujęciu regulacja kuwejcka najbliższa jest katarskiej. Rozwiązanie takie należy ocenić pozytywnie, gdyż, w przeciwieństwie do innych porównywanych porządków prawnych, które bądź to doprecyzowują podmiotowy zakres stosowania przepisów w aktach wykonawczych (jak ma to miejsce w Arabii Saudyjskiej czy ZEA), lub też odwołują się do ogólnych, rozproszonych unormowań sektorowych (która to sytuacja po części zachodzi w prawie Bahrajnu) pozwala na jasne i czytelne ustalenie kręgu podmiotów objętych obowiązkami nakładanymi na mocy wprowadzanych przepisów, co jest szczególnie cenne zarówno z perspektywy ogólnej dyrektywy pewności prawa, jak i przede wszystkim z punktu widzenia praktyki funkcjonowania samych zainteresowanych. Co równie ważne, analizowana ustawa zawiera przy tym definicje kompletne i samodzielne, nie odsyłając do równorzędnych aktów prawnych.²⁵⁹

Definiując zaś samo finansowanie terroryzmu, prawodawca kuwejcki, wzorem państw sąsiednich, zdecydował się na uczynienie tego w formule przepisu karnego, zawierającego dyspozycję określającą znamiona typu czynu zabronionego. Zgodnie bowiem z art. 3 ustawy za sprawcę przestępstwa finansowania terroryzmu uznaje się każdego kto dokonał lub usiłował, w jakiegokolwiek formie, w sposób bezpośredni lub pośredni, dobrowolnego i niezgodnego z prawem przekazania lub gromadzenia składników majątkowych w celu dokonania aktu

²⁵⁸ Dokładniejsza typologia czynów zabronionych związanych z finansowaniem terroryzmu opisana została w części rozdziału IV poświęconej materialnoprawnym przepisom karnym.

²⁵⁹ Jest to jednak po części konsekwencją braku stosownego ustawodawstwa, w tym przede wszystkim sygnalizowanego uprzednio nieistnienia w prawie kuwejckim ogólnego aktu o zwalczaniu terroryzmu, w wyniku czego analizowana ustawa AML/CFT musi, siłą rzeczy, samodzielnie zdefiniować niektóre z kluczowych systemowo pojęć.

terrorystycznego lub wiedząc, że zostaną one w całości lub w części przeznaczone na potrzeby dokonania tego aktu, albo na rzecz organizacji terrorystycznej lub terrorysty. Wzorem analogicznych regulacji państw sąsiednich, prawo kuwejskie uznaje przestępstwo finansowania terroryzmu za popełnione, także wówczas, kiedy do dokonania planowanego aktu terrorystycznego nie doszło lub gdy składniki majątkowe nie zostały rzeczywiście wykorzystane do jego dokonania lub próby dokonania, jak również gdy składników tych nie można powiązać z dokonaniem konkretnego aktu terrorystycznego i to niezależnie od tego, na terytorium jakiego państwa doszło do próby takiego dokonania.

Także wzorem innych państw regionu, ustawa kuwejska wiąże pojęcie finansowania terroryzmu z kategoriami aktu terrorystycznego, organizacji terrorystycznej i terrorysty. Wszystkie one zostały zaś zdefiniowane w jej części wstępnej. Na gruncie przyjętych przez autorów regulacji definicji normatywnych aktem terrorystycznym jest jakikolwiek czyn, dokonany lub usiłowany, zarówno na terytorium Państwa Kuwejt, jak i w dowolnym innym miejscu, polegający na zabiciu cywila albo jakiegokolwiek innej osoby lub uszkodzenie jej ciała, jeśli osoba ta nie bierze udziału w działaniach wojennych w ramach toczącego się konfliktu zbrojnego, a mający na celu zastraszenie ludności lub zmuszenie rządu lub organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonego działania. Do kategorii tej zaliczają się także czyny stanowiące przestępstwa na podstawie przepisów ratyfikowanych przez Państwo Kuwejt umów i protokołów międzynarodowych dotyczących terroryzmu i jego finansowania. Rozwiązanie to nie odbiega więc od regionalnych standardów definicyjnych przyjętych w omawianych uprzednio aktach prawnych sąsiednich państw. Również definicje legalne terrorysty, a więc osoby fizycznej, która dopuszcza się bezpośrednio lub pośrednio aktu terrorystycznego, współdziała, organizuje lub kieruje jego dokonaniem albo w sposób umyślny przyczynia się do dokonania aktu terrorystycznego przez inną osobę lub działającą wspólnie grupę osób. Organizacją terrorystyczną jest w prawie Kuwejtu zgrupowanie terrorystów, którzy dopuszczają się któregośkolwiek z ww. typów czynów, co także tą definicję wpisuje w regionalne wzorce rozwiązań normatywnych.

Z uwagi na przyjętą konwencję definiowania procederu finansowania terroryzmu jako typu przestępstwa, jest ono także prawie kuwejskim automatycznie kwalifikowane jako przestępstwo pierwotne na potrzeby badania kwestii prania pieniędzy. Tym samym, pomimo braku bezpośredniego uregulowania tej kwestii, ustawa kuwejska, wzorem pozostałych ustawodawstw regionu, dokonuje funkcjonalnego sprzęgnięcia sfer AML i CFT oraz pozwala na ściganie karne wszystkich osób, które same nie biorą udziału w działalności terrorystycznej oraz nie przekazują środków na jej potrzeby, a jedynie świadczą na rzecz osób podejmujących

się takowej, różnego rodzaju usługi pośrednictwa i obsługi finansowej.

Dla uczynienia wywodu w tej części kompletnym niezbędnym jest uzupełnienie go, wzorem fragmentów poświęconych pozostałym państwom regionu, o legalną definicję składników majątkowych. Również w tym zakresie ustawa kuwejcka nie różni się od opisywanych uprzednio rozwiązań przyjętych w systemach prawnych krajów sąsiednich i zalicza do tej kategorii wszelkiego rodzaju aktywa i rzeczy, w tym pieniądze, papiery wartościowe i komercyjne, zarówno nieruchome, jak i ruchome, materialne i niematerialne, niezależnie od sposobu ich nabycia wraz z powiązanymi z nimi prawami, jak również dokumenty i instrumenty prawne, niezależnie od ich rodzaju, w tym również mające formę elektroniczną lub cyfrową, a także instrumenty bankowe, czek, polecenia zapłaty, akcje, obligacje, weksle i gwarancje.

3. Modele instytucjonalne i kategorie uczestników krajowych systemów CFT

Wszystkie badane akty rangi ustawowej, uzupełnione w mniejszym bądź większym stopniu przez przepisy wykonawcze, tworzą instytucjonalne ramy dla funkcjonowania systemu CFT, przy czym regulacje dotyczą zarówno podmiotów należących do szerokiego kręgu organów władzy publicznej, jak i niepaństwowych uczestników tego systemu. Z punktu widzenia badań komparatystycznych porządków prawnych szczególnie istotne jest zwłaszcza zastawienie rozwiązań przyjętych w obszarze pierwszej z wymienionych grup podmiotów uczestniczących w krajowych systemach przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu, a to z uwagi na ich aktywną i sprawczą rolę w ich funkcjonowaniu. Jakkolwiek bowiem podmioty niepaństwowe są bezpośrednio obciążone obowiązkami wynikającymi z konieczności stosowania przepisów CFT, to jednak ich udział ma w tym przypadku charakter w zdecydowanej mierze bierny, w tym sensie, że nie mają one na ogół wpływu na treść i zakres rzeczonych obowiązków, które to kompetencje kreacyjno-regulacyjne przysługują praktycznie wyłącznie organom władz publicznych. Nie powinno to oczywiście dziwić, gdyż z uwagi na specyfikę omawianej materii jest ona objęta władczymi kompetencjami państwa, które realizuje je przede wszystkim w sferze imperium, co jest tym bardziej widoczne w kontekście specyfiki prawno-ustrojowej arabskich państw regionu Zatoki Perskiej, w dużo mniejszym stopniu niż demokracje zachodnie opartej na regułach dialogu publiczno-prywatnego. Dlatego też uznać trzeba, iż decydujący wpływ na kształt i działanie krajowych systemów AML/CFT mają w badanych państwach organy władzy publicznej, zaś podział kompetencji pomiędzy nie oraz układ wzajemnych powiązań w ich funkcjonowaniu w obszarze walki z finansowaniem terroryzmu, określany na potrzeby niniejszego opracowania mianem modelu instytucjonalnego,

pozwała na ocenę i klasyfikowanie krajowych systemów CFT jako zorientowane bardziej na rozwiązania administracyjno- lub karnoprawne. Kwestia ta jest szczególnie widoczna w odniesieniu do jednego z typów organów państwa, a to organów informacji finansowej, których sposób zorganizowania i zakres kompetencji jest swoistym papierkiem lakmusowym dla ustalenia zasadniczych założeń krajowej polityki walki z finansowaniem terroryzmu. Dla przedmiotowej oceny znaczenie ma także stopień wyspecjalizowania i autonomii organizacyjno-funkcjonalnej poszczególnych organów uczestniczących w krajowych systemach CFT. Występują tu bowiem zarówno przypadki powołania do życia nowych organów wąsko wyspecjalizowanych, jak i przyznania dodatkowych kompetencji i uprawnień organom już istniejącym. Kwestie te będą przedmiotem dokładnego omówienia w kolejnych akapitach.

Odnosnie zaś uczestników niepaństwowych, a więc osób fizycznych i prawnych biorących udział w różnych sferach obrotu gospodarczego, badane regulacje określają podmiotowy zakres podległości przepisom, a także nakładają na tych uczestników konkretne obowiązki i powinności, jak również ustanawiają sankcje za ich nienależyte wykonywanie.

W dalszych fragmentach przedstawione zostaną krajowe modele instytucjonalne i kategorie uczestników systemów CFT, co w konsekwencji pozwoli na dokładniejsze porównanie podobieństw w kwestii zakresu badanych regulacji oraz wykazanie istnienia w tej kwestii regionalnego trendu legislacyjnego.

3.1. Organy władzy publicznej

Analiza porównawcza opisywanych systemów prawnych prowadzi do wniosku, iż są one zgodne co do zasadniczego schematu podziału kompetencji w ramach krajowego systemu CFT pomiędzy organy władzy publicznej o odmiennym charakterze i pozycji ustrojowej. Oczywiście szczegółowe i techniczne przepisy regulujące praktykę funkcjonowania poszczególnych z owych ciał są odmienne. Tym niemniej, zestawiawszy ze sobą poszczególnych krajowych regulacji ustawowych i pozaustawowych możliwe jest sformułowanie uniwersalnej typologii organów władzy publicznej, która znajduje zastosowanie we wszystkich porównywanych państwach. W jej ramach wyróżnić można:

- organy kreujące krajową politykę CFT,
- organy informacji finansowej,
- organy nadzoru,
- organy ochrony porządku publicznego i organy wymiaru sprawiedliwości,

- pozostałe organy biorące udział w krajowym systemie CFT.²⁶⁰

W kolejnych akapitach scharakteryzowane zostaną ww. kategorie państwowych uczestników systemu CFT wraz z omówieniem statusu i najważniejszych zasad funkcjonowania poszczególnych organów krajowych.

3.1.1. Organy kreujące krajową politykę CFT

We wszystkich badanych systemach prawnych przewidziano utworzenie wyspecjalizowanego ciała kolegialnego łączącego funkcję ośrodka analiz strategicznych oraz krajowego centrum projektowania i koordynacji realizacji zasadniczych kierunków polityki państwa w obszarze przeciwdziałania finansowania terroryzmu. O ile przy tym zbliżony jest zakres kompetencji poszczególnych ciał, to już ich umiejscowienie w strukturze organów władzy publicznej oraz poziom samodzielności działania różni się pomiędzy poszczególnymi krajami.

Najsilniejszą pozycję ustrojową, w znaczeniu prawnego umocowania swojego istnienia ma katarski Narodowy Komitet do Spraw Zwalczania Prania Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu. Został on bowiem powołany do życia bezpośrednio przepisem art. 29 Ustawy nr 20 z 2019 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, a więc, w przeciwieństwie do niektórych pozostałych państw, jego ukonstytuowanie nie wymaga wydania dodatkowej kreacyjnej decyzji przez inny organ władzy. Równocześnie jednak Komitet nie posiada autonomicznej podmiotowości prawnej, gdyż został utworzony w ramach struktur Centralnego Banku Kataru, zaś jego przewodniczącym jest z mocy prawa zastępca gubernatora CBK. W jego skład wchodzi przedstawiciele delegowani przez różnego rodzaju instytucje państwowe, których działalność obejmuje sektor CFT, zarówno o charakterze politycznym, jak i specjalistycznym, a to ministrów spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, sprawiedliwości oraz handlu i przemysłu, a także prokuratury, Urzędu Obrachunkowego²⁶¹, Centralnego Banku Kataru i innych centralnych organów administracji rządowej realizujących funkcje regulacyjno-nadzorcze nad poszczególnymi obszarami władzy państwowej lub sektorami gospodarki.²⁶²

²⁶⁰ Zaproponowana klasyfikacja, inspirowana po części metodologią opisu przyjętą w opracowaniach FATF nie jest wprawdzie formalnie usankcjonowana w prawie międzynarodowym lub krajowym, jednak z uwagi na swoją kompletność i uniwersalność może być z powodzeniem stosowana do opisu państwowych modeli CFT niezależnie od uwarunkowań politycznych lub geograficznych, służąc tym samym jako narzędzie ułatwiające badania komparatystyczne w tym obszarze.

²⁶¹ Jest to centralny, niezależny i podlegający bezpośrednio emirowi organ odpowiedzialny za kontrolę legalności, rzetelności i efektywności wydatkowania środków publicznych.

²⁶² Obok typowych krajowych organów centralnych w rodzaju Głównego Urzędu Cel czy Głównego Urzędu Podatkowego w skład Komitetu wchodzi także przedstawiciele instytucji charakterystycznych dla katarskiego

Formalnej nominacji członków Komitetu (posiadających w reprezentowanej instytucji rangę co najmniej naczelnika departamentu lub inną jej odpowiadającą) dokonuje premier, który może także, w oparciu o rekomendację gremium, rozszerzyć jego skład o przedstawicieli innych instytucji. Komitet ma natomiast uprawnienie do samodzielnego uchwalenia regulaminu swojego działania, a także posiada wyodrębniony sekretariat, w którym zatrudnieni są także pracownicy łącznikowi do kontaktu ze wszystkimi organami delegującymi przedstawicieli. Art. 30 ustawy wymienia natomiast zakres kompetencji Komitetu. Zgodnie z jego nazwą, sfera walki z finansowaniem terroryzmu nie jest wyłącznym przedmiotem jego prac. Tym niemniej w zakresie obszaru CFT do zadań Komitetu należy przede wszystkim opracowywanie krajowej oceny ryzyka, a także nadzorowanie i dokumentowanie jej realizacji oraz ustalanie, w oparciu o pozyskiwane informacje, założeń narodowej strategii zwalczania finansowania terroryzmu. Komitet pełni zarazem, na poziomie strategicznym, funkcje centralnego węzła koordynacji, współpracy i wymiany informacji pomiędzy organami władzy publicznej, zarówno na poziomie kształtowania i realizacji krajowej polityki CFT, jak i na płaszczyźnie opracowywania i rozwijania konkretnych działań operacyjnych w tych obszarach, z uwzględnieniem konieczności ochrony danych osobowych oraz innych gwarancji. Do zadań Komitetu należy także opracowywanie, w oparciu o aktualne trendy międzynarodowe, projektów zmian legislacyjnych oraz rekomendacji dla organów krajowych, jak i reprezentowanie państwa podczas międzynarodowych spotkań dotyczących CFT. Komitet prowadzi także działalność szkoleniową oraz upowszechnia wiedzę o dobrych praktykach w zakresie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Z jego działalności sporządzany jest coroczny raport, który wraz z oceną i rekomendacjami gubernatora CBK przedkładany jest radzie ministrów i emirowi.

W przeciwieństwie do ustawy katarskiej, która wprost tworzy organ odpowiedzialny za kreowanie i koordynację krajowej polityki CFT, emiracki Dekret z mocą ustawy nr 20 z 2018 r. o przeciwdziałaniu przestępstwom prania pieniędzy oraz o zwalczaniu finansowania terroryzmu i organizacji nielegalnych w art. 11 i 12 przewiduje wprowadzenie jego istnienia i określa ogólne kompetencje, jednak zadanie jego formalnego powołania powierza ministrowi finansów.²⁶³ Pracami Narodowego Komitetu do Spraw Zwalczania Prania Pieniędzy oraz

systemu polityczno-gospodarczego, a to Urzędu Regulacji Działalności Dobroczynnej czy Urzędu Regulacji Katarskiego Centrum Finansowego, będącego wyodrębnionym urzędem regulacyjno-nadzorczym wyposażonym w tym zakresie w wyłączne kompetencje wobec podmiotów działających w ramach specjalnej strefy ekonomicznej tj. Katarskiego Centrum Finansowego, która posiada odrębne od ogólnokrajowych regulacje prawne dot. prowadzenia działalności gospodarczej oraz rozwiązywania sporów.

²⁶³ Komitet został utworzony na mocy decyzji ministerialnej nr 59 z roku 2019. Jej treść nie została jednak opublikowana w urzędowym repozytorium aktów prawnych. Uwagi o strukturze organizacyjnej Komitetu

Finansowania Terroryzmu i Organizacji Nielegalnych, bo tak nazywa się rzeczony organ kieruje z mocy prawa, jako jego przewodniczący, gubernator Banku Centralnego Zjednoczonych Emiratów Arabskich. W przeciwieństwie jednak do modelu katarskiego, organ ten nie działa w ramach struktury organizacyjno-biurowej banku centralnego, ale posiada własne, niezależne zaplecze kadrowo-kancelaryjne. Nie ma jednak swobody stanowienia wewnętrznych regulaminów pracy, a jedynie opracowuje ich projekty, które wymagają zatwierdzenia przez ministra finansów. W skład Komitetu wchodzi członkowie reprezentujący szereg organów władzy publicznej i innych podmiotów pionu władzy wykonawczej, a to najważniejszych ministrów i innych organów i urzędów centralnych, których działalność pozostaje w związku z problematyką walki z finansowaniem terroryzmu – Federalnego Urzędu Celnego, Federalnego Urzędu Podatkowego, Urzędu ds. Papierów Wartościowych i Rynków Towarowych, Głównego Urzędu do Spraw Muzułmańskich oraz Fundacji Religijnych²⁶⁴, Urzędu Obrachunkowego czy Federalnego Urzędu Regulacji Energetyki Jądrowej, jak również przedstawiciele ciał i organów ochrony porządku publicznego. Co zarazem istotne, w skład Komitetu wchodzi także przedstawiciele urzędów regulacyjnych specjalnych stref ekonomicznych, tj. Urzędu ds. Usług Finansowych Dubaju – dla Dubajskiego Międzynarodowego Centrum Finansowego oraz Urzędu Regulacji Usług Finansowych – dla Abu Dhabi Global Market. Jest to o tyle istotne, iż strefy te, pomimo bardzo wysokiego stopnia odrębności prawnej od reszty obszaru kraju w odniesieniu do większości regulacji dot. prowadzenie działalności gospodarczej (włącznie z odrębnym sądownictwem), z uwagi na potencjał wykorzystywania ich do różnych rodzajów nielegalnej działalności, w tym w zakresie finansowania terroryzmu, są mimo wszystko włączone w mechanizmy krajowego systemu CFT.

Do ustawowych zadań Komitetu należy przede wszystkim przygotowywanie narodowej strategii zwalczania przestępczości oraz opracowywanie, w porozumieniu z właściwymi organami, stosownych projektów zmian legislacyjnych, wytycznych i procedur, a także monitorowanie ich wdrażania. Oprócz tego w swojej bieżącej działalności Komitet prowadzi

podawane są w oparciu o informacje zawarte na jego oficjalnej stronie internetowej: <https://www.namcftc.gov.ae/ar> (dostęp: 24.8.2023).

²⁶⁴ Jest to szczególny typ urzędu publicznego, którego istnienie jest konsekwencją uznania islamu za religię państwa oraz wynikający z tego faktu zakres jej oddziaływania w sferze publicznej. Omawiany urząd łączy w sobie funkcje instytucji religijnej oraz typowego organu administracji. Do jego zadań należy bowiem zarówno promowanie doktryny muzułmańskiej oraz praktyk pobożnościowych i organizowanie nauki religii, jak również sprawowanie nadzoru urzędowego nad podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie animacji życia religijnego mieszkańców (np. poprzez wydawanie państwowych licencji dla imamów i kaznodziei oraz nadzór nad działalnością meczetów i centrów religijnych). Urząd ten odpowiada także za tworzenie i prawidłowe funkcjonowanie ram organizacyjnych dla realizacji fundacji religijnych, jak również sprawuje bezpośredni zarząd i obrót kapitałem jeśli zgodnie z wolą testatora został do tego powołany w ramach takiej fundacji.

ocenę ryzyka zagrożenia przestępczością na szczeblu krajowym oraz dokonuje ustalania listy państw wysokiego ryzyka w kwestii prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Podobnie jak ma to miejsce w Katarze, Komitet jest także centrum koordynacji i wymiany informacji pomiędzy organami i podmiotami reprezentowanymi w jego składzie, jak również odpowiada za reprezentowanie państwa na forach międzynarodowych dotyczących kwestii AML/CFT. Bieżące prace prowadzone są w ramach ośmiu wyspecjalizowanych subkomitetów problemowych (m.in. ds. finansowania terroryzmu). Oprócz tego najważniejsi członkowie Komitetu tworzą także Radę Wyższą, która odpowiada za nadzorowanie narodowej strategii AML/CFT.

W lutym 2021 roku, decyzją rady ministrów powołane zostało także nowe, nieprzewidziane ustawą ciało, a to Biuro Wykonawcze ds. Walki z Praniem Pieniędzy i Finansowaniem Terroryzmu. W założeniu ma ono sprawować dodatkowy, bieżący nadzór nad praktyką przestrzegania wytycznych krajowej strategii AML/CFT oraz Narodowego Planu Działania.²⁶⁵ W obszarze przeciwdziałania finansowania terroryzmu jego działalność koncentruje się na koordynacji i zacieśnianiu współpracy na szczeblu krajowym i międzynarodowym. W przeciwieństwie do Komitetu, Biuro ma mieć charakter organu fachowego i pracować w sposób ciągły, zaś sprawozdania z wyników przedstawiać Radzie Wyższej Komitetu.²⁶⁶ W konsekwencji w systemie emirackim funkcjonują dwie instytucje odpowiedzialne za krajową strategię w obszarze CFT, przy czym pierwszy z nich – Komitet, będący organem politycznym, w którego skład wchodzi przedstawiciele organów i urzędów administracji, odpowiada za ustalanie jej założeń i kierunków oraz długofalową ocenę skuteczności, podczas gdy Biuro – organ ekspercki – sprawuje bieżący nadzór nad praktyką realizacji zaleceń oraz zapewnia koordynację obiegu informacji pomiędzy krajowymi uczestnikami systemu AML/CFT oraz partnerami zagranicznymi i organizacjami międzynarodowymi.

Podobnie do rozwiązania emirackiego kształtuje się pozycja istniejącego w Bahrajnie Komitetu ds. Ustalania Polityk Zakazu i Zwalczenia Prania Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu. Art. 4 Dekretu z mocą ustawy nr 4 z 2001 r. przewiduje bowiem powstanie takiej instytucji, jednak jej faktyczne utworzenie powierza ministrowi spraw wewnętrznych.

²⁶⁵ Jest to program reform politycznych i społecznych, którego celem jest implementacja Rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1325 z października 2000 r. dotyczącej kobiet, pokoju i bezpieczeństwa.

²⁶⁶ Ministerstwo Spraw Zagranicznych ZEA, *UAE Establishes Executive Office to Combat Money Laundering and Terrorist Financing* [online:] <https://www.mofa.gov.ae/en/mediahub/news/2021/2/24/24-02-2021-uae-office> (dostęp: 24.8.2023).

W obecnym stanie prawnym realizację tej delegacji stanowi decyzja nr 116 z roku 2023²⁶⁷, która zastąpiła poprzednią, analogiczną regulację z roku 2021. Należy także zauważyć, iż przywołany przepis dekretu nie wspomina w ogóle o kwestii umiejscowienia Komitetu w sieci organów władzy jak również nie precyzuje, kto wchodzi w jego skład, ani nawet pod czyim przewodnictwem ma on operować. Regulacja ta daje więc uprawnionemu ministrowi w Bahrajnie większy, niż ma minister w ZEA, zakres swobody jeśli chodzi o kształtowanie struktury tworzonego organu. Na podstawie art. 1 wzmiankowanej decyzji ministra spraw wewnętrznych, przewodniczącym Komitetu jest dyrektor wykonawczy Narodowego Centrum Wywiadu Finansowego, zaś w jego skład wchodzi także przedstawiciele ministerstw, organów ścigania i ochrony porządku publicznego oraz centralnych organów administracji rządowej odpowiedzialnych za regulację i nadzór nad konkretnymi obszarami funkcjonowania państwa i jego gospodarki. Podobnie jak to ma miejsce w przypadku komitetu katarskiego, także w Bahrajnie za obsługę administracyjno-kancelaryjną tego ciała odpowiadają pracownicy banku centralnego. Art. 4 dekretu ustawodawczego nr 4 określa, w sposób bardzo ogólny, zasadnicze kompetencje Komitetu. Doprecyzowane zostały one w art. 2 decyzji nr 116, gdzie czytamy, iż organ ten bada i opracowuje krajową ocenę ryzyka zjawisk prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, oraz opracowuje na jej podstawie procedury, wytyczne i zalecenia w obszarze AML/CFT. Komitet, wzorem swoich odpowiedników z państw sąsiednich analizuje także kierunki zmian prawodawczych na poziomie regionalnym i międzynarodowym oraz opracowuje na tej podstawie propozycje krajowych działań legislacyjnych, jak również koordynuje i nadzoruje wdrażanie rekomendacji i zaleceń dotyczących obszarów AML/CFT, formułowanych przez organizacje współpracy międzynarodowej. Komitet ma prawo żądać od wszystkich organów władzy publicznej i podmiotów prywatnych przedstawienia informacji dotyczącej przedmiotów jej kompetencji. Może korzystać także z pomocy ekspertów zewnętrznych (art. 5 decyzji nr 116). Samodzielność decyzyjna ciała jest jednak do pewnego stopnia ograniczona, a to z uwagi na wymóg przedłożenia ministrowi spraw wewnętrznych do zatwierdzenia wszystkich opracowanych zaleceń i rekomendacji.

Należy w tym miejscu wspomnieć, iż w Królestwie istnieje także drugie ciało kolegialne, a to Komitet ds. Zwalczania Ekstremizmu, Terroryzmu i Jego Finansowania oraz Prania Pieniędzy. Został on utworzony dekretem królewskim nr 50 z 2020 r.²⁶⁸ W jego skład wchodzi minister spraw wewnętrznych jako przewodniczący oraz ministrowie sprawiedliwości, spraw zagranicznych, finansów, informacji i obrony, a także gubernator BCB, szef Narodowej Agencji

²⁶⁷ Dz.U.Bah. nr 3699 z dnia 21 września 2023 r., s. 7.

²⁶⁸ Dz.U.Bah. nr 3485 z dnia 19 sierpnia 2020 r., s. 8.

Wywiadu, komendant policji oraz Zastępcę Sekretarza Generalnego Najwyższej Rady Obronnej. W przeciwieństwie więc do Komitetu ds. Ustalania Polityk Zakazu i Zwalczania Prania Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu, w którego skład wchodzi przedstawiciele szeregu organów i instytucji, gremium to obejmuje bezpośrednio piastunów najważniejszych stanowisk związanych z bezpieczeństwem państwa. Ciało to nie ma jednak wymiernych kompetencji decyzyjnych i działa raczej jako forum dyskusji i ustaleń strategicznych celów i założeń polityki bezpieczeństwa. Jednocześnie, niejako wbrew swojej nazwie, zajmuje się ono przede wszystkim kwestiami radykalizacji i typowych zagrożeń terrorystycznych, zaś problematyka AML/CFT ma charakter drugorzędny i subsydiarny, sprowadzając się w zasadzie wyłącznie do podejmowania uchwał o umieszczeniu osób lub podmiotów na krajowej liście terrorystów objętych sankcjami. Nie ma więc owo ciało realnego i bezpośredniego wpływu na określanie konkretnych potrzeb oraz proponowanie rozwiązań podejmowanych w państwie na rzecz ograniczenia zjawiska finansowania terroryzmu, gdyż właściwie całość prac analityczno-konsultacyjnych odbywa się w tym zakresie na forum Komitetu ds. Ustalania Polityk Zakazu i Zwalczania Prania Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu. Zestawienie informacji o obu ciałach pozwala natomiast unaocznić wyróżniającą się cechą krajowego prawa, a mianowicie fakt szczególnej pozycji ministra spraw wewnętrznych w zakresie kreowania polityki CFT. Jest on bowiem, z mocy prawa, przewodniczącym jednego z gremiów, w drugim zaś określa jego skład oraz kontrasygnuje podejmowane uchwały. Wszystko to może prowadzić do wniosku, iż w Bahrajnie to właśnie ów minister jest w istocie centralnym i najwyższym organem kreowania krajowej polityki walki z praniem pieniędzy i finansowania terroryzmu.

Jeszcze inaczej rysuje się pozycja i znaczenie kuwejckiego Narodowego Komitetu ds. Zwalczania Prania Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu. Jest to jednak jedyna spośród instytucji tego rodzaju, której istnienie nie zostało przewidziane przez akt prawny rangi ustawowej. Organ ten został bowiem utworzony na podstawie art. 19 Decyzji Ministra Finansów nr 37 z 2013 r. o przepisach wykonawczych do Ustawy nr 106 z 2013 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.²⁶⁹ Wyróżnia się on także tym, iż nie jest powiązany organizacyjnie z krajowym bankiem centralnym, ale innym wyspecjalizowanym organem systemu AML/CFT, a mianowicie Kuwejcką Jednostką Wywiadu Finansowego, której szef jest zarazem przewodniczącym Komitetu²⁷⁰, i która odpowiada za jego obsługę administracyjno-kancelaryjną. Oprócz zaś ww. urzędnika w skład gremium wchodzi także przedstawiciele

²⁶⁹ Przepis ten istnieje aktualnie w kształcie nadanym mu przez decyzje ministerialne nr 51 z 2016 r. oraz nr 5 z 2021 r.

²⁷⁰ Art. 21 Decyzji nr 37 z 2013 r.

ministerstw i innych centralnych organów administracji, przy czym w porównaniu z pozostałymi krajami regionu lista członków jest relatywnie krótka i obejmuje wyłącznie 12 osób reprezentujących w większości podmioty zajmujące się kwestiami gospodarki narodowej. Oprócz przedstawiciela prokuratury oraz Głównego Urzędu Antykorupcyjnego brak jest reprezentantów służb policyjnych i wywiadowczych. Dość nietypowo uregulowana została natomiast kwestia wewnętrznej organizacji gremium. Przepis art. 23 decyzji nr 37 obliguje bowiem Komitet do wyznaczenia spośród swoich członków tzw. zespołu technicznego, który ma za zadanie prowadzenie studiów i analiz w technicznych (specjalistycznych) obszarach praktyki AML/CFT, niezbędnych dla prowadzenia jego prac. Reprezentuje on także Komitet podczas rozmów na formach międzynarodowych dotyczących ww. zagadnień. Jeśli jednak chodzi o główne zadania Komitetu jako całości, to należy do nich przede wszystkim ustalanie i dogłębne realizację narodowej strategii zwalczania przestępstw prania pieniędzy, finansowania terroryzmu i proliferacji broni masowego rażenia oraz opracowywanie w tym zakresie krajowej oceny ryzyka, a także tworzenie mechanizmów współpracy i koordynowanie działań organów odpowiedzialnych za realizację zadań w zakresie AML/CFT. Komitet odpowiada również za monitorowanie rozwoju regulacji i standardów międzynarodowych w obszarze AML/CFT, oraz opracowywanie na ich podstawie wytycznych i zaleceń dla uczestników systemu oraz propozycji zmian legislacyjnych. W przeciwieństwie do jego odpowiednika w Bahrajnie, uchwały Komitetu kuwejckiego nie wymagają zatwierdzenia przez ministra finansów, a jedynie są mu przedstawiane celem ewentualnego podjęcia dalszych, koniecznych działań (art. 22). Minister ma jednak wpływ na działalność Komitetu poprzez uprawnienie do wydawania wewnętrznych aktów regulujących tryb pracy gremium oraz jego kwestie finansowe (art. 24).²⁷¹

Zupełnie odmiennie kształtuje się natomiast pozycja saudyjskiego Stałego Komitetu ds. Zwalczania Terroryzmu i Jego Finansowania. W związku z przyjęciem przez prawodawcę saudyjskiego ściśle karnoprawnego podejścia do kwestii zwalczania finansowania terroryzmu jako działania należącego do spektrum działań terrorystycznych sensu largo, jest ono przede wszystkim przedmiotem zainteresowania Zarządu Bezpieczeństwa Państwa, będącego, na podstawie art. 4 Prawa o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania, podstawowym organem prowadzącym działania wykrywcze i procesowe w odniesieniu do sprawców penalizowanych jego przepisami typów czynów zabronionych. Istnienie Komitetu

²⁷¹ Pewnym, choć jedynie częściowym zabezpieczeniem przed ewentualnymi próbami ograniczania swobody działania Komitetu przez ministra jest zawarty w treści art. 19 obowiązek zapewnienia organowi, z budżetu ministerstwa finansów, „środków koniecznych do realizacji jego zadań”.

jest wprowadzić przewidziane w treści przedmiotowego aktu prawnego, przy czym chodzi tu o zdawkowy i umieszczony w części zawierającej przepisy końcowe art. 84, zgodnie z którym ma on koordynować krajową politykę w obszarze zwalczania terroryzmu i jego finansowania oraz okresowo rewidować i uaktualniać jej założenia, jak również podejmować w ramach jej realizacji niezbędne działania wynikające ze zobowiązań międzynarodowych, a także prowadzić ocenę zagrożenia terroryzmem i jego finansowaniem, z uwzględnieniem identyfikacji krajów podwyższonego ryzyka. Przepis ten obliguje także Szefa Zarządu Bezpieczeństwa Państwa do wydania przepisów wykonawczych regulujących tryb pracy Komitetu. W przeciwieństwie jednak do pozostałych opisywanych państw, Arabia Saudyjska nie udostępnia w ramach publicznie dostępnych repozytoriów wielu aktów prawnych, zwłaszcza tych dotyczących praktyki funkcjonowania organów ochrony porządku publicznego. Dotyczy to także samego ZBP, które nie posiada nawet podstawowej witryny internetowej. Również sam Stały Komitet nie prowadzi jakiegokolwiek publicznej działalności informującej o wynikach swoich prac.²⁷² Konsekwencją poufności przedmiotowych informacji brak jest możliwości podania szczegółowego opisu struktury wewnętrznej i zakresu zadań Komitetu. Jedynym zaś dowodem jego faktycznego istnienia jest zawarta w raporcie z częściowej ewaluacji międzyokresowej opublikowanym przez FATF w styczniu 2020 roku wzmianka o opracowywaniu przezeń części krajowej oceny ryzyka w obszarze finansowania terroryzmu²⁷³, oraz tego, że w jego składzie zasiadają przedstawiciele najważniejszych ministerstw i organów centralnych.²⁷⁴ Jak jednak podkreślają sami autorzy raportu, informacje przekazane przez stronę saudyjską, a dotyczące roli Komitetu w koordynacji krajowej polityki CFT nie są w pełni jasne. Nie sposób jest więc poddać rzetelnej analizie naukowej kwestii pozycji ustrojowej i praktyki funkcjonowania omawianej instytucji, choć mając wiedzę o modelu instytucjonalnym przyjętym przez władze saudyjskie w obszarze walki z terroryzmem i jego finansowaniem, jak również ogólnymi wzorcami realizacji założeń polityki wewnętrznej w tym państwie, można z dużą dozą prawdopodobieństwa domniemywać, iż Komitet ten jest w istocie podporządkowany władzy monarszej oraz organom bezpieczeństwa państwa, zaś jego ustalenia i rozstrzygnięcia mają zapewne drugorzędny wpływ na faktyczne określanie kierunków polityki państwa wyznaczanych w rzeczywistości

²⁷² W przeciwieństwie do siostrzanego Stałego Komitetu ds. Zwalczania Prania Pieniędzy, który posiada stronę internetową i publikuje na niej okresowe sprawozdania.

²⁷³ Z uwagi na rozdzielenie obszarów AML i CFT w prawie saudyjskim, w państwie tym powstają dwie odrębne, sektorowe dokumenty krajowej oceny ryzyka.

²⁷⁴ FATF (2020), *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Kingdom of Saudi Arabia, 1st Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating*, FATF, Paryż 2020, s. 4.

w ww. centrach decyzyjnych.

3.1.2. Organy informacji finansowej (FIU²⁷⁵)

Zarówno międzynarodowe umowy poświęcone problematyce walki ze zjawiskiem finansowania terroryzmu, jak i wytyczne wydawane w tym zakresie przez FATF co do zasady posługują się ogólnymi stwierdzeniami dotyczącymi obszarów i rodzajów aktywności, które winny być podjęte przez państwa celem zagwarantowania skuteczności funkcjonowania systemu CFT, pozostawiając jednak swobodę decydowania o sposobie realizacji tych zaleceń zgodnie z zasadami funkcjonującymi na gruncie konkretnych modeli ustrojowych. Oznacza to, iż regułą jest, że państwa, realizując ogólną zasadę suwerenności, mogą podejmować dowolne, dopuszczalne ich prawem wewnętrznym kroki legislacyjne oraz przyjmować rozwiązanie instytucjonalne, które pozwolą zrealizować stawiane przed nimi cele będące przedmiotem ww. dokumentów, przy czym ustalenie zakresu i podział kompetencji pomiędzy organy władzy publicznej jest przedmiotem wyłącznie samodzielnego rozstrzygnięcia wewnętrznego. Pewnym wyjątkiem od tej reguły jest natomiast istnienie wyspecjalizowanych organów informacji finansowej, co do których utworzenia, jako wydzielonych bytów instytucjonalnych, a także określenia, w ogólnym zakresie, ich kompetencji *explicite* wypowiadają się niektóre z przywołanych aktów.²⁷⁶ Dowodzić to może szczególnej roli, jaka przypadać ma tym organom w ramach krajowych systemów CFT. Wynika to bowiem z faktu, iż w przeciwieństwie do opisanych wcześniej organów planowania strategicznego, które są jednak ciałami o charakterze politycznym, nieposiadającymi na ogół realnych uprawnień w odniesieniu do spraw indywidualnych osób czy podmiotów gospodarczych, organy informacji finansowej mają być w założeniu centralnym ogniwem systemu walki z finansowaniem terroryzmu na płaszczyźnie wykonawczej, a więc także posiadać uprawnienia do podejmowania działań faktycznych i prawnych zmierzających do realizacji jego założeń w odniesieniu do konkretnych podmiotów i transakcji.

Cechą łączącą odnośne organy - na najbardziej ogólnym poziomie – jest ich rola jako centralnych krajowych ośrodków pozyskiwania i analizy informacji o transakcjach i innego rodzaju operacjach finansowych, a także wszelkich innych danych mogących wskazywać na zaistnienie procederu finansowania terroryzmu, w oparciu o które podejmowane są dalsze

²⁷⁵ Ang. *financial intelligence unit*.

²⁷⁶ O konieczności utworzenia organów informacji finansowej mówi art. 7 Arabskiej konwencji o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, a także pkt 26 Rekomendacji ogólnych FATF w przedmiocie międzynarodowych standardów AML/CFT. Wprost nie wspomina się natomiast o tego rodzaju instytucjach w treści Międzynarodowej konwencji o zwalczaniu finansowania terroryzmu.

czynności zmierzające do ustalenia charakteru odnośnego zdarzenia oraz tożsamości jego uczestników, zarówno dla faktycznego uniemożliwienia skutecznej realizacji założonego celu, jak również na potrzeby ewentualnych dalszych postępowań administracyjnych i karnych.²⁷⁷

Powyższe uwagi o charakterze ogólnym w pełni odnoszą się także do wszystkich organów informacji finansowych istniejących w państwach, których ustawodawstwo jest przedmiotem niniejszej analizy. Różnice występują natomiast w odniesieniu do przyjętych w konkretnych przypadkach modeli funkcjonowania tych podmiotów oraz ich umiejscowienia w strukturze organów administracji publicznej. Można bowiem wyróżnić następujące schematy rozwiązań²⁷⁸:

1. Typ administracyjny – w tym modelu organ informacji finansowej gromadzi i analizuje dane, nie mając jednak szerszych uprawnień do samodzielnego podejmowania dalszych czynności administracyjnych lub karnoprosesowych. Jest to najczęstsze rozwiązanie stosowane w prawodawstwach państw regionu Bliskiego Wschodu i Afryki północnej. Można w jego ramach wyróżnić dodatkowo FIU:
 - podlegające ministrowi finansów (Kuwejt²⁷⁹)
 - podlegające innemu organowi krajowego systemu CFT (ZEA, Katar²⁸⁰),
 - całkowicie samodzielny i niepodlegający innemu organowi.²⁸¹
2. Typ policyjny – FIU, umiejscowiony w strukturach podlegających na ogół ministrowi spraw wewnętrznych, pełni wówczas dodatkowo funkcję organu ochrony porządku publicznego i posiada kompetencje do prowadzenia czynności operacyjnych i dochodzeniowych. Model ten obowiązuje w Arabii Saudyjskiej oraz do pewnego stopnia w Bahrajnie.²⁸²
3. Typ sądowy – FIU jest wówczas zlokalizowana w strukturach prokuratury lub organu władzy sądowej.

W praktyce powyższe podziały w formie zupełnie czystej nie występują, zaś poszczególne krajowe FIU łączą w ramach swych uprawnień, w różnych proporcjach, kompetencje poszczególnego typu. W piśmiennictwie arabskojęzycznym podkreśla się zalety modelu administracyjnego, opartego na pracy wykwalifikowanych ekspertów, który

²⁷⁷ Takie rozumienie roli jednostek informacji finansowej prezentuje zarówno FATF, jak i Egmont Group – międzynarodowe forum z siedzibą w Ottawie, zrzeszające 170 krajowych organów tego typu oraz stanowiące dla nich platformę multilateralnej współpracy i wymiany informacji.

²⁷⁸ K. Nağāğira, *Mukāfaha tamwīl al-'irhāb: As-siyāda al-ğinā'iyya li mukāfaha ġarīma tamwīl al-'irhāb fi-l-'ittifāqiyāt wa-l-qarārāt ad-duwaliyya wa-l-'iqlīmiyya wa at-tašrī'āt al-waṭaniyya*, Szardża 2022, s. 358-360.

²⁷⁹ A także FIU w Algierii, Sudanie, Syrii i Jordanii.

²⁸⁰ A także FIU w Egipcie i Autonomii Palestyńskiej.

²⁸¹ Autonomiczny charakter w strukturach organów państwa ma FIU w Maroku.

²⁸² A także w Omanie.

gwarantować ma większą autonomię działania i ograniczenie ryzyka nacisku w ramach sformalizowanej struktury podległości służbowej. Wskazuje się także na większą elastyczność takich instytucji we współpracy i wymianie informacji z partnerami zagranicznymi, gdyż nie są one skrzepowane restrykcyjnymi procedurami regulującymi udzielanie informacji procesowych przez jednostki typu policyjnego lub sądowego.²⁸³

Powyższe uwagi jawią się jako zasadne na tle przepisów regulujących zasady funkcjonowania poszczególnych FIU. Odnosząc się bowiem do pozycji ustrojowej poszczególnych krajowych organów tego typu wskazać należy, iż najsilniejszą pozycję ustrojową spośród nich ma katarska Jednostka Informacji Finansowej. Której poświęcony jest rozdział 6 Ustawy nr 20 z 2019 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Zgodnie z jej przepisami Jednostka, będąca krajowym centrum analizy informacji o transakcjach podejrzanych i innych zdarzeniach finansowych mających związek z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, cieszy się dużym stopniem niezależności operacyjnej. Posiada bowiem własną podmiotowość prawną i wyodrębniony budżet, zaś podejmowane decyzje i inne rozstrzygnięcia nie wymagają zatwierdzenia przez jakikolwiek inny organ administracji rządowej. Jest to zarazem organ typowo ekspercki, zatrudniający specjalistów z zakresu analityki finansowej. Pewien stopień funkcjonalnej podległości ma Jednostka jedynie względem Banku Centralnego, a konkretnie jego gubernatora, który posiada uprawnienie do mianowania jej naczelnika, a także jest jednym z odbiorców (obok Komitetu) corocznego, obowiązkowego sprawozdania z działalności Jednostki. Ustawa katarska poświęca także dużo uwagi określeniu zakresu kompetencyjnego Jednostki, do której najważniejszych zadań należy analiza informacji finansowych przekazanych (rutynowo bądź na żądanie) przez uczestników krajowego systemu AML/CFT, a także określanie zakresu i zasad przedkładania obligatoryjnych okresowych raportów przez podmioty obowiązane, ujawnianie przypadków prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz identyfikowanie schematów postępowania wykorzystywanych przez ich sprawców, a także informowanie prokuratury o wynikach poczynionych ustaleń, połączone z prawem do żądania od podmiotu obowiązanego blokady podejrzanej transakcji finansowej na czas nie dłuższy niż 48 godzin. Przepisy ustawy przyznają także Jednostce szeroki mandat do żądania informacji finansowych, nakazując jednocześnie, by ich gromadzenie, przechowywanie i przekazywanie odbywało się w sposób gwarantujący poufność i ograniczenie dostępu przez osoby trzecie, jak również nakładając na jej pracowników obowiązek zachowania tajemnicy służbowej. Wobec takiego zakresu norm rangi

²⁸³ K. Nağāğira, op. cit., s. 360-361.

ustawowej, przepisy wykonawcze mają charakter techniczny i stanowią jedynie rozwinięcie i uzupełnienie regulacji zasadniczych, nie tworząc ani nie modyfikując zakresu kompetencji przyznanych organowi przez prawodawcę.

Nieco odmiennie rysuje się pozycja Kuwejckiej Jednostki Wywiadu Finansowego. Jej istnienie przewiduje wprawdzie Ustawa nr 106 z 2013 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, zgodnie z którą ma ona autonomię finansową i operacyjną jako centralny krajowy organ odpowiedzialny za gromadzenie, analizę i wymianę informacji o przejawach wykorzystania składników majątkowych w procederze prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Ma ona także charakter ciała eksperckiego. W większym stopniu natomiast, względem jej katarskiego odpowiednika, istnienie i funkcjonowanie Jednostki uzależnione jest od decyzji podejmowanych przez polityków na szczeblu rządowym. Zgodnie bowiem z art. 16 ustawy, formalnego utworzenia Jednostki dokonać ma rada ministrów, na podstawie rekomendacji ministra finansów. Także określenie zakresu kompetencji i uprawnień Jednostki sprowadza się, na szczeblu ustawowym, do stwierdzeń ogólnikowych. Tym samym istotna część regulacji przeniesiona zostaje na poziom aktu wykonawczego, co uzależnia pośrednio organ od woli politycznej członków rządu. Rzeczone unormowania zostały zawarte w treści Decyzji Rady Ministrów nr 1532 z 2013 r. o utworzeniu Kuwejckiej Jednostki Wywiadu Finansowego. Przewiduje ona m.in. przyznanie ministrowi finansów uprawnienia do mianowania - za zgodą rady ministrów - naczelnika Jednostki oraz jego zastępców, przy czym zdecydowano się na kadencyjność tej funkcji połączoną z możliwością wyłącznie jednokrotnego odnowienia mandatu (art. 2), a także wprowadzono szereg dodatkowych wymogów mających zagwarantować wymagany poziom kompetencji i niezależności jej funkcjonariuszy (np. niekaralność i nieposzlakowana opinia – art. 3, częściowy zakaz dodatkowego zarobkowania i działalności publicznej – art. 11). Przepisy potwierdzają także samodzielność finansową i decyzyjną Jednostki, przyznając jednak ministrowi finansów generalną kompetencję do nadzoru nad wynikami jej prac (art. 7). W strukturze organu istotne miejsce zajmuje Komitet Wykonawczy, odpowiedzialny za podejmowanie najważniejszych bieżących rozstrzygnięć merytorycznych, m.in. w zakresie przekazania informacji organom ścigania, rozpoznawania wniosków innych organów o przeprowadzenie czynności sprawdzających w odniesieniu do konkretnych działań finansowych, wyrażania zgody na udzielenie informacji zagranicznemu organowi partnerskiemu czy przyjmowania wytycznych i rekomendacji dla uczestników krajowego systemu AML/CFT (art. 9). Należy však zauważyć, iż w przeciwieństwie do jednostki katarskiej, kuwejcka FIU nie ma prawa samodzielnie decydować o krótkoterminowym chociażby zablokowaniu środków i transakcji. W tym sensie

jest więc Jednostka instytucją stricte analityczną, najbliższą czystemu modelowi administracyjnemu, co może mieć jednak negatywny wpływ na skuteczność reagowania na ujawnione przejawy procederu finansowania terroryzmu lub prania pieniędzy, gdyż w celu zastosowania blokady transakcji niezbędne jest wystąpienie do prokuratora, co wydłuża proces decyzyjny i daje zainteresowanym więcej czasu na skuteczne ukrycie lub przekazania środków, co do których zachodzi podejrzenie, że mogą być użyte w jednym z ww. przestępnych mechanizmów.

Jeszcze mniej miejsca organowi informacji finansowej poświęca w akcie rangi ustawowej prawodawca emiracki. Dekret z mocą ustawy nr 20 z 2018 r. o przeciwdziałaniu przestępstwom prania pieniędzy oraz o zwalczaniu finansowania terroryzmu i organizacji nielegalnych zawiera bowiem wyłącznie dwa artykuły (9 i 10) dotyczące tej materii. Zgodnie z nimi w ramach Banku Centralnego ZEA tworzy się samodzielną komórkę – Jednostkę Wywiadu Finansowego, odpowiedzialną za gromadzenie i analizowanie, z urzędu lub na wniosek, informacji o transakcjach podejrzanych, a także udzielanie i wymienianie ich z krajowymi organami ochrony porządku publicznego i partnerami zagranicznymi. Tym samym szczegółowych regulacji dotyczących organizacji i działalności Jednostki poszukiwać należy w wydanych przez radę ministrów przepisach wykonawczych do ustawy, a konkretnie w ich rozdziale 4. Zawarte tam regulacje stanowią rozwinięcie zasadniczych przepisów ustawowych, nie dodając jednak ani nie modyfikując w sposób istotny kompetencji organu, który pełni funkcje krajowego centrum analitycznego w zakresie informacji finansowych relevantnych z punktu widzenia systemu AML/CFT, jak również punktu kontaktowego na potrzeby współpracy z partnerami zagranicznymi. Co natomiast istotne, to fakt, iż pomimo powtórzonej deklaracji o niezależności operacyjnej Jednostki, analiza przepisów wykonawczych prowadzi do wniosku o jej związku organizacyjno-funkcjonalnym z bankiem centralnym. On to właśnie ma bowiem zapewnić jej dostateczne zaplecze finansowe, techniczne i kadrowe, zaś ustalenie struktury Jednostki oraz brzmienie wewnętrznych regulaminów i procedur podlega zatwierdzeniu przez organ banku centralnego, tj. radę dyrektorów. Równocześnie, podobnie jak to ma miejsce w Kuwejcie, Jednostka nie ma samodzielnych kompetencji w zakresie czynności operacyjnych, przede wszystkim nie dysponuje uprawnieniami do dokonania blokady transakcji lub środków. W przypadku bowiem ujawnienia okoliczności rodzących podejrzenie zaistnienia incydentu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu organ ten ma obowiązek zwrócić się ze stosownym wnioskiem do gubernatora banku centralnego, który to jako jedyny organ nieprokuratorski jest władny zarządzić krótkoterminową - do 7 dni roboczych - blokadę środków (art. 46 ust. 1 przepisów wykonawczych). Jednostka Wywiadu Finansowego pełni zaś

wyłącznie funkcję pośrednika, który przekazuje obowiązanej instytucji finansowej nakaz dokonania lub anulowania blokady, jak również informuje prokuratora o ewentualnej potrzebie jej przedłużenia (art. 46 ust.2 i 3 przepisów wykonawczych).

W odróżnieniu od Kataru, Kuwejtu i Zjednoczonych Emiratów Arabskich, w których funkcjonują organy informacji finansowej typu administracyjnego, Arabia Saudyjska i Bahrajn zdecydowały się na przyjęcie w tym zakresie modelu policyjnego. Nie oznacza to wprawdzie, że FIU w tych krajach posiadają pełne uprawnienia policji lub innych podobnych służb ochrony porządku publicznego lub że zakres ich kompetencji odbiega od typowego dla tego rodzaju podmiotów w innych krajach. Tym niemniej umieszczenie ich poza strukturami administracji finansowej sugeruje, iż intencją krajowych prawodawców było uczynienie tych organów raczej składowymi systemu aparatu siłowego państwa, a co za tym idzie - poddanie w większym stopniu kontroli władzy wykonawczej, zamiast przydawania im wyłącznie funkcji neutralnego ciała analityczno-informacyjnego.

I tak odpowiednio obowiązujący w Bahrajnie Dekret z mocą ustawy nr 4 z 2001 r. o zakazie i zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w art. 4 ust. 4 przyznaje ministrowi spraw wewnętrznych uprawnienie do utworzenia niesprecyzowanej co do oficjalnej nazwy jednostki wykonawczej, odpowiedzialnej za przyjmowanie raportów o przestępstwach prania pieniędzy, finansowania terroryzmu i przestępstwach powiązanych, prowadzenie dochodzeń i gromadzenie dowodów w sprawach tych przestępstw oraz wykonywanie decyzji, nakazów i orzeczeń wydanych przez sądy właściwe w sprawach o przestępstwa prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Jednostka bierze też udział, we współpracy z innymi właściwymi organami, w opracowywaniu procedur i zaleceń dla instytucji obowiązanych w zakresie obowiązków informacyjnych i ostrożnościowych (art. 4 ust. 5). Decyzją nr 18 z 2002 r.²⁸⁴ minister spraw wewnętrznych powołał do życia Jednostkę Wykonawczą oraz określił jej kompetencje, do których należały²⁸⁵, obok typowych zadań analitycznych, również prowadzenie, pod nadzorem organów wymiaru sprawiedliwości, czynności postępowania karnego, w tym fizyczne wykonywanie nakazów np. odebrania rzeczy. W toku kolejnych reform administracji rządowej, Jednostka, wówczas już pod nazwą Departamentu Wywiadu Finansowego, została włączona w struktury ministerstwa spraw wewnętrznych (2011 r.) oraz poddana bezpośredniemu nadzorowi ministra (2018 r.). W roku 2022 zaś, mocą decyzji rady

²⁸⁴ Dz.U.Bah nr 2514 z dnia 30 stycznia 2002 r., s. 9.

²⁸⁵ Wówczas jeszcze, w związku z przedmiotowym zakresem dekretu ustawodawczego, wyłącznie w odniesieniu do przestępstwa prania pieniędzy. Wraz z rozszerzaniem obszaru regulacji o kwestie CFT, Jednostka stała się właściwa także w sprawach tych przestępstw.

ministrów, departament został przekształcony w Narodowe Centrum Wywiadu Finansowego, pod którą to nazwą funkcjonuje obecnie²⁸⁶, zaś na mocy decyzji ministra spraw wewnętrznych nr 115 z roku 2023²⁸⁷ stanowi jednostkę wykonawczą na potrzeby realizacji założeń Dekretu z mocą ustawy nr 4 z 2001 r. o zakazie i zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. W momencie przygotowywania niniejszego opracowania władze Bahrajnu nie udostępniały w oficjalnych repozytoriach aktualnych tekstów aktów prawnych dotyczących szczegółów funkcjonowania i organizacji wewnętrznej Centrum. Bazując jednak na ogólnym, acz wciąż obowiązującym przytoczonym przepisie dekretu ustawodawczego, a także art. 6 tegoż, który przewiduje realizację przez jednostkę, na polecenie prokuratora, dowodowych czynności karnoprosesowych, jak również biorąc pod uwagę fakt, iż funkcjonuje ono w strukturach MSW Bahrajnu, należy sądzić, iż pozostaje ono krajowym organem informacji finansowej typu policyjnego, łącząc kompetencje analityczne i dochodzeniowe.

Organem informacji finansowej typu policyjnego jest również saudyjski Główny Zarząd Wywiadu Finansowego. Jest to zarazem instytucja wyjątkowa, gdyż jako jedyna spośród opisywanych FIU funkcjonuje w strukturze organów bezpieczeństwa wewnętrznego, a konkretnie pod nadzorem szefa Zarządu Bezpieczeństwa Państwa²⁸⁸, który odpowiada także za ustalanie kwestii jego struktury organizacyjnej. Uwzględniając przy tym sposoby działania saudyjskich służb bezpieczeństwa trudno jest uznać ów organ za faktycznie samodzielny i to pomimo prawnych zapisów o jego niezależności operacyjnej. Z uwagi zaś na rozdzielenie obszarów AML i CFT w prawie saudyjskim, regulacji dotyczących funkcjonowania Zarządu poszukiwać należy w obu sektorowych aktach prawnych rangi ustawowej, przy czym zasadnicze uregulowania zawarte zostały w części czwartej Prawa o zwalczaniu prania pieniędzy z roku 2012. Art. 17 tej ustawy stanowi, iż Zarząd jest centralnym krajowym organem odpowiedzialnym za gromadzenie doniesień o podejrzanych transakcjach finansowych oraz innych informacji dotyczących prania pieniędzy, przestępstw pierwotnych i pożytków z nich uzyskanych, a także za ich analizowanie i przekazywanie wyników właściwym instytucjom publicznym, tak z własnej inicjatywy, jak i na ich żądanie. Art. 76 Prawa o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania rozszerza te uprawnienia także na transakcje i zdarzenia finansowe związane z procederem finansowania terroryzmu. W kolejnych

²⁸⁶ 'Idāra at-taḥarriyāt al-māliyya, *At-takrīr as-sanawīyy* 2022, Bahrajn 2023.

²⁸⁷ Dz.U.Bah. nr 3699 z dnia 21 września 2023 r., s. 5.

²⁸⁸ Główny Zarząd Wywiadu Finansowego jest bowiem bezpośrednim następcą istniejącej uprzednio w Arabii Saudyjskiej Jednostki Wywiadu Finansowego. Została ona jednak wcielona w struktury Zarządu Bezpieczeństwa Państwa w ramach prowadzonej od 2017 roku polityki centralizacji w ramach tej instytucji (łączącej funkcje organu dochodzeniowego, służby wywiadowczej i tajnej policji) ogółu kompetencji siłowych państwa.

przepisach obu tych aktów znajdują się następnie tożsame treściowo przepisy dotyczące uprawnień Zarządu w zakresie pozyskiwania od uczestników krajowego systemu AML/CFT wszelkich żądanych informacji mogących mieć związek z przedmiotowymi procedurami, przekazywania ich organom sądowym i ochrony porządku publicznego, a także partnerskim instytucjom zagranicznym. Zgoła odmienny zakres mają natomiast przepisy wykonawcze do obu aktów ustawowych. W przypadku Prawa o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania sprowadzają się one bowiem do jednego artykułu nakazującego Zarządowi sporządzanie analiz jednostkowych (w konkretnych sprawach) oraz strategicznych (w celu ujawnienia istnienia wzorców i schematów nielegalnych operacji finansowych), co również stanowi wyłącznie rozszerzenie na obszar CFT zasadniczych uregulowań kompetencyjnych ujętych w akcie wykonawczym do Prawa o zwalczaniu prania pieniędzy, który zawiera najpełniejsze wyliczenie przedmiotu działalności tej instytucji. Te zaś, oprócz typowych dla FIU zadań analityczno-sygnałowych oraz opracowywania wytycznych i zaleceń, obejmują również prawo samodzielnego zarządzenia blokowania, na czas nie dłuższy niż 72 godziny, podejrzanych transakcji finansowych, a także prowadzenie, we współpracy z innymi kompetentnymi organami, czynności dochodzeniowych. To natomiast, wspólnie ze wspomnianymi związkami organizacyjnymi z Zarządem Bezpieczeństwa Państwa prowadzi do wniosku o słuszności uznania saudyjskiego Głównego Zarządu Wywiadu Finansowego za organ informacji finansowej typu policyjnego.

3.1.3. Organy nadzoru

Obok organów kreujących politykę zwalczania finansowania terroryzmu oraz organów informacji finansowej, organy nadzoru stanowią jeden z trzech filarów krajowych systemów CFT. Od dwóch pozostałych typów instytucji odróżnia je zarazem fakt, iż na ogół nie są to podmioty ściśle wyspecjalizowane, w tym sensie, że kwestie walki z finansowaniem terroryzmu (a także powiązanego z nim prania pieniędzy) nie są podstawowym obszarem ich działalności. O ile bowiem FIU i organy kreujące politykę są ustanawiane wyłącznie w celu realizacji zadań w obszarach AML/CFT, o tyle organom nadzoru przyznaje się w tych sferach stosowne kompetencje z uwagi na zasadniczy zakres ich działalności, dotyczący przede wszystkim regulowania i czuwania nad prawidłowym funkcjonowaniem różnych aspektów systemu prawno-finansowego państwa. Uprawnienia nadzorcze w zakresie walki z finansowaniem terroryzmu są więc niejako wtórną konsekwencją zasadniczych kompetencji regulacyjnych niektórych organów państwa, bądź to w odniesieniu do określonych obszarów aktywności gospodarczej (np. organy nadzoru giełdowego sprawujące nadzór nad rynkiem

obrotu papierami wartościowymi), bądź też względem osób wykonujących niektóre zawody (np. powszechny nadzór ministrów sprawiedliwości nad działalnością specjalistów wykonujących wolne zawody prawnicze). System nadzoru, a więc sprawowanej przez organy władzy publicznej bieżącej kontroli przestrzegania prawa i stosowania wymaganych procedur przez niepaństwowych uczestników systemu CFT jest też ściśle związany z podmiotowym katalogiem tychże, a więc stanowi niejako odbicie tego, jakiego rodzaju działalność jest, z woli prawodawcy, objęta krajowymi przepisami służącymi walce z finansowaniem terroryzmu.

Przepisy krajowe w różny sposób wskazują też zakres podmiotowy nadzoru sprawowanego przez poszczególne instytucje krajowe. W przypadku Kataru, Kuwejtu i Arabii Saudyjskiej przepisy wykonawcze wprost przypisują konkretne zawody i obszary działalności gospodarczej pod nadzór danych organów państwowych. W prawie ZEA nie istnieje tego rodzaju ujednolicona lista. Podległość konkretnej instytucji nadzorczej jest wskazywana bądź to wprost w ustawach sektorowych regulujących konkretne branże i zawody, bądź też, w razie braku takiego przypisania, nadzór sprawowany jest przez instytucję wydającą zezwolenie na podjęcie konkretnej działalności. Tego rodzaju ogólna zasada mówiąca o sprawowaniu nadzoru przez organ koncesyjny funkcjonuje także w prawie Bahrajnu.

Poniżej wymienione zostaną instytucje, które w krajowych porządkach prawnych odpowiadają za nadzór nad działalnością niepaństwowych uczestników systemu CFT. Zestawienie katalogów tych instytucji, wspólnie z zawartym w dalszej części opracowania wyliczeniem typów podmiotów obowiązanych, pozwoli na dokładniejsze porównanie podmiotowego i przedmiotowego zakresu regulacji CFT w analizowanych porządkach prawnych.

Banki centralne

We wszystkich opisywanych porządkach prawnych najważniejszą instytucją nadzorczą jest lokalny bank centralny, który nie tylko odpowiada za prowadzenie polityki pieniężnej, ale stanowi także centralny ośrodek odpowiadający za prawidłowe funkcjonowanie systemu usług bankowych i finansowych. W każdym z krajów nadzorowi ze strony banku centralnego podlegają banki komercyjne, instytucje finansowe i zajmujące się wymianą walut oraz dostawcy usług płatniczych. W Arabii Saudyjskiej, Katarze i Zjednoczonych Emiratach Arabskich bank centralny nadzoruje także działalność ubezpieczeniową. Najszersze kompetencje nadzorcze posiada jednak Bank Centralny Bahrajnu, który odpowiada za licencjonowanie większości dozwolonych prawem krajowym rodzajów działalności związanych z sektorem finansowym, przy czym w jego strukturze funkcjonuje także

wyspecjalizowany Urząd Nadzoru nad Rynkami Finansowymi.

Organy nadzoru finansowego i inne organy nadzoru branżowego

Obok banku centralnego, wyspecjalizowane organy regulacji rynków finansowych istnieją we wszystkich opisywanych państwach (przy czym w Bahrajnie jako departament banku centralnego). Odpowiadają one za nadzór nad podmiotami trudniącymi się działalnością maklerską i brokerską, pośrednictwem inwestycyjnym oraz giełdowym obrotem instrumentami finansowymi. Pośród instytucji tych wyróżnia się natomiast Urząd ds. Rynków Finansowych w Kuwejcie, który swym nadzorem obejmuje także działalność depozytową i powierniczą oraz wzajemne fundusze inwestycyjne. W państwie tym istnieje także jedyny w regionie wyspecjalizowany Urząd Regulacji Ubezpieczeń, utworzony w roku 2019. Bahrajn wyróżnia zaś istnienie jedynego wydzielonego Urzędu Regulacji Nieruchomości, sprawującego nadzór nad działalnością deweloperów i innych profesjonalnych uczestników rynku obrotu nieruchomościami. Organizacje non-profit w Katarze podlegają natomiast nadzorowi ze strony Urzędu Regulacji Działalności Dobroczynnej.

W państwach, w których istnieją wydzielone strefy ekonomiczne, na obszarze których nie stosuje się ogólnokrajowych regulacji prawa gospodarczego, zaś prowadzenie działalności gospodarczej regulowane jest przepisami wewnętrznymi, funkcję nadzorczą pełnią wyspecjalizowane urzędy regulacyjne - Urząd Regulacji Katarskiego Centrum Finansowego, Urząd ds. Usług Finansowych Dubaju – dla Dubajskiego Międzynarodowego Centrum Finansowego oraz Urząd Regulacji Usług Finansowych – dla Abu Dhabi Global Market.

Ministrowie

We wszystkich pięciu państwach przepisy przewidują częściowe sprawowanie przez ministrów funkcji nadzorczych w zakresie realizacji procedur i obowiązków w obszarze CFT, przy czym różny jest zakres podległości nadzorczej poszczególnych podmiotów obowiązanych. Najczęściej kompetencje nadzorcze posiada minister sprawiedliwości – w odniesieniu do osób wykonujących zawody prawnicze. Na ogół są to adwokaci²⁸⁹, a także notariusze, jeśli prawo krajowe przewiduje wykonywanie tego zawodu jako wolnego. Wyjątkiem jest Kuwejt, gdzie nadzór nad adwokatami sprawują organy samorządu zawodowego. Natomiast w Bahrajnie minister sprawiedliwości, jako właściwy także w sprawach funkcjonowania islamu jako religii

²⁸⁹ W przeciwieństwie do systemu prawa polskiego, w którym istnieją równolegle dwie niezależne korporacje prawnicze (adwokaci i radcy prawni), w państwach arabskich funkcjonuje jeden rodzaj wolnego zawodu prawniczego, którego wykonywanie obejmuje udzielanie porad prawnych i występowanie przed sądami w imieniu mocodawcy. W dalszej części wywodu, dla jego uproszczenia, używane będzie określenie adwokaci.

państwowej, nadzoruje także organizacje i fundacje religijne.

Kompetencje nadzorcze w odniesieniu do obszaru CFT przysługują także ministrom odpowiedzialnym za poszczególne sektory gospodarki narodowej (przy czym występują tu oczywiście odrębności wynikające z krajowych zasad rozgraniczenia działów administracji rządowej). I tak saudyjski minister handlu sprawuje nadzór nad działalnością rewidentów²⁹⁰, brokerów nieruchomości i podmiotów zajmujących się obrotem metalami kamieniami szlachetnymi.²⁹¹ Rewidentów i handlarzy metali i kamieni szlachetnych nadzoruje także minister przemysłu w Bahrajnie. Takie same podmioty wraz z trustami i dostawcami usług korporacyjnych podlegają nadzorowi katarskiego ministra handlu i przemysłu. Kompetencje nadzorcze przysługują także kuwejckiemu ministrowi handlu i przemysłu w odniesieniu do pośredników handlu nieruchomościami, handlarzy metali i kamieni szlachetnych oraz rewidentów podczas gdy w ZEA minister gospodarki nadzoruje brokerów i pośredników handlu nieruchomościami, podmioty zajmujące się obrotem metalami kamieniami szlachetnymi, księgowych i rewidentów, a także dostawców usług korporacyjnych.

W Arabii Saudyjskiej i ZEA wyodrębnia się jako podmioty nadzorowane także odpowiednio organizacje pozarządowe i organizacje non profit, poddając je nadzorowi właściwych ministrów, tj. saudyjskiego ministra zasobów ludzkich i rozwoju społecznego oraz emirackiego ministra rozwoju społecznego.

3.1.4. Organy ochrony porządku publicznego, organy wymiaru sprawiedliwości i inne organy krajowych systemów CFT

Z uwagi na przyjęcie w analizowanych porządkach prawnych modelu walki ze zjawiskiem finansowania terroryzmu opartego o definicje i konstrukcje należące do domeny prawa karnego, istotną rolę w krajowych systemach CFT odgrywają organy ochrony porządku publicznego posiadające kompetencje i możliwości w zakresie ujawniania faktu zaistnienia odnośnych przestępstw i gromadzenia dowodów ich popełnienia przez konkretne osoby, jak również instytucje wymiaru sprawiedliwości obejmujące organy oskarżycielskie typu

²⁹⁰ W arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej funkcjonuje, wzorem brytyjskim, rozróżnienie pomiędzy dwoma zawodami związanymi ze świadczeniem usług księgowych, tj. księgowym świadczącym bieżące usługi związane z prowadzeniem ksiąg rachunkowych dla podmiotów prywatnych oraz księgowym certyfikowanym, uprawnionym do wykonywania rachunkowości publicznej ale także weryfikacji, jako biegły, prawidłowości zapisów księgowych. Dla uproszczenia wywodu, w dalszej jego części do nazwania księgowych certyfikowanych używane będzie określenie rewidentów.

²⁹¹ Ten szczególnie duży i uprzednio obserwowany w państwach regionu potencjał do wykorzystania w celu finansowania organizacji terrorystycznych. Por. D. Farah, *Al Qaeda and the gemstone trade* (w:) T.J. Biersteker, S.E. Eckert (red.), *Countering the Financing of Terrorism*, Abingdon/Nowy Jork 2008.

prokuratorskiego²⁹² oraz wydające wyroki sądy.

Wspólną cechą wszystkich krajowych modeli walki z finansowaniem terroryzmu jest przyznanie organom prokuratorskim centralnej roli w prowadzeniu postępowań karnych oraz pełnienie funkcji oskarżycielskiej przed sądem. Co do zasady czynności procesowe prowadzone są przez prokuratorów na podstawie przepisów krajowych ustaw regulujących procedury karne, z częściowymi jedynie modyfikacjami zawartymi w sektorowych ustawach AML/CFT. Do kompetencji organów prokuratorskich należy więc zarówno gromadzenie dowodów, ale także stosowanie środków przymusu, w tym w szczególności charakterystycznych dla omawianej materii narzędzi długoterminowej blokady transakcji i zamrożenia rachunków. Na podstawie ogólnych norm procesowych, realizację poszczególnych czynności procesowych prokurator może polecić funkcjonariuszom policji lub innych służb ochrony porządku publicznego, właściwym według norm kompetencyjnych do prowadzenia czynności dochodzeniowych w sprawach związanych z terroryzmem i jego finansowaniem. Zarazem pewnym wyjątkiem w tym zakresie jest z Arabia Saudyjska. Art. 4 Prawa o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania przyznaje bowiem generalną kompetencję do prowadzenia czynności śledczych w przedmiotowych sprawach Zarządowi Bezpieczeństwa Państwa, podczas gdy prokurator odpowiedzialny jest (oprócz oczywiście wniesienia i popierania oskarżenia przed sądem) przede wszystkim za wydawanie nakazów dotyczących stosowania środków zapobiegawczych oraz zezwalających na dokonanie lub zatwierdzających niektóre czynności procesowe. Prawo saudyjskie jest także unikatowe z uwagi na istnienie wyspecjalizowanego sądu orzekającego w sprawach o przestępstwa terrorystyczne, a więc także o finansowanie terroryzmu tj. Specjalnego Trybunału Karnego. W pozostałych czterech państwach sądami rozpoznającymi sprawy o przestępstwa finansowania terroryzmu są, co do zasady, sądy karne, właściwe miejscowo i instancyjnie na podstawie ogólnych przepisów procedury karnej, do których odnoszą się sektorowe ustawy AML/CFT. Pewnym wyjątkiem jest tu jedynie Dekret z mocą ustawy nr 4 z 2001 r. o zakazie i zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w Bahrajnie, który wprost wskazuje na kompetencję Wyższego Sądu Karnego do rozpoznawania przedmiotowych spraw. Należy jednak pamiętać, iż na mocy przepisów szczególnych, także w Kuwejcie i ZEA istnieją odrębności proceduralne w rozpoznawaniu spraw dotyczących bezpieczeństwa narodowego, w tym w zakresie właściwości rzeczowej wyspecjalizowanych organów sądowych. Nie jest

²⁹² Systemy konstytucyjne wszystkich opisywanych państw uznają urząd prokuratorski za część judykatury, wobec czego na potrzeby niniejszego opracowania będą one traktowane, obok sądów, jako organy wymiaru sprawiedliwości.

więc wykluczone, iż niektóre poważniejsze przypadki procedury finansowania terroryzmu będą sądzone w tym właśnie trybie.

Różnice występują także w odniesieniu do kwestii wykonywania czynności w zakresie międzynarodowej pomocy prawnej. W Katarze, Kuwejcie i ZEA zadania te leżą w obszarze kompetencji organów prokuratorskich. W Bahrajnie zaś za realizację zagranicznych wniosków o przeprowadzenie czynności procesowych odpowiada organ informacji finansowej (Narodowe Centrum Wywiadu Finansowego), który jedynie zwraca się, w razie potrzeby, do prokuratora o wydanie stosownego nakazu. Natomiast w Arabii Saudyjskiej istnieje, w ramach struktur ministerstwa spraw wewnętrznych, Stały Komitet ds. Międzynarodowej Pomocy Prawnej, będący krajowym organem centralnym obsługującym, we współpracy z właściwymi instytucjami miejscowymi, w tym prokuraturą, wszystkie zagraniczne wnioski o przeprowadzenie na terytorium Królestwa czynności na potrzeby postępowań sądowych i urzędowych.

Pozaprocessowe czynności kontrolne, inwigilacyjne i identyfikacyjne w odniesieniu do procedury finansowania terroryzmu, zwłaszcza w wymiarze transgranicznym są oczywiście prowadzone także przez krajowe instytucje typu wywiadowczego. Z uwagi jednak na niejawną charakter tych działań oraz ich poboczny, względem zasadniczego tematu niniejszego opracowania charakter, nie zostaną one poddane dogłębniejszej analizie.

3.2. Niepaństwowi uczestnicy krajowych systemów CFT²⁹³

W przeciwieństwie do opisanych na poprzednich stronach organów i instytucji publicznych biorących udział w systemie walki z finansowaniem terroryzmu, które można kategoryzować w oparciu o funkcję, jaką w systemie tym pełnią, stworzenie jednolitej, uniwersalnej typologii jego uczestników niepaństwowych jest zadaniem trudniejszym. Wynika to bowiem z faktu, iż stanowią oni szeroką, a zarazem wewnętrznie zróżnicowaną grupę osób i podmiotów, zaś ich jedyną wspólną cechą jest prowadzenie działalności, która ze swej natury lub przedmiotu rodzi możliwość wykorzystania jej w celu podejmowania działań mających na celu bezpośrednio lub pośrednio finansowanie terroryzmu, przy czym nie musi ona mieć każdorazowo charakteru gospodarczego lub komercyjnego.²⁹⁴ W praktyce legislacyjnej

²⁹³ Pod tą zbiorczą nazwą należy rozumieć zbiorczo tych uczestników krajowych systemów CFT, którzy nie są organami władz publicznych, a którzy w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, zarobkowej, publicznej lub charytatywnej zobligowani są, na podstawie przepisów prawa, do stosowania regulacji oraz przestrzegania procedur związanych z przeciwdziałaniem finansowaniu terroryzmu.

²⁹⁴ Polska Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U.2023.1124 t.j.) posługuje się zbiorczą kategorią instytucji obowiązanych, obejmującą wszystkich niepaństwowych uczestników krajowego systemu CFT, na których ciążyą m.in. obowiązki informacyjne

badanych państw występuje natomiast tendencja do kategoryzowania owych podmiotów w ramach podstawowych grup rodzajowych, przy czym podział oparty jest o zasadnicze ustalenie dotyczące obszaru wykonywanej działalności i obejmuje:

- instytucje finansowe (ang. Financial Institutions/FIs; ar. *Al-mu'assasāt al-māliyya*),
- wskazane podmioty i zawody świadczące usługi niefinansowe (ang. Designated Non-Financial Businesses and Professions/DNFBPs; ar. *Al-'a'māl wa-l-mihan ġayr al-māliyya al-muḥaddada*),

Powyższy podział nie ma jednak źródła w uregulowaniach prawnomiędzynarodowych²⁹⁵ i wywodzi się z metodologii przyjętej przez FATF na potrzeby opracowywanych rekomendacji w zakresie AML/CFT oraz ewaluacji implementujących je krajowych rozwiązań prawno-instytucjonalnych.²⁹⁶ Znajduje jednak bezpośrednie zastosowanie zarówno w treści krajowych aktów prawnych rangi ustawowej, jak i wydawanych na podstawie ich przepisów aktów wykonawczych oraz dokumentów nienormatywnych (zaleceń i rekomendacji).²⁹⁷ Ustawodawstwa krajowe (z wyjątkiem Bahrajnu) dokonały bowiem bezpośredniego przeniesienia do swojej treści typologii podmiotów należących do powyższych kategorii.²⁹⁸

Zgodnie z tym katalogiem instytucją finansową jest każda osoba (fizyczna lub prawna), która w ramach prowadzonej działalności gospodarczej wykonuje w imieniu lub na rzecz swojego klienta jedną lub kilka usług związanych z obrotem środkami pieniężnymi. Pośród typowych przykładów takich działań wymienia się przede wszystkim przyjmowanie depozytów i udzielanie pożyczek lub finansowanie inwestycji, jak również wykonywanie przelewów wartości majątkowych, wydawanie i obsługa instrumentów płatniczych czy też obrót

i ostrożnościowe. Prawo opisywanych państw arabskich (z częściowym wyjątkiem w Bahrajnie) nie używa jednak tego rodzaju zunifikowanej systematyki, w związku z czym stosowane w niniejszym opracowaniu przytoczone określenie właściwe ustawie polskiej nie ma umocowania legislacyjnego, a służy jedynie uczynieniu wywodu bardziej przejrzystym dla czytelnika.

²⁹⁵ Międzynarodowa Konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu nie zawiera jednolitej definicji legalnej, a jedynie wymienia w swojej treści (art. 18 ust. 1 lit. b) *instytucje finansowe i przedstawicieli innych zawodów biorący udział w przeprowadzaniu transakcji finansowych*. Także Arabska Konwencja o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w art. 1 ust. 6 zawiera wyłącznie ogólną definicję instytucji finansowych i niefinansowych, rozumianych jako wszelkie instytucji wykonujących jeden lub kilka rodzajów działalności finansowej, handlowej i gospodarczej lub jakiegokolwiek innej podobnej działalności (...).

²⁹⁶ Por. *General Glossary* (w:) FATF (2012-2023), *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*, Paryż 2023.

²⁹⁷ Wyjątek od tej reguły do pewnego stopnia stanowi Bahrajn, gdzie dekret ustawodawczy AML/CFT używa, podobnie jak wzmiankowana ustawa polska, wspólnej, ogólnej kategorii instytucji. Niemniej jednak inne dokumenty urzędowe, w tym m.in. krajowa ocena ryzyka, czynią rozróżnienie pomiędzy ww. kategoriami uczestników systemu CFT.

²⁹⁸ Dostosowując je wszak do panujących w nich realiów społeczno-gospodarczych – w żadnym z praw krajowych nie wspomina się bowiem o kasynach gry, które w rekomendacjach FATF wymienia się pośród DNFBPs, a których działanie nie jest dozwolone z uwagi na regulacje wywodzące się z klasycznego prawa islamu.

instrumentami rynku pieniężnego, walutami obcymi, papierami dłużnymi, zbywalnymi papierami wartościowymi i instrumentami pochodnymi oraz kontraktami terminowymi na towary, a także cały szereg innego rodzaju usług finansowych, w tym związanych z zarządem cudzym majątkiem oraz świadczeniem pośrednictwa transakcyjnego.

Wskazane podmioty i zawody świadczące usługi niefinansowe obejmują natomiast rozległą grupę profesji i branż, których przedmiotem działania nie są bezpośrednio wartości kapitałowe, ale które jednak, ze względu na swoją charakterystykę i sposób prowadzenia działalności, stwarzają ryzyko wykorzystania ich w procederze prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Mowa tu przede wszystkim o podmiotach trudniących się profesjonalnym obrotem składnikami majątkowymi, atrakcyjnymi z punktu widzenia potencjalnych prób ukrycia źródła lub beneficjenta kapitału, a więc nieruchomościami oraz metalami i kamieniami szlachetnymi²⁹⁹, ale także o profesjonalistach działających w branżach okołoprawniczych (adwokatów i innych prawników oraz księgowych) lub świadczących usługi korporacyjne i powiernicze, w tym zwłaszcza w zakresie czynności związanych z tworzeniem i rejestracją spółek prawa handlowego oraz pełnieniem w nich funkcji udziałowca nominalnego.³⁰⁰

Jakkolwiek przy tym powyższe definicje, uzupełnione o szczegółowe, kazuistyczne niekiedy wyliczenia konkretnych typów działalności, z drobnymi tylko różnicami redakcyjnymi wynikającymi z nieco odmiennych konwencji syntaktyczno-leksykalnych prawniczego języka arabskiego w poszczególnych krajach, są przedmiotowo tożsame, to jednak różny jest techniczny sposób transpozycji ich do krajowych porządków prawnych. Najczytelniejsza jest w tym zakresie regulacja kuwejcka, która umieszcza ww. wyliczenia pośród definicji legalnych w treści ustawy AML/CFT. Tożsame wykazy podmiotowe w ramach kategorii instytucji finansowych oraz DNFBPs można odnaleźć również w prawie Kataru i Zjednoczonych Emiratów Arabskich, przy czym w przypadku tych państw zawarte zostały one, w części lub w całości, w przepisach wykonawczych, podczas gdy na poziomie ustawowym poprzestano bądź to na bardzo ogólnej, ramowej ich definicji, bądź też wyłącznie na odesłaniu do rzeczonych regulacji wykonawczych. Ustawodawca katarski jako jedyny przyjął rozwiązanie mieszane, zawierając katalog wskazanych podmiotów i zawodów

²⁹⁹ W przypadku metali i kamieni szlachetnych poszczególne kraje ustają jednak na ogół indywidualnie własne progi kwotowe dla transakcji, których osiągnięcie wiąże się z obowiązkiem wdrożenia procedur ostrożnościowych i informacyjnych.

³⁰⁰ Jest to nieznaną prawu polskiemu konstrukcja prawna, oparta na powierzeniu udziałów lub akcji spółki powiernikowi, który z taką chwilą staje się formalnym współnikiem spółki, ujawnionym w rejestrze publicznym danego kraju, działając przy tym w zgodzie z instrukcjami swojego mocodawcy. Pozwala to na ukrycie w rejestrach urzędowych tożsamości beneficjenta rzeczywistego tych udziałów.

świadczących usługi niefinansowe w treści definicji legalnych, odsyłając jednocześnie w kwestii rozumienia pojęcia instytucji finansowych do przepisów wykonawczych. W przypadku zaś ZEA oba katalogi zawarte zostały w treści przepisów wykonawczych, podobnie jak ma to miejsce w Arabii Saudyjskiej. Co jednak istotne, w przypadku tego kraju spośród DNFBPs nie uwzględniono wyodrębnionych w typologii FATF dostawców usług powierniczych.³⁰¹ Wynika to zaś z faktu, iż prawo cywilne i gospodarcze w Arabii Saudyjskiej w dużo większym stopniu, niż to ma miejsce w sąsiednich państwach, oparte jest o konstrukcje klasycznego prawa islamu, które zawiera swoiste rozwiązania funkcjonalnie odpowiadające stosunkom powierniczym znanym z systemów prawa świeckiego.³⁰²

Odmienne podejście do ustalenia katalogu instytucji obowiązanych w ramach krajowego systemu CFT odnaleźć można natomiast w prawie Bahrajnu. Dekret ustawodawczy nr 4 z 2001 roku posługuje się bowiem jedynie pojęciem instytucji, rozumianej jako osobę fizyczną lub prawną, do której stosuje się prawo tego państwa, i która w ramach swojej działalności gospodarczej lub zawodowej wykonuje przynajmniej jeden rodzaj czynności wymienionych w załączniku do dekretu lub wydanych na jego podstawie regulacjach wykonawczych. Rzeczony załącznik obejmuje natomiast praktycznie wszystkie profesje i rodzaje działalności klasyfikowane w innych aktach prawnych odpowiednio w grupach instytucji finansowych oraz wskazanych podmiotów i zawodów świadczących usługi niefinansowe. Pomimo więc odmiennej od wzorców FATF systematyki, zakres podmiotowy niepaństwowych uczestników krajowego systemu CFT w Bahrajnie pokrywa się w dużej mierze z pozostałymi państwami regionu. Co więcej, mówi się tu o działalności niektórych grup zawodowych sensu largo, a więc bez ograniczenia do konkretnych rodzajów czynności prawnych i faktycznych. Kwestie te są natomiast precyzowane w ramach sektorowych, wykonawczych decyzji ministerialnych, w wyniku czego w istocie omawiany podmiotowo-przedmiotowy katalog instytucji obowiązanych na potrzeby walki z finansowaniem terroryzmu w Bahrajnie nie odbiega od tego zawartego w rekomendacjach FATF oraz obecnych w prawodawstwie pozostałych państw regionu.

Ustawodawstwa Kataru, Arabii Saudyjskiej i ZEA wyodrębniają także wprost, jako kategorię uczestników systemu CFT organizacje non-profit (ang. Non-Profit Organisations/NPOs, ar. *Al-munazzama/Al-ġama'iyya ġayr al-hādifa li-r-ribḥ*), zrównując je

³⁰¹ Usługi korporacyjne są zaś częściowo ujęte wspólnie wraz z usługami świadczonymi przez prawników, rewidentów i innych profesjonalistów.

³⁰² Por. H. Al-Mehdar, *Waqfs vs. Trusts in Saudi Arabia* [online:] <https://www.linkedin.com/pulse/waqf-vs-trusts-saudi-arabia-hammad-al-mehdar> (dostęp: 31.8.2023).

w obowiązkach w zakresie CFT z dwoma pozostałymi kategoriami. Nie oznacza to jednak, iż w przypadku Bahrajnu i Kuwejt podmioty tego typu są wyłączone z systemu przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu. Odnośne przepisy znajdują bowiem odpowiednie zastosowanie do ich działalności, co jednak wynika z unormowań wykonawczych lub sektorowych, regulujących tworzenie lub działalność tych podmiotów.³⁰³

4. Wnioski

Analiza ogólnego zakresu regulacji z zakresu przeciwdziałania finansowania terroryzmu oraz przytoczonych definicji legalnych prowadzi do wniosku, iż pomimo rozbieżności w technice legislacyjnej, badane systemy prawne wykazują w tym obszarze wysoki stopień podobieństwa. Przede wszystkim należy bowiem zauważyć, iż wszystkie ustawodawstwa rzeczywiście obejmują swym zakresem regulacji problematykę CFT. Przedmiot regulacji odpowiada więc wskazaniom zawartym w tytułach analizowanych aktów normatywnych.

Porównanie zakresu pojęciowego finansowania terroryzmu w poszczególnych aktach normatywnych wskazuje na istnienie pewnych różnic w sposobie rozumienia tego proceduru w poszczególnych systemach prawnych. Sprowadzają się one bądź do uznawania finansowania terroryzmu jako przejawu lub jednego z rodzajów działalności terrorystycznej sensu stricto, jak ma to miejsce w przypadku Arabii Saudyjskiej i do pewnego stopnia także w Zjednoczonych Emiratach Arabskich, lub też przyznania mu charakteru zjawiska częściowo odrębnego od samego terroryzmu, przy czym nawet wówczas akcentowany jest ścisły związek funkcjonalny obu rodzajów działalności. Potwierdzeniem tego jest fakt, iż wszystkie analizowane porządki prawne posługują się równoległymi definicjami legalnymi aktu lub przestępstwa terrorystycznego a także terrorysty i organizacji terrorystycznej. Definicje te, pomimo rozbieżności redakcyjnych w ich oryginalnym, arabskim brzmieniu stanowią transpozycję do prawa krajowego rozumienia tych terminów funkcjonujących na gruncie wytycznych FATF. W zależności od państwa zawarte są one w podstawowej ustawie AML/CFT (Kuwejt, Arabia

³⁰³ Należy však zauważyć, iż istnienie i funkcjonowanie organizacji typu non-profit jest w arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej objęte wysoce restrykcyjną polityką reglamentacyjną, idącą w parze z generalnymi ograniczeniami prawnymi w zorganizowanym zbieraniu środków finansowych przez instytucje pozarządowe. W praktyce działalność NPOs sprowadza się bądź to do działalności kulturalno-artystycznej bądź też religijno-dobroczynnej, przy czym w tym drugim obszarze obowiązuje ściśle koncesjonowanie i nadzór państwowy nad dysponowaniem zgromadzonymi środkami, a to z uwagi na fakt, iż w przeszłości były one wielokrotnie wykorzystywane do nielegalnego transferowania pieniędzy w tym na potrzeby działalności organizacji terrorystycznych. Por. G. Feiler, *The Globalization of Terror Funding*, „Mideast Security and Policy Studies” no. 74, Begin-Sadat Center for Strategic Studies, Izrael 2007; J.D.G. Waszak, *The Obstacles to Suppressing Radical Islamic Terrorist Financing* w: „Case Western Reserve Journal of International Law” vol. 36, issue 2, Cleveland 2004.

Saudyjska), lub też stosuje się odwołania do rozumienia pojęć określonych przepisami innych aktów rangi ustawowej (Bahrajn, ZEA, Katar). W przypadku ostatniego państwa dochodzi zarazem do spiętrzenia tych definicji i wzajemnego odsyłania między nimi. Nie skutkuje to wprowadzie lukami legislacyjnymi, ale wpływa niekorzystnie na odkodowywanie intencji ustawodawcy i zakresu regulacji.

We wszystkich badanych aktach normatywnych proceder finansowania terroryzmu jest definiowany jako przestępstwo, a więc przy użyciu metodologii i terminologii właściwej dla prawa karnego, przy czym przyjmuje to różne formy. Niektóre ustawodawstwa, jak np. saudyjskie, posługują się formułą typowej definicji legalnej, a więc opisowego wskazania rozumienia danego terminu na potrzeby danego aktu normatywnego w początkowej jego części. Inne, jak np. katarskie czy kuwejskie umiejscawiają tą definicję w ramach wyodrębnionej jednostki redakcyjnej, będącej w istocie dyspozycją normy karnej zawierającą opis znamion penalizowanego czynu, do której następnie odwołują się dalsze przepisy mówiące o sankcjach za jego popełnienie. Natomiast prawa Bahrajnu i Zjednoczonych Emiratów Arabskich rezygnują zupełnie z odrębnego definiowania zjawiska finansowania terroryzmu i poprzestają na określeniu jego rozumienia przez pryzmat opisu znamion czynu zabronionego, zawartych w jednolitych przepisach karnych.

Niezależnie jednak od powyższych odmienności w technicznym sposobie regulacji, jak również pomimo częściowych różnic w warstwie językowej, należy stwierdzić, iż wszystkie badane systemy są zasadniczo zgodne co do określenia rodzajów czynności wykonawczych i działań należących do kategorii finansowania terroryzmu. Sprowadza się ono bowiem zawsze do przekazywania lub gromadzenia składników majątkowych, które mają być przeznaczone zarówno bezpośrednio na przeprowadzenie aktów terrorystycznych, ale także na wszelkiego rodzaju inną działalność czy funkcjonowanie osób lub organizacji, które działalność o takim charakterze prowadzą. Tak szerokie pojmowanie finansowania terroryzmu wynika z uwzględnienia przez prawodawców faktu, iż w ramach działalności terrorystycznej jedynie część zasobów przeznaczana jest bezpośrednio na przeprowadzanie zamachów lub innych działań o charakterze siłowym. W istocie bowiem to aktywności poboczne i logistyczne, takie jak rekrutacja, szkolenie, działalność propagandowa, ale także i wsparcie materialne dla rodzin zabitych lub schwytanych terrorystów generują duży procent ogólnych kosztów funkcjonowania ugrupowań terrorystycznych. Mając to na uwadze, wspomniany szeroki zakres rozumienia finansowania terroryzmu w badanych porządkach prawnych należy ocenić

pozytywnie.³⁰⁴ Osobną kwestią jest natomiast rozumienie – w ramach tych systemów – zakresu rzeczowej działalności terrorystycznej, co z uwagi na funkcjonalne powiązanie obu zjawisk, może mieć istotny wpływ na praktykę stosowania przedmiotowych regulacji przez sądy i organy ochrony porządku publicznego. W tym miejscu należy więc zwrócić uwagę na istotne rozbieżności pomiędzy poszczególnymi państwami, a dotyczącymi potencjału wykorzystania prawnej konstrukcji terroryzmu lub przestępstwa terrorystycznego do walki z opozycją polityczną oraz innymi przejawami nieakceptowalnych przez władze ruchów społecznych. Największe zastrzeżenia budzi tu model saudyjski, który zarówno za sprawą zarówno wyjątkowo pojemnych semantycznie kategorii ogólnych jak zakłócenie porządku publicznego, godzenia w bezpieczeństwo narodowe i stabilność państwa oraz wystawienie na zagrożenie jedność narodową, ale także rozwiązań szczególnych, uznających za przestępstwo terrorystyczne niektórych przejawów krytyki monarchii, tworzy niepokojący potencjał nadużywania przez władzę tych regulacji, a pośrednio także przepisów ukierunkowanych na zwalczanie finansowania terroryzmu, do eliminowania aktywistów domagających się reform politycznych i społecznych. Do podobnych konstrukcji (zakłócenie porządku publicznego, spowodowanie zagrożenia dla spokoju wewnętrznego i bezpieczeństwa Królestwa, naruszenie jedności narodowej) sięgnęły także przy definiowaniu przestępstwa terrorystycznego władze Bahrajnu.

Niezależnie jednak od powyższych uwag, stwierdzić należy, iż w ramach typowego i powszechnie niekwestionowanego rozumienia aktywności terrorystycznej, pojmowanej jako szerokie spektrum działań polegających na stosowaniu przemocy w celu zastraszenia społeczeństwa lub wywarcia wpływu na organy władzy publicznej, opisywane przepisy obejmują ją wystarczająco precyzyjnie, a zarazem kompleksowo i obszernie, nie pozostawiając przy tym luk interpretacyjnych pozwalających na uniknięcie odpowiedzialności karnej przez osoby faktycznie ją podejmującą. W tym ujęciu także zakres czynności wykonawczych kwalifikowanych jako finansowanie terroryzmu jawi się w każdym przypadku jako kompletny, wyczerpujący i niepozostawiający poza zakresem regulacji jakichkolwiek możliwych do wyobrażenia (i realnego wdrożenia) działań ukierunkowanych na ekonomiczne, sensu largo, wsparcie osób i zrzeszeń prowadzących lub zamierzających podjąć działalność o charakterze terrorystycznym.³⁰⁵ Wpływ na to ma, obok wyczerpującego określenia rodzajów czynności

³⁰⁴ Stanowi ono także formę realizacji zalecenia nr 5 sformułowanego w ramach rekomendacji FATF, gdzie podkreślono konieczność zagwarantowania przez prawodawców krajowych szerokiego zakresu penalizacji zjawiska finansowania terroryzmu, obejmującej także przekazywanie środków terrorystom i ich ugrupowaniom bez związku z konkretnymi aktami terrorystycznymi.

³⁰⁵ Przyjęty model karnoprawny rodzi jednak także inne konsekwencje praktyczne, gdyż poprzez stosowanie

wykonawczych kwalifikowanych jako finansowanie terroryzmu, także wystarczająco szerokie zdefiniowanie przedmiotów owych czynności. Również w tym zakresie badane ustawodawstwa wykazują pełną zgodność. Pomimo bowiem różnego stopnia szczegółowości dodatkowego kazuistycznego wyliczenia przykładów składników majątkowych, które mogą służyć do materialnego wsparcia działalności terrorystycznej, analizowane ustawy, przede wszystkim za sprawą powtarzającego się odwołania do kategorii ogólnych i rodzajowych, wskazują, iż intencją ich twórców było objęcie zakresem regulacji wszelkich możliwych rzeczy i instrumentów mających wartość ekonomiczną lub umożliwiających uzyskanie bezpośredniego lub pośredniego przysporzenia po stronie beneficjenta. Jest to zarazem zgodne z metodologią przyjętą w rekomendacjach FATF, która także zakłada definiowanie składników majątkowych w sposób możliwie szeroki i ogólny, zaś wszelkie wyliczenia przykładowe pełnią funkcję pomocniczą i nie mają charakteru enumeratywnego. Na szczególne uznanie zasługuje jednak także uwzględnienie w treści odnośnych regulacji problematyki środków związanych z rozwojem nowych technologii, w tym zwłaszcza aktywów cyfrowych. Jakkolwiek bowiem zdecydowanie najdalej posunięta jest w tym zakresie ustawa emiracka, to zarazem wszystkie badane akty prawne przynajmniej częściowo odnoszą się do owych nowych nośników wartości ekonomicznej, co świadczy o podążaniu przez prawodawców z duchem czasu i dostosowywaniu kształtu regulacji do wymagań i wyzwań zmieniającego się świata.

Należy także zauważyć, iż wszystkie analizowane regulacje dokonują funkcjonalnego połączenia obszarów AML i CFT, a to poprzez uznanie, iż finansowanie terroryzmu jest przestępstwem pierwotnym, zaś pochodzące z niego korzyści mogą być przedmiotem procedury prania pieniędzy.³⁰⁶ Cztery ustawy czynią to wprost. Wyjątkiem w tym zakresie jest saudyjskie Prawo o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania, co jest konsekwencją formalnego rozdzielenia w tym państwie obszarów AML i CFT pomiędzy dwa odrębne akty ustawowe. Równocześnie jednak zdefiniowanie finansowania terroryzmu jako będącego w każdym przypadku, z samej swojej natury, przestępstwem, sprawia automatycznie, że pochodzące z jego dokonania składniki objęte są definicją korzyści w rozumieniu Prawa o zwalczaniu prania pieniędzy. Unikatowym w skali regionu jest natomiast rozwiązanie przyjęte przez prawodawcę w Zjednoczonych Emiratach Arabskich, zgodnie z którym

pojemnych i nieostrych kategorii ogólnych może doprowadzić do obejmowania zarzutem o finansowanie terroryzmu także czynności, które faktycznie doprowadzają do przysporzenia majątkowego po stronie jednostek podejmujących wprowadzić taką działalność, która jednak pozostaje bez jakiegokolwiek związku z rzeczonymi składnikami majątkowymi. Problem ten zostanie jednak szerzej poruszony w części poświęconej omówieniu materialnoprawnych przepisów karnych

³⁰⁶ Co także stanowi bezpośrednią realizację rekomendacji nr 5 wytycznych FATF.

świadomy proceder prania środków przeznaczonych na potrzeby działalności terrorystycznej lub należących do osób takową działalnością się trudniących jest równocześnie uważany za finansowanie terroryzmu. Regulacja ta jest wymierzona w podmioty wtórnie zaangażowane w obrót środkami służącymi finansowaniu przedsięwzięć o charakterze terrorystycznym, które jakkolwiek same nie są wprawdzie źródłem pochodzenia tych środków, to jednak, z uwagi na podejmowane czynności lub świadczone usługi, umożliwiają ich beneficjentom wykorzystanie ich zgodnie z przestępczym zamiarem. W tym ujęciu pranie pieniędzy przybiera więc niejako formę pomocy do finansowania terroryzmu, albo raczej pomocy do terroryzmu jako takiego. Wydaje się jednak, iż z uwagi na doniosłość społeczną tych problemów, jak również z racji dużego potencjału wykorzystania zaplecza krajowej infrastruktury rynku usług finansowych, prawodawca zdecydował się na surowsze potraktowanie tych szczególnych przypadków prania pieniędzy. Ten kierunek regulacji jawi się jako słuszny i może stanowić w przyszłości asumpt do zmian legislacyjnych w pozostałych opisywanych porządkach prawnych.

Także porównanie instytucjonalnych rozwiązań przyjętych przez prawodawców opisywanych państw w zakresie organizacji krajowych systemów CFT oraz zakresu podmiotowego stosowania odnośnych regulacji prowadzi do wniosku o dużym stopniu ich podobieństwa i wzajemnej kompatybilności. Najbardziej zuniformowana jest przy tym kwestia ustalenia typologii niepaństwowych uczestników systemu CFT. Jest ona bowiem (pomimo sygnalizowanych różnic w technicznym sposobie ich wymienienia w treści właściwych aktów prawnych) jakościowo tożsama we wszystkich analizowanych porządkach prawnych, a także odpowiada wytycznym FATF. Jest to zarazem najistotniejszy aspekt przeprowadzonej w tym rozdziale statycznej oceny i porównania krajowych modeli CFT, a to z uwagi na fakt, iż to właśnie ustalenie kręgu podmiotów obowiązanych do przestrzegania procedur w zakresie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu określa granice całego systemu i decyduje, jakiego rodzaju aktywności i działania objęte będą w jego ramach stosownymi obostrzeniami i wymaganiami. W tym ujęciu instytucjonalne i funkcjonalne rozwiązania w zakresie analizy finansowej oraz nadzoru są niejako wtórne i służą zagwarantowaniu możliwości sprawowania przez państwo efektywnej kontroli nad owymi szczególnymi obszarami gospodarki, które mają potencjał do wykorzystania ich w procederze finansowania terroryzmu. Przyjęty we wszystkich ustawodawcach katalog podmiotów obowiązanych gwarantuje zaś, przynajmniej w wymiarze ramowym i teoretycznym, że żaden z ww. sektorów podwyższonego ryzyka nie pozostanie niekontrolowany, jak również że nie wystąpią różnice definicyjne utrudniające lub wręcz uniemożliwiające efektywne gromadzenie i wymianę informacji oraz współpracę operacyjną i procesową w wymiarze międzynarodowym. Ten ostatni aspekt jest zaś szczególnie istotny,

a to z uwagi na powszechną transgraniczność procederu finansowania terroryzmu, jak również na pogłębioną integrację ekonomiczną, polityczną i społeczną arabskich państw regionu Zatoki Perskiej, która sprzyja m.in. uproszczeniu i umiędzynarodowieniu przepływu między nimi pieniędzy i innych składników majątkowych.

Różnice pomiędzy krajowymi systemami CFT są natomiast bardziej widoczne przy porównaniu modeli instytucjonalnych oraz funkcjonujących w ich ramach poszczególnych państwowych organów realizujących zadania w zakresie zwalczania finansowania terroryzmu. Na poziomie najbardziej ogólnym modele te są do siebie bardzo zbliżone, szczególnie w zakresie występowania zasadniczej triady instytucjonalnej obejmującej:

- organ kolegialny o charakterze politycznym powołany do opracowywania oceny ryzyka oraz ustalania kierunków i założeń krajowej polityki walki z finansowaniem terroryzmu,
- organ informacji finansowej o charakterze eksperckim, odpowiedzialny za gromadzenie i analizę danych o transakcjach i zdarzeniach gospodarczych mogących mieć związek z procederem finansowania terroryzmu,
- organy nadzoru o różnej pozycji ustrojowej, które z uwagi na swój podstawowy zakres kompetencji kontrolują przestrzeganie przepisów CFT i należyte stosowanie przewidzianych nimi procedur przez poddane ich władztwu podmioty obowiązane tj. niepaństwowych uczestników systemu.

Oprócz powyższych organów w działanie krajowych systemów CFT zaangażowane są także, w różnym stopniu, inne instytucje państwowe, przy czym szczególną rolę pełnią tu organy ochrony porządku publicznego i władzy sądowniczej, które odpowiadają za prowadzenie postępowań karnych wobec osób dopuszczających się działań noszących znamiona przestępstwa finansowania terroryzmu, jak również za stosowanie środków mających na celu możliwie jak najszersze zabezpieczenie składników majątkowych i niedopuszczenie do ich faktycznego przekazania lub wykorzystania przez terrorystów.

Dokładniejsza analiza zakresu kompetencji poszczególnych organów ujawnia natomiast odmienności, które w mniejszym bądź większym stopniu różnią poszczególne modele krajowe. Najmniej występuje ich w odniesieniu do instytucji określających kierunki polityk CFT i opracowujących oceny ryzyka. Są to bowiem ciała niewyposażone w kompetencje władcze względem innych organów państwa i podmiotów prywatnych, w skład których wchodzi przedstawiciele najważniejszych urzędów centralnych i innych organów państwowych, których działalność dotyczy, w mniejszym bądź większym stopniu problemu finansowania terroryzmu. Tryb ich powoływania może się wprawdzie różnić pomiędzy poszczególnymi krajami, jednak jest to konsekwencją uwarunkowań wynikających z założeń systemów politycznych i nie ma

w istocie faktycznego wpływu na działalność i zakres uprawnień odnośnych organów.

Podobnie ma się kwestia organów nadzorczych, których wskazanie oraz określenie zakresu sprawowanej superwizji są podyktowane przyjętymi w poszczególnych krajach rozwiązaniami ustrojowymi. Co do zasady wyróżnić można tu trzy generalne grupy, z wyraźnie dominującą rolą banków centralnych jako typowych organów nadzorujących instytucje typu finansowego, wspieranych także przez wyspecjalizowane urzędy nadzorujące obrót giełdowy i instrumentami finansowymi. Nieco bardziej zróżnicowana jest natomiast struktura nadzoru nad wskazanymi podmiotami i zawodami świadczącymi usługi niefinansowe. Kompetencje w tym zakresie przyznawane są bowiem w różnych proporcjach i konfiguracjach bądź to ministrom, bądź też wyspecjalizowanym sektorowym organom regulacyjnym. Jedyny wyjątek od tej reguły stanowi zaś przyznanie uprawnień nadzorczych w ramach systemu CFT nad adwokatami kuwejckiemu samorządowi zawodowemu.³⁰⁷

Widoczne różnice występują także w kwestii przyjętego przez poszczególne ustawodawstwa modelu funkcjonowania krajowych organów informacji finansowej. We wszystkich omawianych państwach, krajowa FIU, niezależnie od jej nazwy, pełni w pierwszej kolejności funkcję centrum gromadzenia i analizy raportów o podejrzanym transakcjach oraz innych informacji dotyczących m.in. przypadków finansowania terroryzmu.³⁰⁸ Tym niemniej zróżnicowanie w zakresie umiejscowienia tej instytucji w strukturze organów państwa może w praktyce wpływać na skuteczność jej funkcjonowania, zarówno w wymiarze krajowym, jak i w ramach współpracy z siostrzanymi zagranicznymi jednostkami partnerskimi. Dotyczy to zwłaszcza FIU w Arabii Saudyjskiej i Bahrajnie, które będąc organami informacji typu policyjnego, a więc funkcjonując w podległej ministrom spraw wewnętrznych strukturze służb ochrony porządku publicznego, mogą być zmuszone do podporządkowania się rządzącym nimi zasadom hierarchicznej podległości i pragmatykom służbowym, co w rezultacie może wpływać na ich niezależność.³⁰⁹

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, iż modele instytucjonalne w zakresie przeciwdziałania finansowania terroryzmu w systemach prawnych arabskich państw regionu Zatoki Perskiej są w dużej mierze zorganizowane z zachowaniem tożsamyh wzorców

³⁰⁷ Jest to wszak rozwiązanie dopuszczalne wg rekomendacji FATF, z tym jednak zastrzeżeniem, iż taki organ będzie miał prawne i faktyczne możliwości skutecznego wyegzekwowania od swoich członków przestrzegania zasad CFT (rekomendacja nr 28 lit. b).

³⁰⁸ Co stanowi realizację zasadniczej części rekomendacji nr 29 FATF.

³⁰⁹ Nota interpretacyjna do rekomendacji nr 29 FATF w pkt E podkreśla bowiem konieczność takiego zorganizowania krajowego organu informacji finansowej, które zapewni mu niezależność operacyjną i pełną samodzielność decyzyjną odnośnie pozyskiwania, selekcji i opracowywania danych, a także przekazania lub odstąpienia od przekazania ich innym organom władzy publicznej.

i schematów, zarówno w odniesieniu do tworzących je organów władz publicznych (z zastrzeżeniem ww. kwestii modelu organizacyjnego FIU), jak i uczestników niepaństwowych będących podmiotami obowiązany. W zdecydowanej mierze wynika to z sukcesywnego implementowania do krajowych ustawodawstw rozwiązań i typologii sformułowanych w ramach rekomendacji FATF. Nie bez znaczenia jest również fakt, iż państwa te, pomimo oczywistych różnic w kwestiach przyjętych systemów politycznych, należą do tego samego kręgu tradycji prawno-ustrojowej, a także prowadzą ożywioną współpracę w wymiarze regionalnym, co pozwala na koordynację implementacji poszczególnych rozwiązań w ramach systemów CFT dla zapewnienia w tym obszarze możliwie dużej kompatybilności i interoperacyjności. Pozwala to na uznanie, iż na płaszczyźnie organizacyjno-instytucjonalnej (tj. w wymiarze oceny statycznej) regulacje dotyczące przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu w opisywanych porządkach prawnych są na tyle podobne, że można mówić o regionalnym trendzie prawodawczym, co stanowi częściowe potwierdzenie zasadniczej hipotezy badawczej niniejszej pracy.

Rozdział IV. Szczegółowe rozwiązania w zakresie przeciwdziałania i zwalczania finansowania terroryzmu w systemach prawnych arabskich państw regionu Zatoki Perskiej

1. Uwagi wstępne

Jak wykazano w poprzednich rozdziałach, przeciwdziałanie i zwalczanie finansowania terroryzmu to obszar działań angażujący wiele osób i podmiotów, zarówno o charakterze państwowym, a więc wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej, jak i pozapaństwowych³¹⁰ uczestników obrotu gospodarczego, którzy jednak z racji przedmiotu lub skali prowadzonej działalności objęci są szczególnymi obowiązkami oraz nadzorem w zakresie zarówno wyboru partnerów i kontrahentów, jak i przejrzystości dokonywanych czynności i operacji. Konsekwencją tej różnorodności jest także oczywiście duża odmienność w kwestii stopnia i charakteru udziału poszczególnych uczestników systemu CFT, jak również w zakresie ich uprawnień i obowiązków.

Celem niniejszego rozdziału jest identyfikacja zasadniczych obszarów oraz szczegółowych działań podejmowanych w ich ramach przez poszczególne osoby i podmioty zaangażowane na podstawie przepisów krajowych w mechanizmy przeciwdziałania i walki z procederem finansowania terroryzmu, jak również porównanie ich pod kątem udzielenia odpowiedzi na podstawowe pytanie badawcze niniejszej pracy, a to czy przyjęte w poszczególnych modelach krajowych rozwiązania są na tyle podobne, że możliwym jest z jednej strony mówienie o regionalnym wzorcu lub trendzie legislacyjnym, z drugiej zaś, że w obliczu postępującej integracji społeczno-gospodarczej arabskich państw regionu Zatoki Perskiej, są one w równym stopniu zabezpieczone przed występowaniem zjawiska finansowania terroryzmu oraz zagrożeniami z nim związanymi.

Dla zachowania porządku redakcyjnego oraz dla przejrzystości wywodu należy w tym miejscu poczynić pewne uwagi natury metodologicznej, dotyczące przyjętej na potrzeby

³¹⁰ Pojęcia „pozapaństwowy” nie należy jednak utożsamiać z pojęciem „prywatny” w jego powszechnym rozumieniu, jako stanowiący własność osób lub podmiotów innych niż państwo lub jego organy i instytucje. Chodzi tu bowiem o wszystkie podmioty, które są zaangażowane w działanie systemu CFT, nie realizując jednak w jego ramach funkcji związanych z wykonywaniem władzy publicznej. Jest to o tyle istotne, że w realiach opisywanego regionu, pomimo daleko idącego urynkowienia gospodarki i poddania jej prywatnoprawnemu reżimowi prawa handlowego, kapitał publiczny ma wciąż znaczący udział w szeregu branż i obszarów aktywności gospodarczej, w tym zwłaszcza tych o znaczeniu strategicznym. W konsekwencji większość dużych, istotnych z punktu widzenia krajowych gospodarek podmiotów, pomimo działania w formie spółek prawa handlowego, pozostaje w istocie swego rodzaju ekspozyturami władz centralnych, które obok generowania zysku pełnią także istotną funkcję dla realizacji celów politycznych w stosunkach międzynarodowych.

niniejszego rozdziału systematyki opisu zakładającej kategoryzację poszczególnych mechanizmów i rozwiązań proceduralnych w ramach dwóch zasadniczych obszarów, tj. obszaru działań administracyjno-kontrolnych oraz obszaru działań dochodzeniowo-śledczych.

Obszar pierwszy obejmuje ogół działań podejmowanych przez uczestników krajowych systemów CFT w celu zdefiniowania, identyfikacji i antycypowania przejawów finansowania terroryzmu oraz związanych z nimi zagrożeń, zarówno z punktu widzenia bezpieczeństwa powszechnego, jak i funkcjonowania poszczególnych sektorów systemów finansowych, w tym również niemające charakteru penalnego środki władcze, wykorzystywane w celu bezpośredniej, doraźnej reakcji na stwierdzone ryzyka lub nieprawidłowości. Z uwagi na duże zróżnicowanie oraz specyfikę poszczególnych typów działań, obszar ten zakłada szeroki udział uczestników niepaństwowych – instytucji finansowych, wskazanych podmiotów i zawodów świadczących usługi niefinansowe oraz wszelkich innych podmiotów i osób fizycznych, które na mocy przepisów szczegółowych realizują zadania w ramach krajowych systemów CFT. Jest to podyktowane faktem, iż zdecydowana większość zagrożeń związanych z procederem finansowania terroryzmu występuje na gruncie bieżącej działalności rynkowej tych osób i podmiotów, toteż zasadnym i koniecznym jest przeniesienie na owych uczestników systemu szeregu narzędzi i obowiązków należących do tzw. pierwszej linii walki z finansowaniem terroryzmu, realizowanych zgodnie z wytycznymi właściwych organów państwowych, we współpracy z nimi i pod ich zwierzchnim nadzorem.

W przeciwieństwie do obszaru działań administracyjno-kontrolnych, będących sferą partnerskiego w dużej mierze działania podmiotów publicznych i prywatnych, obszar działań dochodzeniowo-śledczych stanowi niemalże wyłączną domenę instytucji państwowych, w tym przede wszystkim organów ochrony porządku publicznego, które wykonują swoje uprawnienia głównie przy użyciu środków o charakterze władczym. Wymaga przy tym zaznaczenia, iż częściowo wbrew zaproponowanej nazwie, na potrzeby niniejszego opracowania w ramach rzeczoności obszaru ujęte zostaną zarówno rozwiązania typowo procesowe, a więc uprawnienia i środki stosowane przez właściwe organy w toku prowadzonych lub nadzorowanych postępowań karnych, jak również przepisy o charakterze materialnym, a więc tak zasadnicze normy typizujące jako czyny zabronione poszczególne rodzaje aktywności związanej z procederem finansowania terroryzmu, jak również przepisy modyfikujące zakres odpowiedzialności karnej za tego rodzaju przestępstwa względem zasad ogólnych. W dużo mniejszym zaś stopniu opracowanie niniejsze dotykać będzie sfery działań operacyjno-rozpoznawczych, które nie poddają się rzetelnym i kompleksowym badaniom naukowym, a to oczywiście z racji niejawnego charakteru aktów normatywnych regulujących szczegółowe

zasady ich wykonywania.

Należy także wskazać, na istnienie trzeciego obszaru działań w ramach krajowych systemów CFT, a to aktywności zaliczanych do sfery współpracy międzynarodowej. Jest on jednak rodzajowo odrębny od dwóch pozostałych, gdyż przede wszystkim jego uregulowanie w aktach prawa krajowego stanowi w dużej mierze transponowanie postanowień umów międzynarodowych, a więc prawa stanowionego na poziomie ponadpaństwowym. Po drugie zaś, w kontekście walki z finansowaniem terroryzmu obszar ten obejmuje w dużej mierze swoiste metaregulacje, a więc przepisy pozwalające na realizację działań administracyjno-kontrolnych i dochodzeniowo-śledczych w sprawach gdy osoba lub przedmiot zainteresowania przebywa poza granicami danego państwa lub też przebywając na jego terytorium pozostaje przedmiotem postępowania prowadzonego w państwie trzecim. Z uwagi więc na specyfikę rodzajową odnośnych regulacji, a zarazem ich subsydiarność względem zasadniczych rozwiązań materialnych i proceduralnych należących do sfery prawnych narzędzi poświęconych walce ze zjawiskiem finansowania terroryzmu, obszar działań międzynarodowych będzie przedmiotem osobnego omówienia w ramach odrębnego rozdziału niniejszej pracy.

Należy zarazem wskazać, iż zaproponowany powyżej podział ma charakter w dużej mierze autorski.³¹¹ Nie odpowiada on bowiem metodologii strukturyzacji obszarów badawczych przyjętych w ramach raportów FATF³¹², jest za to bliższy typologii funkcjonującej na gruncie analizowanych aktów prawnych badanych państw, co w kontekście tematyki niniejszego opracowania jawi się jako rozwiązanie bardziej adekwatne, gdyż oddające w lepszym stopniu specyfikę systemowej struktury normatywnej. Zaproponowana systematyka, z uwagi na bardziej akademicką w swym kształcie formułę kategoryzacji opartą o podział w ramach umownych granic podstawowych dziedzin nauki prawa³¹³ jest też przystępniejsza w odbiorze dla czytelnika w mniejszym stopniu zorientowanego w specyfice typowych

³¹¹ Częściowo zbliżone ujęcie typologiczne prezentowane jest wprawdzie w niektórych rodzimych opracowaniach naukowych poświęconych problematyce finansowania terroryzmu (por. np. M.A. Kędzierski, *Przeciwdziałanie...*, op. cit.), przy czym z racji osadzenia go w kontekście krajowych regulacji tworzących system CFT, a co za tym idzie, podporządkowania logice strukturalnej lokalnych aktów prawnych, nie nadaje się ono do bezpośredniego zastosowania na potrzeby opisu modeli funkcjonujących na gruncie prawa obcego.

³¹² Te dotyczą bowiem zarówno obszaru AML, jak i CFT, co przekłada się na strukturę treściową, podporządkowaną systematyce opartej o 40 rekomendacji FATF.

³¹³ W przeciwieństwie do wskazanej w poprzednim przypisie formuły FATF opartej o funkcjonalne wyróżnienie obszarów problemowych, która została opracowana na potrzeby raportów analitycznych i ocen funkcjonalnych. Ta zakłada bowiem również podejście aplikacyjne, uznając zarazem iż odbiorca, mający na ogół doświadczenie praktyczne, zainteresowany jest przede wszystkim oceną skuteczności konkretnych rozwiązań, nie zaś analizą ich struktury i genezy. Dlatego też systematyka FATF, jakkolwiek przydatna jako najlepsze, ustandaryzowane źródło konwencji terminologicznej, nie jest adekwatną metodą do przedstawienia modeli prawnych w ramach badań podstawowych, zwłaszcza zaś dotyczących prawa obcego.

rozwiązań i konstrukcji składających się na systemy CFT. Z tych też powodów będzie ona stosowana w kolejnych częściach niniejszego rozdziału, zaś ewentualne wątpliwości lub kontrowersje dotyczące umiejscowienia konkretnej instytucji czy procedury w ramach przedstawionego zasadniczego schematu klasyfikacji będą każdorazowo uzasadniane poprzez dodatkowe przypisy wyjaśniające.

2. Instrumenty administracyjno-kontrolne stosowane w celu przeciwdziałania i zwalczania finansowania terroryzmu

Jak zostało już wspomniane, obszar ten jest najszerszym i najbardziej zróżnicowanym, zarówno z punktu widzenia kategorii uczestniczących podmiotów, jak i pod względem rodzajów działań składających się na krajowe modele CFT. W jego ramach można zarazem wyróżnić dwie zasadnicze gałęzie:

- prewencyjną – obejmującą wszystkie szeroko rozumiane środki bezpieczeństwa finansowego, a więc przede wszystkim schematy identyfikacji zagrożeń, procedury weryfikacyjno-kontrolne i gwarancyjne oraz obowiązki ewidencyjno-sprawozdawcze, a także środki nadzorcze;
- interwencyjną – obejmującą przede wszystkim kary administracyjne, a także procedury doraźnego zamrażania i blokowania rachunków oraz poszczególnych transakcji.³¹⁴

Należy także zauważyć, iż poszczególne czynności należące do tego obszaru różnią się pod względem ich charakteru prawnego. Niektóre z nich, w szczególności te realizowane przez uczestników państwowych w ramach ich kompetencji władczych mają charakter typowych czynności urzędniczych, podejmowanych w formule właściwej prawu administracyjnemu, a więc w reżimie stosownych ogólnych przepisów proceduralnych, z rozstrzygnięciami przyjmującymi postać sformalizowanych decyzji. Dużo działań z tego obszaru ma jednak formę czynności materialno-technicznych, w szczególności zaś te podejmowane przez niepaństwowych uczestników krajowych systemów CFT w ramach ich bieżącej działalności prewencyjno-analitycznej. Wymaga zarazem wspomnienia, iż z uwagi na skalę aktywności gospodarczej i obrotu handlowego oraz jego postępującą globalizację, multilateralizację

³¹⁴ Przy czym te ostatnie stanowią działania na styku obszarów administracyjno-kontrolnego i prawnokarnego, będąc na ogół pierwszym krokiem podejmowanym w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa i mającym na celu zarówno niedopuszczenie do finalizacji transakcji niepożądaney, jak i zabezpieczenie jej przedmiotu jako materiału dowodowego na potrzeby przyszłych działań dochodzeniowo-śledczych. Również fakt, iż jakkolwiek w niektórych jurysdykcjach dopuszczalne jest dokonywanie blokad transakcji i składników majątkowych na wstępnym etapie przez organy władz publicznych pełniące w systemie CFT funkcje nadzorcze, to za każdym razem dla skutecznego utrzymania takiego rozstrzygnięcia konieczne jest wydanie stosownej decyzji przez prokuratora lub sąd, co następuje w ramach początkowej fazy postępowania karnego, będąc niekiedy wręcz pierwszą inicjującą je czynnością procesową. Z tego też powodu regulacje szczegółowe dotyczące procedur zamrażania i blokowania aktywów omówione zostaną w części niniejszego rozdziału poświęconej regulacjom karnoprosesowym.

i digitalizację, duża część procesów analityczno-kontrolnych odbywa się, przynajmniej na pierwszych etapach, w formie całkowicie zautomatyzowanej, w ramach której opracowane w tym celu komputerowe algorytmy analityczne dokonują wstępnej selekcji obszernego i wieloźródłowego surowego materiału wejściowego, selekcionując potencjalnie istotne zdarzenia, których szczegółowym badaniem dopiero następnie zajmuje się wykwalifikowany analityk. W tym ujęciu obszar działań administracyjno-kontrolnych staje się w ostatnich latach sferą ścisłej współpracy pomiędzy specjalistami z zakresu wiedzy o finansach oraz informatyki, komputerowych technik obliczeniowych i sztucznej inteligencji.³¹⁵

2.1. Zdarzenia gospodarcze³¹⁶ objęte nadzorem w ramach krajowych systemów CFT

Przed wyliczeniem i analizą szczegółowych rozwiązań administracyjno-kontrolnych w obszarze walki z finansowaniem terroryzmu, należy w pierwszej kolejności określić przedmiotowe ramy krajowych systemów CFT. Wymaga bowiem podkreślenia, że na gruncie przepisów poszczególnych państw, zakres i stopień sięgania przez uczestników tych systemów do instrumentów typu administracyjno-kontrolnego jest na ogół uzależniony od rodzaju i skali transakcji lub innego rodzaju zdarzeń gospodarczych³¹⁷, których ma dotyczyć, jak również od charakterystyki osób i podmiotów w nie zaangażowanych. W tym zakresie szczególne środki ostrożnościowe podejmowane są zwłaszcza w odniesieniu do transakcji lub zdarzeń o dużej

³¹⁵ Aspekt stricte technologiczny, choć kluczowy z punktu widzenia praktyki funkcjonowania obszaru administracyjno-kontrolnych działań w ramach systemu CFT w niniejszej pracy został jednak niemalże całkowicie pominięty, a to z uwagi na jej zasadniczy charakter zakładający skupienie się kwestiach prawnych. Tam jednak, gdzie będzie to niezbędne, dodatkowe informacje o naturze techniczno-informatycznej będą podawane w przypisach dolnych.

³¹⁶ Jakkolwiek termin ten ma swoje źródło w nauce rachunkowości i odnosi się do działalności jednostek gospodarczych w zakresie zaopatrzenia, produkcji i sprzedaży dóbr i usług, na potrzeby niniejszego opracowania będzie on stosowany w odmiennym, w dużej mierze autorskim znaczeniu, a to jako wszelkiego rodzaju działania człowieka (a więc z wykluczeniem zjawisk naturalnych), które skutkują zmianami w zakresie własności lub posiadania składników majątkowych, niezależnie od ich charakteru ocenianego na podstawie właściwych przepisów prawa cywilnego i gospodarczego. Chodzi tu więc o wszystkie czynności faktyczne lub prawne, dozwolone lub niedozwolone, faktyczne lub pozorne, których skutkiem jest zmiana właściciela lub posiadacza danego składnika majątkowego, a więc jakiegokolwiek rzeczy lub prawa dającego się wyrazić wartościowo, choćby nawet nie wiązało się z przysporzeniem po którejkolwiek ze stron. Takie ujęcie jest bowiem adekwatne do przedmiotu opracowania, oraz pozwala na rozróżnienie między zdarzeniami związanymi wprost z finansowaniem terroryzmu w rozumieniu badanych przepisów, o których mowa była w treści rozdziału drugiego a innymi formami wspierania tego rodzaju działalności, niemającymi však charakteru majątkowego.

³¹⁷ Przywołany podział na transakcje i inne zdarzenia gospodarcze nie ma formalnego umocowania w treści analizowanych aktów prawnych, w tym w szczególności w zakresie definicji legalnych, ale jest podyktowany potrzebą zapewnienia poprawności metodologicznej i terminologicznej opisu. Należy bowiem pamiętać, iż w obszarze przeciwdziałania i zwalczania zjawiska finansowania terroryzmu przedmiotem działalności jego uczestników są zarówno transakcje, rozumiane jako czynności mające na celu wymianę towaru lub usługi, jak i inne zdarzenia, które na podstawie przepisów prawa rodzą określone skutki prawne, w szczególności w sferze stosunków majątkowych. W grę mogą jednak wchodzić tu także zdarzenia tego rodzaju, które same w sobie nie mają mocy prawnokształtującej, jednak wystąpienie których rodzi potrzebę podjęcia stosownych czynności lub działań po stronie obowiązanych osób lub podmiotów.

wartości lub z innego powodu nietypowych, np. w kontekście uśrednionych danych o rozmiarach i obszarach aktywności gospodarczej uczestników rynku. Także tożsamość lub typ kontrahenta może mieć istotny wpływ na zakres obowiązku stosowania przez instytucje obowiązane konkretnych procedur i mechanizmów ostrożnościowych. Szczególne, dodatkowe kroki są podejmowane w tym zakresie np. wobec osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne lub pochodzących bądź rezydujących w krajach o podwyższonym ryzyku wystąpienia incydentów prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Wzmoczona jest także np. kontrola nad usługami finansowymi świadczonymi w ramach bankowości korespondencyjnej przez podmioty zlokalizowane w jurysdykcjach niegwarantujących dostatecznego poziomu transparentności, tak w zakresie możliwości odtworzenia ścieżki przepływu środków finansowych, jak i struktury właścicielskiej i zarządczej.

Rozważania szczegółowe w ramach niniejszego podrozdziału należy więc rozpocząć od wskazania rodzajów transakcji i innych zdarzeń gospodarczych przy których zastosowanie znajdują przepisy dotyczące przeciwdziałania i zwalczania finansowania terroryzmu, jak również próby ich kategoryzacji, tak w ujęciu przedmiotowym, tj. w zależności od ich przedmiotu lub rozmiaru, jak i podmiotowym, a więc z punktu widzenia rodzaju/tożsamości kontrahenta. Wymaga zarazem wyjaśnienia, iż zaproponowana systematyka, podobnie jak zasadnicza linia rozdzielająca podstawowe obszary krajowych polityk CFT, ma charakter w dużej mierze autorski, stanowiąc próbę wyodrębnienia i przedstawienia węzłowych koncepcji i konstrukcji funkcjonujących na gruncie analizowanych aktów prawnych, tak jak są one rozumiane (choć nie zawsze formalnie definiowane) na potrzeby zastosowania ich w praktyce funkcjonowania krajowych systemów walki z finansowaniem terroryzmu. Zarazem opisywane tu konstrukcje mają charakter uniwersalny i występują we wszystkich omawianych porządkach prawnych w zasadniczo tożsamej formie. Dlatego też dla uniknięcia zbędnej drobiazgowości i dla uczynienia tekstu bardziej przejrzystym, odwołania do poszczególnych konkretnych regulacji krajowych czynione będą wówczas, gdy któreś z rozwiązań, uznane za modelowe, będzie punktem wyjścia dla wykazania ewentualnych różnic w rozumieniu analogicznej instytucji w którymś z pozostałych państw, lub też przeciwnie – gdy jedno z rozwiązań krajowych wyróżnia się istotnie na tle pozostałych na tyle, że może to mieć wpływ na praktykę jego zastosowania w ramach praktyki krajowego systemu CFT.

2.1.1. Typologia zdarzeń gospodarczych w ujęciu przedmiotowym³¹⁸

O tym, czy dana transakcja lub inne zdarzenie gospodarcze objęte jest reżimem krajowych przepisów CFT decyduje przede wszystkim ich rodzaj, rozumiany na ogół przez pryzmat typizacji czynności prawnych na gruncie stosownych norm prawa cywilnego. Jest to zarazem kategoria o tyle ciekawa, że determinuje także pośrednio krąg podmiotów uczestniczących in genere w funkcjonowaniu systemów przeciwdziałania finansowania terroryzmu, gdyż to właśnie uprawnienie do wykonywania konkretnych czynności przesądza o zakwalifikowaniu danej osoby lub podmiotu do jednej z grup pozapaństwowych uczestników systemu, co było przedmiotem dokładnej analizy w ramach rozdziału III. Chodzi tu więc o tego rodzaju przedsięwzięcia, usługi lub czynności, których wykonywanie przez uczestnika rynku pozwala na uznanie go przede wszystkim za instytucję finansową lub wskazany podmiot albo zawód świadczący usługi niefinansowe, ewentualnie innego rodzaju uczestnika, systemu, jeśli krajowe przepisy to przewidują.³¹⁹ W konsekwencji ogół transakcji lub innych zdarzeń gospodarczych realizowanych w ramach działalności tych podmiotów i osób podlegać będzie obowiązkom i restrykcjom wynikającym z przepisów CFT, choć, co istotne, nie w jednakowym stopniu. Wymaga bowiem podkreślenia, iż przepisy dotyczące przeciwdziałania i zwalczania finansowania terroryzmu w arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej, podobnie zresztą jak ma to miejsce w innych porządkach prawnych, w tym także w polskim³²⁰, koncentrują się raczej na monitorowaniu transakcji jako zdarzeń dynamicznych z punktu widzenia struktury własnościowej składników majątkowych. Innymi słowy, krajowe systemy CFT poniekąd priorytetowo traktują te zdarzenia gospodarcze, z których zaistnieniem wiąże się przeniesienie własności lub posiadania tych składników, które mogą zostać wykorzystane w procederze finansowania terroryzmu.³²¹ Konstatacja ta znajduje także przełożenie na zawartość niniejszego opracowania. W dalszej części tego rozdziału nacisk położony zostanie bowiem na analizę i zestawienie tych mechanizmów i instrumentów administracyjno-

³¹⁸ Dla porządku jedynie wymaga w tym miejscu podkreślenia, iż pomimo podobieństwa tytułu niniejszego podrozdziału z tytułem rozdziału trzeciego, opisana tu typologia podmiotowo-przedmiotowa dotyczy wyłącznie zdarzeń gospodarczych na potrzeby prowadzonych działań administracyjno-kontrolnych, podczas gdy rozdział poprzedni w całej swej rozciągłości traktuje, na poziomie dużo wyższym i bardziej ogólnym, o strukturze podmiotowo-przedmiotowej krajowych systemów CFT sensu largo.

³¹⁹ Warto choćby przypomnieć, że ustawodawstwa Kataru, Arabii Saudyjskiej i ZEA wyodrębniają także wprost, jako kategorię uczestników systemu CFT, organizacje non-profit, podczas gdy prawo Kuwejtu i Bahrajnu czyni to niejako pośrednio, w oparciu o regulacje wykonawcze lub sektorowe, opisujące tworzenie lub działalność tych podmiotów.

³²⁰ M.A. Kędzierski, *Przeciwdziałanie...*, op. cit. s. 581

³²¹ Wyjątek od tej reguły stanowią do pewnego stopnia zawarte w ustawach CFT i regulacjach wykonawczych przepisy określające obowiązki składania deklaracji celnych w przypadku wwozu na terytorium państw pieniędzy lub innych przedmiotów o znacznej wartości majątkowej, gdyż zdarzeniem monitorowanym jest wówczas fizyczne przemieszczenie tychże składników.

kontrolnych, które dotyczą szeroko rozumianych transakcji.

Porównanie przepisów prawnych poszczególnych porządków prawnych pozwala zaś na wyróżnienie podstawowych typów transakcji, które zarazem determinują zakres stosowania środków administracyjno-kontrolnych mających na celu przeciwdziałanie i zwalczania finansowania terroryzmu, a to:

- **transakcje dokonywane w ramach stosunków gospodarczych** – krajowe ustawodawstwa CFT (za wyjątkiem prawa Bahrajnu) zawierają zbieżne definicje legalne stosunku gospodarczego rozumianego jako trwała relacja związana ze świadczeniem usług przez instytucje finansowe lub DNFBPs, istniejąca pomiędzy tymi podmiotami a ich klientami (odbiorcami tych usług). Na pierwszy plan wychodzi tu więc element ciągłości (nieincydentalności) stosunku gospodarczego, mający odzwierciedlenie zarówno w czasie jego trwania, jak i stopniu sformalizowania, np. w formule umowy o współpracy lub kontraktu odnawialnego. Omawiane przepisy stawiają, co do zasady, wyższe wymagania, jeśli chodzi o standardy procedur kontrolno-prewencyjnych w przypadku tego rodzaju transakcji, w tym zwłaszcza w obszarze weryfikacji wiarygodności kontrahenta, obejmując zarówno same transakcje, jak i poprzedzające je czynności zmierzające do ustanowienia stosunku gospodarczego, już podczas prowadzenia których uczestnicy systemu zobligowani są do stosowania algorytmów i wytycznych co do oceny i raportowania ryzyka. Stosowane tu podejście polega przede wszystkim na korzystaniu w ocenie ryzyka z punktów odniesienia będących uśrednionymi wzorcami typowych relacji między instytucją a jej klientem w ramach świadczonej usługi o charakterze finansowym lub innym objętym ramami systemu CFT. W tym przypadku rozpoznawanie i identyfikacja wystąpienia ryzyka finansowania terroryzmu polega z jednej strony na ustaleniu, że dany stosunek gospodarczy odbiega od generalnych wzorców lub norm przyjętych w ramach funkcjonowania danej instytucji (np. próba dokonania zagranicznego transferu znacznej kwoty pieniędzy za pośrednictwem instytucji świadczącej codzienne usługi płatnicze na rynku lokalnym) lub że następują istotne odchylenia w zakresie wzorców działania konkretnego klienta (np. gwałtowny, jednorazowy wzrost wartości przepływu środków albo obecność transferu z kierunku dotychczas w bilansie płatniczym niewystępującego);
- **transakcje okazjonalne** – w przeciwieństwie do transakcji dokonywanych w ramach stosunków gospodarczych, transakcje okazjonalne nie są formalnie definiowane na gruncie ustawodawstw opisywanych państw. A contrario można jednak przyjąć, iż

okazjonalnymi są w takim wypadku wszystkie transakcje dokonywane poza ramami stałych stosunków gospodarczych. Mowa tu więc o zdarzeniach (tak w wymiarze podmiotowym, jak i przedmiotowym) jednorazowych, lub nawet kilkukrotnych, które jednak nie mogą być uznane za dokonane w ramach trwałej relacji pomiędzy profesjonalnym dostawcą usług a ich odbiorcą. Z uwagi na ową nieregularność, a co za tym idzie, brak możliwości analizy zdarzenia przez pryzmat wzorca zachowań konkretnego kontrahenta, odmienny jest więc sposób oceny wystąpienia ryzyka finansowania terroryzmu, która opiera się w dużej mierze na generalnych kryteriach ewaluacji wiarygodności na podstawie zarówno ogólnych zasad stosowania środków bezpieczeństwa finansowego, jak i procedur i algorytmów szczególnych uwzględniających zarówno specyfikę danej branży, jak i ryzyka związane bezpośrednio z działalnością konkretnej instytucji lub podmiotu. Zarazem jednak z uwagi na skalę obrotu gospodarczego oraz fakt, iż transakcje okazjonalne są w dużej mierze dokonywane na rzecz klientów niebiznesowych, poszczególne ustawodawstwa przyjmują na ogół w odniesieniu do nich łagodniejsze wymogi w zakresie CFT, zwłaszcza zaś procedur identyfikacji i oceny wiarygodności kontrahenta. Dla przykładu prawo Kataru zakłada, iż w przypadku transakcji dokonywanych poza stosunkami gospodarczymi, środki mające na celu ocenę rzetelności klienta stosuje się dopiero wówczas, gdy wartość takiej transakcji wynosi co najmniej 50.000 riali, przy czym zasadę tę stosuje się także w przypadku kilku transakcji o jednostkowo mniejszej wartości, z których okoliczności wynika jednak, że pozostają one we wzajemnym związku, co ma zapobiec omijaniu wskazanej regulacji poprzez rozbięcie transakcji na kilka mniejszych, nieprzekraczających ustawowego progu.³²² Analogiczna regulacja funkcjonuje także w Kuwejcie i Zjednoczonych Emiratach Arabskich, gdzie wartości progowe wynoszą odpowiednio 3.000 dinarów³²³ oraz 55.000 dirhamów.³²⁴ Zarazem

³²² Art. 10 pkt 2 Ustawy nr 20 z 2019 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w zw. z art. 10 Decyzji Rady Ministrów nr 41 z 2019 r. Rial katarski (QAR) jest warty ok. 1,09 zł (wg kursu z dnia 1 marca 2024 roku). Na marginesie wskazać należy także, iż Katar jest jedynym spośród opisywanych państw (a zarazem jednym z niewielu w ogóle), które wprowadziło przepisy ograniczające i zakazujące płatności gotówkowych w niektórych typach transakcji, których wartość przenosi 50.000 riali – por. art. 1 Ustawy nr 4 z roku 2022 o użyciu gotówki w transakcjach handlowych (Dz.U.Kat. nr 7 z dnia 3 lipca 2022 roku). Zgodnie zaś z treścią przepisów wykonawczych, ograniczenie to znajduje zastosowanie w odniesieniu do wszystkich transakcji sprzedaży lub wynajmu nieruchomości oraz pojazdów lądowych i środków transportu morskiego, sprzedaży kamieni i metali szlachetnych oraz biżuterii, a także sprzedaży wielbłądów, koni, bydła lub sokołów, zarówno pojedynczo, jak i w stadach (Art. 1 Decyzji Rady Ministrów nr 10 z roku 2022).

³²³ Art. 5 ust. 3 lit. b. Ustawy nr 106 z 2013 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w zw. z art. 6 Decyzji Rady Ministrów nr 37 z 2013 r. Dinar kuwejcki (KWD) jest warty ok. 13 zł (wg kursu z dnia 1 marca 2024 roku).

³²⁴ Art. 6 ust. 2 Decyzji Rady Ministrów nr 10 z 2019. Dirham ZEA (AED) jest warty ok. 1,08 zł (wg kursu z dnia

jednak prawo katarskie i emirackie obniżają próg wartości w przypadku transakcji okazjonalnej w postaci przelewu środków pieniężnych do poziomu odpowiednio 3.500 riali i dirhamów;³²⁵

- **transakcje podejrzane (transakcje wysokiego ryzyka)** – pojęcie to funkcjonuje na gruncie wszystkich aktów rangi ustawowej i wykonawczej badanych porządków prawnych i choć formalnej definicji legalnej dorobiło się wyłącznie w prawie emirackim, to jednak analiza funkcjonalna przepisów wszystkich państw prowadzi do wniosku, iż winno ono być rozumiane jako transakcja dotycząca środków, co do których zachodzi podejrzenie, że mają one związek z procederem finansowania terroryzmu. Transakcja podejrzana jest więc kategorią autonomiczną i może być dokonana zarówno jako okazjonalna, jak i w ramach stałych stosunków gospodarczych, gdyż jedynym jej kryterium jest to, by na podstawie okoliczności towarzyszących jej wykonaniu powstawała uzasadniona obawa, iż może ona pozostawać w związku z finansowaniem terroryzmu. Tak ogólna definicja, nieograniczona od strony podmiotowej i przedmiotowej³²⁶ oraz zawężona wyłącznie do kryterium powiązania środków będących jej przedmiotem ze zjawiskiem finansowania terroryzmu powoduje, iż w praktyce może być ona wykonana przez osobę lub podmiot nieświadome jej charakteru po tym jak mimowolnie lub w wyniku podstępu nawiązały relacje majątkowe z osobami lub organizacjami powiązanymi z finansowaniem terroryzmu. Takie ujęcie jest wszak niezbędne dla zapewnienia skutecznego funkcjonowania systemów CFT, tak w wymiarze krajowym, jak i na poziomie międzynarodowym, gdyż wyłącznie odpowiednio szybkie zidentyfikowanie transakcji jako mogącej mieć związek z działalnością przestępczą pozwala na wdrożenie adekwatnych środków kontrolnych umożliwiających potwierdzenie lub obalenie owego podejrzenia, a w przypadku pierwszego z nich – także sięgnięcie po konieczne instrumenty interwencyjne zmierzające do uniemożliwienia jej realizacji. Zarazem we wszystkich

1 marca 2024 roku)

³²⁵ Art. 32 ust. 1 katarskiej Ustawy nr 20 z 2019 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz art. 6 ust. 3 emirackiej Decyzji Rady Ministrów nr 10 z 2019.

³²⁶ Przy czym mowa tu wyłącznie o ujęciu tego pojęcia w ramach przepisów prawa. Na gruncie bieżącego funkcjonowania systemów CFT, w większości zautomatyzowanych i opartych o wykorzystanie komputerowych narzędzi i algorytmów analitycznych, o uznaniu transakcji za podejrzaną decyduje spełnienie warunków i parametrów określonych w oparciu o wytyczne państwowych instytucji (na ogół jednostek informacji finansowej) ustalających kryteria oceny ryzyka, jak również wewnętrznych systemów i schematów analityczno-kontrolnych wdrażanych przez instytucje finansowe i DNFBPs. Szczegółowe zasady działania owych algorytmów i narzędzi automatycznego przetwarzania danych są siłą rzeczy objęte tajemnicą, jednak na poziomie ogólnym można wskazać, iż opierają się one na sparametryzowanym określeniu stopnia nietypowości danej transakcji, postrzeganego przez pryzmat jej stron, przedmiotu, wartości oraz kierunku przepływu.

ustawodawstwach krajowych funkcjonuje zasada, zgodnie z którą zaistnienie podejrzenia, iż konkretna transakcja jest obciążona wysokim ryzykiem związku z finansowaniem terroryzmu, obliguje instytucję finansową lub DNFBP, która jej dokonuje, lub przy której pośredniczy, do wdrożenia dodatkowych środków prewencyjnych, w tym w szczególności pogłębionej weryfikacji tożsamości i wiarygodności stron tej transakcji, jak również powiadomienia o jej wykryciu właściwej jednostki informacji finansowej.

2.1.2. Typologia zdarzeń gospodarczych w ujęciu podmiotowym

Obok przedmiotu i rodzaju transakcji lub innego zdarzenia gospodarczego, do kryteriów kwalifikujących je jako objęte stosowaniem krajowych norm w zakresie przeciwdziałania finansowania terroryzmu należą także aspekty podmiotowe, a więc dotyczące tożsamości lub rodzajowej przynależności zaangażowanych w ich przebieg osób lub fizycznych lub prawnych. Zaangażowanie to może przybierać różne formy – osoba lub podmiot może bowiem być zarówno stroną transakcji jak i brać udział przy jej dokonywaniu jako pośrednik lub dostawca usługi albo innego niezbędnego dla jej przeprowadzenia narzędzia, nie będąc jednak stroną zasadniczego stosunku prawnego, który wiąże się z zaistnieniem takowej transakcji. Taki udział ma często charakter przymusowy, a to dlatego, iż dla zapewnienia transparentności obrotu i przepływu środków oraz możliwości rzeczywistej analizy zagrożeń w obszarze CFT, wiele typów zdarzeń gospodarczych jest, na podstawie stosownych przepisów prawa, dozwolonych do przeprowadzenia wyłącznie za pośrednictwem licencjonowanych przez państwo podmiotów lub specjalistów. W tym ujęciu szczególną rolę odgrywają więc instytucje finansowe oraz wskazane podmioty i zawody świadczące usługi niefinansowe, które to kategorie profesjonalnych uczestników obrotu obciążone zostały przez krajowe przepisy CFT szeregiem obowiązków związanych z koniecznością stosowania w swojej działalności procedur weryfikacyjnych i sprawozdawczych, pozwalających z jednej strony zapobiec zaistnieniu przypadkom finansowania terroryzmu jeszcze na przedpolu takich zdarzeń, z drugiej zaś – dostarczać powołanym do tego organom państwowym danych na potrzeby ich działalności analitycznej, regulacyjnej i kontrolnej.³²⁷

Specyfika rzeczonych podmiotów profesjonalnych, jako niepaństwowych uczestników krajowych systemów CFT oraz jednych z głównych adresatów stosownych norm prawnych, została obszernie przedstawiona w ramach rozdziału trzeciego. Z punktu widzenia omawianego

³²⁷ Niezależnie od powyższego instytucje i osoby te mogą oczywiście także występować w roli strony transakcji lub zdarzenia gospodarczego pozostającego w obszarze regulacji przepisów CFT.

kryterium podmiotowego klasyfikacji transakcji na potrzeby systemu przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu należy jednak wspomnieć również o specyficznych kategoriach osób i podmiotów, których zaangażowanie w konkretną transakcję lub zdarzenie gospodarcze skutkuje koniecznością wdrożenia w odpowiednim zakresie procedur gwarancyjnych i kontrolnych. Na gruncie analizowanych przepisów sektorowych ustaw i aktów wykonawczych arabskich państw regionu Zatoki Perskiej można wymienić tu następujące kategorie uczestników obrotu:

- beneficjenci rzeczywiści lub właściele rzeczywiści (ang. *real beneficiary, ultimate beneficiary owner*; ar. *mustafid fi'liyy/haqiqiyy*) – jest to niejednorodna kategoria typowa dla krajowych i międzynarodowych regulacji z dziedziny prawa finansowego, w tym także AML/CFT, obejmująca osoby fizyczne w imieniu lub na rzecz których przeprowadzane są transakcje lub też które są faktycznymi właścicielami lub sprawują, na podstawie stosownych instytucji prawa korporacyjnego, rzeczywistą i ostateczną kontrolę nad działalnością osoby prawnej.³²⁸ Kategoria ta, jak i związane z jej istnieniem szczególne obowiązki weryfikacyjne i ewidencyjne są o tyle istotne, iż normy prawa cywilnego i handlowego w omawianych państwach, czerpiąc w tym zakresie z wzorców prawa angielskiego i amerykańskiego, dopuszczają w zakresie większym, niż ma to miejsce choćby w prawie polskim, do funkcjonowania takich form reprezentacji w stosunkach gospodarczych, w ramach których tożsamość faktycznego beneficjenta może pozostawać do pewnego stopnia ukryta.³²⁹ Rozwiązania te, co do zasady zgodne z prawem, mogą jednak być łatwo wykorzystywane na potrzeby ukrywania faktu i celu przepływu składników majątkowych, w tym w związku z procederem finansowania terroryzmu. Z tego też powodu ustawodawstwa arabskich państw regionu Zatoki Perskiej, w ślad za standardami międzynarodowymi oraz rekomendacjami FATF wymagają, aby na potrzeby oceny ryzyka finansowania terroryzmu,

³²⁸ Zbliżone brzmieniowo definicje legalne takiego rozumienia przedmiotowego pojęcia funkcjonują w ustawodawstwach czterech z badanych państw. Wyjątkiem jest tu prawo Bahrajnu, co wynika z wzmiankowanej już uprzednio generalnej lakoniczności sektorowej ustawy AML/CFT. Tym niemniej analiza zarówno jej przepisów, jak i regulacji wykonawczych prowadzi do wniosku, iż w krajowym systemie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu, pojęcie to funkcjonuje w rozumieniu nieodbiegającym od opisanego wyżej standardu znaczeniowego. Najbardziej rozbudowane przy tym jest, w zakresie regulacji problematyki beneficjentów rzeczywistych, prawo emirackie, gdzie obowiązuje odrębny, wyspecjalizowany akt prawny – Decyzja Rady Ministrów nr 58 z dnia 24 sierpnia 2020 roku o procedurach związanych z własnością rzeczywistą, zawierająca uregulowania, które w założeniu mają przeciwdziałać obserwowanemu w praktyce obrotu gospodarczego tego państwa wykorzystywaniu spółek prawa handlowego do utrudniania odtworzenia ścieżek faktycznego przepływu kapitału (w tym na potrzeby procedur CFT) poprzez ukrywanie ich rzeczywistej struktury właścicielskiej.

³²⁹ Nie wdając się w tym miejscu w nadmiernie szczegółowe opisy poszczególnych instytucji, można dla przykładu wymienić takie konstrukcje prawne jak udziały nominalne w spółkach prawa handlowego, czy też działalność funduszy lub innych relacji prawnych opartych o stosunek powiernictwa.

w ramach dokonywanych transakcji możliwa i odnotowywana była w jak najszerszym stopniu weryfikacja tożsamości rzeczywistych ich beneficjentów, zwłaszcza w odniesieniu do transakcji zidentyfikowanych na podstawie innych parametrów jako należące do kategorii podwyższonego ryzyka,

- osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne (ang. *politically exposed person* - PEP, ar. *šaḥs makṣūf/mu'arraḍ siyāsiyyan*) – jest to otwarta i szeroka kategoria, do której należą osoby, osoby sprawujące znaczące funkcje publiczne, zarówno w państwie, którego prawo jest stosowane, jak również w państwach trzecich lub organizacjach międzynarodowych. Wyodrębnienie PEP jako kategorii uczestników obrotu na potrzeby systemu CFT funkcjonuje na gruncie przepisów ustaw Kataru, Kuwejt i Zjednoczonych Emiratów Arabskich. We wszystkich tych państwach definicja omawianej grupy, uszczegółowiona na poziomie przepisów wykonawczych, obejmuje głowy państw lub szefów rządów, polityków i urzędników państwowych wyższego szczebla, funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości i wyższych rangą wojskowych, członków kadry kierowniczej wyższego szczebla w przedsiębiorstwach państwowych, członków parlamentów oraz struktur kierowniczych partii politycznych, jak również osoby pełniące funkcje kierownicze w organizacjach międzynarodowych.³³⁰ Do kategorii tej omawiane przepisy zaliczają także członków rodzin oraz współpracowników PEP, choć w tym przypadku nieco odmiennie definiowanych. I tak prawo ZEA w odniesieniu do osób najbliższych mówi o małżonkach, dzieciach i ich małżonkach oraz rodzicach osoby pełniącej ww. funkcje. Współpracownikami są zaś osoby pozostające w bliskich relacjach biznesowych lub współposiadające udziały w spółkach prawa handlowego, lub wykonujące prawa z nich w ramach stosunku powierniczego. Praktycznie taką samą definicję współpracowników odnaleźć można w prawie Kataru, które jednak zawiera szerszą definicję członków rodziny rozumianych jako małżonków oraz wszystkich krewnych i powinowatych do drugiego stopnia, tak samo zresztą jak w prawie Kuwejtu, które jednak dla odmiany nie zawiera normatywnej definicji współpracownika PEP. Te rozbieżności, wspólnie z faktem odmiennego traktowania w prawie ZEA i Kuwejtu, na poziomie szczegółowych przepisów proceduralnych, PEP krajowych oraz zagranicznych, jak również brakiem analogicznej regulacji na gruncie przepisów prawa Bahrajnu i Arabii Saudyjskiej, gdzie poprzestaje się na ogólnych uregulowaniach dotyczących monitorowania transakcji podejrzanych, prowadzi do wniosku o niespójności w tym zakresie pomiędzy regionalnymi modelami CFT, co może stanowić pole dla potencjalnych prób selektywnego wykorzystywania

³³⁰ Definicja ta stanowi swoją drogą bezpośrednie przeniesienie na grunt ustawodawstw krajowych standardów znanych z metodologii FATF.

tych różnic na potrzeby dokonywania konkretnych transakcji w ramach danej jurysdykcji jako preferencyjnej z punktu widzenia możliwości ominięcia procedur ostrożnościowych,

- bank fasadowy (ang. *shell bank*, ar. *bank šūriyy*) – zgodnie z definicją funkcjonującą na gruncie standardów FATF, przyjętą w ustawodawstwach badanych państw, jest to bank, który nie jest fizycznie obecny w państwie w którym jest zarejestrowany i gdzie posiada licencję, jak również nie wchodzi w skład grupy kapitałowej podlegającej w tym państwie nadzorowi skonsolidowanemu, przy czym za fizyczną obecność uważa się zlokalizowanie w danym państwie faktycznego organu zarządzającego. Tym samym nawet obecność lokalnego przedstawiciela lub wyłącznie personelu niższego szczebla nie jest traktowane jako fizyczna obecność banku jako instytucji w danym państwie. Tego typu podmioty, z uwagi na brak faktycznej możliwości kontroli ze strony krajowych organów nadzoru finansowego, są szczególnie atrakcyjne dla osób zainteresowanych ukryciem posiadanych środków finansowych oraz ich przepływu. Tym samym banki takie, choć nie nielegalne na gruncie prawa międzynarodowego oraz możliwe do tworzenia w ramach przepisów niektórych państw, pozostają jednym z głównych celów regulacji AML/CFT, które zmierzają do jak najdalej idącego ograniczenia możliwości nawiązywania z nimi jakichkolwiek relacji biznesowych oraz dokonywania z ich udziałem transakcji finansowych. Podejście to jest obecne także w systemach prawnych arabskich państw regionu Zatoki Perskiej. Przepisy prawa bankowego wszystkich pięciu omawianych jurysdykcji, poprzez określenie zakresu wymagań niezbędnych dla uzyskania licencji do prowadzenia działalności bankowej, uniemożliwiają rejestrację na ich terytorium banku fasadowego.³³¹ Krajowe regulacje CFT zawierają także generalny zakaz adresowany do instytucji finansowych, dotyczący nawiązywaniu jakichkolwiek relacji biznesowych oraz realizacji transakcji z bankami fasadowymi, jak i osobami i podmiotami korzystającymi z rachunków prowadzonych przez takie banki, jak również zobowiązują je do dokonywania pogłębionej weryfikacji wiarygodności i tożsamości kontrahenta w przypadku zaistnienia podejrzenia, że planowana transakcja może mieć związek z działalnością banku fasadowego, w szczególności w przypadku usług realizowanych w ramach bankowości korespondencyjnej.³³²

³³¹ Najbardziej bezpośrednia i czytelna jest w tym zakresie regulacja prawa kuwejckiego, która wprost wskazuje, iż żaden bank fasadowy nie może zostać zarejestrowany ani prowadzić działalności na terytorium tego państwa. Co ciekawe, zapis ten został zawarty w treści art. 8 krajowej ustawy AML/CFT, co tym bardziej obrazuje ścisły związek działalności tego rodzaju instytucji finansowych ze zjawiskiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Podobny zapis znalazł się także w ustawie katarskiej.

³³² Jest to kategoria czynności międzybankowych obejmująca świadczenie przez bank na rzecz innego banku lub instytucji finansowej w obcym kraju usług takich jak przekazy pieniężne, wymiana walut, sporządzanie dokumentacji handlowej i obsługa transakcji korporacyjnych. Zazwyczaj w relacji bankowości korespondencyjnej dwa banki w dwóch różnych krajach zawierają umowę o otwarcie rachunków

- osoby i podmioty objęte sankcjami finansowymi na podstawie przepisów krajowych i międzynarodowych – jest to niejednorodna kategoria osób fizycznych i prawnych, które z uwagi na swoją charakterystykę jako faktycznie lub potencjalnie związanych z procederem finansowania terroryzmu lub też z racji operowania w ramach jurysdykcji uznanych za niedające rękojmi dostatecznej kontroli nad przepływem środków na potrzeby polityk AML/CFT, objęte są szeregiem ograniczeń i zakazów. Z perspektywy walki z finansowaniem terroryzmu najistotniejsze są tu oczywiście obostrzenia związane z ograniczeniem swobody nawiązywania relacji gospodarczych lub jakichkolwiek innych, w ramach których dochodzi do transferu środków pieniężnych lub innych składników majątkowych, które mogą posłużyć na cele związane z finansowaniem działalności terrorystycznej sensu largo. Koncepcja sformalizowanego objęcia osoby lub podmiotu zakazami, w tym w zakresie ograniczenia możliwości dokonywania transakcji i innych form przepływu kapitału znajduje swe źródło w regulacjach prawnomiędzynarodowych, a konkretnie wydawanych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, w oparciu o przepisy rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, rezolucji stanowiących podstawę do objęcia osób lub organizacji reżimem sankcyjnym. Kryteria wydania konkretnej rezolucji i objęcia sankcjami wskazanych w niej adresatów są różne i zależą przede wszystkim od przedmiotu samego rozstrzygnięcia, który może obejmować zarówno kwestie procederu finansowania terroryzmu, jak i inne działania identyfikowane jako groźne z perspektywy bezpieczeństwa międzynarodowego (np. problematyka rozwoju programów nuklearnych lub proliferacji broni masowego rażenia). Z punktu widzenia zarówno wspomnianej uprzednio charakterystyki zjawiska terroryzmu i jego finansowania w arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej, jak i tematyki niniejszego opracowania, najistotniejsze są rezolucje nr 1267 z roku 1999, oraz nr 1988 i nr 1989 z roku 2011 wraz z późniejszymi rezolucjami zmieniającymi i rozszerzającymi³³³, które dotyczą środków sankcyjnych związanych z działalnością ugrupowań terrorystycznych odwołujących się w swojej działalności do ideologii fundamentalizmu muzułmańskiego.³³⁴ Rezolucje te,

korespondencyjnych (tzw. rachunki *nostro* lub *vostro*), które umożliwiają bankowi krajowemu dokonywanie płatności lub przelewów pieniężnych w walucie lokalnej w imieniu banku zagranicznego.

³³³ Skonsolidowane zapisy dot. międzynarodowych środków sankcyjnych, które winny być stosowane wobec członków Al-Qaidy i ISIS jako dwóch głównych międzynarodowych dżihadystycznych organizacji terrorystycznych, są obecnie zawarte w uchwalonej w dniu 17 grudnia 2021 roku rezolucji nr 2610 (S/RES/2610 (2021)).

³³⁴ Znajduje to odzwierciedlenie wprost w treści przepisów ustawowych w badanych państwach, które, jak choćby katarska Ustawa nr 27 z 2019 roku o zwalczaniu terroryzmu, wyróżniają w swoich zapisach odnośne rezolucje jako źródło sankcji finansowych, spośród analogicznych rezolucji adresowanych do innych osób i podmiotów. Podobne podejście można zaobserwować np. w redakcji emirackiej Decyzji Rady Ministrów nr 74 z 27 października 2020 roku regulującej na płaszczyźnie prawa federalnego procedury związane z tworzeniem list terrorystów i implementacją odnośnych postanowień rezolucji Rady Bezpieczeństwa.

będąc prawnie wiążącymi dla wszystkich krajów członkowskich ONZ, wymagają dla ich skutecznego stosowania, transponowania na potrzeby krajowych porządków prawnych poprzez wydanie stosownych przepisów rangi ustawowej i wykonawczej, które nakładają na osoby i podmioty operujące w danej jurysdykcji konkretne obowiązki i ograniczenia, zaś organom państwa przyznają uprawnienia pozwalające na skuteczne egzekwowanie przestrzegania reżimu sankcyjnego.

Niezależnie od powyższego, przepisy krajowe pozwalają na rozszerzanie list sankcyjnych o osoby i podmioty, które w związku z podejrzeniem udziału w procederze finansowania terroryzmu na podstawie decyzji właściwych władz obejmowane są zakazami i ograniczeniami, przede wszystkim w zakresie swobody nawiązywania relacji gospodarczych oraz przepływu wartości majątkowych. Umieszczenie osoby lub podmiotu na krajowej liście sankcyjnej tworzy także szereg obowiązków po stronie instytucji finansowych i wskazanych podmiotów i zawodów świadczących usługi niefinansowe, które z jednej strony winny podejmować należyte starania celem niedopuszczenia do dokonania, w ramach prowadzonej przez siebie działalności, transakcji lub innego zdarzenia związanego z przepływem środków, z drugiej zaś, w przypadku podejrzenia wykorzystywania ich działalności do realizacji takich przepływów – podjąć niezwłocznie stosowne działania zaradcze i zabezpieczające. Nieprzestrzeganie ograniczeń związanych z ujęciem osoby lub podmiotu na krajowej lub międzynarodowej liście sankcyjnej wiąże się także z odpowiedzialnością administracyjną i karną, tak po stronie sprawcy konkretnego naruszenia, jak i podmiotu zbiorowego, w ramach działalności którego doszło do jego zaistnienia.

2.2. Uprawnienia i obowiązki niepaństwowych uczestników krajowych systemów CFT w obszarze działań administracyjno-kontrolnych

2.2.1. Ogólne zasady ostrożnościowe w ramach udziału podmiotów niepaństwowych w systemie CFT – podejście oparte na ryzyku

Badane akty prawne rangi ustawowej i wykonawczej zawierają szereg regulacji określających wymagania proceduralne wobec poszczególnych rodzajów transakcji, uzależniając niejednokrotnie stopień ich złożoności i dokładności od charakterystyki podmiotowej kontrahenta lub klienta korzystającego z usług instytucji finansowych i DNFBPs operujących w ramach krajowych systemów CFT. Jakkolwiek odmienności te w swojej zasadniczej formie będą przedmiotem omówienia w kolejnych akapitach niniejszego podrozdziału, przedmiotowe rozważania rozpocząć należy od zidentyfikowania i scharak-

teryzowania regulacji normatywnych określających w sposób najbardziej ogólny kanon zasad, jakimi powinny kierować się ww. uczestnicy niepaństwowi na potrzeby realizacji celów z obszaru przeciwdziałania finansowania terroryzmu.

Mowa tu o koncepcji stanowiącej trzon międzynarodowych standardów dla polityk AML/CFT, a to tzw. podejścia opartego na ryzyku (ang. *risk-based approach* - RBA, ar. *manhağ qā'im 'alā-l-mahātir*). Mówiąc najogólniej, jest to dyrektywa zobowiązująca uczestników systemu (nie tylko zresztą niepaństwowych ale także instytucjonalnych, jak również najwyższe władze prawodawcze i wykonawcze) do uwzględnienia w swojej działalności konieczności identyfikowania, oceniania i świadomości istnienia potencjalnych zagrożeń związanych ze zjawiskami prania pieniędzy i finansowania terroryzmu³³⁵, jak również podejmowania środków niezbędnych do skutecznego przeciwdziałania realizacji owych zagrożeń lub - w przypadku ich faktycznego zaistnienia - minimalizacji ich skutków. Co przy tym ważne, z natury koncepcji podejścia opartego na ryzyku wynika, iż zakłada ona konieczność realizowania jej w sposób ciągły i generalny, nie zaś wyłącznie do konkretnych zadań lub obszarów działalności podmiotu lub instytucji. RBA w takim ujęciu stanowi więc nie tyle skonkretyzowany obowiązek, co raczej określenie zasadniczego kierunku i naczelnego wzorca zachowania w odniesieniu do wszelkich czynności podejmowanych w ramach prowadzonej działalności, opartego z jednej strony o świadomość potrzeby zachowania stałej czujności wobec możliwości wystąpienia zagrożenia związanego z procederem finansowania terroryzmu, z drugiej zaś o konieczność opracowania, wdrożenia i przestrzegania efektywnych, ujednoliconych procedur gwarantujących odpowiednio szybkie i prawidłowe zidentyfikowanie i zapobieżenia takiemu zagrożeniu. Tak rozumiane podejście oparte na ryzyku stanowi w omawianych państwach fundament krajowych systemów CFT w ich obszarze administracyjno-kontrolnym, choć, co istotne, nie wszystkie ustawodawstwa wprost posługują się owym terminem.

Najbardziej czytelna, a zarazem rozbudowana jest w owym zakresie regulacja katarska. Ustawa nr 20 z 2019 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w art. 7 ust. 1 statuuje bowiem ciężący na instytucjach finansowych oraz wskazanych podmiotach i zawodach świadczących usługi niefinansowe obowiązek wdrożenia podejścia opartego na ryzyku poprzez ustanowienie i egzekwowanie adekwatnych wewnętrznych polityk proceduralnych i kontrol-

³³⁵ Podejście oparte o ryzyko nie jest doktryną charakterystyczną wyłącznie dla obszaru AML/CFT, gdyż jest obowiązującym modelem postępowania także w wielu innych sferach działalności państwa i podmiotów prywatnych, w ramach których zachodzi ryzyko wystąpienia zagrożenia naruszenia dóbr chronionych prawnie, np. w obszarze ochrony danych osobowych albo zabezpieczenia spójności i nienaruszalności informatycznych systemów infrastruktury krytycznej, choć oczywiście praktyka realizacji owego standardu różni się w zależności od branży, a to z racji niewątpliwych odmienności co do specyfiki i charakteru potencjalnych zagrożeń.

nych pozwalających na identyfikację zagrożeń, w tym zwłaszcza (choć nie wyłącznie) tych opisanych w krajowej ocenie ryzyka opracowywanej i aktualizowanej przez działający w strukturze banku centralnego Narodowy Komitet do Spraw Zwalczania Prania Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu. Jest to zapis o tyle trafny, że czyni ww. uczestników niepaństwowych systemu CFT do pewnego stopnia współodpowiedzialnymi za kreowanie jego kształtu, obligując ich do samodzielnego identyfikowania potencjalnych niebezpieczeństw, nie poprzestając w tym zakresie jedynie na wdrażaniu programu centralnie opracowanego przez instytucję rządową, która, co oczywiste, nie jest w stanie przygotować rzeczowej oceny w sposób na tyle dokładny i szczegółowy, by obejmowała wszystkie potencjalnie narażone na ryzyko obszary aktywności gospodarczej adresatów odnośnych dyrektyw. Dalsze ustępy przytoczonego przepisu nakazują także regularną ewaluację i aktualizację wewnętrznych polityk oraz obligują do ich stosowania we wszystkich oddziałach lub podmiotach zależnych uczestnika systemu, co ma w założeniu zagwarantować szczelność i spójność funkcjonowania systemu CFT, jak również jego uelastycznienie i dostosowanie do zmieniających się realiów i praktyk stosowanych przez osoby zaangażowane w proceder finansowania terroryzmu. Uzupełnieniem omawianego przepisu ustawy katarskiej jest jej art. 6, który stanowi do pewnego stopnia treściowe superfluum, gdyż nakazuje identyfikowanie, ocenę, rozważanie, określanie, dokumentowanie i monitorowanie ryzyka w obszarach ML i FT, połączone wszak z obowiązkiem sprawozdawczym realizowanym na żądanie uprawnionych instytucji nadzorczych. Godnym odnotowania (choć wydaje się - niekoniecznie niezbędnym) jest zaś zawarty w ust. 2 tego artykułu przepis szczególny nakazujący zastosowanie RBA w odniesieniu do nowo wprowadzanych w działalności produktów, praktyk i technik, jeszcze przed ich wdrożeniem.

Podobna w wydziwisku, choć nieco mniej rozbudowana jest regulacja zawarta w treści art. 4 ust. 1 kuwejckiej Ustawy nr 106 z 2013 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Przepis ten obliguje instytucje finansowe oraz DNFBPs do przeprowadzania generalnej oceny ryzyka wystąpienia w ich działalności zagrożeń związanych z procederami prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, w tym zwłaszcza w odniesieniu do nowo wprowadzanych produktów i technologii. Ocena ryzyka, wespół z powiązanymi z nią danymi winna być dokumentowana w formie pisemnej, a także na bieżąco aktualizowana i udostępniana organom nadzorczym na ich wezwanie. Uzupełnieniem ww. ogólnej regulacji ustawowej są zawarte w art. 2-4 Decyzji Ministra Finansów nr 37 z 2013 r. o przepisach wykonawczych do Ustawy nr 106 z 2013 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu zobowiązania ich adresatów do opracowania i wdrożenia polityk wewnętrznych

pozwalających na efektywne wykonywanie obowiązków w obszarze CFT wynikających z ustaw, rozstrzygnięć wykonawczych i stosownych rekomendacji organów nadzorczych. Oceny ryzyka na potrzeby zapobiegania przejawom procederu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu dotyczyć mają przede wszystkim (choć nie wyłącznie) osób klientów i kontrahentów, państw lub regionów, w których świadczą usługi lub z których pochodzą obecne w transakcjach składniki majątkowe, specyfikę oferowanych produktów i usług oraz kanały i metody ich dystrybucji. Stwierdzić jednak trzeba, że owe przepisy wykonawcze nie zawierają zasadniczo dodatkowej treści normatywnej i są niczym innym jak tylko powtórzeniem podstawowej regulacji ustawowej, z jednym wszak wyjątkiem. Art. 4 ust. 2 Decyzji zawiera bowiem nieco enigmatycznie brzmiący przepis, w myśl którego organy nadzoru mogą zezwolić na odstępnie od pełnej oceny i dokumentacji zagrożeń przez instytucje finansowe lub wyznaczone przedsiębiorstwa i zawody niefinansowe, jeśli owo ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, będące nieodłącznie związanym z daną działalnością jest jasno zidentyfikowane, określone i zarządzane. Rozwiązanie to jest o tyle nietypowe, że dotyczy sytuacji, w których ryzyka ML i FT są immanentną częścią typu prowadzonej działalności gospodarczej, a więc powinny być raczej objęte ściślejszym i dokładniejszym nadzorem. Tymczasem prawodawca kuwejcki, wbrew temu stanowisku, zezwala na mniej restrykcyjną procedurę dokumentacji takich zagrożeń, o ile są one należycie ustalone przez zainteresowany podmiot. Konstrukcja ta budzi więc poważne zastrzeżenia, gdyż z uwagi na niedookreśloność pojęcia „jasnego zidentyfikowania i zarządzania”, bez poddania go stosownej parametryzacji, stanowić może furtkę do nieuzasadnionego ograniczania po stronie uczestników systemu zakresu realizacji obowiązków dotyczących RBA, co w warunkach kuwejskich, gdzie, jak było już wzmiankowane, implementacja standardów AML/CFT spotykała się z rezerwą ze strony władz państwowych, jak również z uwagi na duży stopień upaństwowienia gospodarki, może być przejawem świadomej próby obchodzenia przedmiotowych regulacji.

Dyrektywa podejścia opartego na ryzyku jest obecna także na gruncie ustawowych regulacji CFT w prawie saudyjskim i emirackim, choć w przeciwieństwie do analogicznych ustaw katarskiej i kuwejskiej, nie została ona ujęta w ramy wyodrębnionego redakcyjnie przepisu, ale zawarta pośród wyliczenia obowiązków ciążących na instytucjach finansowych i wskazanych podmiotach i zawodach niefinansowych w ramach ich udziału w krajowych systemach przeciwdziałania finansowania terroryzmu. I tak emiracki Dekret z mocą ustawy nr 20 z 2018 r. o przeciwdziałaniu przestępstwom prania pieniędzy oraz o zwalczaniu finansowania terroryzmu i organizacji nielegalnych zawiera odniesienia do RBA w treści art.

16 ust. 1 lit. a i d. Na ich podstawie FIs i DNFBPs są obowiązane do identyfikowania ryzyka dokonywania przestępstw związanych z finansowaniem terroryzmu w zakresie swojej działalności, a także muszą stale oceniać, dokumentować i aktualizować taką ocenę z uwzględnieniem czynników ryzyka ustalonych w przepisach wykonawczych, która wraz z należycie ewidencjonowanymi danymi źródłowymi powinna być udostępniana na żądanie organowi nadzorczemu. Podmioty te mają także obowiązek opracowania i przestrzegania wewnętrznych procedur i polityk operacyjnych i kontrolnych umożliwiających ocenę i zarządzanie ryzykiem, które winny być także stosowane we wszystkich oddziałach i podmiotach zależnych. Regulacje te są doprecyzowane w Decyzji Rady Ministrów nr 10 z 2019 r. wprowadzającej przepisy wykonawcze dla Dekretu z mocą ustawy nr 20 z 2018 r. o przeciwdziałaniu przestępstwom prania pieniędzy oraz o zwalczaniu finansowania terroryzmu i organizacji nielegalnych, której odnośne przepisy, będące do pewnego stopnia, wzorem analogicznych rozwiązań z państw ościennych, superfluum norm ustawowych, wprowadzają kryteria oceny ryzyka takie jak rodzaj i tożsamość klienta, geograficzne umiejscowienie przedmiotu lub źródła transakcji lub specyfika produktu lub usługi oraz kanały ich przepływu, a także statuują obowiązek jej bieżącej aktualizacji i archiwizacji (art. 4 ust. 1 i 2). Osobny artykuł (23) ww. decyzji został poświęcony znanemu z prawa Kataru i Kuwejt, obowiązkowi dokonania apriorycznej oceny ryzyka na potrzeby CFT przy okazji wprowadzania nowego produktu, usługi lub praktyki biznesowej.

Analogiczna, choć jeszcze bardziej zwięzła treściowo regulacja zawarta została w przepisie art. 63 saudyjskiego Prawa o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania oraz stanowiącym jego niemalże zupełne i tożsame pod względem zawartości normatywnej powtórzenie art. 16 Decyzji Rady Ministrów nr 228 z dnia 8 października 2019 r.

- Przepisy wykonawcze dla prawa o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania.

Najbardziej lakoniczną w zakresie formalnego obowiązku stosowania przed podmioty obowiązane podejścia opartego na ryzyku jest regulacja prawa Bahrajnu. Dekret z mocą ustawy nr 4 z 2001 r. o zakazie i zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu zawiera bowiem umieszczoną w art. 5 pod lit. e, pośród wyliczenia obowiązków instytucji finansowych i DNFBPs, krótką wzmiankę o konieczności stosowania się do wytycznych właściwych organów dotyczących ustalania i stosowania wewnętrznych polityk, procedur i mechanizmów kontroli, w tym wyznaczania na szczeblu kierowniczym pracownika odpowiedzialnego za zgodność i kontrolę nad realizacją celów w zakresie AML/CFT. Zarazem z uwagi na brak jednolitych przepisów wykonawczych do ww. ustawy, owa oszczędna w treści regulacja nie została w sposób ujednolicony doprecyzowana w odniesieniu do wszystkich niepaństwowych

uczestników systemu CFT, jak ma to miejsce w pozostałych omawianych państwach regionu. Poszczególne ministerialne decyzje sektorowe także nie zawierają przepisów wprost odnoszących się do obowiązku wdrożenia RBA w działalności ich adresatów. Nie oznacza to jednak, że obowiązek wdrożenia przez właściwe podmioty podejścia opartego na ryzyku nie jest w ogóle obecny w prawie Królestwa. Odniesienie do tego wzorca znajduje się bowiem w wytycznych i dokumentach instruktażowych opracowywanych przez bank centralny na potrzeby realizacji polityki CFT dla poszczególnych sektorów gospodarki. Jakkolwiek przy tym adresaci tych opracowań mają formalny obowiązek ich stosowania w swojej bieżącej działalności (co wprost wynika z przytoczonego powyżej przepisu ustawowego), o tyle sam fakt braku bezpośredniego odniesienia do modelu RBA w najważniejszym krajowym akcie prawnych odnoszącym się do problematyki walki z finansowaniem terroryzmu może skutkować pośrednim umniejszaniem jego istotności w ocenie adresatów stosownych przepisów, co w konsekwencji prowadzić może także do generalnego obniżenia standardów należytej staranności przez osoby i podmioty niepaństwowe uczestniczące w krajowym systemie CFT.

Analiza przytoczonych przepisów regulujących obowiązek wdrożenia i stosowania przez ich adresatów podejścia opartego na ryzyku prowadzi do wniosku, iż niezależnie od stopnia rozbudowania i rangi aktu prawnego, przedmiotowe rozwiązania, są na tyle ogólne i niedookreślone, że winny być postrzegane nie jako bezpośrednie źródło obowiązków, ale raczej jako klauzule generalne statuujące normy-reguły i będące punktami odniesienia dla wszystkich działań podejmowanych w toku wykonywanej działalności, zarówno w ramach realizacji obowiązków określonych w przepisach szczegółowych, jak i tych nieobjętych dodatkowymi regulacjami, ale stanowiących, jako część specyfiki prowadzonej działalności, potencjalne źródło sytuacji niepożądanych z punktu widzenia celów systemu CFT. Przepisy te, w swym dyrektywalnym charakterze prezentują więc pewien pożądaný model postępowania, oparty o ciągłą ocenę ryzyka i konieczności świadomego zachowywania ostrożności, który winien być wdrażany w sposób jak najpełniejszy w bieżącej działalności osób i podmiotów będących adresatami odnośnych uregulowań, zakreślając zarazem swoisty nadrzędny cel, któremu ma służyć przestrzeganie dalszych, szczegółowych obowiązków oraz procedur nadzorczych i kontrolnych. Co przy tym istotne, sposób i obszerność regulacji statuujących obowiązek stosowania podejścia opartego na ryzyku w poszczególnych aktach rangi ustawowej koresponduje w dużym stopniu z sygnalizowanym w poprzednich rozdziałach odmiennym zorientowaniem poszczególnych prawodawstw i rozłożeniem akcentów pomiędzy regulacje o charakterze administracyjno-kontrolnym i prawnokarnym.

2.2.2. Środki bezpieczeństwa

O ile opisane w poprzednich akapitach podejście oparte o ryzyko ma charakter modelowej dyrektywy postępowania w ramach całości prowadzonej działalności, państwowe przepisy ustawowe i wykonawcze statuują także szereg bardziej konkretnych obowiązków i reguł postępowania na rzecz skutecznego zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego dla celów związanych z procederem finansowania terroryzmu. W tym zakresie pośród powinności niepaństwowych uczestników krajowych systemów AML/CFT kluczowe miejsce zajmują tzw. środki bezpieczeństwa (ang. *security/preventive measures*; ar. *at-tadābīr il-iḥtirāziyya/al-wiqā'iyya*³³⁶). Jest to zbiorcza kategoria procedur obejmujących przede wszystkim weryfikację tożsamości kontrahenta, charakteru i celu zdarzeń gospodarczych i relacji biznesowych, jak również ich beneficjentów rzeczywistych. Oprócz tego do środków tych zaliczyć można obowiązki w zakresie archiwizacji i przetwarzania informacji kontrahentach i zdarzeniach gospodarczych, jak również przedkładanie właściwym podmiotom państwowym okresowych i incydentalnych raportów i sprawozdań z działalności.

Identyfikacja i weryfikacja kontrahentów oraz charakteru i celu zdarzeń gospodarczych

Prawidłowe ustalenie tożsamości statusu podmiotowego klienta, czy też w szerszym wymiarze – osoby lub podmiotu korzystającego z usług lub biorącego udział w zaistnieniu zdarzenia gospodarczego (ang. *customer due diligence* – CDD, ar. *tadābīr al-'ināya al-wāğiba*), jest zasadniczą powinnością osób i podmiotów, które w ramach swojej działalności zobligowane są do udziału w systemie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu, stanowiąc punkt wyjścia dla oceny wystąpienia ryzyka zaistnienia tego procederu w ramach realizowanego zdarzenia lub relacji gospodarczej.³³⁷ Punktem odniesienia i wzorcem dobrych praktyk w kwestii procedur CDD, są, podobnie jak w wielu innych aspektach polityki

³³⁶ W zależności od konwencji terminologicznej poszczególne krajowe porządki prawne posługują się jednym z dwóch przytoczonych terminów (do pewnego stopnia wyjątkiem w tym zakresie jest Bahrajn, gdzie na poziomie tekstu systemowej ustawy AML/CFT kategoria ta nie jest w ogóle wprost wymieniana). Niezależnie jednak od przyjętego wariantu, należy w tym miejscu poczynić krótką uwagę metodologiczną, gdyż poprawniej terminy ten należałoby tłumaczyć jako *środki prewencyjne* lub *zabezpieczające*. Zważywszy jednak, iż takie tłumaczenia (zwłaszcza w drugim wariantcie) mogłoby nasuwać nieprawidłowe skojarzenia z instytucjami prawnokarnymi, jak również mając na uwadze funkcjonującą powszechnie w rodzimym piśmiennictwie konwencję terminologiczną opartą o treść przepisów ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, która posługuje się pojęciem środków bezpieczeństwa finansowego, na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto zbliżoną formułę nazewniczą.

³³⁷ Jest to zarazem element szerszej dyrektywy należytej staranności „poznaj swojego klienta” (ang. *know your customer* - KYC) stosowanej powszechnie w praktyce działalności korporacyjnej i sprowadzającej się do konieczności uzyskania pewnych, odpowiednich oraz trafnych informacji wymaganych do prowadzenia interesów ze stroną zainteresowaną, zarówno na potrzeby przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, jak i dla gwarancji bezpieczeństwa i pewności transakcji w wymiarze typowo komercyjnym.

AML/CFT, rekomendacje opracowane przez FATF.³³⁸ Na ich podstawie można przyjąć, iż w przypadku klientów będących osobami fizycznymi identyfikacja ta obejmuje, na podstawowym poziomie, ustalenie i potwierdzenie tożsamości oraz weryfikację, czy z uwagi na ich cechy lub warunki należą do grup podwyższonego ryzyka, z czym wiązać się może konieczność przeprowadzenia dodatkowej, pogłębionej oceny niebezpieczeństwa zaistnienia zdarzenia związanego z finansowaniem terroryzmu, lub też czy są one objęte sankcjami międzynarodowymi albo krajowymi, co zasadniczo skutkować powinno odmową świadczenia lub dalszego świadczenia usługi oraz wystosowaniem zgłoszenia do właściwego podmiotu nadzorczego lub organów ścigania. W przypadku zaś kontrahentów będących osobami prawnymi, weryfikacja obejmuje także ustalenie struktury właścicielskiej i organizacyjnej podmiotu oraz tożsamości i warunków osobistych osób upoważnionych do jego reprezentacji. Oprócz nominalnych uczestników transakcji i innych zdarzeń gospodarczych, efektywne stosowanie procedur CDD musi obejmować także kwestie ustalenia tożsamości ich beneficjentów rzeczywistych. Weryfikacji tożsamości podlegać powinni zarówno kontrahenci stale współpracujący w ramach trwałych stosunków gospodarczych, jak i klienci jednorazowi, przy czym w tym drugim przypadku standardem jest uzależnienie konieczności przeprowadzenia pełnej procedury CDD od wartości transakcji lub przedmiotu świadczonej usługi³³⁹, choć zarazem ograniczenie to ulega osłabieniu w odniesieniu do przelewów pieniężnych, w przypadku których dla ich wykonania niezbędne jest każdorazowo wskazanie stron transakcji. Także w przypadku gdy od samego początku natura transakcji albo też charakterystyka jej stron lub okoliczności przeprowadzenia uzasadniają podejrzenie wykorzystania na potrzeby procederu finansowania terroryzmu, środki bezpieczeństwa powinny być stosowane niezależnie od wartości kwotowej takiej transakcji.

W zależności od cech kontrahenta lub rodzaju zdarzenia gospodarczego możliwe jest różnicowanie stopnia wnikliwości weryfikacji. W szczególności jest to widoczne w odniesieniu do osób i podmiotów, które z uwagi na uwarunkowania geograficzne lub właściwości osobiste należą do grupy podwyższonego ryzyka wystąpienia incydentów związanych z procederem finansowania terroryzmu. Mowa tu np. o osobach zajmujących eksponowane stanowiska

³³⁸ Ze szczególnym uwzględnieniem poświęconego stricte przedmiotowemu zagadnieniu suplementu z roku 2017 do przewodnika FATF z roku 2013 o środkach ochrony przed praniem pieniędzy i finansowania terroryzmu – *Guidance on anti-money laundering and terrorist financing measures and financial inclusion - With a supplement on customer due diligence*, FATF, Paryż 2017.

³³⁹ Przy czym w odniesieniu do owych transakcji okazjonalnych standardem jest ich różnicowanie przedmiotowo-kwotowe, co oznacza, że odnośne procedury AML/CFT wdraża się wyłącznie w odniesieniu do konkretnego rodzaju zdarzeń gospodarczych lub zdarzeń przenoszących daną wartość wyrażoną w pieniądzu. Przykładowo w Katarze przepisy wykonawcze do ustawy AML/CFT określają wartość progową transakcji okazjonalnej na poziomie 50.000 riali, podczas gdy np. w Kuwejcie jest to 3.000 dinarów.

polityczne lub też osobach fizycznych i prawnych zlokalizowanych w jurysdykcjach uznanych za nieprzestrzegających w wymaganym stopniu standardów AML/CFT.³⁴⁰ W takim przypadku przepisy obligują podmioty obowiązane do przeprowadzenia pogłębionej weryfikacji (ang. *enhanced due diligence* – EDD/ECDD, ar. *tadābīr al-`ināya al-mušaddada*). W szczególnych sytuacjach, kiedy kontrahent posiada odpowiedni, potwierdzony należytymi referencjami poziom wiarygodności, zaś związane z nim ryzyko finansowania terroryzmu jest znikome, dopuszczalne jest prowadzenie uproszczonych procedur weryfikacyjnych, co jednak jest sytuacją wyjątkową i powinno mieć każdorazowo umocowanie w wyraźnej delegacji ustawowej.

Na poziomie prawa krajowego, prawodawcy wszystkich omawianych państw w sposób bardzo zbliżony regulują odnośne zagadnienia w zakresie przedmiotowym. Duże odrębności da się natomiast zaobserwować w odniesieniu do sposobu i techniki legislacyjnej tych uregulowań, w tym przede wszystkim w ramach podziału przepisów między akty rangi ustawowej i wykonawczej, a do pewnego stopnia także dokumenty niemające charakteru źródeł prawa powszechnie obowiązującego, których stosowanie jest jednak usankcjonowane w drodze stosownej delegacji ustawowej. Najbardziej zbliżonymi strukturalnie, a zarazem w największym stopniu regulującymi omawiane zagadnienia na poziomie aktu rangi ustawowej, są systemy CFT w Katarze i Kuwejcie. Zarówno bowiem Art. 10 i 11 katarskiej Ustawy nr 20 z 2019 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu wspólnie z art. 9-21 wydanej na jej podstawie Decyzji Rady Ministrów nr 41 z 2019 r., jak i zbliżone treściowo art. 4-5 i 9 kuwejckiej Ustawy nr 106 z 2013 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu wraz z art. 5-11 i 15 uzupełniającej ją Decyzji Ministra Finansów nr 37 z 2013 r. tworzą bowiem szerokie i zróżnicowane na poziomie podmiotowym i przedmiotowym ramy regulacji obligujących krajowe instytucje finansowe i DNFBPs do stosowania w ich działalności procedur CDD. Zgodnie z nimi weryfikacja kontrahenta powinna odbywać się przy

³⁴⁰ Wg danych z czerwca 2024 roku, FATF wymienia trzy państwa, w których występują poważne strukturalne nieprawidłowości w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu (tzw. czarna lista). Do tej grupy należą Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna, Islamska Republika Iranu oraz Republika Związku Mjanmy. W odniesieniu do tych państw oraz pochodzących z nich osób i podmiotów FATF zaleca każdorazowo stosowanie pogłębionych środków bezpieczeństwa finansowego, zaś w skrajnych przypadkach - wdrażania czynnych środków zaradczych w celu ochrony międzynarodowego systemu finansowego przed zagrożeniem dla jego stabilności płynącym z działalności władz tych państw. Oprócz tego FATF prowadzi także listę państw poddanych intensywniejszemu nadzorowi pod kątem podejmowanych przez ich władze działań na rzecz poprawy strategicznych deficytów w krajowych systemach AML/CFT. Owa, licząca obecnie 21 pozycji, tzw. szara lista, obejmuje w większości rozwijające się państwa afrykańskie, choć znaleźć można na niej także 3 państwa europejskie, w tym należące do UE Chorwację i Bułgarię, jak i słynące z atrakcyjnych, z punktu widzenia posiadaczy znaczących zasobów pieniężnych przepisów bankowych i podatkowych Księstwo Monako. Spośród państw arabskich na szarej liście FATF umieszcza aktualnie Syrię i Jemen.

nawiązywaniu stosunku gospodarczego oraz dokonywaniu transakcji okazjonalnej, przy czym w przypadku innych niż przelewy pieniężne – dopiero po przekroczeniu przez transakcję (lub kilka transakcji, jeśli z ich okoliczności wynika, że są powiązane i służą temu samemu celowi gospodarczemu), progu ustawowego. Jednocześnie ustawa obliuguje do weryfikacji i potwierdzenia tożsamości kontrahenta niezależnie od wartości przedmiotu usługi każdorazowo, gdy od początku zachodzi podejrzenie związku z procederem finansowania terroryzmu, jak również wówczas, gdy powstaną wątpliwości co do prawidłowości danych pozyskanych poprzednio. Zakres danych niezbędnych do pozyskania i zweryfikowania w odniesieniu do osób fizycznych obejmuje imię i nazwisko zgodne z zapisem we właściwym rejestrze urzędowym³⁴¹, adres zamieszkania (oraz w przypadku obcokrajowców także adres w kraju pochodzenia), datę i miejsce urodzenia oraz narodowość. W przypadku osób prawnych lub bytów prawnych o charakterze kontraktowym³⁴² należy ustalić ich pełną nazwę, formę prawną, a także prawną podstawę utworzenia i działalności. Oprócz tego należy ustalić dane adresowe podmiotu (zarówno rejestrowe, jak i faktycznej działalności) oraz tożsamość osób uprawnionych do jego reprezentowania. W przypadku każdego kontrahenta, niezależnie, czy jest on osobą fizyczną, czy prawną, omawiane przepisy nakładają na jednostki obowiązane nakaz weryfikacji beneficjenta rzeczywistego świadczonej usługi lub dokonywanej transakcji. Badane przepisy zawierają przy tym ogólne regulacje nakazujące dostosować typ ewentualnych dodatkowych danych pozyskiwanych w trakcie weryfikacji wiarygodności kontrahenta do wskazań wynikających z analizy ryzyka prowadzonej w oparciu o reguły określone w urzędowych i wewnętrznych wzorcach oceny RBA. Tym niemniej wszyscy klienci winni zostać zweryfikowani pod kątem rodzaju i celu działalności, w związku z którą dokonana ma być transakcja lub wykonana usługa, zaś brak możliwości potwierdzenia tożsamości kontrahenta skutkować powinien odmową jej świadczenia. Jest to szczególnie widoczne w przypadku stałych relacji gospodarczych, w ramach których instytucje finansowe i DNFBPs

³⁴¹W realiach opisywanego regionu jest to o tyle istotne, gdyż powszechną praktyką jest wynikające z tradycyjnej struktury budowy nazwisk, posługiwanie się jedynie jego częścią, lub też niespotykane zupełnie w realiach rodzimych stosowanie, nawet w sytuacjach oficjalnych, zastępujących imiona przydomków konstruowanych w oparciu o więzy pokrewieństwa, zwłaszcza w relacji rodzic-pierworodny syn. Powszechnym jest bowiem np. mówienie o mężczyźnie, którego najstarszy syn ma na imię Aḥmad, jako Abū Aḥmad – dosł. Ojciec Aḥmada, jak i zwracanie się do niego w ten sposób. Analogicznie młodszy syn tego mężczyzny, noszący imię Muḥammad, może być identyfikowany jako Muḥammad ibn Abī Aḥmad, a więc Muḥammad syn Abū Aḥmada. Również fakt obecności na terytorium omawianych państw wielu przedstawicieli licznych nacji, których imiona i nazwiska mogą być odmiennie stosowane i zapisywane w miejscowych dokumentach urzędowych, sprawia, że konieczne jest dołożenie przez podmioty uczestniczące w systemie CFT należytych starań dla prawidłowej i niebudzącej wątpliwości identyfikacji swoich klientów lub innych osób będących stronami obsługiwanych zdarzeń gospodarczych.

³⁴²Typowym przykładem takich podmiotów jako uczestników obrotu gospodarczego są trusty, a więc konstrukty cywilnoprawne realizujące funkcje powiernicze.

powinny w sposób ciągły monitorować wzorce transakcji i innych czynności podejmowanych przez kontrahentów, ewidencjonować historię kontaktów biznesowych pod kątem oceny adekwatności do profilu i schematu dotychczasowego działania, jak również uaktualniać dane partnerów, w tym w zakresie wskazania osób uprawnionych do działania w imieniu osób prawnych. Tego rodzaju bieżący monitoring powinien być tym dokładniejszy, im większy jest parametr ryzyka zaistnienia procederu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu w odniesieniu do konkretnego kontrahenta. Z powyższymi obowiązkami skorelowane są zakazy utrzymywania relacji biznesowych oraz świadczenia usług incydentalnych osobom lub podmiotom nie spełniającym należytych standardów jawności i przejrzystości. I tak na przykład działające w oparciu o regulacje katarskie i kuwejskie instytucje finansowe oraz wskazane podmioty i zawody świadczące usługi niefinansowe nie mogą zakładać ani utrzymywać rachunków anonimowych lub rejestrowanych na dane fikcyjne. Zabronione jest też nawiązywanie jakichkolwiek kontaktów biznesowych z osobami prawnymi, w przypadku których brak jest możliwości ustalenia struktury głównych udziałowców ani tożsamości osób sprawujących czynności zarządu. Omawiane akty prawne obowiązujące w Katarze i Kuwejcie³⁴³ przewidują szereg obostrzeń w zakresie oceny wiarygodności kontrahentów. Pogłębioną weryfikację należy stosować bezwzględnie w odniesieniu do osób i podmiotów pochodzących z państw zidentyfikowanych przez krajowe ciała kreujące politykę CFT jako cechujące się podwyższonym ryzykiem wystąpienia zjawiska finansowania terroryzmu. Dodatkowe sprawdzenie jest także konieczne wówczas, kiedy osoba lub podmiot zostanie uznany za niosący ryzyko prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu w oparciu o wyniki wewnętrznych procedur analitycznych stosowanych w ramach wdrożenia metodologii RBA. Taka pogłębiona weryfikacja może obejmować szeroki katalog dodatkowych informacji pozwalających ustalić rzeczywistą tożsamość oraz uwarunkowania osobiste i majątkowe potencjalnego kontrahenta, w tym zawód, wartość i rodzaj posiadanych aktywów czy innego rodzaju informacje zwarte w publicznych repozytoriach i rejestrach. Dopuszczalne jest też uzależnienie dokonania transakcji od udokumentowania charakteru prowadzonej działalności, źródła pochodzenia składników majątkowych oraz uwiarygodnienia celu gospodarczego, któremu ma ona służyć. Niekiedy do finalizacji czynności lub wykonania usługi może być konieczne uzyskanie zgody wyższego stopniem członka kadry kierowniczej instytucji lub

³⁴³ Przy czym o ile w Katarze zawarte są one explicite w przepisach powszechnie obowiązujących, to już w Kuwejcie część tożsamyh treściowo regulacji i obostrzeń została zawarta w wytycznych i innych dokumentach o charakterze instruktażowym, opracowywanych przez krajowe organy nadzorcze i adresowanych do podmiotów obowiązanych.

podmiotu, ew. uprzednie uwiarygodnienie się kontrahenta poprzez wykonanie transferu lub innej transakcji za pośrednictwem rachunku zarejestrowanego na jego dane w banku, co do którego wiadomo, że przestrzega w należnym stopniu standardów polityk AML/CFT. Poglębione środki bezpieczeństwa finansowego, w tym udokumentowanie źródła pochodzenia składników majątkowych oraz obowiązek autoryzacji przez członka wyższej kadry kierowniczej stosuje się obligatoryjnie w przypadku ustalenia, że klient jest osobą zajmującą eksponowane stanowisko polityczne lub też bliskim albo współpracownikiem takiej osoby. Podwyższone standardy w zakresie CDD dotyczą wszystkich transferów pieniężnych, (w Katarze także z obniżoną kwotą progową z 50.000 do 3.500 riali). Do ich realizacji instytucje finansowe muszą dysponować pełnymi danymi identyfikującymi nadawcę i odbiorcę wraz z numerami rachunków lub innymi danymi umożliwiającymi weryfikację punktu wyjściowego transakcji, a w przypadku nadawcy krajowego także adresem, numerem ewidencji ludności, albo numerem klienta. Dodatkowe obowiązki w zakresie weryfikacji tożsamości odbiorcy obowiązują w przypadku przychodzących przelewów zagranicznych, zwłaszcza gdy dokumentacja transferu z zagranicznej instytucji finansowych nie zawiera wszystkich z ww. danych obligatoryjnych. Przepisy art. 12 katarskiej oraz art. 5 kuwejckiej ustawy AML/CFT, wraz z towarzyszącymi przepisami wykonawczymi dopuszczają także korzystanie przez podmioty obowiązane z usług podmiotów zewnętrznych, które w ramach swojej działalności świadczą usługi na potrzeby realizacji wymogów w zakresie weryfikacji kontrahentów i oceny ryzyka transakcji. Tego rodzaju outsourcing opatrzony jest jednak dodatkowymi warunkami w zakresie rękojmi należytego wykonywania powierzonych czynności poprzez posiadanie przez podmiot trzeci stosownej licencji od organu nadzorczego, jak również zagwarantowania jawności stosowanych procedur dla zlecającego oraz jego dostępu do przetwarzanych danych o kontrahentach i klientach. Co jednak przy tym istotne, skorzystanie z usług podmiotu zewnętrznego w zakresie CDD nie wyłącza odpowiedzialności podmiotu obowiązane za nieprawidłowości w tym obszarze w odniesieniu do usług świadczonych w ramach jego działalności.

Nieco odmienne podejście w kwestii określenia obowiązków dot. środków ostrożnościowych związanych z weryfikacją wiarygodności kontrahentów i klientów zaobserwować można podczas lektury przepisów saudyjskiego Prawa o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania. Akt ten w odniesieniu do omawianej materii zawiera bowiem w zasadzie wyłącznie dwa przepisy zawarte w treści art. 64 i 66, które łącznie w sposób bardzo ogólny i lakoniczny statuują ciążący na instytucjach finansowych i DNFBPs obowiązek stosowania procedur CDD w zakresie adekwatnym do wyników oceny ryzyka

prowadzonej względem transakcji i ich stron, obligując zarazem do prowadzenia weryfikacji pogłębionej za każdym razem, gdy relacja biznesowa lub pojedyncza transakcja dotyczy osób lub podmiotów zidentyfikowanych jako pochodzących z państw wysokiego ryzyka, a także wówczas, gdy ryzyko to jest określone jako wysokie na podstawie wyników wewnętrznych procedur ewaluacyjnych. Po dokładniejsze wytyczne ustawa odsyła do przepisów wykonawczych zawartych w Decyzji Rady Ministrów nr 228 z dnia 8 października 2019 r. Zawarty tam pojedynczy (acz dość obszerny) art. 17 zawiera zaś zbliżone treściowo, względem regulacji katarskiej i kuwejckiej, zasady weryfikacji tożsamości kontrahentów i zakresu pozyskiwanych informacji o nich.³⁴⁴ Tego rodzaju relatywna lakoniczność regulacji saudyjskiej jest jednak podyktowana wzmiankowaną w poprzednich rozdziałach specyfiką omawianej ustawy CFT, która jako oddzielona od siostrzanego Prawa o zwalczaniu prania pieniędzy z 2012 roku koncentruje się w większej mierze na aspektach prawnokarnych, odwołując się zaś wprost do ustawy AML w zakresie niektórych rozwiązań z obszaru działań administracyjno-kontrolnych. I tak na przykład art. 68 i 69 Prawa o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania nakazują bezpośrednio stosowanie tej ustawy w odniesieniu do obowiązków bieżącej oceny ryzyka uwzględniającej schematy transakcyjne, jak również wymogów dla podmiotów obowiązanych w zakresie nawiązywania transgranicznych relacji biznesowych oraz świadczenia usług w zakresie transferów pieniężnych. Należy wszak zauważyć, iż w tym obszarze przepisy saudyjskiej ustawy AML pozostają zbieżne z analogicznymi regulacjami Kataru i Kuwejtu, toteż pomimo odmienności w zakresie techniki legislacyjnej, analizowana materia ustawowa jest na poziomie treściowym i funkcjonalnym uregulowana co do zasady w sposób tożsamy.

Wspominana już uprzednio lakoniczność i ogólny charakter regulacji emirackiego Dekretu z mocą ustawy nr 20 z 2018 r. o przeciwdziałaniu przestępstwom prania pieniędzy oraz o zwalczaniu finansowania terroryzmu i organizacji nielegalnych znajduje odzwierciedlenie w obszerności regulacji problematyki CDD, która na poziomie owego aktu rangi ustawowej sprowadza się wyłącznie do przepisu art. 16 lit. b, obligującego podmioty obowiązane do stosowania procedur weryfikacji tożsamości i wiarygodności kontrahentów z uwzględnieniem stopnia ryzyka określonego w dokumentach krajowych ciał rządowych oraz oparciu o wyniki oceny wewnętrznej. Całość regulacji w przedmiocie rodzaju, zakresu i okoliczności

³⁴⁴ Różnice w tym zakresie pomiędzy poszczególnymi rozwiązaniami krajowymi mają charakter drugorzędny i w dużej mierze techniczny niż istotnie merytoryczny. I tak dla przykładu, jedną z najwyraźniejszych różnic jest określenie w prawie saudyjskim poziomu procentowego udziału we własności osoby prawnej (25%), który wymaga odnotowania w ramach weryfikacji jej struktury właścicielskiej na potrzeby procedur CDD, podczas gdy w prawie katarskim granica ta jest wyznaczona na poziomie 20 %.

gromadzenia danych o partnerach biznesowych i usługobiorcach została zaś zawarta w Decyzji Rady Ministrów nr 10 z 2019 r. wprowadzającej przepisy wykonawcze dla Dekretu, a konkretnie w jej części 3 (art. 5-14) obejmującej ogólne regulacje co do procedur CDD oraz stanowiących jej uzupełnienie części 4 (art. 15) - w zakresie osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne oraz części 6 (art. 19) - dotyczącej odpowiedzialności podmiotów obowiązanych za działania podejmowane w oparciu o dane o klientach uzyskane od podmiotów zewnętrznych.

Najbardziej rozproszona jest w kwestii procedur weryfikacji kontrahentów regulacja prawa Bahrajnu. Co przy tym ciekawe, Dekret z mocą ustawy nr 4 z 2001 r. o zakazie i zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w ogóle nie wspomina, choćby na poziomie ogólnym, o jakichkolwiek obowiązkach ciążących na instytucjach finansowych i wskazanych podmiotach i zawodach świadczących usługi niefinansowe w zakresie procedur CDD. Wzorem bowiem innych instytucji właściwych dla obszaru AML/CFT, prawodawca Bahrajnu pozostawił je do uregulowania w ramach zdecentralizowanego systemu aktów wykonawczych, wydawanych przez ministrów dla pozostających w ich nadzorze podmiotów obowiązanych działających w poszczególnych sektorach gospodarki.³⁴⁵ Rozwiązanie to, unikalne w skali regionu, nie poddaje się jednoznacznej ocenie. Z jednej bowiem strony pozwala na dostosowanie wymogów i regulacji w zakresie praktyk CDD do specyfiki działalności prowadzonej przez konkretnych uczestników krajowego systemu CFT, co w założeniu umożliwia racjonalizację podejmowanych przez nich działań, których konieczność przeprowadzenia, co oczywiste, może się różnić pomiędzy poszczególnymi podmiotami zaliczanymi do szerokiego kręgu obowiązanych do stosowania procedur przeciwdziałania finansowania terroryzmu. Z drugiej zaś strony model taki, z uwagi na policentryczność decyzyjną, sprzyja niespójności systemu w wymiarze ogólnokrajowym, co może mieć szczególnie negatywne skutki w sytuacji przedsięwzięć wymagających udziału podmiotów obowiązanych z różnych sektorów lub branż.³⁴⁶ Abstrahując jednak od powyższych rozważań

³⁴⁵ W praktyce więc za wydanie zdecydowanej większości odnośnych regulacji odpowiedzialni są ministrowie właściwi do spraw handlu i przemysłu (w odniesieniu do spółek prawa handlowego i innych profesji zajmujących się regulowaną działalnością handlowo-usługową, np. obrotem kruszcami i kamieniami szlachetnymi) oraz sprawiedliwości (jako nadzorujący działalność zarówno profesji prawniczych, jak i związanych z działalnością religijną podmiotów dobroczynnych i fundacji).

³⁴⁶ Można tu podać hipotetyczny przykład wielkoskalowej transakcji dotyczącej fuzji podmiotów prawa handlowego z udziałem kapitału zagranicznego, a więc przedsięwzięcia angażującego zarówno instytucje finansowe, jak i prawników, notariuszy i instytucje nadzoru rynku kapitałowego. W sytuacji gdy każdy z tych podmiotów obowiązanych lub instytucji musi wykonywać procedury AML/CFT określone choćby nieznacznie odmiennie w osobnych, sektorowych aktach prawnych, może to skutkować realnym wydłużeniem całego przedsięwzięcia oraz wiązać się z koniecznością wielokrotnego opracowywania w różnych formatach i konwencjach, danych na potrzeby informacyjne i weryfikacyjne.

natury praktycznej, lektura przykładowych, sektorowych rozporządzeń wykonawczych dot. obowiązków w zakresie praktyk AML/CFT prowadzi do wniosku, iż przynajmniej na poziomie legislacyjnym realizują one w sposób należyty cele, dla których zostały wydane, zaś warunki weryfikacji wiarygodności kontrahentów oraz zakres zbieranych w jej trakcie danych, odpowiadają wzorcom funkcjonującym na gruncie zunifikowanych przepisów zawartych w regulacjach szczebla ustawowego i wykonawczego pozostałych badanych porządków prawnych.

Archiwizacja danych o zdarzeniach gospodarczych

Jakkolwiek opisywane na poprzednich stronach obowiązki w zakresie weryfikacji kontrahentów oraz charakteru i celu zdarzeń gospodarczych stanowią oś bieżącej działalności niepaństwowych uczestników systemów CFT ukierunkowanej na zapobieganie wystąpieniu zdarzeń gospodarczych związanych z procederem finansowania terroryzmu, to z ich wykonywaniem wiążą się także dodatkowe powinności obejmujące archiwizację uzyskiwanych danych oraz przekazywanie ich we właściwym zakresie innym uprawnionym uczestnikom systemu. Ma to bowiem na celu zagwarantowanie możliwości efektywnego prowadzenia, zarówno przez te podmioty, jak i organy i instytucje publiczne, następnych działań w zakresie tak analizy skuteczności i aktualizacji polityk oceny ryzyka, jak i działań o charakterze zaradczym i represyjnym, w tym w obszarze prawa karnego, co swoją drogą pozwala unaocznić z jednej strony ścisłość powiązania tych dwóch pozornie rozłącznych, zasadniczych obszarów walki ze zjawiskiem finansowania terroryzmu, z drugiej zaś kluczowe, z punktu widzenia całego systemu CFT, znaczenie gromadzenia rzetelnych i kompletnych informacji możliwych do pozyskania niekiedy wyłącznie na etapie bieżącego monitorowania transakcji i innych zdarzeń gospodarczych.

We wszystkich analizowanych porządkach prawnych istnieje ciążący na niepaństwowych uczestnikach systemu CFT obowiązek prowadzenia i utrzymywania ewidencji danych o zdarzeniach gospodarczych, choć, co ciekawe, jego zakres na poziomie tekstu prawnego różni się istotnie pomiędzy poszczególnymi państwami. Najszerzej obowiązek ewidencyjny został określony w prawie saudyjskim, choć z racji dwutorowości regulacji prawnej obszaru AML/CFT w Królestwie, jego pełna rekonstrukcja wymaga sięgnięcia do obu zasadniczych ustaw sektorowych. Zgodnie bowiem z art. 65 Prawa o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania instytucje finansowe i DNFBPs muszą przechowywać przez okres nie krótszy niż 10 lat informacje o wszystkich krajowych i zagranicznych transakcjach finansowych oraz zdarzeniach gospodarczych i transakcjach gotówkowych wraz z wszelkimi

powiązanymi z nimi dokumentami. Dziesięcioletni okres liczony jest od dnia zaistnienia zdarzenia, zaś w przypadku danych związanych z prowadzonym rachunkiem – od dnia jego zamknięcia. Co przy tym istotne, prawodawca saudyjski stawia przed obowiązującymi wymóg prowadzenia ewidencji zdarzeń w sposób umożliwiający rekonstrukcję wszystkich ich istotnych okoliczności, jak również niezwłoczne jej udostępnienie na żądanie uprawnionych organów władz publicznych. Dziesięcioletni okres przechowywania informacji może zostać wydłużony na polecenie prokuratora, jeśli zgromadzone dane pozostają w związku i mogą być wykorzystane w toku prowadzonego postępowania karnego. Analogiczne uregulowania odnaleźć można w art. 12 saudyjskiego Prawa o zwalczaniu prania pieniędzy, z tą jednak różnicą, iż przepis ten jest szerszy względem ustawy CFT, gdyż zawiera dodatkowy ustęp zobowiązujący adresatów również do przechowania wszelkich informacji uzyskanych w toku wykonywania procedur CDD, a także korespondencji biznesowej, kopii dokumentów tożsamości kontrahentów oraz wyników prowadzonych analiz ryzyka. Tego rodzaju zróżnicowanie treściowe obu przepisów rodzić więc może potencjalne spory interpretacyjne o zakres obowiązku ewidencyjnego w odniesieniu do obszarów przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. Z jednej bowiem strony, skoro prowadzenie procedur weryfikacyjnych jest z mocy prawa obligatoryjne, zawarte w ustawie CFT stwierdzenie o wszelkich informacjach i transakcjach oraz powiązanych z nimi dokumentach może sugerować, że chodzi tu także o dane wyszczególnione w dodatkowym ustępie siostrzanego artykułu ustawy AML. Z drugiej zaś wyszczególnienie tego rodzaju danych w jednej z ustaw może prowadzić do wniosku, iż wolą prawodawcy saudyjskiego było jednak zróżnicowanie odnośnego obowiązku w ramach poszczególnych ustaw. Ten kierunek interpretacyjny wydaje się jednak błędny, a to z uwagi na fakt, iż pomimo formalnego rozdzielenia na dwa akty prawne, obszary AML i CFT są, na co wskazywano w poprzednich rozdziałach, ściśle powiązane, zaś podejmowane w ich ramach działania administracyjno-kontrolne są ujednolicone i wspólne dla wszystkich zdarzeń gospodarczych. Co więcej, zgodnie z przywoływanym także wcześniej art. 92 Prawa o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania, w zakresie nieuregulowanym przepisami tej ustawy, instytucje finansowe, wskazane podmioty i zawody świadczące usługi niefinansowe oraz organizacje pozarządowe mają obowiązek stosować procedury, o których mowa w Prawie o zwalczaniu prania pieniędzy. Prowadzi to do wniosku, iż opisana powyżej rozbieżność jest efektem niedopatrzenia redakcyjnego i braku należytego ujednolicenia na etapie prac legislacyjnych brzmienia analogicznych przepisów obu aktów prawnych. Można jednak teoretycznie wyobrazić sobie próby obchodzenia obowiązku prowadzenia ewidencji przez podmioty obowiązane w zakresie danych uzyskanych podczas

procedur CDD, poparte argumentacją, iż w konkretnym przypadku były one pozyskane nie na potrzeby ochrony przed praniem pieniędzy, ale wyłącznie finansowania terroryzmu, a zarazem jako dane nie dotyczące *explicite* transakcji (a o takich mowa wszak w Prawie o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania), nie podlegają archiwizacji.³⁴⁷

Problem ten nie występuje natomiast w ustawie katarskiej, która omawiane zagadnienie reguluje w sposób niemalże identyczny treściowo jak saudyjskie Prawo o zwalczaniu prania pieniędzy, a zarazem ujednolicony, gdyż akt ten obejmuje zarówno obszar AML jak i CFT. Także w Katarze więc okres przechowywania danych i dokumentacji towarzyszącej transakcjom oraz procedurom weryfikacji kontrahentów wynosi 10 lat. Zarazem jednak przepisy nie przewidują tam, w przeciwieństwie do Arabii Saudyjskiej, kompetencji prokuratora do nakazania przechowywania tych materiałów przez dłuższy czas, co jednak nie wydaje się być faktyczną przeszkodą dla ewentualnych postępowań karnych, gdyż w przypadku ich prowadzenia prokurator może zażądać przekazania sobie całości danych o transakcjach, będących w zainteresowaniu organów ścigania.

Jeśli chodzi o przedmiotowy zakres obowiązku ewidencji danych o transakcjach i wynikach procedur weryfikacji kontrahentów, to jest on taki sam również na gruncie prawa kuwejskiego³⁴⁸ i emirackiego, z tą jednak różnicą, że w podmioty obowiązane w tych państwach muszą odnośne informacje przechowywać krócej, bo jedynie 5 lat. Pośrednim mechanizmem niwelującym tę różnicę względem prawa Kataru i Arabii Saudyjskiej może być natomiast przyznane kuwejskim organom nadzoru nad działaniem krajowego systemu CFT uprawnienie do polecenia przechowywania przedmiotowych danych przez okres dłuższy i to bez konieczności wskazywania związku z konkretną sprawą lub toczącym się postępowaniem. Prawo ZEA stanowi natomiast, iż ów pięcioletni okres liczy się od nowa w odniesieniu do danych, co do których prowadzona była urzędowa kontrola, lub w związku z którymi zapadł wyrok sądowy.³⁴⁹

Podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do innych omawianych instytucji z obszaru

³⁴⁷ Ten przykład, jakkolwiek teoretyczny, może zarazem stanowić argument na poparcie krytycznej oceny modelu saudyjskiego zakładającego rozdzielenie regulacji AML i CFT pomiędzy dwoma odrębnymi aktami prawnymi bez zagwarantowania spójności w kwestii ich wzajemnych relacji.

³⁴⁸ Choć, co warto odnotowania, regulujący ową materię przepis art. 11 Ustawy nr 106 z 2013 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, wspomina także również wprost o transakcjach usiłowanych, a więc takich, które z jakiegokolwiek powodu nie zostały sfinalizowane. Taka dodatkowa klauzula, jakkolwiek teoretycznie nie niezbędna, stanowi wyraz asekuracyjnego podejścia ustawodawcy kuwejskiego, zmierzającego do wyeliminowania potencjalnych wątpliwości interpretacyjnych w stosowaniu omawianych przepisów i jako taka zasługuje na pozytywną ocenę.

³⁴⁹ Zwraca jednak uwagę, zwłaszcza w odniesieniu do drugiej okoliczności, brak precyzji przedmiotowego uregulowania, co może także rodzić wątpliwości interpretacyjne co do zakresu danych objętych wydłużonym obowiązkiem przechowywania.

administracyjno-kontrolnego, także w odniesieniu do obowiązku ewidencyjnego dostrzec można w bahrajńskim Dekrecie z mocą ustawy nr 4 z 2001 r. odmienności względem opisywanych w poprzednich akapitach analogicznych regulacjach funkcjonujących na gruncie prawodawstwa pozostałych państw regionu. Dekret, jako zasadniczy akt prawny dotyczący kwestii AML/CFT, także w tej kwestii jest bardzo lakoniczny, gdyż pośród ogólnie sformułowanych w art. 5 obowiązków niepaństwowych uczestników systemu wymienia przechowywanie przez 5 lat od daty zdarzenia gospodarczego kopii dokumentów tożsamości klientów, których pozyskanie jest wymagane odrębnymi przepisami, jak również danych transakcji pierwszorazowych lub incydentalnych. Takie brzmienie przywołanego przepisu mogłoby więc sugerować, iż zakres przedmiotowy obowiązku ewidencyjnego jest w prawie Bahrajnu wymiennie zredukowany w porównaniu z pozostałymi analizowanymi porządkami prawnymi. Nie należy jednak zapominać, iż Dekret nr 4 stanowi w swej istocie regulację ramową, określającą zasadnicze zręby krajowego systemu AML/CFT, pozostawiając zarazem liczne kwestie do doprecyzowania w drodze sektorowych i branżowych aktów wykonawczych. Te zaś w swej treści rozszerzają zakres obowiązku gromadzenia i przechowywania danych o transakcjach, czyniąc go w praktyce tożsamym z istniejącymi w pozostałych czterech państwach.³⁵⁰

Obowiązki informacyjne względem podmiotów państwowych

Dane o klientach i transakcjach, gromadzone w toku stosowania procedur ostrożnościowych, oprócz zastosowania na potrzeby bieżącego funkcjonowania i świadczenia usług przez pozapaństwowych uczestników krajowych systemów CFT, pozostają także w zainteresowaniu organów administracyjnych i śledczych, a to z racji faktu, że stanowią na ogół pierwsze, a często także najważniejsze dowody istnienia nieprawidłowości w obrocie gospodarczym rodzącym ryzyko wystąpienia incydentu związanego z finansowaniem terroryzmu, który winien spotkać się ze stosowną reakcją organów władzy publicznej, tak w wymiarze administracyjnym, jak i karnym. Dlatego też obok obowiązków zakresie opracowywania i należytego stosowania polityk gromadzenia i przetwarzania informacji istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa systemu przeciwdziałania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, instytucje finansowe i DNFBPs obciążają także powinności

³⁵⁰ Podobnie jednak jak w przypadku określania zakresu procedur CDD, pozostawienie uregulowania zakresu obowiązku ewidencyjnego w gestii ministrów odpowiedzialnych za nadzór nad poszczególnymi sektorami systemu CFT może w praktyce skutkować rozbieżnościami na tyle poważnymi, że będą wymiennie wpływać na jego spójność.

w zakresie raportowania wyników poczynionych ustaleń właściwym podmiotom państwowym. Raportowanie to może przybierać różne formy i postacie oraz dotyczyć rozmaitego zakresu danych przekazywanych do właściwych podmiotów państwowych.

Jedną z form sprawozdawczości są okresowe raporty przedkładane organom nadzorczym, które mają naturę w dużej mierze statystyczną i służą na potrzeby makroskalowej oceny ryzyka w obszarze CFT, co w założeniu przekładać się ma następnie na działania krajowych organów kreujących politykę walki z finansowaniem terroryzmu, jak również skutkować powinno zmianami legislacyjnymi lub opracowywaniem albo aktualizacją sektorowych dokumentów adresowanych do podmiotów pozapaństwowych i zawierających wytyczne i wskazania dobrych praktyk w celu poprawy efektywności systemu.

Istotniejsze z punktu widzenia bieżącego funkcjonowania krajowych systemów CFT, będąc zarazem testem ich efektywności i szczelności na potencjalne incydenty bezpieczeństwa, są jednak jednostkowe raporty dot. wykrytych podejrzanych zdarzeń gospodarczych. Zgłoszenia transakcji podejrzanych (ang. *suspicious transaction reports*, *STRs*, ar. *taqārīr al-mu`āmalāt al-mašbūha*) to, mówiąc najogólniej, komunikaty wysyłane przez podmioty obowiązane do właściwego podmiotu państwowego, zawierające informację o transakcji lub innym zdarzeniu gospodarczym, z którego parametrów podmiotowych lub przedmiotowych albo okoliczności zaistnienia wynika, iż może ono mieć związek z procederem finansowania terroryzmu.³⁵¹ Opisywany obowiązek w swej zasadniczej formie, jako fundamentalny dla możliwości faktycznego funkcjonowania krajowych systemów CFT, jest usankcjonowany w prawodawstwach wszystkich opisywanych państw. Zarazem jednak nawet w tym obszarze można dostrzec pewne odmienności konstrukcyjne, które, przynajmniej teoretycznie, mogą skutkować potencjalnym obniżeniem szczelności systemu i zwiększeniem ryzyka nienadania stosownego biegu i niewdrożenia koniecznych działań administracyjnych wobec zdarzeń

³⁵¹ Dokładne, techniczne kryteria ewaluacyjne, których spełnienie kwalifikuje dane zdarzenie lub jego uczestnika jako mające potencjalny związek z finansowaniem terroryzmu, pomimo iż powstają w oparciu o wytyczne opracowywane na ogół przez sektorowe organy nadzorcze, są co do zasady niejawne, co wynika z potrzeby ochrony systemu przed próbami sztucznego manipulowania parametrami zdarzenia by w sposób niezgodny z prawdą obniżyć jego współczynnik ryzykowności z perspektywy CFT. Jest to o tyle istotne, iż poza indywidualnymi, drobnymi przedsiębiorcami, którzy z racji przedmiotu działalności poddani są reżimowi ostrożnościowemu AML/CFT, zdecydowana większość pracy analitycznej pod kątem oceny stopnia ryzyka wystąpienia incydentu bezpieczeństwa odbywa się w sposób zautomatyzowany, przy użyciu wyspecjalizowanego oprogramowania komputerowego, które na podstawie w tym celu opracowanych algorytmów dokonuje spośród milionów rekordów wstępnej selekcji zdarzeń potencjalnie podejrzanych, co następnie weryfikowane jest dodatkowo przez wykwalifikowanego analityka. Nie każde takie wskazanie oznacza zacyfikowanie zaistnienia procederu finansowania terroryzmu lub innego zagrożenia dla prawidłowości obrotu. Transakcje identyfikowane mogą być wstępnie jako podejrzane z uwagi na wektor geograficzny, brak wszystkich wymaganych prawem danych w opisie lub znaczne wykroczenie poza schemat notowany w toku dotychczasowej historii aktywności podmiotu.

mogących mieć związki z procederem finansowania terroryzmu.

Jako punkt wyjścia do porównania posłużyć może rozwiązanie katarskie, które z uwagi na swoją syntetyczność, ale i wartość treściową, może służyć do pewnego stopnia za konstrukt modelowy. Zgodnie z art. 21 katarskiej ustawy AML/CFT instytucje finansowe oraz wskazane podmioty i zawody świadczące usługi niefinansowe mają obowiązek niezwłocznie przekazywać do Jednostki Informacji Finansowej wszelkie informacje związane z transakcjami i innymi zdarzeniami gospodarczymi, niezależnie od wartości ich przedmiotu, w tym także jedynie usiłowanymi, co do których podejrzewa się lub też zachodzą ku temu uzasadnione przesłanki, że mają one związek z przestępstwem bazowym lub obejmują środki z niego pochodzące albo też że mogą być wykorzystane na potrzeby finansowania terroryzmu.³⁵² Takie brzmienie przytoczonego przepisu pozwala zrekonstruować zasadnicze, typowe elementy charakterystyki opisywanego obowiązku informacyjnego.

Po pierwsze, o ile raporty okresowe składane są na ogół do organów nadzorczych lub centralnych kolegialnych ciał zajmujących się kreowaniem krajowej polityki AML/CFT, STRs kieruje się do podmiotu państwowego pełniącego funkcję krajowej jednostki informacji finansowej, a więc organu wyposażonego w kompetencje do podejmowania stosownych działań ukierunkowanych na bieżące reagowanie na przejawy naruszeń w obrębie systemu. Należy oczywiście pamiętać, iż z racji zróżnicowania prawnej pozycji FIUs w poszczególnych państwach, a więc ukształtowaniu ich jako organów typu administracyjnego lub policyjnego, różne będą dostępne dla nich formy reagowania na otrzymane zgłoszenie, z szerszym, co oczywiste, wachlarzem środków władczych po stronie jednostek umiejscowionych w strukturze organów ochrony porządku publicznego (Arabia Saudyjska i Bahrajn), podczas gdy ich odpowiedniki o profilu administracyjno-analitycznym (Kuwejt, Katar i ZEA) muszą, w celu skutecznego wdrożenia instrumentów przymusu, wystąpić o to do właściwego podmiotu trzeciego, np. prokuratora.

Po drugie, zawiadomienie winno być przez podmiot obowiązany skierowane niezwłocznie. Pojęcie to, powszechnie występujące w nomenklaturze prawniczej, podobnie jak

³⁵² Należy bowiem także pamiętać, iż przepisy te, z racji przedmiotowego zakresu regulacji aktów rangi ustawowej oraz wydawanych jako ich uzupełnienie aktów wykonawczych, dotyczą raportowania transakcji podejrzanych zarówno z punktu widzenia oceny ryzyka wystąpienia incydentów związanych z finansowaniem terroryzmu, jak i przypadkami podejrzeń prania pieniędzy, które, nawiasem mówiąc, są zjawiskiem częstszym, nawet w realiach opisywanych krajów. Nie ma więc, na poziomie normatywnym, odmienności co do zakresu obowiązku raportowania w odniesieniu do sfery finansowania terroryzmu, zaś zakres przekazywanych danych wynikać będzie przede wszystkim z kryteriów algorytmu analitycznego, którego zastosowanie doprowadziło do wytypowania konkretnego zdarzenia jako podejrzanego właśnie pod kątem FT. Do pewnego tylko stopnia wyjątkiem w tej kwestii jest prawo saudyjskie, gdzie sfery AML i CFT, podzielone są między odrębne akty normatywne. Zarazem jednak z uwagi na ich funkcjonalne sprzęgnięcie oraz faktyczne uwspólnienie ścieżek działań instytucjonalnych, rozdzielenie owych obszarów ma wymiar li tylko techniczny.

ma to miejsce w przypadku prawa polskiego, nie ma jednoznacznej definicji legalnej. W opracowaniach przedmiotowych mowa jest jednak o niezwłoczności jako o działaniu bez zbędnej zwłoki, a więc w pierwszym możliwym, z punktu widzenia okoliczności obiektywnych momencie po zaistnieniu zdarzenia. Nieostrość tego terminu może budzić kontrowersje w poszczególnych przypadkach, kiedy to post factum zadawane mogą być pytania, o faktyczny brak nadmiernej zwłoki w dokonaniu zgłoszenia, co w kontekście specyfiki materii regulowanej, w ramach których nierzadko jedynie natychmiastowe działania zaradcze mogą odnieść rezultat w postaci niedopuszczenia do transferu środków, skutkować może nawet podejrzeniem o świadome niezapobiegnięcie przez pracowników podmiotu obowiązującego incydentowi finansowania terroryzmu, co zaś może skończyć się nawet przypisaniem im odpowiedzialności za współudział w procederze. Dlatego też pozytywnie ocenić należy stosowną regulację kuwejcką, która wprowadza dodatkową, górną granicę czasową dokonania zgłoszenia transakcji podejrzanej. Zgodnie bowiem z przepisem art. 16 Decyzji Ministra Finansów nr 37 z 2013 r. o przepisach wykonawczych do Ustawy nr 106 z 2013 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, zgłoszenia takiego należy dokonać nie później niż w ciągu dwóch dni roboczych.

Po trzecie, zakres przedmiotowy zawiadomień jest szeroki, gdyż obejmuje nie tylko transakcje i zdarzenia dokonane, ale również usiłowane, a więc takie które z jakiegoś powodu nie doszły do skutku. Najczęściej ma to miejsce w wyniku odmowy finalizacji usługi przez sam podmiot obowiązany, który kwestionowane zdarzenie zidentyfikuje na odpowiednio wczesnym etapie w drodze stosowania procedur ostrożnościowych. Rezygnacja z kierowania w takich przypadkach reportów o jednostek informacji finansowych skutkowałaby jednak znaczącym ograniczeniem możliwości badania okoliczności zajścia oraz ewentualnego pociągnięcia jego sprawcy do odpowiedzialności. Nie ma także znaczenia wyrażona kwotowo wartość przedmiotu zdarzenia, co stanowi przede wszystkim dodatkowe zabezpieczenie na wypadek sztucznego rozdzielenia przez sprawców transferu wartości majątkowych na odrębne przelewy inne zdarzenia gospodarcze w nadziei na przemknięcie przez sito algorytmów analitycznych. Wówczas nawet w przypadku niewykrycia od razu wszystkich działań składających się na proceder finansowania terroryzmu możliwe jest wdrożenie stosownych środków zaradczych, bez relatywizowania samego zdarzenia przez pryzmat wartości rozporządzenia, co pozwala także na podejmowanie dalszych działań w celu zidentyfikowania całości procederu, z uwzględnieniem pozornie tylko niezależnych działań, które w istocie łączą się podmiotowo i funkcjonalnie. W tym zakresie można zwrócić uwagę na dodatkową klauzulę obecną w analogicznych przepisach saudyjskich (art. 70 Prawa o zwalczaniu przestępstw terroryzmu

i jego finansowania) i emirackich (art. 17 ust. 1 Dekretu z mocą ustawy nr 20 z 2018 r. o przeciwdziałaniu przestępstwom prania pieniędzy oraz o zwalczaniu finansowania terroryzmu i organizacji nielegalnych), zgodnie z którą raportowaniu podlega transakcja, w przypadku której podejrzenie związku z finansowaniem terroryzmu zachodzi choćby co do części środków stanowiących jej przedmiot. Jakkolwiek bowiem intuicja może podpowiadać, iż mało prawdopodobnym jest, by wśród podmiotów obowiązanych doszło do odstępstwa od wykonania obowiązku informacyjnego na podstawie uznania, iż ten musi dotyczyć wyłącznie sytuacji, gdy całość środków składających się na transakcję ma charakter podejrzany, tego rodzaju dodatkowy warunek uznać należy za warty odnotowania przejaw zapobiegliwości prawodawców wspomnianych dwóch państw. Swoją drogą obecny w przytoczonym przepisie ustawy katarskiej (obecny także w ustawach ZEA, Kuwejt i Arabii Saudyjskiej) zapis o uzasadnionym okolicznościami przypuszczeniu związku zdarzenia z procederem finansowania terroryzmu jako przesłance do przesłania zgłoszenia do FIU także istotnie rozszerza potencjalne spektrum owych raportów, zdejmując z podmiotów obowiązanych ciężar samodzielnego wykazania faktycznego powiązania konkretnego incydentu z procederem FT. Wystarczy bowiem, by na podstawie ujawnionych jego okoliczności relacja ta była jedynie uprawdopodobniona, by można było wdrożyć dalsze procedury bezpieczeństwa, w tym także w zakresie środków tymczasowych, co w praktyce może stanowić w istocie jedyny sposób na faktyczne zapobieżenie finansowaniu terroryzmu w drodze czynności upozorowanych na tyle umiejętnie, że prawdziwe ich związki z tą działalnością nie są dostrzegalne od razu i w sposób oczywisty.³⁵³

Niezależnie od powyższego, prawo każdego z badanych państw nakłada na niepaństwowych uczestników systemu CFT także obowiązek udzielania organom władz publicznych wszelkich wymaganych informacji i pomocy w związku z ujawnionym podejrzeniem wystąpienia incydentu związanego z procederem finansowania terroryzmu. Dotyczy to zarówno uzupełnienia zgłoszenia w ramach procedur STR, jak i danych żądanych przez podmioty państwowe na potrzeby działań podejmowanych względem zdarzeń, o których zaistnieniu dowiedziały się one z innych źródeł.

Z obowiązkami informacyjnymi wiąże się także ściśle problematyka poufności objętych

³⁵³ Oczywiście także i w tym aspekcie kluczową rolę odgrywają komputerowe, zautomatyzowane algorytmy analityczne, które w oparciu o zadany klucz kryteryjny, dokonują selekcji badanych zdarzeń pod kątem typowania tych mogących mieć związki z procederem finansowania terroryzmu. Decyzja ostateczna o zakwalifikowaniu transakcji lub zdarzenia jako potencjalnie podejrzanego należy oczywiście do analityka, który weryfikuje wyniki analiz zautomatyzowanych, co jednocześnie jednak ukazuje, jak istotne dla prawidłowego funkcjonowania całości systemu jest opracowanie poprawnych i uniwersalnych schematów i procedur ocen ryzyka.

nimi danych oraz konsekwencji ujawnienia informacji, na które rozciąga się ochrona wynikająca z prawnie usankcjonowanej tajemnicy zawodowej, która obowiązuje, w stosownym zakresie, praktycznie wszystkie podmioty i profesje, uczestniczące z racji przedmiotu swojej działalności w krajowych systemach CFT. Uniwersalną zasadą, obecną w prawodawstwach wszystkich badanych państw, jest zwolnienie z tajemnicy w odniesieniu do raportowania o przypadkach podejrzeń prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, z czym wiąże się generalny zakaz pociągania do jakiegokolwiek odpowiedzialności, tak karnej, jak i cywilnej, osób wykonujących zawody objęte reżimem przepisów CFT lub reprezentujących podmioty w nim uczestniczące, za dokonanie zgłoszenia właściwemu organowi informacji o transakcji podejrzanej. Ustawa emiracka mówi także o zakazie pociągania do odpowiedzialności administracyjnej, podczas gdy kuwejcka rozszerza ten katalog dodatkowo o odpowiedzialność dyscyplinarną. Zarazem jednak w przepisach tego państwa, podobnie jak w Arabii Saudyjskiej, Katarze i ZEA, warunkiem wyłączenia odpowiedzialności za ujawnienie danych o transakcji lub zdarzeniu gospodarczym jest czynienie tego w dobrej wierze, co w praktyce oznacza, iż podejrzenie przestępnego charakteru musi być co najmniej uprawdopodobnione. Wyłączenie tajemnicy zawodowej, a co za tym idzie, obowiązkowy charakter informowania właściwych organów o podejrzeniu zaistnienia incydentów mogących mieć związek z finansowaniem terroryzmu został nadto podkreślony w regulacji Bahrajnu, gdzie w art. 10 ust. 5 Dekretu z mocą ustawy nr 4 z 2001 r. o zakazie i zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu czytamy, iż w przypadku podejrzenia popełnienia któregośkolwiek z przestępstw stypizowanych w tym akcie nie może za obronę służyć argument o obowiązku zachowania w tajemnicy posiadanych informacji, niezależnie czy ma on charakter umowny, czy ustawowy. Istotną różnicą między porządkami prawnymi jest natomiast zakres obowiązku raportowania w odniesieniu do niektórych profesji, które z racji szczególnie wrażliwego charakteru świadczonych usług, korzystać mogą z przywileju zwolnienia z – co do zasady – obowiązkowego kierowania zgłoszeń transakcji podejrzanych. W Kuwejcie i Zjednoczonych Emiratach Arabskich bowiem adwokaci i przedstawiciele innych zawodów prawniczych, w tym notariusze, jak również księgowi i doradcy podatkowi nie mają obowiązku informowania krajowych FIUs o podejrzanych transakcjach lub innych zdarzeniach gospodarczych, o których dowiedzieli się w związku z świadczeniem usług na rzecz swoich klientów.³⁵⁴

³⁵⁴ Przy czym redakcja odnośnych przepisów mówi o zakazie informowania jednostek informacji finansowej z własnej inicjatywy tych profesjonalistów. Nie ma natomiast przeszkody, by zostali oni w tym zakresie zwolnieni z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej, o ile oczywiście stosowne krajowe przepisy proceduralne na to pozwalają.

O ile przy tym obowiązek zgłoszenia do właściwej jednostki informacji finansowej faktu zaistnienia zdarzenia noszącego znamiona finansowania terroryzmu, jest, poza ww. wyjątkami, zwolniony z reżimu tajemnicy zawodowej, o tyle już sam fakt dokonania takiego zgłoszenia oraz wszczęcia i prowadzenia na jego podstawie postępowań urzędowych przepisy krajowe traktują jako informację niepodlegającą ujawnianiu jakimkolwiek osobom trzecim, w tym zwłaszcza kontrahentom lub klientom, których transakcja lub zdarzenie dotyczy. Zakaz ten rozciąga się przy tym na wszelkie działania związane z faktem i treścią udzielania FIUs informacji o transakcjach. swoistym wyjątkiem jest w tym zakresie przepis art. 18 ust. 2 emirackiej Decyzji Rady Ministrów nr 10 z 2019 r. wprowadzającej przepisy wykonawcze dla Dekretu z mocą ustawy nr 20 z 2018 r. o przeciwdziałaniu przestępstwom prania pieniędzy oraz o zwalczaniu finansowania terroryzmu i organizacji nielegalnych, która stanowi, że zakaz ten nie dotyczy prawników i doradców finansowych, którzy informację taką przekazują działając w celu odwiedzenia swojego klienta od naruszenia przepisów AML/CFT. Podobnym funkcjonalnie jest także przepis art. 40 obowiązującej w Katarze Decyzji Rady Ministrów nr 41 z 2019 r. wprowadzającej przepisy wykonawcze dla Ustawy nr 20 z roku 2019 o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, zgodnie z którym nie stanowi naruszenia prawa działanie prawnika, który przekonuje swojego klienta do zaprzestania nielegalnych działań związanych z procederem finansowania terroryzmu.³⁵⁵

2.3. Uprawnienia i obowiązki państwowych uczestników krajowych systemów CFT w obszarze działań administracyjno-kontrolnych. Kary administracyjne.

Jak zostało już wspomniane, największy ciężar bezpośredniej, bieżącej realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu spoczywa na niepaństwowych uczestnikach krajowych systemów CFT, którzy jak dostawcy finansowych i niefinansowych usług o podwyższonym poziomie ryzyka wykorzystania ich w ramach owego proceduru, stoją na pierwszej linii walki z nim, gdyż to właśnie od prawidłowego zaprojektowania oraz należytej efektywności wdrażania wewnętrznych procedur i polityk bezpieczeństwa i wczesnego

³⁵⁵ Ten na pierwszy rzut oka nieintuicyjny zapis jest bowiem konsekwencją brzmienia art. 22 ust. 3 Ustawy nr 20 z 2019 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, zgodnie z którym w przypadku gdy instytucja finansowa lub przedstawiciel wskazanego zawodu świadczącego usługi niefinansowe podejrzewa, że jego klient wykorzystuje jego działalność w procedurze prania pieniędzy, a jednocześnie ma uzasadnioną obawę, że wdrożenie procedur CDD może doprowadzić do ostrzeżenia naruszającego prawo i w konsekwencji uniemożliwić pociągnięcie go do odpowiedzialności, taki podmiot obowiązany może odstąpić od stosowania zwyczajowych procedur ostrożnościowych i zamiast tego od razu poinformować o swoich podejrzeniach jednostkę informacji finansowej. Rozwiązanie to wskazuje, iż jednym z najważniejszych celów wprowadzenia przepisów CFT jest, obok oczywiście zapobiegania skutecznym transferom składników majątkowych na cele związane z finansowaniem terroryzmu, także skuteczne identyfikowanie i wyciąganie konsekwencji wobec osób w ów proceder zaangażowane. Podobne przepisy funkcjonują również w prawie saudyjskim i emirackim.

ostrzegania zależy możliwość wykrycia symptomów działań rodzących podejrzenie o ich związek z finansowaniem terroryzmu, jak również ich odpowiednio szybkiego objęcia nadzorem oraz powstrzymania dojścia do skutku. By jednak rzeczeni uczestnicy niepaństwowi mogli skutecznie realizować swoje obowiązki w tym obszarze konieczna jest ich ścisła współpraca z uczestnikami państwowymi, zarówno w wymiarze taktyczno-technicznym, a więc w odniesieniu do jednostkowych działań bieżących podejmowanych w odniesieniu do ujawnionych, indywidualnych zagrożeń, jak i strategicznym, poprzez działania makroskalowe, prowadzone w kontekście systemu jako CFT jako całości.

Zadania państwowych uczestników krajowych systemów CFT są ściśle skorelowane z ich charakterem i pozycją prawno-ustrojową w strukturze organów władz publicznych. Kompetencje szczegółowe stanowią zarazem odzwierciedlenie zadań stawianych przed uczestnikami niepaństwowymi, np. z ciążącym na instytucjach finansowych i DNFBPs obowiązkiem raportowania transakcji podejrzanych powiązany jest obowiązek po stronie jednostek informacji finansowej do poddania takiego zgłoszenia analizie i podjęcia na jej podstawie adekwatnych działań materialno-technicznych i prawnych. Szczegółowe omawianie zakresu i form realizacji wszystkich tych zadań jawi się zarazem jako niecelowe, gdyż stanowiłoby w dużej mierze powtórzenie treści zawartych przede wszystkim w rozdziale trzecim. Należy więc jedynie przypomnieć, iż kompetencje państwowych uczestników systemu CFT w omawianych systemach prawnych arabskich państw regionu Zatoki Perskiej zbudowane są wokół funkcjonalnego modelu trójpodziału, zakładającego istnienie organów kreujących krajową politykę przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu, organów informacji finansowej i organów nadzoru.³⁵⁶ Przepisy prawne regulujące sposób i zakres ich udziału w systemie CFT mają przy tym na ogół charakter bądź ogólny i generalny, bądź też stricte techniczny, dlatego też dokładne ich analizowanie nie jest przydatne z punktu widzenia celów naukowych niniejszego opracowania. Odrębnego omówienia wymaga natomiast jeden z aspektów działalności państwowych uczestników systemów krajowych, a to władcze formy reakcji na stwierdzone nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania mechanizmów przeciwdziałania

³⁵⁶ Podział ten ma zastosowanie przede wszystkim do obszaru działań administracyjno-kontrolnych. W przypadku obszaru działań dochodzeniowo-śledczych na pierwszy plan wysuwają się organy ochrony porządku publicznego i organy ścigania, dla których jednak, w przeciwieństwie np. do organów informacji finansowej, działalność w zakresie walki z praniem pieniędzy finansowaniem terroryzmu nie jest zadaniem wyłącznym ani nawet jednym z głównych. Zarazem należy pamiętać, iż w niektórych modelach (Arabia Saudyjska, częściowo także Bahrajn), jednostki informacji finansowej posiadają także kompetencje organów ścigania. Niemniej jednak na poziomie najbardziej podstawowym, w odniesieniu do obszaru działań pozakarnych, przedstawiona triada kompetencyjna jest rozwiązaniem modelowym i z mniejszymi lub większymi różnicami organizacyjnymi wynikającymi z rozłożenia akcentów na inne aspekty polityki AML/CFT, funkcjonuje w poszczególnych państwach regionu.

finansowaniu terroryzmu, realizowane przy użyciu narzędzi innych niż właściwe prawu karnemu. Mowa tu o uprawnieniu do nakładania kar administracyjnych, zarówno wymierzanych osobom prawnym, jak i fizycznym, tak działającym w imieniu podmiotu korporacyjnego, jak i w ramach działalności indywidualnej, objętej z racji jej rodzaju reżimem przepisów CFT.

Pojęcie kary administracyjnej, rozumianej jako dolegliwość stanowiąca sankcję za niepodporządkowanie się normom prawnym, nakładana w drodze decyzji administracyjnej przez uprawniony do tego organ administracyjny³⁵⁷ nie funkcjonuje wprost w omawianych aktach prawnych. Zamiast tego mówi się w nich ogólnie o środkach stosowanych przez właściwych państwowych uczestników systemu CFT wobec sprawców naruszeń jego przepisów, które jednak są innego rodzaju niż te stanowiące typy czynów zabronionych, będące przedmiotem zainteresowania prawa karnego. Od sankcji orzekanych w typowym procesie karnym, mających przede wszystkim charakter represyjny i prewencyjny w wymiarze generalnym, środki te ukierunkowane są w większym stopniu na cel w postaci doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem, jak również prewencji indywidualnej. Nie oznacza to oczywiście, że nie stanowią one niekiedy wymiernej dolegliwości i ograniczenia swobód, tak dla osób prawnych, jak i fizycznych, przy czym w odniesieniu do tych drugich nie mają one oczywiście nigdy charakteru inkarceracji, gdyż tego rodzaju reakcja na naruszenia prawa zarezerwowana jest dla sądu orzekającego w sprawie o przestępstwo. Zarazem jednak z uwagi na tryb nakładania tych kar, dużo szybszy i mniej sformalizowany względem typowego procesu karnego, środki te stanowią w praktyce efektywną formę reagowania na stwierdzone naruszenia obowiązków w zakresie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu, co znajduje odzwierciedlenie w historii zmian legislacyjnych aktów prawnych regulujących problematykę AML/CFT w poszczególnych państwach. W ostatnich latach dochodziło bowiem do nowelizacji przedmiotowych przepisów, bądź to zaostrzających sankcje administracyjne i rozbudowujących ich katalog (Katar, Kuwejt, Zjednoczone Emiraty Arabskie), bądź też w ogóle wprowadzających je do ustawowej regulacji sektorowej (Bahrajn). Świadczyć to może o istnieniu woli po stronie krajowych prawodawców, aby uszczelnić systemy przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu poprzez wymuszenie na ich uczestnikach stosowania się do nakładanych na nich obowiązków, które bez widma odpowiednio dotkliwej sankcji w realiach

³⁵⁷ E. Bojanowski, K. Żukowski, *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 115. Niemniej jednak dla uproszczenia przekazu i uniknięcia konieczności każdorazowego, opisowego odnoszenia się do przedmiotowych instytucji, w dalszym ciągu wywodu używane będzie w odniesieniu do nich zbiorcze określenie „kary administracyjne”.

badanych państw mogłyby być w dużym stopniu ignorowane przez obowiązanych.

Wspólnym mianownikiem dla owych sankcji administracyjnych we wszystkich omawianych państwach regionu jest to, iż są one nakładane przez działające w ramach krajowych systemów CFT organy nadzoru, co jest spójne ze wzmiankowaną zasadą trójpodziału kompetencji między państwowych uczestników tego systemu. Właściwość rzeczowa konkretnego organu nadzoru wobec danego rodzaju uczestników niepaństwowych określają zaś właściwe przepisy kompetencyjne, przedstawione szerzej w rozdziale trzecim niniejszej pracy.³⁵⁸ Także katalog kar administracyjnych nakładanych na podmioty obowiązane jest, za wyjątkiem regulacji prawa Bahrajnu, bardzo zbliżony i obejmuje:

- pisemne upomnienie,
- zobowiązanie do wykonania konkretnych czynności lub doprowadzenia do stanu przewidzianego przez przepisy prawa,
- zobowiązanie do przedkładania okresowych sprawozdań określonej treści,
- karę pieniężną³⁵⁹,
- ograniczenie w prawach członków ciał zarządzających osób prawnych, w tym poprzez wprowadzenie zarządu przymusowego,
- zawieszenie członków ciał zarządzających osób prawnych lub usunięcie ich z zajmowanych stanowisk,
- czasowy ³⁶⁰ zakaz zajmowania przez osobę fizyczną określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej,
- przymusowe zawieszenie lub ograniczenie zakresu prowadzonej działalności,
- utrata zezwolenia na prowadzenie określonej działalności.

Swoistą odmienność w omawianym zakresie przewiduje regulacja obowiązująca

³⁵⁸ Adresatem tych kar mogą być jednak tylko niepaństwowi uczestnicy systemu, gdyż jedynie oni podlegają nadzorowi ze strony właściwych instytucji państwowych.

³⁵⁹ Wysokość możliwych do orzekania grzywien administracyjnych różni się pomiędzy poszczególnymi państwami, jednak z uwagi na fakt, iż jest to kara nakładana na naruszającego jako jednostkę gospodarczą, a więc w znacznej mierze duże podmioty prawa handlowego, górne jej granice mogą sięgać bardzo wysokiego pułapu. I tak na przykład w Arabii Saudyjskiej administracyjna kara pieniężna może być orzeczona w rozmiarze do 5 milionów riali, w Kuwejcie do 500.000 dinarów, zaś w ZEA – od 50.000 do 5 milionów dirhamów. Nieco bardziej rozbudowany jest system administracyjnych kar pieniężnych w ustawie katarskiej, gdzie sankcja na instytucję finansową lub DNFBP może być nakładana w formule stawek dziennych za naruszenia trwałe (od 25.000 do 100.000 riali dziennie) lub jednorazowo nawet do 100 milionów riali. Oprócz tego prawo Kataru przewiduje możliwość osobnego ukarania osób pełniących kierownicze funkcje w podmiocie, którego działalność narusza prawo (do 1 miliona riali). We wszystkich państwach prawo mówi o odrębnym karaniu każdego ze stwierdzonych naruszeń, co w konsekwencji skutkuje możliwymi bardzo dotkliwymi sankcjami majątkowymi w razie daleko idącego nieprzestrzegania przez podmioty obowiązane przepisów AML/CFT.

³⁶⁰ W Katarze również dożywotni.

w Bahrajnie. Z uwagi bowiem na niejednokrotnie wspomnianą decentralizację regulacji CFT w tym państwie, gdzie akt rangi ustawowej ma charakter ogólny i ramowy, a zasadniczy ciężar stanowienia stosownych sektorowych przepisów prawnych spoczywa na właściwych ministrach, także kwestia administracyjnych sankcji za niepodporządkowanie się określonym wymaganiom pozostawała przez długi czas poza zakresem regulacji centralnej. Ów stan rzeczy uległ zmianie w roku 2020, kiedy to dekretem nr 29 nowelizującym dekret AML/CFT z 2001 roku dodano w nim art. 2 bis zatytułowany „Grzywna administracyjna”. Przewiduje on ujednolicenie maksymalnej stawki rzeczony kary, która może wynosić nie więcej niż 50.000 dinarów, a więc relatywnie niedużo w porównaniu z pozostałymi państwami regionu.³⁶¹ Zarazem przepis ten przewiduje, iż tryb nakładania kary będzie każdorazowo, wzorem dotychczasowego modelu, regulowany osobno przez poszczególne unormowania sektorowe. Co jednak ciekawe, prawodawca Bahrajnu, dostrzegając zapewne ryzyko związane z omyłkowymi nieuregulowaniem rzeczony zagadnienia w którymś z licznych wykonawczych aktów branżowych, przewidział w treści omawianego art. 2 bis dekretu AML/CFT, klauzulę zabezpieczającą, w myśl której w przypadku braku regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej lub kar administracyjnych, właściwy organ może nałożyć administracyjną karę pieniężną bezpośrednio na podstawie dekretu.

Niezależnie od powyższej swoistości rozwiązania bahrajńskiego, należy uznać, iż model odpowiedzialności administracyjnej w przepisach CFT badanych państw jest bardzo surowy. Jest to konsekwencją przede wszystkim szerokiego, otwartego katalogu naruszeń prawa skutkujących możliwością nałożenia kary administracyjnej, sprowadzającego się na ogół do nad wyraz ogólnej klauzuli mówiącej o niedopełnieniu obowiązków wynikających z aktu rangi ustawowej lub wydanych na jego podstawie przepisów wykonawczych. Zarazem należy pamiętać, iż odpowiedzialność ta jest rodzajowo inna niż odpowiedzialność karna oraz że nie wykluczają się one wzajemnie. W praktyce więc to samo działanie może być przedmiotem rozstrzygnięcia o charakterze sankcyjnym zarówno w wymiarze administracyjnym, jak i karnym³⁶², co rodzi potencjalnie wyjątkowo dolegliwe konsekwencje w odniesieniu do kar administracyjnych nakładanych na osoby fizyczne jako odpowiedzialne za działania podmiotów obowiązanych.

³⁶¹ Choć tu również osobno karane jest każde pojedyncze naruszenie przepisów.

³⁶² Zaś w ramach sankcji karnej dodatkowo może wchodzić w grę także odpowiedzialność uzupełniająca podmiotu zbiorowego – por. poniżej podrozdział 3.1.4.

3. Przepisy karne stosowane w celu przeciwdziałania i zwalczania finansowania terroryzmu

Obszar działań prawnokarnych jest drugą z zasadniczych sfer regulowanych przez ustawodawstwo CFT. O ile jednak w przypadku działań o charakterze administracyjno-kontrolnym, gdzie wiele z funkcjonujących instytucji i procedur jest ma charakter *sui generis*, a więc jest charakterystycznych dla tego wąskiego i specjalistycznego obszaru regulacji, o tyle normy prawnokarne stosowane w celu przeciwdziałania i zwalczania finansowania terroryzmu pozostają w większym stopniu związane z ogólnymi przepisami prawa karnego, tak w wymiarze materialnym, jak i procesowym. Zarazem jednak specyfika odnośnej materii oraz jej doniosłość z punktu widzenia porządku publicznego i polityki bezpieczeństwa omawianych państw powodują, iż reżim prawnokarnej reakcji na ujawnione przypadki procederu finansowania terroryzmu wyróżnia się na tle innych rodzajowo typów czynów zabronionych penalizowanych w tamtejszych porządkach prawnych. Dlatego też w kolejnych podrozdziałach, dla zarysowania kontekstu omawianej problematyki, wzmiankowane będą uzupełniające informacje o zasadach funkcjonowania analizowanych instytucji prawa karnego, tak materialnego, jak i procesowego, w warunkach zwyczajnych, a więc bez modyfikacji wynikających ze stanowiących zasadniczy przedmiot niniejszego opracowania przepisów będących w dużej mierze *lex specialis* względem podstawowych rozwiązań modelowych.

3.1. Przepisy o charakterze materialnym

Jak sygnalizowano uprzednio w treści rozdziału trzeciego, pomimo istnienia różnic w sposobie rozumienia procederu finansowania terroryzmu w poszczególnych z omawianych systemów prawnych, sprowadzających się albo do uznawania go za przejaw działalności terrorystycznej *in genere* lub też zjawisko częściowo odrębne od samego terroryzmu, to jednak we wszystkich porządkach jest ono definiowane jako przestępstwo, a więc z jednej strony przy użyciu metodologii i terminologii właściwej dla prawa karnego, z drugiej zaś z konsekwencjami w postaci istnienia sankcji o charakterze *stricte penalnym*, które grożą za dopuszczenie się czynów wyczerpujących znamiona przestępstwa finansowania terroryzmu.³⁶³

Zakres odpowiedzialności i stopień jej dolegliwości jest różny w poszczególnych państwach, choć wspólnym mianownikiem jest generalna surowość sankcji przewidywanych za udział w procederze finansowania terroryzmu, tak na poziomie kary zasadniczej, jak

³⁶³ Zarazem z uwagi na uprzednią, szczegółową analizę pojęć finansowania terroryzmu w treści rozdziału trzeciego, obejmującą także analizę funkcjonalną znamion tego rodzaju działalności jako czynu zabronionego w rozumieniu prawa karnego, aspekt ten nie będzie ponownie rozważany w niniejszym rozdziale, gdzie poprzestano wyłącznie na omówieniu pomijanej dotychczas w większości kwestii sankcji penalnych.

i możliwych do orzeczenia środków pobocznych.³⁶⁴

3.1.1. Kary podstawowe za przestępstwo finansowania terroryzmu

We wszystkich omawianych państwach finansowanie terroryzmu jest uznawane za przestępstwo ciężkie³⁶⁵, za popełnienie którego przepisy przewidują wyjątkowo dolegliwe sankcje, zarówno o charakterze izolacyjnym, jak i majątkowym.

Najsurowsze sankcje dla sprawców przestępstwa finansowania terroryzmu zakłada prawo Kataru gdzie znówelizowany w roku 2021 art. 79 Ustawy nr 20 z 2019 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu przewiduje wobec sprawców finansowania terroryzmu karę dożywotniego pozbawienia wolności³⁶⁶ w połączeniu z grzywną w wysokości od 5 do 10 milionów riali lub też dwukrotności mienia stanowiącego przedmiot przestępstwa, jeśli wartość ta przenosi maksymalną kwotę zagrożenia grzywną zasadniczą.³⁶⁷ Co więcej, na podstawie art. 88 przywołanej ustawy, granice te ulegają podwojeniu w przypadku recydywy oraz popełnienia przestępstwa przez osobę działającą w ramach zorganizowanej grupy przestępczej lub też w wyniku nadużycia uprawnień lub wpływów wynikających z zajmowanego stanowiska lub działalności zawodowej i społecznej.

Nieco tylko łagodniejsze sankcje za omawiane naruszenie przewidują przepisy prawa Bahrajnu oraz Zjednoczonych Emiratów Arabskich. W obu tych krajach za udział w rzeczonym procederze, zarówno bezpośredni, jak i poprzez podejmowanie czynności zmierzających do umożliwienia lub ułatwienia go, przy świadomości celu działania sprawcy zasadniczego, możliwe jest bowiem wymierzenie kary dożywotniego pozbawienia wolności lub kary pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż dziesięć lat, a także, w przypadku Bahrajnu

³⁶⁴ Systemy prawa karnego arabskich państw regionu Zatoki Perskiej przewidują różne rodzaje sankcji penalnej, a to kary zasadnicze, będące odpowiednikami kar w rozumieniu przepisów polskiego kodeksu karnego, jak również kary poboczne i/lub (w zależności od państwa) uzupełniające obejmujące, w różnych konfiguracjach, instrumenty należące w modelu polskim do grup środków karnych, środków kompensacyjnych i innych instytucji sui generis (np. przepadek).

³⁶⁵ Ustawy karne omawianych państw rozróżniają zasadnicze rodzaje czynów zabronionych w zależności od rozmiaru sankcji grożących za ich popełnienie, co może nasuwać skojarzenia ze znaną z polskiego kodeksu karnego diadą zbrodnia-występek. Podobieństwo to jest wprawdzie tylko częściowe trafne, gdyż rozróżnienie to nie zawsze wynika z samych tylko ustawowych granic wysokości kary pozbawienia wolności, jak ma to miejsce w prawie polskim. Nie wdając się w tym miejscu w szczegółowe rozważania na temat systematyki ogólnych przepisów karnych, jako ciekawostkę wskazać można, iż ustawodawstwa te na ogół wyznaczają granicę ciężaru gatunkowego przestępstw na poziomie 3 lat pozbawienia wolności, a więc analogicznie jak ma to miejsce na gruncie przepisów rodzimego kodeksu karnego.

³⁶⁶ Swoistą osobliwością prawa katarskiego jest fakt, iż przepisy tamtejszej ustawy karnej materialnej nie zawierają ogólnej regulacji dot. granic kary pozbawienia wolności, porzeczając wyłącznie na rozróżnieniu na karę dożywotnią oraz terminową, co oznacza, iż jest on określany każdorazowo indywidualnie dla każdego typu przestępstwa.

³⁶⁷ Przed nowelizacją przepis ten przewidywał karę terminowego pozbawienia wolności do lat 20.

dotatkowej grzywny w wymiarze od 100.000 do 500.000 dinarów.³⁶⁸ Możliwość wymierzenia kary dożywotniego pozbawienia wolności stawia więc proceder finansowania terroryzmu w grupie najcięższych przestępstw, co świadczy z jednej strony o uznaniu go za realne i poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego i relacji międzynarodowych tych państw, jak i o determinacji ich władz w dążeniu do zwalczania tego zjawiska na ich terytorium przy użyciu prawa karnego, jeśli nawet nie poprzez politykę odstraszenia, to przynajmniej osiąganego poprzez długoletnią inkarcerację faktycznego eliminowania ze społeczeństwa osób weń zaangażowanych.

Mniej radykalnie ukształtowane zostało zagrożenie karą dla finansujących terroryzm w prawie kuwejskim. Art. 29 Ustawy nr 106 z 2013 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu przewiduje bowiem sankcję pozbawienia wolności w wymiarze do lat 15 połączoną z grzywną, której wysokość może wynosić od kwoty wartości mienia stanowiącego przedmiot przestępstwa do jej dwukrotności. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku Kataru, ustawa Kuwejska przewiduje zaostwienie kary grzywny do dwukrotności podstawowych granicznych kwot grzywny (a więc odpowiednio od dwu- do czterokrotności wartości mienia) wobec sprawców dopuszczających się popełnienia przestępstwa w warunkach recydywy, poprzez nadużycie władzy, wpływów lub pozycji, w związku z działalnością organizacji charytatywnych i pożytku publicznego lub w ramach zorganizowanej grupy przestępczej.

Na tle zaprezentowanych regulacji prawo saudyjskie, słynące z surowości kar, może się jawić jako względnie łagodnie traktujące sprawców przestępstwa finansowania terroryzmu, za którego popełnienie, na podstawie art. 47 Prawa o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania, grozi kara od 5 do 15 lat pozbawienia wolności. Ten sam przepis w swojej końcowej części przewiduje jednak zaostwienie odpowiedzialności sprawców dopuszczających się rzeczzonego przestępstwa przy użyciu uprawnień lub wpływów wynikających z zajmowanego stanowiska lub posiadanego statusu społecznego – poprzez podwojenie dolnej granicy ustawowego zagrożenia karą. Art. 50 przywołanej ustawy zawiera także dodatkowe okoliczności, których wystąpienie skutkuje obligatoryjnym wymierzeniem kary pozbawienia wolności w wysokości nie niższej niż połowa górnej granicy zagrożenia. Spośród nich

³⁶⁸ Art. 3-1 bahraińskiego Dekretu z mocą ustawy nr 4 z 2001 r. o zakazie i zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz art. 29 i 30 emirackiej Ustawy nr 7 z 2014 r. o zwalczaniu przestępstw terrorystycznych. W obu państwach przepisy miejscowych kodeksów karnych przewidują zarazem, iż kara terminowego pozbawienia wolności, w podstawowej formie, trwa maksymalnie 15 lat, natomiast z uwagi na uznanie finansowania terroryzmu za przestępstwo ciężkie, dolna granica zagrożenia na gruncie ogólnych zasad wymiaru kary wynosi 3 lata.

w odniesieniu do finansowania terroryzmu³⁶⁹ może znaleźć zastosowanie kwestia recydywy, popełnienie czynu w związku z działalnością organizacji pożytku publicznego oraz wykorzystanie do popełnienia czynu osoby małoletniej, przy czym, co warto podkreślić, to ostatnie uregulowanie jest specyficzne dla prawa saudyjskiego i nie znajduje odpowiednika w pozostałych omawianych ustawach państw sąsiednich.

3.1.2. Dodatkowe sankcje karne orzekane wobec sprawców przestępstwa finansowania terroryzmu

We wszystkich opisywanych porządkach prawnych przepisy przewidują – bez uszczerbku dla praw osób trzecich - obligatoryjną konfiskatę na rzecz państwa składników majątkowych stanowiących przedmiot przestępstwa finansowania terroryzmu lub też ich równowartości – w przypadku, kiedy właściwe mienie nie jest już w posiadaniu skazanego lub innego ustalonego uczestnika procedury albo też dotarcie do niego jest z innych przyczyn niemożliwe. Dodatkowo ustawy kuwejcka, katarska i saudyjska wprost wskazują, że konfiskacie podlegają także te składniki majątkowe, które stanowią pożytki z wartości służących do finansowania terroryzmu, jak również instrumenty i narzędzia służące do ich generowania. Za wyjątkiem Arabii Saudyjskiej wszystkie omawiane akty rangi ustawowej stanowią zarazem, iż śmierć sprawcy przed zakończeniem postępowania nie stoi na przeszkodzie dokonania, w ramach odrębnego postępowania sądowego, konfiskaty tych składników, które podlegałyby jej w przypadku wydania wyroku skazującego, zaś z okoliczności sprawy wynika, iż takowy zapadłby w przypadku kontynuowania postępowania. Dodatkowo prawo katarskie rozszerza możliwość dokonania takiej konfiskaty również w sytuacji niewykrycia sprawcy przestępstwa.

Ustawy saudyjska i emiracka, odpowiednio w art. 53 ust. 2 oraz w art. 46, zawierają także przepisy przewidujące obligatoryjną deportację osoby skazanej po odbyciu przez nią kary jeśli nie jest ona obywatelem tych państw, przy czym w przypadku Arabii Saudyjskiej środek ten jest dalej idący, gdyż zakłada dożywotni zakaz wjazdu na terytorium Królestwa.³⁷⁰ Oba

³⁶⁹ Należy bowiem przypomnieć, iż cytowana ustawa wymienia finansowanie terroryzmu jako jedno z rodziny przestępstw terrorystycznych, do których wzmiankowany przepis odnosi się zbiorczo. Z uwagi jednak na charakterystykę czynności wykonawczej typu czynu zabronionego, jakim jest finansowanie terroryzmu, niektóre z wyliczonych w nim okoliczności, jak np. użycie broni palnej lub materiałów wybuchowych albo spowodowanie skutku śmiertelnego, siłą rzeczy nie będą miały zastosowania.

³⁷⁰ Nie oznacza to, że w pozostałych trzech państwach regionu nie istnieje prawna możliwość deportacji skazanego prawomocnym wyrokiem sądu obcokrajowca, a wręcz przeciwnie, gdyż jest to powszechnie stosowany środek istniejący na gruncie przepisów poszczególnych kodeksów karnych. Od rozwiązania saudyjskiego i emirackiego odróżnia go jednak fakultatywność stosowania w przypadku wszystkich typów przestępstw, podczas gdy owe dwa państwa przewidują, w przypadku skazania m.in. za finansowanie terroryzmu, deportację obligatoryjną.

wspomniane państwa dopuszczają zarazem stosowanie dodatkowych sankcji okołopenalnych także wobec własnych obywateli. W przypadku Zjednoczonych Emiratów Arabskich art. 48 Ustawy nr 7 z 2014 r. o zwalczaniu przestępstw terrorystycznych przewiduje możliwość skierowania skazanego do udziału w programie rehabilitacji społecznej i przeciwdziałania radykalizacji, organizowanym w wybranych jednostkach penitencjarnych pod nadzorem Centrum Munasaha, będącego krajową instytucją powołaną w celu zapobiegania rozprzestrzeniania się postaw i ideologii fundamentalistycznych, która swoje zadania realizuje między innymi poprzez prowadzenie ww. programów resocjalizacyjnych.³⁷¹ Art. 57 ust. 1 saudyjskiego Prawa o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania przewiduje zaś orzekanie wobec obywateli Królestwa skazanych za którekolwiek z przestępstw terrorystycznych, obligatoryjnego zakazu opuszczania terytorium państwa, na czas odpowiadający długości wymierzonej kary pozbawienia wolności.

Należy także zauważyć, iż wszystkie omawiane ustawy CFT zawierają w swojej treści przepisy wskazujące, iż wymierzenie kary za przestępstwa stypizowane w ich ramach nie wyłącza stosowania innych przepisów karnych, zarówno jeśli chodzi o konstrukcję zbiegu przestępstw, jak i możliwości orzekania kar pobocznych i dodatkowych przewidzianych przede wszystkim przez ogólne zasady wymiaru sankcji penalnej funkcjonujące na gruncie podstawowych ustaw karnych materialnych poszczególnych ustawodawstw. Nie wdając się w tym miejscu w pogłębioną analizę poszczególnych krajowych odpowiedników Kodeksu karnego, wystarczy wskazać, iż typową karą dodatkową może być, w odniesieniu do sprawy przestępstwa finansowania terroryzmu zakaz prowadzenia danego rodzaju działalności, w tym obejmujący przymusową likwidację przedsiębiorstwa lub zajmowania określonych stanowisk, ew. zakaz przebywania lub zamieszkiwania w określonych miejscach albo kontaktowania się ze wskazanymi osobami. Możliwe jest także poddanie skazanego, już po odbyciu kary zasadniczej, dozorowi policyjnemu (np. w ZEA i Katarze).

W tym miejscu warto także zwrócić uwagę na unikatowe w skali regionu rozwiązanie funkcjonujące na gruncie regulacji prawa katarskiego. Obowiązująca w tym państwie Ustawa nr 20 z 2019 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w art. 76 wyłącza bowiem, w odniesieniu do przestępstw stypizowanych w ustawie AML/CFT, stosowanie

³⁷¹ Przy czym działalność tej instytucji budzi dużo kontrowersji wśród zagranicznych obserwatorów, którzy wskazują, iż prowadzone przez nią ośrodki rehabilitacji społecznej dla osób stanowiących zagrożenie terrorystyczne, z uwagi na przymusowy charakter i bezterminowy pobyt, są w istocie formą obejścia prawa, gdyż pozwalają na pozbawienie wolności osób, które nie zostały skazane wyrokiem sądu, stanowiąc tym samym metodę eliminowania ze społeczeństwa osób, które przejawiają postawy lub poglądy nieprzychylnie władzom. Por.: MENA Right Group, *The use of Munasaha "rehabilitation" centres in the United Arab Emirates. An in-depth analysis*, Genewa 2020.

regulacji ogólnej z art. 85 kodeksu karnego³⁷² dot. konstrukcji będącej odpowiednikiem znanego z prawa polskiego czynu ciągłego.³⁷³ Oznacza to, że zarówno przestępstwo finansowania terroryzmu, jak i inne, opisane poniżej typy przestępstw związane z tym procederem, nie podlegają w prawie Kataru współosądzeniu w sytuacji, gdy sprawca dopuszcza się dwóch lub więcej zachowań, w wykonaniu z góry zamierzonego celu. W praktyce skutkuje to koniecznością odrębnego skazywania za poszczególne z czynów wyczerpujących znamiona omawianych typów przestępstw, co wobec braku w prawie karnym Kataru instytucji kary łącznej w odniesieniu do kar grzywny³⁷⁴ prowadzić może do nałożenia na skazanego ciężarów niespotykanych w pozostałych z omawianych państwach.³⁷⁵

3.1.3. Inne typy przestępstw związane z procederem finansowania terroryzmu

Oprócz penalizacji finansowania terroryzmu sensu stricto, poszczególne ustawy CFT typizują jako czyny zabronione pod groźbą kary także inne zachowania powiązane funkcjonalnie z tym procederem i towarzyszące mu, nie będące wszak bezpośrednio ukierunkowanymi na doprowadzenie do zaistnienia przysporzenia po stronie terrorystów lub ich zrzeszeń. W tym zakresie zauważyć można odmienne podejście, w zależności od konkretnego porządku prawnego, gdyż o ile większość aktów przewiduje odrębną typizację i sankcję karną za konkretne rodzaje czynów, o tyle już w prawie Bahrajnu występuje uniwersalne zagrożenie karą pozbawienia wolności do lat 2, karą grzywny do 50.000 dinarów lub oboma tymi karami łącznie za tzw. przestępstwa związane z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu, do których zalicza się nieujawnienie organowi informacji finansowej danych o transakcjach podejrzanych zdobytych w związku z wykonywaną działalnością handlową lub zawodową, odmowę lub utrudnianie wykonania decyzji wydanych organ informacji finansowej albo prokuraturę w związku z prowadzonym postępowaniem w przedmiocie prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, a także ujawnienie informacji o podejrzanych zdarzeniach gospodarczych w sytuacjach innych niż związane z wykonaniem żądania udzielenia takiej informacji przez organ prowadzący postępowanie w przedmiocie ML lub FT, jeśli ujawnienie to będzie miało negatywny wpływ na przebieg tego postępowania.

³⁷² Ustawa nr 11 z 2004 roku Kodeks karny (Dz.U.Kat. nr 7 z 30 maja 2004 roku, s. 53 i nast.).

³⁷³ *W przypadku popełnienia przez sprawcę więcej niż jednego czynu, jeśli pozostają one ze sobą w ścisłym związku, a ich dokonanie nastąpiło w celu realizacji tego samego zamiaru, winny one być uważane za jedno przestępstwo, zaś kara wymierzona na podstawie przepisu przewidującego sankcję najsurowszą.*

³⁷⁴ Ta stosowana jest bowiem wyłącznie w odniesieniu do terminowej kary pozbawienia wolności, co w realiach skazań na podstawie przepisów omawianej ustawy AML/CFT znajdzie zastosowanie wyłącznie do przestępstw pobocznych, gdyż, jak zostało już wskazane, w obecnym stanie prawnym właściwe finansowanie terroryzmu zagrożone jest karą dożywotniego pozbawienia wolności.

³⁷⁵ Osobną kwestią jest oczywiście realna możliwość egzekucji wielomilionowych kar grzywny od osoby fizycznej.

Dekret z mocą ustawy nr 4 z 2001 r. przewiduje także w art. 3 ust. 6 osobliwą konstrukcję zbiorczej kary za każde naruszenie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie i w celu wykonania jego postanowień. Z uwagi zarazem na fakt zawartej w art. 12 ogólnej i otwartej normy kompetencyjnej do stanowienia takich aktów wykonawczych³⁷⁶ oraz sygnalizowanego uprzednio znacznego rozproszenia tych regulacji pomiędzy regulacjami wydawanymi przez liczne organy władz państwowych, przewidziana w przywołanym przepisie kara do trzech miesięcy pozbawienia wolności i/lub grzywny do 100.000 dinarów grozić może za bardzo odmienne rodzajowo naruszenia, różniące się także ciężarem gatunkowym i stopniem szkodliwości społecznej.

W porównaniu z prawem Bahrajnu, ustawodawstwa Kataru, Kuwejtu i Zjednoczonych Emiratów Arabskich przyjmuje bardziej typową metodykę klasyfikacji czynów zabronionych związanych z finansowaniem terroryzmu w ramach odrębnych jednostek redakcyjnych zawierających klasyczną triadę konstrukcyjną normy prawnokarnej, a to hipotezę, dyspozycję i sankcję. Najbardziej rozbudowany katalog czynów zabronionych przewiduje katarska Ustawa nr 20 z 2019 r., która w art. od 80 do 87 penalizuje odpowiednio niezłożenie lub złożenie fałszywej deklaracji celnej (kara do 3 lat pozbawienia wolności albo grzywny od 100.000 do 500.000 riali lub dwukrotności wartości przedmiotów podlegających zgłoszeniu), ujawnienie przez funkcjonariusza publicznego poufnej informacji poza przypadkami przewidzianymi w ustawie lub też nieuprawnione pozyskanie takiej informacji (kara do 3 lat pozbawienia wolności oraz grzywny do 500.000), niedopełnienie przez osoby działające w imieniu instytucji finansowej lub DNFBPs, świadomie lub w wyniku nieusprawiedliwionego zaniedbania, obowiązków w zakresie niektórych procedur ostrożnościowych (kara do 2 lat pozbawienia wolności i/lub grzywny od 5 do 10 milionów riali), naruszenie decyzji o zamrożeniu środków finansowych lub o innych środkach tymczasowych (kara do 3 lat pozbawienia wolności oraz grzywny do 10 milionów riali), ujawnienie informacji o zgłoszeniu lub niezgłoszeniu podejrzanego transakcji do FIU (kara do 3 lat pozbawienia wolności i/lub grzywny do 500.000 riali), niezawiadomienie o dokonanych lub planowanych przestępstwie (kara do 3 lat pozbawienia wolności i/lub grzywny do 500.000 riali, a w przypadku funkcjonariusza publicznego kara do 5 lat pozbawienia wolności i grzywny do miliona riali³⁷⁷) a także świadome i celowe ukrywanie lub pomaganie do ukrycia tożsamości beneficjenta rzeczywistego

³⁷⁶ W praktyce więc o tym, czy dany akt normatywny ma charakter wykonawczy względem Dekretu z mocą ustawy nr 4 z 2001 r. przesądza wyłącznie przywołanie go w części wstępnej takiej regulacji, nierzadko luźno tylko związanej z problematyką CFT.

³⁷⁷ Przy czym w każdym przypadku karalność jest wyłączona, jeśli podejrzany jest małżonkiem lub krewnym do drugiego stopnia sprawcy przestępstwa.

transakcji lub faktu, że kontrahent jest osobą zajmującą eksponowane stanowisko polityczne (kara do 3 lat pozbawienia wolności i/lub grzywny do 500.000 riali). Zakres penalizacji w odniesieniu do przestępstw związanych z finansowaniem terroryzmu jest, względem porządku katarskiego, podobny także w prawie kuwejskim, choć w tym przypadku zwraca uwagę mniejsza surowość sankcji. I tak na przykład niedopełnienie przez osoby działające w imieniu instytucji finansowej lub DNFBPs, świadomie lub w wyniku nieusprawiedliwionego zaniedbania, obowiązków w zakresie niektórych procedur ostrożnościowych karane jest wyłącznie grzywną (w przeciwieństwie do możliwości równoległego orzeczenia za to przestępstwo w Katarze pozbawienia wolności do lat 2) i to w wymiarze od 5.000 do 500.000 dinarów. Zwłaszcza więc dolna granica zagrożenia, odpowiadająca wartości ok. 64.300 zł, jawi się jako względnie niska w obliczu maksymalnego zagrożenia na poziomie odpowiadającym niemalże pięciu i pół miliona złotych.³⁷⁸ Oprócz tego ustawa kuwejska przewiduje karę pozbawienia wolności do lat 2 i/lub karę grzywny od 5.000 do 500.000 dinarów za niezgłoszenie do Jednostki Informacji Finansowej transakcji podejrzanej lub też złożenie zawiadomienia fałszywego, a także za ujawnienie wobec klienta lub innej osoby faktu przekazania takiego zgłoszenia. Karane jest także zakładanie lub nawiązywanie relacji biznesowych z bankami fikcyjnymi (fasadowymi), zaś sankcja za takie przestępstwo wynosi do 3 lat pozbawienia wolności i/lub od 5.000 do 500.000 dinarów grzywny. Podobnie jak w Katarze, niezłożenie lub złożenie fałszywej deklaracji celnej w odniesieniu do posiadanych środków pieniężnych lub instrumentów finansowych na okaziciela jest karane pozbawieniem wolności do roku i/lub grzywną, której wysokość wynosi od połowy do całości wartości przedmiotu zgłoszenia. Ponownie więc zwraca uwagę względna łagodność przewidzianej sankcji względem dużo surowszej regulacji prawa katarskiego, które swoją drogą dotyczy także deklaracji celnych dotyczących metali i kamieni szlachetnych, a nie tylko gotówki i instrumentów finansowych. Osobliwym, acz poważnym błędem - z punktu widzenia zarówno zasad techniki legislacyjnej, jak i praktyki stosowania prawa - jest natomiast treść przepisu art. 36 kuwejskiej ustawy AML/CFT, który przewiduje karę do trzech lat pozbawienia wolności i/lub grzywny od 1.000 do 10.000 dinarów, jak również obligatoryjne odwołanie z pełnionej

³⁷⁸ Przy czym w ustawie kuwejskiej wprost wskazuje się, iż we wskazanych granicach karane jest każde naruszenie z osobna. Biorąc więc pod uwagę np. fakt, iż jednym z przepisów, którego naruszenia dotyczy omawiana norma karna, jest art. 11 ustawy, statuujący obowiązek przechowywania dokumentacji transakcji finansowych, to przy zastosowaniu literalnej wykładni, a więc traktując jako osobne zdarzenia gospodarcze wszystkie przejawy transferu kapitału, choćby funkcjonalnie ze sobą powiązane, możliwe jest nałożenie wielu kolejnych grzywnien, których łączna wartość, nawet przy wysokości oscylującej wokół dolnej ustawowej granicy zagrożenia, może osiągnąć niezwykle wysoki poziom, i to pomimo tego, iż zaistnienie nieprawidłowości mogło być skutkiem jednego czynu w rozumieniu prawa karnego.

funkcji wobec sprawcy naruszenia przepisu art. 16 ust. 3 tejże ustawy. Problem jednak w tym, iż przywołany przepis zawiera jedynie normę kompetencyjną upoważniającą radę ministrów do wydania przepisów powołujących Jednostkę Informacji Finansowej oraz określających jej wewnętrzną organizację. Zważywszy więc na treść przywołanego przepisu karnego, należy zatem domniemywać, iż intencją prawodawcy kuwejckiego było objęcie nim pracowników Jednostki naruszających obowiązek zachowania w tajemnicy informacji, które posiadli w związku z wykonywaniem swoich zadań służbowych, który to nakaz jest jednak zawarty w art. 16 ust. 4.³⁷⁹

Z uwagi na specyfikę ujęcia zjawiska finansowania terroryzmu w ramy prawne w Zjednoczonych Emiratach Arabskich na gruncie dwóch aktów prawnych, a to Dekretu z mocą ustawy nr 20 z 2018 r. o przeciwdziałaniu przestępstwom prania pieniędzy oraz o zwalczaniu finansowania terroryzmu i organizacji nielegalnych oraz Ustawy nr 7 z 2014 r. o zwalczaniu przestępstw terrorystycznych, dla pełnej rekonstrukcji zakresu typizacji przestępstw związanych z finansowaniem terroryzmu konieczne jest sięgnięcie do zapisów obu tych dokumentów. Należy w tym miejscu przypomnieć, iż ustawodawca emiracki dokonuje najsilniejszego, w porównaniu z pozostałymi państwami regionu, sprzęgnięcia na płaszczyźnie regulacji prawnych zjawisk prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, czyniąc drugie z nich *explicite* przestępstwem pierwotnym, a także rozszerzając definicję finansowania terroryzmu o szeroki zakres aktywności osób, które wprawdzie nie biorą intencjonalnego udziału w odnośnym procederze, ale za sprawą swojej niejako biernej postawy, przyczyniają się do jego dokonania. Skutkuje to między innymi wyodrębnioną typizacją czynu zabronionego polegającego na przeznaczaniu pożytków z przestępstwa pierwotnego w rozumieniu przepisów AML na cele finansowania terroryzmu, za co art. 20 ust. 3 Dekretu z mocą ustawy nr 20 z 2018 r. przewiduje nawet karę dożywotniego pozbawienia wolności lub karę czasowego pozbawienia wolności na nie krócej niż 10 lat, połączoną z grzywną w wysokości od 300.000 do aż 10.000.000 dirhamów. W tym miejscu należy zarazem przypomnieć, iż kara za „zwykłe” finansowanie terroryzmu orzekana na podstawie art. 29 i 30 emirackiej Ustawy nr 7 z 2014 r.

³⁷⁹ Przyjęcie interpretacji przeciwnej skutkowałoby koniecznością dopuszczenia możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej i pozbawienia funkcji członków gabinetu, co (abstrahując nawet od odmiennych standardów odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej względem wzorców znanych z demokracji zachodnich) byłoby o tyle absurdalne, że rzeczona norma kompetencyjna nie przewiduje żadnego terminu ani szczegółowego zakresu planowanej regulacji. Nie sposób przy tym, na podstawie lektury samego aktu normatywnego, jednoznacznie stwierdzić przyczyny zaistniałego uchybienia legislacyjnego. Najbardziej prawdopodobne jest natomiast, iż w związku z nowelizacją art. 16 przez Ustawę nr 24 z roku 2016 (Dz.U.Kuw. nr 1294 z dnia 26 czerwca 2016 roku) zmianie uległa organizacja wewnętrzna zawartych w nim przepisów, co zarazem, w wyniku przeoczenia ustawodawcy, nie znalazło odzwierciedlenia w treści powiązanego przepisu karnego.

o zwalczaniu przestępstw terrorystycznych obejmuje wyłącznie dożywotnie lub terminowe (do 10 lat) pozbawienie wolności. W tym kontekście można więc uznać, iż finansowanie terroryzmu przy użyciu środków pochodzących z innego przestępstwa stanowi swoisty typ kwalifikowany tego rodzaju czynu zabronionego, co przejawia się w zaostreniu sankcji o dodatkową karę o charakterze majątkowym. Z drugiej zaś strony, zważywszy na fakt zlokalizowania odnośnej normy w ramach artykułu zawierającego m.in. zasadnicze przepisy karne sankcjonujące przestępstwo prania pieniędzy, można także uznać, iż odnosi się ona do tego zjawiska, tworząc wprawdzie typ kwalifikowany, ale właśnie w odniesieniu do prania pieniędzy, nie zaś finansowania terroryzmu. Potwierdza to sygnalizowaną w poprzednich rozdziałach obserwację, iż z uwagi na umieszczenie omawianych przepisów w treści odrębnych aktów normatywnych, jak również spiętrzenie definicyjne utrudniające niekiedy prawidłową subsumpcję złożonych stanów faktycznych, tego rodzaju rozdrobnienie norm prawnokarnych jawi się jako zabieg potencjalnie utrudniający ich zastosowanie w praktyce wymiaru sprawiedliwości.³⁸⁰ Niezależnie jednak od powyższych uwag, w porównaniu z prawem Kataru i Kuwejt, emiracka ustawa AML/CFT zawiera podobny katalog typów przestępstw związanych z finansowaniem terroryzmu, który obejmuje:

- niedopełnienie obowiązku poinformowania o ujawnieniu podejrzaną transakcji lub uzasadnionych przypuszczeń o takim jej charakterze, za co przewidziana jest kara pozbawienia wolności³⁸¹ i/lub grzywny w wymiarze od 100.000 do 500.000 dirhamów (art. 25)³⁸²,
- ujawnienie informacji o fakcie prowadzenia czynności sprawdzających lub dochodzeniowych przez właściwe organy w odniesieniu do podejrzaną transakcji lub też poinformowanie lub ostrzeżenie o tym fakcie osoby trzeciej, za co przewidziana jest

³⁸⁰ Przy czym ów stan rzeczy jest konsekwencją odmiennego trybu stanowienia obu omawianych aktów prawnych, który przekłada się na obserwowane w praktyce prawodawstwa w ZEA zjawisko umieszczania niektórych regulacji w aktach stanowionych bez udziału czynnika społecznego, co pozwala rządzącym na ich wprowadzenie z pominięciem konieczności przeprowadzenia i tak mocno ograniczonej debaty nad stopniem ich dolegliwości.

³⁸¹ Przy czym chodzi tu o łagodniejszą rodzajowo karę terminowego pozbawienia wolności spośród dwóch istniejących na gruncie przepisów części ogólnej emirackiego kodeksu karnego (Dekret z mocą ustawy nr 31 z dnia 20 września 2021 roku o przestępstwach i karach – Dz.U.ZEA nr 712, s. 103), gdzie istnieje formalne rozróżnienie pomiędzy *karą więzienia* (ar. *as-siġn al-mu'aqqat*), trwającą podstawowo od 3 do 15 lat (art. 69) oraz *karą aresztu* (ar. *al-ħabs*), trwającą od miesiąca do 3 lat (art. 70). W przypadku wszystkich opisanych w tej części przestępstw mowa jest właśnie o owej karze aresztu, a więc górna granica zagrożenia wynosi w ich przypadku 3 lata.

³⁸² Zgodnie jednak z treścią art. 15 Dekretu, statuującego obowiązek informowania przez instytucje finansowe oraz DNFBPs o podejrzaną transakcjach, zwolnieni od niego są prawnicy, notariusze i rewidenci, jeśli o transakcjach takich powzięli wiedzę w trakcie i w związku z wykonywaniem czynności, na które rozciąga się obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej wynikający z dotyczących ich branżowych uregulowań prawnych.

- kara pozbawienia wolności na co najmniej 6 miesięcy i/lub grzywny w wymiarze od 100.000 do 500.000 dirhamów (art. 25),
- przeprowadzanie, pomoc w dokonaniu lub ukrywanie faktu dokonania transakcji, której przedmiotem są składniki majątkowe, co do których zachodzi podejrzenie, że pochodzą one z nielegalnego źródła, za co przewidziana jest kara pozbawienia wolności na co najmniej 3 miesiące i/lub grzywny w wymiarze nie mniejszym niż 50.000 dirhamów (art. 25 bis),
 - naruszenie regulacji wydanych przez właściwe organy władzy w ZEA jako implementacja do porządku krajowego dyrektyw Rady Bezpieczeństwa ONZ w zakresie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu, za co przewidziana jest kara pozbawienia wolności i/lub grzywny w wymiarze od 50.000 do 5.000.000 dirhamów (art. 28),
 - niezłożenie wymaganej prawem lub żądanej przez uprawniony organ deklaracji celnej w odniesieniu do wwożonej lub wywożonej z terytorium ZEA gotówki, instrumentów finansowych na okaziciela lub metali i kamieni szlachetnych albo złożenie informacji fałszywej, za co przewidziana jest kara pozbawienia wolności lub grzywny (art. 30).

Co jednak odróżnia prawo emirackie do kuwejckiego i katarskiego, to istnienie także dodatkowego przepisu karnego, stanowiącego generalną klauzulę odpowiedzialności za jakiegokolwiek naruszenie przepisu Dekretu innego, niż wskazane w ww. regulacjach szczególnych, przewidując za nie karę pozbawienia wolności albo grzywny w wysokości od 10.000 do 100.000 dirhamów. Rozwiązanie to jest do pewnego stopnia podobne do wspomianej konstrukcji znanej z prawa Bahrajnu, przy czym w przypadku Królestwa sankcja ma charakter jeszcze bardziej abstrakcyjny i niedookreślony, gdyż chodzi o naruszenie bliżej niesprecyzowanych przepisów wykonawczych, podczas gdy omawiany przepis ogranicza się jedynie do naruszenia przepisów wyłącznie jednego aktu rangi ustawowej. Należy jednak przypomnieć, iż z uwagi na uregulowanie przez prawodawcę emirackiego przestępstwa finansowania terroryzmu w ramach ogólnej ustawy antyterrorystycznej, a co za tym idzie, uznanie go za jeden z rodzajów przestępstw terrorystycznych sensu largo, znajdują w odniesieniu do niego zastosowanie także zawarte w tym akcie normatywnym przepisy penalizujące niektóre zachowania określane zbiorczą kategorią przestępstw związanych z terroryzmem.³⁸³ Tym samym karze podlegać będą, niezależnie od działań samego sprawcy

³⁸³ Dla uporządkowania wyводу należy w tym miejscu pokrótce jedynie przypomnieć, iż emiracka Ustawa nr 7 z 2014 r., w przeciwieństwie do pozostałych z omawianych porządków prawnych, które, co do zasady, mianem

finansowania terroryzmu, także m.in. czyny polegające na niezawiadomieniu o popełnieniu lub planowaniu tego przestępstwa³⁸⁴ oraz dokonane w złej woli zawiadomienie nieprawdziwe (zagrożone odpowiednio karami do 10 i do 5 lat pozbawienia wolności), użycie przemocy wobec osoby uprawnionej w związku z wykonywaniem przez nią czynności zmierzających do realizacji przepisów ustawy (zagrożone czasowym lub dożywotnim pozbawieniem wolności, a nawet karą śmierci – w zależności od rodzaju użytego środka i skutku dla pokrzywdzonego), a także, co niespotykane w pozostałych z omawianych systemów prawnych, bezprawne samouwolnienie przez osobę pozbawioną wolności jako podejrzaną lub skazaną (zagrożone karą pozbawienia wolności w typie podstawowym, z dodatkowym podniesieniem dolnego progu zagrożenia do 5 i 10 lat w przypadku typów kwalifikowanych obejmujących dodatkowe znamiona użycia przemocy).

W porównaniu z pozostałymi krajami regionu, system prawny Królestwa Arabii Saudyjskiej przewiduje relatywnie niewielki zakres penalizacji w odniesieniu do czynów pośrednio związanych z procederem finansowania terroryzmu. Z jednej strony wynika to z przyjętego przez prawodawcę saudyjskiego modelu, zgodnie z którym problematykę CFT ujmuje się w ogólnej ustawie antyterrorystycznej. W tym ujęciu finansowanie terroryzmu jest więc postrzegane jako aspekt terroryzmu sensu largo, nie zaś samodzielny problem wymagający odrębnego podejścia legislacyjnego, w tym na poziomie norm prawnokarnych. Znajduje to odzwierciedlenie przede wszystkim w treści stosownych przepisów saudyjskiego Prawa o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania, które, oprócz penalizacji samego finansowania terroryzmu w art. 47, wprost do rzeczzonego procederu odwołują się jedynie dwukrotnie, a to w art. 48 i 54. Pierwszy z nich przewiduje karę od 5 do 10 lat pozbawienia wolności wobec tego, kto przebywając na terytorium Królestwa planuje lub spotyka się innymi osobami w celu zaplanowania m.in. finansowania przestępstwa terrorystycznego, które ma zostać popełnione poza jego granicami. Drugi z przywołanych przepisów mówi natomiast o zagrożeniu karą do 5 lat pozbawienia wolności za nieusprawiedliwione niepowiadomienie właściwych organów władz publicznych o dokonaniu

przestępstwa terrorystycznego określają bezpośrednie działania siłowe podejmowane przez terrorystów lub ich zrzeszenia, używa tego określenia do nazwania zbiorczo wszystkich typów penalizowanych czynów dotyczących zjawiska terroryzmu sensu largo, podczas gdy różnego rodzaju akcje ofensywne są klasyfikowane jako podgrupa przestępstw związanych z działalnością terrorystyczną. Taką subklasyfikację stanowią w omawianej ustawie także m.in. przestępstwa związane z finansowaniem terroryzmu, zaś omawiana grupa przestępstw związanych z terroryzmem zawiera w sobie szereg zachowań pobocznych i akcesoryjnych, które mogą, w zależności od konkretnego stanu faktycznego, wystąpić w związku z przestępstwami z wszystkich pozostałych grup.

³⁸⁴ Przy czym odpowiedzialność jest wyłączona w odniesieniu do osoby, która nie zawiadamia o popełnieniu lub planowaniu przestępstwa przez małżonka lub krewnego i powinowatego do 4 stopnia. Krąg ten jest więc znacznie szerszy niż w przypadku analogicznej regulacji katarskiej.

lub usiłowaniu dokonania przestępstwa terrorystycznego lub jego finansowania. Oprócz powyższych przypadków, proceder finansowania terroryzmu może zostać poddany pośrednio ocenie prawnokarnej przez pryzmat przepisów odnoszących się do wszystkich przestępstw terrorystycznych stypizowanych w omawianej ustawie. Obejmują one zagrożoną karą od 5 do 15 lat pozbawienia wolności podróż do innego państwa w celu popełnienia któregośkolwiek z przestępstw terrorystycznych (art.48), zagrożone karą od 3 do 10 lat pozbawienia wolności bezprawne utrudnianie działań wykrywczych lub biegu procesu karnego albo używanie przemocy wobec funkcjonariuszy publicznych wykonujących czynności na podstawie analizowanej ustawy (art. 46), jak również ukrywanie faktu popełnienia przestępstwa lub jego sprawcy, za które to działanie grozi do 5 lat pozbawienia wolności (art. 55).

3.1.4. Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych

Proceder finansowania terroryzmu, z uwagi na powszechne wykorzystywanie w jego trakcie mechanizmów oferowanych przez rynki finansowe oraz usług świadczonych przez podmioty profesjonalne, jak również z uwagi na skalę zjawiska i potrzebę stosowania odpowiednich środków dla jego ukrycia, często dokonywany jest w ramach lub za pośrednictwem działalności osób prawnych, w tym w szczególności spółek prawa handlowego zaangażowanych w obrót gospodarczy w najbardziej wrażliwych sektorach gospodarki. Jakkolwiek przy tym zjawisko to statystycznie częściej dotyczy problemu prania pieniędzy, to jednak, z uwagi na podobieństwo mechanizmów organizowania i ukrywania przepływu składników majątkowych, wykorzystanie działalności różnego rodzaju jednostek organizacyjnych wyposażonych w autonomiczną osobowość prawną jest zjawiskiem powszechnym i wpływającym istotnie na możliwość jego wykrywania i skutecznego zwalczania. Fakt formalnej realizacji czynności noszącej znamiona finansowania terroryzmu przez osobę prawną ma także wymierne przełożenie na sferę odpowiedzialności karnej, która co do zasady dotyczy czynów konkretnych osób fizycznych, a których identyfikacja w ramach struktury korporacyjnej, zwłaszcza w podmiotach dużych i złożonych pod względem organizacyjnym może być utrudniona, lub wręcz niemożliwa, zwłaszcza jeśli nie przestrzega się w nich należytych standardów dokumentowania czynności podejmowanych przez konkretne osoby uprawnione do ich reprezentowania. Świadomości tych zagrożeń prawodawcy arabskich państw regionu Zatoki Perskiej, wzorem standardów wynikających z norm prawa międzynarodowego i rekomendacji FATF, rozszerzają odpowiedzialność karną za przestępstwo finansowania terroryzmu i przestępstwa powiązane, czyniąc niejako współodpowiedzialnym za nie te osoby prawne, w ramach działalności których doszło do ich popełnienia. Chodzi tu

o sytuację, w której osoba uprawniona do reprezentowania takiego podmiotu lub umocowana do działania w jego interesie, dopuściła się jednego z omawianych przestępstw w ramach wykonywania czynności w imieniu i na rzecz tego podmiotu. Co jednak istotne, w przeciwieństwie do analogicznych rozwiązań znanych m.in. z prawa polskiego, które uzależniają odpowiedzialność podmiotu zbiorowego od uprzedniego stwierdzenia dopuszczenia się przestępstwa przez konkretną osobę fizyczną³⁸⁵, w omawianych państwach odpowiedzialność ta nie ma charakteru subsydiarnego, ale jest niejako autonomiczna i możliwa do stwierdzenia niezależnie od kwestii odpowiedzialności osobistej konkretnej osoby.

Z racji specyfiki podmiotu tej odpowiedzialności, oczywistym jest, iż może ona przewidywać wyłącznie wymierzenie kary o charakterze finansowym. Jej możliwa wysokość różni się jednak dość istotnie pomiędzy poszczególnymi systemami prawnymi. Najprostsza jest w tym zakresie regulacja obowiązująca w prawie Bahrajnu, zgodnie z którą podmiot zbiorowy podlega grzywnie w wysokości przewidzianej za przestępstwo popełnione przez działającą w jej imieniu osobę fizyczną, jak również konfiskacie mienia służącego do jego popełnienia. Bardziej złożony charakter ma natomiast ta odpowiedzialność w pozostałych z omawianych państw. Najmniej dolegliwe wydają się być zarazem sankcje możliwe do orzekania w prawie saudyjskim, zgodnie z którym grzywna nakładana na podmiot zbiorowy mieści się w przedziale od 3 do 10 milionów riali. Obok kary pieniężnej sąd może także bezterminowo lub na czas określony, zakazać podejmowania wskazanego rodzaju działalności gospodarczej, jak również zarządzić likwidację części przedsiębiorstwa podmiotu lub jego oddziału, a także wyznaczyć syndyka do sprawowania zarządu nad jego działalnością. Orzeczenie takie jest zarazem obligatoryjnie podawane do publicznej wiadomości, na koszt ukaranego podmiotu, w komercyjnej prasie lokalnej lub w przypadku braku takowej, za pomocą innych, adekwatnych środków przekazu. Podobny zakres odpowiedzialności podmiotu zbiorowego przewidziany został w prawie kuwejskim, przy czym w tym przypadku wysokość grzywny nakładanej na podmiot wynosi od 50 tysięcy do miliona dinarów lub do wysokości sumy będącej przedmiotem przestępstwa, jeśli jest ona wyższa od górnej granicy podstawowego zagrożenia. Dodatkowe sankcje w postaci analogicznych rodzajowo form ograniczenia swobody prowadzenia działalności także i w tym przypadku mają charakter fakultatywny. Co natomiast odróżnia oba porządki, to obowiązek publikacji wyroku w dzienniku urzędowym. Surowsze sankcje przewiduje natomiast ustawa katarska, zgodnie z którą podmiot zbiorowy może być ukarany grzywną od 4 do 8 milionów riali lub nawet do trzykrotności wysokości grzywny

³⁸⁵ Por. art. 4 i nast. Ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U.2023.659 t.j.).

przewidzianej za przestępstwo, którego popełnienia dopuściła się osoba działająca w imieniu tego podmiotu. Jednocześnie także w tym państwie orzeczenie dodatkowych ograniczeń w zakresie swobody prowadzenia działalności nie jest obligatoryjne, jak również nie obejmuje możliwości wprowadzenia w podmiocie zarządu przymusowego. Fakultatywne jest także podanie wyroku do publicznej wiadomości, które odbywa się na koszt ukaranego poprzez zamieszczenie stosownej informacji w dwóch gazetach codziennych.

Zdecydowanie najsurowsze sankcje wobec podmiotów zbiorowych przewidziane zostały w prawie Zjednoczonych Emiratów Arabskich, zgodnie z którym grzywna orzekana może być w przedziale od 500.000 do nawet 50 milionów dirhamów. Co zarazem istotne, w przeciwieństwie do pozostałych jurysdykcji, które przewidują jednolity reżim odpowiedzialności podmiotu zbiorowego niezależnie od tego, czy osoba działająca w jego imieniu dopuściła się przestępstwa prania pieniędzy czy finansowania terroryzmu, prawo emirackie różnicuje dolegliwość sankcji dodatkowych w zależności od tego, z jakiego rodzaju przestępstwem osoby fizycznej mamy do czynienia, traktując jednak dużo surowiej jednostki organizacyjne, w ramach których zaistniał incydent finansowania terroryzmu. W takim bowiem przypadku sąd obligatoryjnie nakazuje likwidację rzeczzonego podmiotu.³⁸⁶ Obowiązkowe jest także podanie wyroku do publicznej wiadomości, za pośrednictwem stosownego medium, na koszt ukaranego.

3.1.5. Przedawnienie karalności

Jak zostało już kilkakrotnie zasygnalizowane, analiza przepisów omawianych aktów normatywnych, w tym zwłaszcza tych o charakterze karnym, prowadzi do wniosku, iż prawodawcy w arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej uznają zjawisko finansowania terroryzmu oraz towarzyszące mu działania powiązane za szczególnie doniosły problem, wymagający zdecydowanej reakcji ze strony władz publicznych w celu jego zidentyfikowania i powstrzymania. Znajduje to wyraz przede wszystkim w treści norm przewidujących wyjątkowo dotkliwe sankcje penalne, zarówno dla osób bezpośrednio zaangażowanych w odnośny proceder, jak i podmiotów zbiorowych, których działalność została w jego trakcie wykorzystana. Owe zasadnicze regulacje są zarazem uzupełnione o dodatkowe rozwiązania natury karno-materialnej, których celem jest (obok przepisów proceduralnych, o których mowa będzie w dalszej części niniejszego rozdziału) zagwarantowanie z jednej strony możliwości

³⁸⁶ W przypadku stwierdzenia zaistnienia procedury prania pieniędzy sąd orzeka bowiem jedynie o czasowym zakazie prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej lub o cofnięciu wydanych licencji lub zezwoleń.

skutecznego ścigania sprawców ujawnionych naruszeń, z drugiej zaś, przynajmniej częściowej ich konwalidacji na przedpolu odpowiedzialności karnej.

Rozważania w tym przedmiocie należy rozpocząć od zwrócenia uwagi na istotną z punktu widzenia sprawców przestępstw związanych z finansowaniem terroryzmu regulację szczególną dotyczącą przedawnienia karalności. Przyjęte przez większość omawianych systemów prawnych rozwiązanie w tym zakresie jawi się zaś, z punktu widzenia standardów odpowiedzialności karnej funkcjonujących w porządkach prawnych należących do zachodniej kultury prawa, jako wyjątkowo surowe i daleko idące. Oto bowiem cztery z pięciu państw, których prawo jest przedmiotem analizy w ramach niniejszego opracowania, zakłada, iż w przypadku przestępstw związanych z finansowaniem terroryzmu ograniczeniu lub wręcz całkowitemu wyłączeniu podlegają przepisy dotyczące przedawnienia.³⁸⁷

Podobnie jak w przypadku poprzednich omawianych regulacji, najszerszym, a za razem dość ogólnym rozwiązaniem w tym zakresie może poszczycić się Dekret z mocą ustawy nr 4 z 2001 r. obowiązujący w Bahrajnie, który w art. 3 ust. 7 wskazuje, iż do przestępstw w nim stypizowanych oraz orzekanych za nie kar nie znajdują zastosowania przepisy statuujące ograniczenia w zakresie prowadzenia postępowania oraz zasądzania kary określone w kodeksie postępowania karnego i innych ustawach. Tego rodzaju ogólne stwierdzenie sugerować może, iż w przypadku omawianych typów przestępstw wyłączeniu podlegać mają wszystkie negatywne przesłanki procesowe, co jednak prowadziłoby do wniosków absurdalnych, niedających się zaakceptować z uwagi na fundamentalne reguły odpowiedzialności karnej, postrzegane niezależnie od różnic aksjologicznych i prakseologicznych pomiędzy poszczególnymi systemami i kulturami prawnymi. Należy więc uznać, iż w przywołanym przepisie mowa tylko o tych ograniczeniach, których zaistnienie nie ma charakteru absolutnego, to znaczy nie przekreśla całkowicie możliwości wszczęcia i prowadzenia sprawy karnej (jak np. śmierć podejrzanego³⁸⁸). Do nich zaś należy właśnie m.in.

³⁸⁷ Należy w tym miejscu wyjaśnić, iż zagadnienie przedawnienia odpowiedzialności karnej nie ma jednakowego charakteru w poszczególnych z omawianych systemów prawnych, które, co istotne, traktują je w większości jako normy o charakterze proceduralnym, nie zaś materialnym (jak ma to miejsce w przypadku prawa polskiego). Wyjątkiem jest w tym zakresie Kuwejt, gdzie stosowne regulacje zawarte są w treści ustawy karnej materialnej. Tym niemniej, dla zachowania przejrzystości wykładu z perspektywy odbiorcy rodzimego, zdecydowano się na umieszczenie niniejszej sekcji w ramach podrozdziału poświęconego szczególnym rozwiązaniom karno-materialnym.

³⁸⁸ Której stwierdzenie nie wyklucza wszak, na gruncie prawa Bahrajnu, orzeczenia innych niż kara środków reakcji penalnej, w tym przede wszystkim konfiskaty oraz sankcji nakładanych na podmiot zbiorowy. Wzmiankowany art. 17 przewiduje także jako okoliczność wyłączającą możliwość skazania udzielenie amnestii. Mając więc na uwadze brzmienie art. 3 ust. 7 Dekretu z mocą ustawy nr 4 można uznać, iż uprawnienie udzielenia jej jest wyłączone w odniesieniu m.in. do przestępstwa finansowania terroryzmu, co z uwagi na niedookreśloną formułę redakcyjną stanowi uchybienie zasadom techniki legislacyjnej, gdyż wprowadza w istocie ograniczenie uprawnień legislacyjnych monarchy i parlamentu, które winno być wszak

przedawnienie karalności, wzmiankowane jako ujemna przesłanka procesowa w art. 17 Dekretu z mocą ustawy nr 46 z roku 2002 promulgującego kodeks postępowania karnego.³⁸⁹ Co do zasady, zgodnie z art. 18 ust. 1 k.p.k.Bah., w przypadku przestępstw najpoważniejszych, a do takich zalicza się, z uwagi na wymiar grożącej kary, finansowanie terroryzmu, przedawnienie karalności następuje po 10 latach od popełnienia czynu. Jest to więc okres relatywnie niedługi, jak na ciężar gatunkowy omawianego typu czynu zabronionego, toteż, wobec zarówno trudności w ujawnieniu samego procederu finansowania terroryzmu, jak i możliwych przewlekłości postępowania karnego, mógłby stanowić dla części sprawców drogę ucieczki od poniesienia odpowiedzialności karnej. Całkowite wyłączenie biegu przedawnienia pozwala więc na uniknięcie tego zagrożenia i osądzenie sprawców przestępstw bez ryzyka powołania się przez nich na przesłankę przedawnienia.³⁹⁰

Wyłączenie przedawnienia, rozumianego jako niemożność prowadzenia postępowania karnego i oskarżenia konkretnej osoby o przestępstwo w odniesieniu do przestępstw terrorystycznych, a więc także i finansowania terroryzmu przewiduje także przepis art. 29 ust. 1 saudyjskiego Prawa o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania. Jest to zarazem o tyle istotne, że w państwie tym nie ma w ogóle jednolitej stanowionej regulacji dot. przedawnienia karalności czynów zabronionych, które to zagadnienie jest w praktyce sądowej wyinterpretowywane ze stosownych regulacji prawa religijnego.³⁹¹ Wymaga zarazem podkreślenia, iż z uwagi na sygnalizowany uprzednio fakt traktowania finansowania terroryzmu w prawie saudyjskim jako jednego z typów przestępstw terrorystycznych sensu largo, przywołana regulacja wyłączająca przedawnienie, stosowana do wszystkich czynów zabronionych określonych w Prawie o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania,

sformułowane w sposób jednoznaczny (doskonalsza w tym zakresie jest m.in. regulacja emiracka, która analogiczne rozwiązanie prawne wprowadza w sposób dużo bardziej czytelny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych).

³⁸⁹ Dz.U.Bah. nr 2553 z dnia 23 października 2022 r. Dalej – k.p.k.Bah.

³⁹⁰ Przy czym wymaga podkreślenia, iż przepis ten znajduje zastosowanie w zasadzie wyłącznie do postępowań prowadzonych w fazie *in rem*, a to z uwagi na fakt, iż zgodnie z art. 20 ust. 1 k.p.k.Bah., przejście postępowania w fazę *ad personam* przerywa bieg przedawnienia, które zaczyna biec na nowo w sytuacji wycofania zarzutów wobec konkretnej osoby.

³⁹¹ Zagadnienie przedawnienia sensu largo w prawie Królestwa Arabii Saudyjskiej jest zresztą wieloaspektowe, gdyż w praktyce regulowane jest przez przenikające się wzajemnie regulacje prawa religijnego, stanowionego prawa krajowego oraz normy wynikające z wiążących państwo umów międzynarodowych. Problem ten był szczególnie dotkliwy w odniesieniu do stosunków cywilnoprawnych, w tym zwłaszcza umów handlowych zawieranych przez podmioty profesjonalne z udziałem czynnika zagranicznego. Był to zarazem jeden z powodów, który legł u podstaw wprowadzenia w tym państwie w 2023 roku Prawa o transakcjach cywilnoprawnych (Dekret królewski nr M/191 z 19 czerwca 2023 roku), tj. aktu prawnego zbliżonego zawartością i funkcją do kodeksów cywilnych w rozumieniu tradycji prawa kontynentalnego, będącego formą ujednoliconej kodyfikacji reguł i praktyki prawa islamu w odniesieniu do zagadnień prawa rzeczowego i zobowiązań kontraktowych. Patrz: S. Almasoud et al., *Introducing the new KSA Civil Code*, [online:] <https://www.shearman.com/en/perspectives/2023/10/introducing-the-new-ksa-civil-code> (dostęp: 21.02.2024).

obejmuje więc siłą rzeczy bardzo duży zakres zachowań, nierzadko o odmiennej charakterystyce i ciężarze gatunkowym. O ile więc w przypadku typowych terrorystycznych akcji o charakterze siłowym, w kontekście których można jeszcze uznać zasadność wyłączenia przedawnienia, o tyle już w odniesieniu do przestępstw okołoterrorystycznych, a takim jest wszak w modelu saudyjskim finansowanie terroryzmu, objęcie ich niejako w locie wspomnianą regulacją jawi się jako środek zbyt daleko idący i nieproporcjonalny do stopnia szkodliwości społecznej owego naruszenia, tym bardziej, iż przepisy penalizujące finansowanie terroryzmu nie przewidują zróżnicowania odpowiedzialności w zależności od skali i okoliczności dopuszczenia się przedmiotowego naruszenia. Zarzut ten jest zresztą także aktualny w odniesieniu do pozostałych z omawianych systemów prawnych, które w przepisach szczególnych zawartych w treści analizowanych ustaw przewidują analogiczne rozwiązanie w zakresie wyłączenia przedawnienia karalności. Do państw tych, obok Bahrajnu, należą także Zjednoczone Emiraty Arabskie oraz Kuwejt.

W obowiązującej w ZEA Ustawie nr 7 z 2014 r. o zwalczaniu przestępstw terrorystycznych w art. 52 wprost bowiem wskazuje się, iż w odniesieniu do przestępstw terrorystycznych (a więc także do finansowania terroryzmu i innych przestępstw powiązanych) nie obowiązuje zasada przedawnienia karalności, o której mowa w art. 20 ust. 2 Kodeksu postępowania karnego. Problem jednak w tym, iż regulacja ta odnosi się do nieobowiązującego już aktu normatywnego o tym tytule.³⁹² Obecnie procedura karna w Zjednoczonych Emiratach Arabskich jest bowiem regulowana przepisami Dekretu z mocą ustawy nr 38 z 2022 roku³⁹³, który, wzorem regulacji poprzedniej, zawiera także przepisy ustanawiające okresu przedawnienia karalności dla poszczególnych typów przestępstw, przy czym czyni to w treści art. 21 ust. 2. Brak stosownej nowelizacji prawa antyterrorystycznego w zakresie przedmiotowego odniesienia do przepisów ustawy karnej procesowej należy uznać za poważne niedopatrzenie legislatora emirackiego, które może skutkować sporem interpretacyjnym w zakresie mocy obowiązującej omawianego przepisu szczególnego.³⁹⁴ Co zarazem istotne, problem ten dotyczy w praktyce wyłącznie typów przestępstw związanych z finansowaniem terroryzmu, nie zaś jego samego. Dzieje się tak dlatego, iż zarówno k.p.k.ZEA92, jak i regulacja

³⁹² Ustawa nr 35 z dnia 15 czerwca 1992 roku – Kodeks postępowania karnego (Dz.U.ZEA nr 239 s. 9), dalej: k.p.k.ZEA92.

³⁹³ Dz.U.ZEA nr 737 z dnia 10 października 2022 roku, dalej: k.p.k.ZEA

³⁹⁴ Do pewnego stopnia rozwiązaniem tego dylematu może być równoległe umieszczenie w treści art. 29 ust. 3 Dekretu z mocą ustawy nr 20 z 2018 r. zapisu wyłączającego przedawnienia karalności i wykonania kary w przypadku finansowania terroryzmu. Zważywszy jednak na fakt, iż przestępstwo to jest w głównej mierze typizowane w ustawie antyterrorystycznej, ów dualizm regulacyjny może wywoływać wrażenie braku należytej staranności po stronie prawodawcy emirackiego w zakresie kompatybilności przepisów zlokalizowanych w ramach poszczególnych aktów normatywnych.

obecna nie przewidują w ogóle przedawnienia karalności przestępstw zagrożonych karą dożywotniego pozbawienia wolności, podczas gdy, jak wspomniano uprzednio, państwo to jest jednym z tych (obok Kataru i Bahrajnu), których prawo dopuszcza wymierzenie takiej sankcji wobec osoby finansującej terroryzm. Rozszerzone wyłączenie przedawnienia na podstawie art. 52 Ustawy nr 7 z 2014 r., pomijając wspomniane kontrowersje wokół jego mocy obowiązującej, uderza więc w praktyce wyłącznie w sprawców pomniejszych (choć i tak surowo karanych) przestępstw pośrednio jedynie związanych z procederem finansowania terroryzmu, co rodzi poważne wątpliwości wobec stopnia surowości tego rozwiązania i jego proporcjonalności do przedmiotu przestępstwa.

Jako jeszcze dalej idące w tym zakresie jawi się rozwiązanie normatywne przyjęte w treści art. 42 kuwejckiej Ustawy nr 106 z 2013 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, zgodnie z którym przedawnieniu nie podlega zarówno karalność finansowania terroryzmu i przestępstw powiązanych, jak również wykonanie wymierzonej za nie kary. Jest to zarazem bardzo dotkliwe uderzenie w sprawców, a to z uwagi na fakt, że zgodnie z ogólnymi regulacjami kuwejckiej ustawy karnej, uzależniającymi długość okresu przedawnienia od poziomu zagrożenia karą przewidzianego za konkretne przestępstwo, finansowanie terroryzmu przedawniałoby się po upływie lat 10, zaś pozostałe opisywane w poprzednich fragmentach niniejszego rozdziału przestępstwa powiązane – po upływie lat 5. Przedawnienie wykonania orzeczonej za nie kary następowałoby zaś odpowiednio po 20 i 10 latach od uprawomocnienia się wyroku.³⁹⁵ Tym samym ponownie najbardziej dotkliwy skutek przynosi omawiana regulacja wobec sprawców stypizowanych krajową ustawą AML/CFT przestępstw zagrożonych relatywnie niedużymi sankcjami, które w normalnych warunkach przedawniłyby się po upływie 5 lat od daty popełnienia. Ustawodawca kuwejcki poszedł jednak o krok dalej, jeśli chodzi o pośrednie zaostrowszenie odpowiedzialności karnej osób dopuszczających się ww. czynów zabronionych. Przywołany art. 42 Ustawy nr 106 z 2013 r. mówi bowiem w swojej drugiej części, iż do sprawców tych nie stosuje się także przepisów art. 81 i 82 Kodeksu karnego, statuujących odpowiednio instytucje odstąpienia od wymierzenia kary oraz warunkowego zawieszenia jej wykonania.

Spośród państw, których systemy prawne stanowią przedmiot niniejszego opracowania, wyjątkiem w zakresie przedawnienia przestępstwa finansowania terroryzmu jest Katar, gdyż tamtejsza ustawa AML/CFT nie przewiduje w ogóle specjalnych regulacji w tej materii. Oznacza to więc, iż do przestępstw związanych z finansowaniem terroryzmu znajdują

³⁹⁵ Por. art. 3-6 Ustawy nr 16 z roku 1960 Kodeks karny (Dz.U.Kuw. z dnia 2 czerwca 1960 r.)

zastosowanie przepisy ogólne z kodeksu postępowania karnego³⁹⁶, który w art. 14 przewiduje, w zależności od granic zagrożenia, dziesięcio- lub trzyletni okres przedawnienia, przy czym podobnie jak to ma miejsce w prawie Bahrajnu, przejście postępowania karnego w fazę ad personam przerywa bieg przedawnienia (art. 15).

3.1.6. Ograniczenie odpowiedzialności karnej w przypadku autodenuncjacji

Przepisy karne poświęcone problematyce CFT mogą pełnić różną rolę, w zależności od polityki kryminalnej przyjętej przez władze poszczególnych państw wobec tego zjawiska. Dotychczasowa analiza porównawcza rozwiązań funkcjonujących na gruncie systemów prawnych arabskich państw regionu Zatoki Perskiej prowadzi do wniosku, iż tamtejsi prawodawcy preferują podejście prewencyjne, zakładające odstraszenie potencjalnych sprawców wysokością oraz nieuchronnością grożących im kar i innych środków reakcji penalnej. Surowość sankcji karnych przewidzianych za przestępstwa związane z finansowaniem terroryzmu w analizowanych porządkach prawnych jest do pewnego stopnia niwelowana przez konstrukcje zakładające ograniczenie, lub nawet całkowite wyłączenie odpowiedzialności w razie złożenia przez sprawcę tzw. autodenuncjacji, a więc dobrowolnego zawiadomienia właściwego organu władzy publicznej działającego w ramach krajowego systemu CFT o fakcie dopuszczenia się czynów typizowanych jako zabronione przez omawiane przepisy prawa.

W najszerszym zakresie możliwość uniknięcia odpowiedzialności w zamian za poinformowanie władz o popełnieniu przestępstwa przewidziana jest w prawie Bahrajnu. Dekret z mocą ustawy nr 4 z 2001 r. o zakazie i zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w art. 3 ust. 8 in initio zakłada bowiem całkowite wyłączenie karalności sprawcy przestępstwa, który poinformuje jednostkę informacji finansowej o jego dokonaniu, przy czym musi uczynić to zanim ta poweźmie w tym przedmiocie jakiejkolwiek informacje.³⁹⁷ Jeśli natomiast sprawca zawiadomi organ już po tym, kiedy uzyska on informację o zaistnieniu przestępstwa, dla skorzystania z dobrodziejstwa uniknięcia odpowiedzialności koniecznym jest, by zawiadomienie doprowadziło do zatrzymania innych osób lub przejęcia składników majątkowych (art. 3 ust. 8 in fine). Taka konstrukcja przywołanego przepisu, każe uznać, iż jego zasadniczym celem jest ułatwianie zwalczania procederu finansowania terroryzmu realizowanego w ramach działania zorganizowanych grup przestępczych lub wieloosobowych

³⁹⁶ Ustawa nr 23 z roku 2004 Kodeks postępowania karnego (Dz.U.Kat z dnia 30 czerwca 2004 roku).

³⁹⁷ Zwolnienie z odpowiedzialności dotyczy jednak wyłącznie kary i innych środków o charakterze sankcji, ale już nie konfiskaty środków stanowiących przedmiot przestępstwa.

układów powiązań, przy czym literalne odczytanie prowadzi do wniosku, iż nie jest to warunek konieczny i możliwe jest jego zastosowanie w odniesieniu do sprawcy działającego indywidualnie.³⁹⁸ Zarazem zwolnienie z odpowiedzialności ma tu charakter niejako automatyczny, gdyż zaistnienie ww. warunków jest wyłącznie konieczne do zastosowania odnośnego przepisu, bez możliwości poddania kwestii pod dodatkową rozagę sądu przez pryzmat pozostałych okoliczności faktycznych sprawy i właściwości osobistych sprawcy.

Nieco bardziej restrykcyjne są warunki skorzystania z analogicznego przywileju w Kuwejcie. Obowiązująca w pierwszym z nich Ustawa nr 106 z 2013 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w art. 31 przewiduje bowiem możliwość uniknięcia odpowiedzialności przez sprawcę, który przekaze policji, prokuraturze lub sądowi informacje, które pozwolą zapobiec popełnieniu przestępstwa, ująć i osądzić pozostałych jego sprawców, pozyskać dowody na jego zaistnienie, zapobiec lub zminimalizować skutki przestępstwa lub pozbawić organizację terrorystyczną posiadanych składników majątkowych. Istnieje tu jednak dodatkowy warunek, a mianowicie informacje przekazane przez zawiadamiającego muszą być tego rodzaju, że niemożliwe byłoby ich zdobycie przez organ w inny sposób. Jest to więc konstrukcja o tyle osobliwa, że dla zastosowania wymaga poczynienia kategoriycznych założeń w zakresie możliwości pozyskiwania dowodów. O ile zarazem na etapie postępowania jurysdykcyjnego takowe ustalenia można czynić relatywnie pewnie, o tyle w fazie śledztwa, zwłaszcza na jego początkowym etapie, trudno jest w pełni ocenić potencjał dowodowy poszczególnych źródeł, a co za tym idzie stwierdzić, że jakaś informacja może być pozyskana wyłącznie w jeden, z góry określony sposób. Rodzi to więc ryzyko dla potencjalnego zawiadamiającego, iż pomimo przyznania się do winy i złożenia autodenuncjacji nie będzie mógł skorzystać z dobrodziejstwa uniknięcia kary, jeśli na dalszym etapie postępowania okaże się, iż nie jest ekskluzywnym źródłem wiedzy o przekazanych faktach. Wymaga jednocześnie podkreślenia, iż w przeciwieństwie do prawa Bahrajnu ustawa kuwejcka zakłada fakultatywny charakter omawianej instytucji, której zastosowanie pozostaje w gestii sądu.

Połączeniem zaprezentowanych rozwiązań z Kuwejtu i Bahrajnu jest regulacja prawa katarskiego. Art. 92 Ustawy nr 20 z 2019 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w ust. 1 zakłada bowiem obligatoryjne zwolnienie z odpowiedzialności sprawcy zawiadamiającego o jeszcze niedokonanym lub nieznanym dotychczas organom władzy publicznej przestępstwie, przy czym wyłącznie w sytuacjach, gdy w jego popełnieniu lub

³⁹⁸ Przy czym z uwagi na co najmniej dwustronny charakter owego proceduru, zakładający udział w nim przynajmniej jednej osoby finansującej i finansowanej, trudno mówić o faktycznie indywidualnym sprawstwie przestępstwa finansowania terroryzmu lub przestępstw mu towarzyszących.

przygotowaniu brały udział także inne osoby, zaś przekazane informacje dotyczą także tożsamości tychże. W odniesieniu zaś do sprawców udzielających informacji o zdarzeniu, o którym organy powzięły już uprzednio wiedzę możliwe jest zawieszenie wykonania kary, przy czym w obu przypadkach warunkiem jest, aby przekazane informacje doprowadziły do ujęcia pozostałych sprawców lub zajęcia składników majątkowych.³⁹⁹ Co zarazem istotne, preferencyjne potraktowanie denuncjatora ma charakter fakultatywny i pozostaje dyskrejonalnym uprawnieniem sądu orzekającego. W tym miejscu należy także zaznaczyć, iż na podstawie art. 4 omawianej ustawy, do przestępstw w niej stypizowanych stosuje się odpowiednio przepisy art. 46 kodeksu karnego, które regulują dodatkową odpowiedzialność sprawców dopuszczających się popełnienia czynów zabronionych działając w ramach porozumienia przestępczego. Ma ona co do zasady charakter niezależny od odpowiedzialności za przestępstwo będące przedmiotem porozumienia i jest stosowana nawet wówczas, gdy do popełnienia go w ogólnie nie dojdzie.⁴⁰⁰ Wysokość kary za udział w grupie przestępczej jest zróżnicowana w zależności od zagrożenia przewidzianego za przestępstwo, które miało zostać popełnione w ramach porozumienia (5 lat pozbawienia wolności w przypadku przestępstw zagrożonych karą śmierci lub dożywotniego pozbawienia wolności oraz do jednej trzeciej górnej granicy zagrożenia w pozostałych przypadkach). Zarazem omawiany przepis wskazuje, iż nie podlega karze osoba, która powiadomi władze o fakcie zawiązania porozumienia przestępczego, nim te uzyskają o nim wiedzę z innych źródeł oraz zanim dojdzie do popełnienia zaplanowanego przestępstwa. W przypadku zaś powiadomienia dokonanego po wszczęciu czynności śledczych, warunkiem braku odpowiedzialności jest przekazanie informacji prowadzących bezpośrednio do zatrzymania pozostałych uczestników porozumienia. Wspólne odczytanie przywołanych przepisów prowadzić musi do wniosku, iż zaprezentowana regulacja z art. 92, jako że odnosi się wyłącznie do przestępstwa finansowania terroryzmu sensu stricte (co wynika z jej treści zawężającej jej stosowanie do wyraźnie wskazanego zakresu czynów, tj. finansowania terroryzmu i prania pieniędzy w rozumieniu art. 3 i 2 ustawy, ale już nie do pozostałych przestępstw w niej stypizowanych), stanowi *lex specialis* względem przepisów ogólnych prawa karnego, ustanawiając z jednej strony surowsze warunki dla sprawców

³⁹⁹ Omawiane przepisy uległy w tym zakresie zaostreniu w drodze nowelizacji z roku 2021. W poprzednim stanie prawnym bowiem odstąpienie od wymierzenia kary było obligatoryjne w przypadku zawiadomienia przez współsprawcę przestępstwa nieznanego organom śledczym, zaś wymaganie realnej przydatności przekazanych informacji dotyczyło jedynie zawiadomienia o czynie, który był już przedmiotem postępowania. Zmiana ta, wespół z wspomnianym na początku rozdziału zaostreniem odpowiedzialności wobec sprawców przestępstwa finansowania terroryzmu obrazuje obecną w prawie Kataru tendencję do coraz bardziej poważnego i surowego traktowania tego typu czynów.

⁴⁰⁰ W tym zakresie jest to konstrukcja zbliżona do typu czynu zabronionego, o którym mowa w art. 258 § 1 polskiego Kodeksu karnego.

chętnych do skorzystania z dobrodziejstwa uniknięcia odpowiedzialności, z drugiej zaś gwarantując maksymalną efektywność pozyskiwania dowodów zaistnienia rzeczonego procederu w oparciu o tego rodzaju źródła osobowe, gdyż właśnie wyłącznie pełna współpraca jest w ich przypadku jedyną gwarancją nieponiesienia surowej kary.

Zbliżone rozwiązanie odnaleźć można pośród przepisów emirackiej Ustawy nr 7 z 2014 r. o zwalczaniu przestępstw terrorystycznych, a konkretnie w jej art. 47, który przewiduje, iż sąd z urzędu lub na wniosek prokuratora może orzec o złagodzeniu kary lub nawet odstąpieniu od jej wymierzenia wobec sprawcy przestępstwa terrorystycznego, który ujawni organom śledczym lub administracyjnym informacje o tym przestępstwie, które to informacje pozwolą na potwierdzenie jego zaistnienia, a także ustalenie tożsamości pozostałych jego sprawców oraz ujęcie ich. Co ważne, brak jest wymogu, by informacja taka była wcześniej nieznana tym organom. Należy natomiast zauważyć, iż w przeciwieństwie do wcześniej opisywanych porządków, które przewidywały, bądź to obligatoryjne, bądź fakultatywne całkowite zwolnienie od odpowiedzialności lub zawieszenie wykonania kary przywołany przepis pozwala także na rozwiązanie połowiczne w postaci złagodzenia kary, która wówczas będzie wymierzona, choć w rozmiarze mniej dotkliwym, niż wynikałoby to z podstawowych ram zagrożenia.

Na tle opisanych rozwiązań jako najmniej preferencyjne dla sprawców dokonujących autodenuncjacji jawią się przepisy saudyjskiego Prawa o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania, które w art.56 zakłada, iż z dobrodziejstwa ograniczenia odpowiedzialności mogą skorzystać wyłącznie ci z nich, których informacje, niemożliwe do pozyskania w inny sposób, pozwolą zapobiec popełnieniu przestępstwa, ująć i osądzić pozostałych jego sprawców, pozyskać dowody na jego zaistnienie, zapobiec lub zminimalizować skutki przestępstwa lub pozbawić organizację terrorystyczną posiadanych składników majątkowych. W tym zakresie rozwiązanie to jest tożsame ze znanym z prawa kuwejskiego. Co jednak odróżnia te modele to stopień złagodzenia odpowiedzialności zawiadamiającego współsprawcy czynu. O ile bowiem sąd w Kuwejcie może całkowicie odstąpić od jego ukarania, o tyle już na gruncie przepisów obowiązujących w Królestwie dopuszczalne jest jedynie złagodzenie wymierzonej kary i to wyłącznie w ten sposób, że musi ona być orzeczona w wymiarze co najmniej połowy dolnej granicy podstawowego zagrożenia, tak w odniesieniu do pozbawienia wolności, jak i grzywny. W praktyce w odniesieniu do przestępstwa finansowania terroryzmu i większości przestępstw powiązanych oznacza to dla sprawcy konieczność spędzenia co najmniej dwóch i pół roku w izolacji, która to świadomość, w połączeniu z wiedzą o warunkach odbywania kary w saudyjskich jednostkach

penitencjarnych może wymiennie przyczyniać się do rezygnacji skruszonych sprawców ze współpracy z organami ścigania. Restrykcyjność tej regulacji jest natomiast niwelowana przez wynikające z przepisu art. 11 ustawy saudyjskiej dyskrecyjne uprawnienie przyznane prokuraturze, na mocy którego możliwe jest zaniechanie ścigania sprawcy współdziałającego w popełnieniu któregośkolwiek z wymienionych w jej treści przestępstw, jeśli zawiadomi on o fakcie jego popełnienia i przekaze organom ścigania informacje pozwalające na ujęcie pozostałych sprawców lub ujawnienie innego podobnie poważnego przestępstwa, ale także ustalenia miejsca pobytu osób poszukiwanych lub planujących popełnienie innych podobnych przestępstw. Rozwiązanie to budzi jednak oczywiste kontrowersje z uwagi na zbyt dużą dążą arbitralności decyzji prokuratury, która nie podlega w tym zakresie żadnemu nadzorowi lub weryfikacji, co w połączeniu z wysoce inkwizycyjnym charakterem postępowania karnego oraz brakiem jego transparentności rodzi uzasadnione obawy o potencjał nadużywania rzeczonoj regulacji na potrzeby instrumentalnego wykorzystywania prawa do walki z opozycją polityczną i oddolnymi ruchami prodemokratycznymi, a to poprzez prowadzenie postępowań karnych w oparciu o depozycje osób zastraszonych lub przymuszonych do ich złożenia pod groźbą skierowania wobec nich samych oskarżenia o działalność terrorystyczną, która, jak było już kilkakrotnie sygnalizowane, jest w realiach saudyjskich kategorią nieostrą i pojemną.

3.2. Przepisy o charakterze proceduralnym

W przeciwieństwie do regulacji karno-materialnych, które, stanowiąc o istocie i zakresie odpowiedzialności karnej sprawców przestępstwa finansowania terroryzmu oraz przestępstw powiązanych, są szczególnie istotną płaszczyzną badania pod kątem oceny podobieństw pomiędzy omawianymi porządkami prawnymi, opisywane w dalszych akapitach normy prawa procesowego nie mają aż tak doniosłego charakteru, gdyż, jako regulacje proceduralne o charakterze niefundamentalnym z punktu widzenia modelu postępowania (a niekiedy wręcz wyłącznie technicznym), pełnią funkcję do pewnego stopnia służebną w realizacji polityki kryminalnej państwa w obszarze CFT, której osią są przepisy typizujące jako przestępstwa poszczególne typy zachowań. Z tego też powodu ich przedstawienie i analiza ograniczona zostanie wyłącznie do tych rozwiązań, które są istotne z perspektywy komparatystycznego charakteru niniejszego opracowania, ujmowanego przez pryzmat założonych hipotez badawczych. Wymaga przy tym zaznaczenia, iż jednym z celów tego podrozdziału jest, obok zestawienia poszczególnych rozwiązań proceduralnych funkcjonujących na gruncie modeli prawnych opisanych państw, także wykazanie, iż ich prawodawcy, traktując problematykę zwalczania procederu finansowania terroryzmu jako

jedno z poważniejszych wyzwań dla praktyki stosowania prawa, dostrzegają jej specyfikę wymagającą odmiennego podejścia do metodyki prowadzenia działań dochodzeniowych oraz biegu postępowania jurysdykcyjnego, co znajduje odzwierciedlenie w przyznaniu właściwym organom władzy publicznej wyspecjalizowanych narzędzi, które jakkolwiek osadzone są w zasadniczym reżimie prawa karnego procesowego, to jednak wprowadzają do niego wymierne modyfikacje istotnie przyczyniające się do poprawy efektywności działań podejmowanych na tym szczególnym odcinku działania wymiaru sprawiedliwości.

Przed przystąpieniem do zasadniczej analizy przedmiotowych przepisów, należy poczynić także dodatkową uwagę metodologiczną. Z uwagi bowiem na fakt, iż, w przeciwieństwie do korpusu regulacji prawno-materialnych, które w zbliżonym zakresie i ilości znaleźć można we wszystkich omawianych aktach prawnych, obszar regulacji procesowej został nimi objęty w dużo bardziej zróżnicowanym stopniu, odniesienia czynione do poszczególnych modeli krajowych w kolejnych akapitach także nie będą proporcjonalne, koncentrując się zwłaszcza na tych państwach, których ustawy AML/CFT wprowadzają szerszy zakres regulacji o charakterze *lex specialis* względem typowych rozwiązań stosowanych na gruncie podstawowego modelu postępowania karnego. Zarazem jednak sama świadomość i wykazanie owego zróżnicowania stopnia modyfikacji przepisów procesowych na potrzeby spraw karnych z zakresu CFT także ma walor poznawczy w kontekście hipotez badawczych niniejszego opracowania. Prowadzi bowiem do wniosku, iż jakkolwiek w zakresie regulacji materialnej ustawodawcy wszystkich państw zakładają objęcie obszaru CFT specjalnym reżimem prawnokarnym, a tyle już w kwestiach procedur wykrywczo-śledczych nie da się zaobserwować uniwersalnego, regionalnego kierunku legislacyjnego zakładającego rozszerzenie lub istotną zmianę zakresu uprawnień służb ochrony porządku publicznego i organów wymiaru sprawiedliwości przy prowadzeniu postępowań karnych, których przedmiotem jest proceder finansowania terroryzmu. Pozwala to zarazem poczynić obserwacje i oceny co do z jednej strony powagi traktowania go na gruncie legislacji karnej, z drugiej zaś daje częściowy chociaż asumpt do formułowania sądów w przedmiocie skuteczności poszczególnych modeli prawnych w realizacji w realizacji zasadniczego ich celu jakim jest walka z szeroko rozumianym finansowaniem terroryzmu.

3.2.1. Organy postępowania karnego w sprawach o przestępstwa związane z finansowaniem terroryzmu

Zgodnie z ustawami karnymi procesowymi wszystkich badanych państw centralnym organem państwowym odpowiedzialnym za ściganie przestępstw oraz wnoszenie i popieranie

oskarżenia przed sądami jest prokuratura (ar. *an-niyāba al-‘amma*). Prokurator jest zarazem na ogół jedynym funkcjonariuszem publicznym, obok sądu, który jest uprawniony do stosowania środków przymusu i innych środków o charakterze władczym w toku postępowania karnego. Swoje kompetencje realizuje jednak przede wszystkim za pośrednictwem organów służb policyjnych, których funkcjonariusze, pod nadzorem prokuratora, wykonują bieżące czynności postępowania. Przepisy omawianych ustaw AML/CFT utrzymują ów centralną rolę prokuratury w prejurysdykcyjnej fazie postępowania karnego. Zarazem jednak w przypadku dwóch państw, a to Bahrajnu oraz w szczególności Arabii Saudyjskiej, ciężar faktycznego prowadzenia czynności wykrywczych i procesowych przeniesiony został z policji na wyspecjalizowane podmioty funkcjonujące w ramach krajowego systemu CFT, tj. Narodowe Centrum Wywiadu Finansowego będące od 2022 roku⁴⁰¹ jednostką wykonawczą na potrzeby realizacji założeń bahrajńskiego Dekretu z mocą ustawy nr 4 z 2001 r., oraz saudyjski Główny Zarząd Wywiadu Finansowego, funkcjonujący w strukturze organów bezpieczeństwa wewnętrznego, a konkretnie pod nadzorem szefa Zarządu Bezpieczeństwa Państwa. Obie powyższe instytucje, będące, jak już zostało wspomniane, jednostkami informacji finansowej typu policyjnego, oprócz działalności analityczno-kontrolnych, pełnią także funkcję organów śledczych. Ten podwójny charakter instytucji jest szczególnie widoczny w przypadku FIU Arabii Saudyjskiej, gdyż Prawo o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania w treści art. 3 wprost wskazuje na centralną funkcję Zarządu Bezpieczeństwa Państwa realizacji funkcji polityki karnej państwa w obszarze walki z terroryzmem i jego finansowaniem, zarówno w wymiarze prewencyjnym, jak i stricte wykrywczo-śledczym. Funkcjonariusze ZBP są zarazem uprawnieni do wykonywania większości czynności w toku postępowania karnego, w tym również niejawnych działań operacyjnych, co w założeniu prawodawcy saudyjskiego ma przysporzyć efektywności walce z przedmiotowym procederem oraz uwolnić ją – poprzez poddanie zwierzchniemu nadzorowi w ramach scentralizowanego aparatu bezpieczeństwa – od ryzyka nacisków i działań kontrwykrywczych ze strony zarówno samych terrorystów i ich organizacji, jak i posiadających duże majątki i wysoki status społeczny osób z nimi sympatyzujących.

Mówiąc o saudyjskim systemie CFT (czy też właściwie CT in genere) nie sposób także nie wspomnieć o wyjątkowej w skali regionu instytucji, jaką jest wyspecjalizowany sąd powołany do rozstrzygania w sprawach o przestępstwa penalizowane w ramach ustawy antyterrorystycznej, a więc również finansowania terroryzmu. Specjalny Trybunał Karny, bo

⁴⁰¹ Jako następca zrestrukturyzowanego Departamentu Wywiadu Finansowego, funkcjonującego w ramach miejscowego ministerstwa spraw wewnętrznych.

o nim właśnie mowa, jak również praktyka jego funkcjonowania są przy tym trudnym przedmiotem badań naukowych, a to z uwagi na fakt, iż, jak było już sygnalizowane w rozdziale pierwszym, zarówno bieg procesów, jak i nawet wykonawcze akty prawne go regulujące, są w zdecydowanej większości niejawne. Analiza samych tylko przepisów ustawy antyterrorystycznej pozwala jednak na sformułowanie krytycznych ocen co do przyjętych przez prawodawcę saudyjskiego rozwiązań. Jakkolwiek bowiem w procesach przed STK stosuje się co do zasady przepisy ustawy karnej procesowej, to w drodze wyjątku dopuszczalne jest bowiem chociażby przesłuchiwanie świadków i biegłych pod nieobecność oskarżonego i jego obrońcy w połączeniu z utajnieniem ich tożsamości (art. 27 ust. 1) czy też wydawanie wyroków zaocznych z prawem do ponownego procesu po ujęciu podejrzanego (art. 25).⁴⁰²

3.2.2. Szczególne uprawnienia organów procesowych i ograniczenia praw oskarżonych⁴⁰³

We wszystkich omawianych porządkach prawnych bieg postępowania karnego oraz zakres uprawnień i obowiązków jego uczestników, tak organów, jak i stron, są określone przepisami właściwych ustaw procesowych, które stanowią, co do zasady, kompleksową regulację proceduralną, zarówno w odniesieniu do fazy czynności wykrywczo-śledczych, jak i późniejszego etapu jurysdykcyjnego. Zarazem jednak, w odniesieniu do przestępstw terrorystycznych, w tym związanych z finansowaniem terroryzmu, z uwagi zarówno na ich ciężar gatunkowy i poziom szkodliwości społecznej, jak i modus operandi sprawców, działających nierzadko w ramach zorganizowanych struktur przestępczych i w warunkach konspiracji, konieczne staje się przyjęcie przez służby śledcze i organy wymiaru sprawiedliwości odmiennych sposobów procedowania w celu wykrycia i osądzenia osób zaangażowanych w rzeczony proceder, jak i wykorzystania rozszerzonego wachlarza narzędzi technologicznych i operacyjnych, co musi jednak każdorazowo znaleźć odzwierciedlenie w zakresie przyznanych im przez krajowego prawodawcę uprawnień. W przypadku problemu

⁴⁰² W opracowaniach międzynarodowych organizacji zajmujących się problematyką ochrony praw człowieka i obywatela podnosi się, iż centralistyczny saudyjski model walki z terroryzmem i jego finansowaniem, oparty o działalność częściowo tajnych służb bezpieczeństwa państwa oraz wyodrębniony pion sądowniczy, stanowi, pod pretekstem legalizmu, jedno z narzędzi represji wobec krytyków systemu społeczno-politycznego Królestwa. Por.: Amnesty International, *Saudi Arabia: Specialized Criminal Court a political tool to muzzle critical voices*, luty 2020, [online:] <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/02/saudi-arabia-specialized-criminal-court-a-political-tool-to-muzzle-critical-voices/> (dostęp: 01.04.2024); M. Gudajczyk, *Prawo karne jako metoda...*, op. cit., s. 227-235.

⁴⁰³ W systematyce prawa karnego procesowego omawianych państw brak jest w warstwie terminologicznej rozróżnienia pomiędzy statusem osoby, wobec której toczy się postępowanie w zależności od fazy przedsądowej i jurysdykcyjnej. Nie funkcjonuje więc znany z modelu polskiego podział na podejrzanych i oskarżonych, gdzie o zmianie statusu decyduje fakt wniesienia do sądu aktu oskarżenia (lub ew. także innego rodzaju skargi), ale na przestrzeni trwania całego procesu, o ile prowadzony jest on oczywiście przeciwko osobie, będzie ona określana mianem oskarżonego (ar. *muttaha*m).

finansowania terroryzmu problem ten jest szczególnie widoczny, gdyż w przeciwieństwie do typowych spraw kryminalnych, w których zasadniczym celem postępowania jest przede wszystkim wykrycie i ukaranie sprawcy naruszenia, w tym przypadku podejmowane czynności mają charakter dwutorowy. Obok bowiem typowych funkcji represyjnej i prewencyjnej czynności postępowania karnego mają za zadanie umożliwienie przejęcia funduszy i innych środków przeznaczonych na sfinansowanie aktywności o charakterze terrorystycznym, lub przynajmniej niedopuszczenie do ich spożytkowania w zamierzony sposób. Z punktu widzenia ładu publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego funkcja ta wydaje się być wręcz istotniejsza od samej tylko sankcji penalnej wymierzonej sprawcy naruszenia.⁴⁰⁴ Uzasadnia to więc konieczność umożliwienia właściwym organom – w drodze przyznania szczególnych uprawnień proceduralnych – efektywnego prowadzenia czynności wykrywczych i dowodowych, co jednak niekiedy odbywa się kosztem obniżenia standardów gwarancji procesowych przyznawanych stronom postępowania na gruncie ogólnych przepisów procesowych. Zjawisko rozszerzania kompetencji organów śledczych i sądowych jest obserwowalne w wszystkich badanych porządkach prawnych, choć, co wymaga szczególnego podkreślenia, w stopniu bardzo różnym.

Swoistym punktem wspólnym wszystkich pięciu regulacji jest bowiem problematyka tymczasowego ograniczenia swobody dysponowania składnikami, co do których zachodzi podejrzenie, że były wykorzystane lub przeznaczone do finansowania terroryzmu. Każda z analizowanych regulacji ustawowych zawiera bowiem w tej materii unormowania dot. instrumentów pozwalających na doraźne przejmowanie funduszy lub wstrzymywanie transakcji podejrzanych, co swoją drogą również potwierdza uprzednią tezę o zasadniczej dwutorowości postępowań karnych prowadzonych w odniesieniu do zjawiska finansowania terroryzmu. Jeśli zaś chodzi o inne unormowania proceduralne, to pomiędzy poszczególnymi ustawodawstwami zachodzą już wyraźne różnice.

Najmniej odmienności względem zasadniczego modelu postępowania karnego przewiduje kuwejcka Ustawa nr 106 z 2013 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, gdyż zawiera wyłącznie umieszczone w treści przepisów art. 23 uregulowanie dotyczące wspomnianych instrumentów czasowego zajęcia mienia, zgodnie z którymi prokurator generalny lub inny upoważniony przez niego prokurator może zarządzić zamrożenie

⁴⁰⁴ Dowodem na poparcie tej tezy może być chociażby opisywany we wcześniejszej części niniejszego rozdziału szeroki wachlarz instrumentów pozwalających na uniknięcie odpowiedzialności karnej lub przynajmniej preferencyjne potraktowanie sprawcy, który dobrowolnie przekaze organom ścigania informacje pozwalające na odnalezienie i zabezpieczenie składników majątkowych przeznaczonych na sfinansowanie działalności terrorystycznej.

lub zajęcie⁴⁰⁵ składników majątkowych, które w przypadku wydania wyroku skazującego podlegać będą konfiskacie. Przepis nie precyzuje zarazem możliwych form realizacji wymienionych środków, co oznacza, iż stosujący go prokurator ma swobodę wyboru sposobu ich wdrożenia, w zależności od ich przedmiotu oraz okoliczności sprawy. Strona, której mienia dotyczy zastosowany środek może zaskarżyć decyzję prokuratora do sądu. Ten zaś może utrzymać zastosowany środek w mocy albo uchylić go lub zmienić, w tym poprzez zastosowanie niezbędnych dodatkowych zabezpieczeń gwarantujących jego skuteczność. Ponowne wniesienie zażalenia jest wówczas możliwe, jednak nie wcześniej niż przed upływem trzech miesięcy od dnia wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi. Prokurator może natomiast samodzielnie uchylić lub zmienić zakres zabezpieczenia.

Również niewiele specjalnych regulacji proceduralnych na potrzeby postępowań karnych w sprawach związanych z finansowaniem terroryzmu odnaleźć można w prawie Bahrajnu. Dekret z mocą ustawy nr 4 z 2001 r. o zakazie i zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu poświęca bowiem temu zagadnieniu wyłącznie jeden artykuł (art. 6), na mocy którego przyznaje się niektóre kompetencje dochodzeniowo-śledcze Narodowemu Centrum Wywiadu Finansowego.⁴⁰⁶ Zgodnie bowiem z przywołaną regulacją, funkcjonariusze rzeczonoego organu mogą zwrócić się do prokuratora o wystawienie nakazu wydania dokumentacji lub udzielenia informacji, zezwolenia na przeszukanie i odebranie dokumentów i innych rzeczy niezbędnych dla prowadzonego dochodzenia oraz decyzji o zajęciu lub zamrożeniu składników majątkowych podlegających konfiskacie. Zarazem w przypadku uzasadnionej obawy, iż oczekiwanie na wydanie stosownej decyzji przez prokuratora może skutkować niemożnością zabezpieczenia składników majątkowych, funkcjonariusze mają prawo samodzielnie dokonać ich zatrzymania, o czym muszą jednak poinformować prokuratora w terminie 3 dni. Jak więc widać, w przeciwieństwie do prawa kuwejckiego, które centralnym

⁴⁰⁵ Są to dwie zasadnicze formy czasowego ograniczenia swobody dysponowania składnikami majątkowymi, niezależnie od ich rodzaju. Różnica między nimi sprowadza się do sposobu przechowywania zabezpieczonego przedmiotu. W przypadku zamrożenia jego przedmiot pozostaje bowiem u dotychczasowego posiadacza, jednak objęty jest zakazem przekazywania, przekształcania, zbywania, przemieszczania lub transportu. W przypadku pieniądza elektronicznego lub innych podobnych aktywów wirtualnych środek ten będzie więc polegał na blokadzie rachunku, podczas gdy w odniesieniu do składników mających postać materialną sprowadza się do pozostawienia ich w rękach posiadacza wraz z ograniczeniem zakresu dysponowania, który może być połączony ze stosownym wpisem do właściwego rejestru publicznego. Zajęcie natomiast połączone jest z faktycznym wyjęciem przedmiotu spod władztwa posiadacza, bądź to poprzez fizyczne jego odebranie, bądź też przelanie na rachunek depozytowy. Tego rodzaju rozwiązanie, pomimo odmienności terminologicznych, istnieją na gruncie przepisów wszystkich omawianych państw, toteż na potrzeby dalszego wywodu analogiczne instrumenty tymczasowe będą konsekwentnie nazywane zgodnie z przyjętą powyżej konwencją mianowniczą.

⁴⁰⁶ Ogólne uprawnienia do prowadzenia dochodzeń w sprawach związanych z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu Centrum, będące krajową jednostką informacji finansowej oraz instytucją wykonawczą na potrzeby dekretu, posiada na podstawie przepisu art. 4 ust. 4 lit. b.

organem śledczym czyni prokuratora, analizowany dekret obowiązujący w Bahrajnie przenosi ciężar czynności dochodzeniowych na lokalną jednostkę informacji finansowej, która realizuje te zadania w dużej mierze z własnej inicjatywy i wyłącznie pod nadzorem prokuratorskim. Co przy tym ważne, wydane przez prokuratora nakazy lub postanowienia również podlegają zaskarżeniu do sądu, jednak w krótszym, bo jedynie piętnastodniowym terminie. Wydane w wyniku takiego zażalenia rozstrzygnięcie jest zarazem ostateczne i nie podlega zaskarżeniu przez cały dalszy bieg postępowania.

Nieco więcej regulacji o charakterze karnoprosesowym zawiera katarska Ustawa nr 20 z 2019 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Podobnie, jak ma to miejsce w prawie kuwejskim, także w przypadku Kataru zasadniczym organem prowadzącym postępowania w sprawach o przestępstwa związane z finansowaniem terroryzmu jest prokuratura, której funkcjonariusze odpowiadają za inicjowanie procesu, gromadzenie dowodów oraz wnoszenie i popieranie oskarżenia przed sądem. Regulacja katarska szczególnie silnie podkreśla przy tym jednak konieczność współpracy między urzędem prokuratorskim a wyspecjalizowanymi uczestnikami krajowego systemu CFT, w tym zwłaszcza Jednostką Informacji Finansowej, która ma obowiązek, z urzędu, jak i na żądanie prokuratora raportować o wszystkich podejrzanych transakcjach i innych zdarzeniach mogących mieć związek z procederem finansowania terroryzmu. Prokurator może podczas śledztwa zlecać Jednostce wykonanie analiz częściowych, jak również przeprowadzenie równoległego dochodzenia finansowego mającego na celu ujawnienie tych aspektów działalności przestępczej, które pomogą ustalić szczegóły dot. kierunków przepływu funduszy i innych składników majątkowych, co w założeniu ma zagwarantować jak najefektywniejsze ich lokalizowanie i zabezpieczanie na potrzeby przyszłej konfiskaty (art. 49, art. 51 i art. 52). Ustawa wprost rozszerza także uprawnienia prokuratora wobec innych niż państwowi uczestników krajowego systemu CFT, a to poprzez umożliwienie bezpośredniego zwrócenia się do instytucji finansowych i DNFBPs, jak również innych osób i podmiotów z żądaniem niezwłocznego wydania posiadanej dokumentacji i udzielenia informacji, w tym również dotyczących rachunków, depozytów, funduszy powierniczych oraz składników majątkowych i transakcji (art. 53). Zarazem sam fakt skierowania zapytania jest objęty obowiązkiem zachowania poufności, w tym również (a wręcz przede wszystkim) wobec osoby lub podmiotu, której dotyczy informacja (art. 54). Jest to uprawnienie szczególnie daleko idące zwłaszcza w odniesieniu do informacji objętych tajemnicą bankową, co jest o tyle istotne, że przywołany przepis, za sprawą swojej ogólności, pozwala prokuratorom na swobodne pozyskiwanie bardzo szerokiego wachlarza danych finansowych, nie dając zarazem osobom lub podmiotom, których one

dotyczą, żadnych instrumentów kontroli zasadności pozyskiwania tego rodzaju informacji.⁴⁰⁷ Omawiana ustawa przyznaje także katarskim prokuratorom uprawnienie do sięgania w toku śledztw w przedmiocie przestępstw związanych z finansowaniem terroryzmu, po szczególne źródła i metody pozyskiwania dowodów, w tym również w drodze niejawnych działań z zakresu techniki operacyjnej. Art. 50 dopuszcza bowiem w tego rodzaju sprawach prowadzenie działań operacyjnych pod przykryciem, obserwację i kontrolę komunikacji, uzyskiwanie dostępu do systemów teleinformatycznych czy niejawni nadzór przesyłek. Zgodnie zaś z art. 55 ustawy prokurator może, na podstawie pisemnego nakazu, dokonać zatrzymania wszelkiej korespondencji, tak tradycyjnej jak i elektronicznej. Wprawdzie nadzór taki ma formalnie charakter terminowy, gdyż co do zasady może być zarządzony maksymalnie na 30 dni, jednak dopuszczalne jest także jego nielimitowane przedłużanie na kolejne okresy, co również odbywa się bez nadzoru organu sądowego.⁴⁰⁸ Katarscy prokuratorzy mają wreszcie, podobnie jak ich kuwejccy i bahrajńscy odpowiednicy, uprawnienie do stosowania, bezterminowo oraz w zakresie i formie wymaganej okolicznościami sprawy, środków służących czasowemu ograniczeniu swobody dysponowania mieniem. W wypadkach niecierpiących zwłoki, jeśli oczekiwanie na decyzję prokuratora mogłoby doprowadzić do rozdysponowania środkami, ustawa dopuszcza zamrożenie środków zgromadzonych na rachunkach na okres nieprzekraczający 10 dni roboczych, do czego uprawnienie posiada gubernator Banku Centralnego. Dotyczy to w jednak wyłącznie tych aktywów, które zgromadzone są na rachunkach prowadzonych przez instytucje finansowe, a więc podmioty podlegające nadzorowi ze strony krajowego banku centralnego.⁴⁰⁹ O blokadzie takiej należy zarazem w terminie trzech dni roboczych, pod rygorem jej upadku, zawiadomić prokuratora, który może zarządzić jej bezterminowe przedłużenie, przy czym decyzja ta podlega zaskarżeniu

⁴⁰⁷ Jakkolwiek przy tym przepis ten pozostaje w zgodzie z przepisami katarskiego prawa bankowego (Ustawa nr 13 z roku 2012 o Banku Centralnym Kataru i regulacji instytucji finansowych), to jego istnienie stanowi z jednej strony dowód na potwierdzenie tezy o szczególnie poważnym traktowaniu przestępstw związanych z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w polityce kryminalnej tego państwa, z drugiej zaś uwypuklają wysoce inkwizycyjny charakter badanych regulacji.

⁴⁰⁸ Regulacja ta stanowi rozszerzenie ogólnych zasad katarskiej ustawy karnej procesowej, która w art. 77 dopuszcza samodzielne zarządzenie przez prokuratora kontroli operacyjnej i kontroli korespondencji, jednak wyłącznie w ramach postępowań, których przedmiotem są przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu państwa, przestępstwa związane z posiadaniem i obrotem narkotykami oraz przestępstwa związane z nielegalnym posiadaniem broni, amunicji i materiałów wybuchowych. W pozostałym zakresie sięgnięcie po wymienione metody gromadzenia dowodów wymaga uzyskania zgody sądu.

⁴⁰⁹ Brak jest zarazem analogicznej regulacji w odniesieniu do DNFBPs, co wszak podyktowane jest z jednej strony brakiem jednolitego modelu nadzoru nad działalnością tych podmiotów, sprawowanego, w przeciwieństwie do instytucji finansowych, przez różne organy władzy publicznej, z drugiej zaś brakiem faktycznej możliwości przeprowadzenia tego rodzaju interwencyjnego, tymczasowego zajęcia w odniesieniu do środków i składników majątkowych posiadających formę niezdematerializowaną. W odniesieniu do tego typu mienia zastosowanie znajdują więc ogólne przepisy procesowe o odebraniu i tymczasowym zajęciu rzeczy.

do sądu w terminie 30 dni (art. 56) Prokurator może także samodzielnie postanowić o wdrożeniu środków tymczasowych, w tym o zamrożeniu rachunków lub zajęciu składników majątkowych. Takie rozstrzygnięcie także podlega kontroli sądowej, w ramach której może zostać uchylone lub zmienione, przy czym w tym przypadku brak jest zarówno terminu na wniesienie zażalenia, jak i ograniczeniu w ilości lub częstotliwości wywodzenia tego środka.

W przeciwieństwie do trzech opisanych państw, których systemy prawne traktują finansowanie terroryzmu jako zjawisko do pewnego stopnia autonomiczne względem terroryzmu sensu stricto, wiążąc je raczej, w wymiarze proceduralnym, z procederem prania pieniędzy, w przypadku Zjednoczonych Emiratów Arabskich oraz Arabii Saudyjskiej, gdzie finansowanie terroryzmu jest na gruncie prawa karnego traktowane jako jeden z rodzajów działalności terrorystycznej, stosuje się do niego szerszy zakres specjalnych unormowań karnoprosesowych, które, z uwagi na charakter społecznego zagrożenia związanego z terroryzmem, w sposób dalej idący modyfikują i rozszerzają uprawnienia organów śledczych. W tym aspekcie ponownie pewnych problemów nastroczać może systemowe zrekonstruowanie przedmiotowych regulacji w odniesieniu do prawa emirackiego, a to z uwagi na rozdzielenie problematyki CFT pomiędzy przepisy dwóch aktów prawnych, a to Dekretu z mocą ustawy nr 20 z 2018 r. o przeciwdziałaniu przestępstwom prania pieniędzy oraz o zwalczaniu finansowania terroryzmu i organizacji nielegalnych oraz Ustawy nr 7 z 2014 r. o zwalczaniu przestępstw terrorystycznych. Zawarte w nich regulacje, z uwagi na nietożsamy przedmiot unormowania, częściowo bowiem się zazębiają, a niekiedy wręcz dublują, co prowadzi do poważnych wątpliwości interpretacyjnych, w tym także trudności z jednoznacznym przesądzeniem, czy w przypadku konfliktu norm któraś z nich powinna być uznawana za mająca charakter nadrzędny, lub też, jako *lex specialis*, derogująca ogólniejszą normę zawartą w akcie konkurencyjnym. Z uwagi jednak na fakt, iż zasadnicze kwestie związane ze zjawiskiem finansowania terroryzmu (w tym także sama jego definicja legalna) oraz jego zwalczaniem uregulowane zostały w ogólnej, wcześniejszej ustawie antyterrorystycznej z roku 2014, jak również uwzględniając to, iż dekret AML/CFT z 2018 uzupełniającą jedynie porusza kwestie związane z finansowaniem terroryzmu, czyniąc to przede wszystkim w celu ujednolicenia niektórych rozwiązań instytucjonalnych i funkcjonalnych z obszarem zwalczania prania pieniędzy (i to w zdecydowanej mierze w odniesieniu do sfery działań administracyjno-kontrolnych), uznać należy, iż to właśnie regulacje ustawy nr 7 z 2014 roku są w odniesieniu do proceduralnych aspektów walki z finansowaniem terroryzmu rozwiązaniami podstawowymi, zaś rozwiązania dekretu nr 20 z roku 2018 winny być odczytywane przede wszystkim jako odnoszące się do zwalczania prania pieniędzy i stosowane na odcinku CFT

wyłącznie uzupełniająco, tam, gdzie zostało to wprost wskazane w treści poszczególnych przepisów oraz jedynie w takim zakresie, w jakim możliwe jest pogodzenie ich z rozwiązaniami zasadniczymi z ustawy antyterrorystycznej.

Emiracka ustawa nr 7 z 2014 roku (antyterrorystyczna) w rozdziale drugim części trzeciej zawiera szereg specjalnych norm proceduralnych stosowanych w toku postępowań o przestępstwa terrorystyczne, a więc także i związane z finansowaniem terroryzmu. Oczywiście nie wszystkie zawarte tam rozwiązania znajdą zawsze praktyczne zastosowanie w odniesieniu do sprawców omawianych typów czynów zabronionych. Tym niemniej z uwagi na konwencję zakładającą zbiorcze ujęcie odrębności proceduralnych w odniesieniu do wszystkich rodzajów przestępstw typizowanych przepisami przedmiotowego aktu, należy mieć na uwadze, iż w szczególnych okolicznościach faktycznych mogą one zostać użyte na gruncie sprawy o finansowanie terroryzmu. Analiza przedmiotowych regulacji prowadzi do wniosku, iż stanowią one zaostrenie i tak już wyraźnie inkwizycyjnego modelu emirackiego postępowania karnego, zwiększając wymiennie zakres uprawnień organów procesowych do władczej ingerencji w sferę praw i wolności obywatelskich. Za najlepszy przykład może tu posłużyć przepis art. 49 omawianej ustawy, który rozszerza kompetencję prokuratury do stosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego w prejudycjalnej fazie procesu karnego. Jakkolwiek bowiem organ postępowania przygotowawczego jest co do zasady władny, na gruncie przepisów obowiązującej w ZEA ustawy karnej procesowej, do stosowania tymczasowego aresztowania, to jednak może to uczynić wyłącznie na okres do 7 dni, który może następnie zostać przedłużony, jednak nie na dłużej niż 14 dni. Dalsze stosowanie detencji wymaga decyzji sądu.⁴¹⁰ Ustawa antyterrorystyczna upoważnia natomiast prokuratora w sprawach o przestępstwa w niej stypizowane, do stosowania tymczasowego aresztowania do 14 dni, z możliwością wielokrotnego przedłużenia na dalszy czas oznaczony nie dłużej niż czas podstawowy. Łączny czas stosowania izolacji w tym trybie nie może przekroczyć 3 miesięcy, dopiero powyżej których o dalszym utrzymaniu aresztowania decydować ma sąd. Prokurator może natomiast, zgodnie z art. 54 ust. 2 ustawy antyterrorystycznej całkowicie samodzielnie nałożyć na podejrzanego zakaz opuszczania terytorium państwa lub przemieszczania się w jego obrębie. Na podstawie art. 54 ust. 1 śledczy mają zaś możliwość bezpośredniego pozyskiwania wszelkich informacji dotyczących rachunków, depozytów, trustów, przelewów i innych form transferu składników majątkowych, co do których zachodzi uzasadnione przekonanie, że mają jakikolwiek związek z procederem finansowania terroryzmu. Podmioty obowiązane nie mają

⁴¹⁰ Art. 107 Dekretu z mocą ustawy nr 38 z dnia 3 października 2022 roku – Kodeks postępowania karnego.

możliwości zasłonięcia się wówczas tajemnicą zawodową, choć już sam fakt żądania udzielenia informacji przez organ śledczy jest, pod groźbą pozbawienia wolności objęty zakazem ujawniania (art. 60 ust. 1 i 2). Podobnie jak to ma miejsce w Katarze, gubernator Banku Centralnego ZEA lub osoba przez niego upoważniona może zastosować na okres nie dłuższy niż 7 dni zamrożenie aktywów zdeponowanych w bankach lub innych instytucjach finansowych, jeśli zachodzi podejrzenie, że pochodzą lub mają służyć do finansowania terroryzmu (art. 56). O zastosowaniu blokady należy jednak w terminie 7 dni od jej wdrożenia powiadomić właściwego prokuratora, który rozstrzyga w przedmiocie jej zniesienia lub dalszego stosowania. Niezależnie od powyższego prokurator może także samemu zarządzić zamrożenie środków, które pozostają wówczas w jego dyspozycji aż do końca postępowania przygotowawczego (art. 55). W obu przypadkach stosowania blokady tymczasowej rachunku, osoba, której środek ten dotyczy⁴¹¹ może zaskarżyć zapadłe rozstrzygnięcie do sądu, który w terminie 14 dni od wpłynięcia skargi oraz po rozpoznaniu pisemnej odpowiedzi na nią formułowanej przez prokuratora, rozstrzyga o uchyleniu, utrzymaniu w mocy lub zmianie zastosowanej blokady. Ponowny wniosek w przedmiocie tego samego środka może zostać wniesiony przez uprawnionego nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od nieuwzględnienia poprzedniej skargi (art. 57 ust 1 i 2). Swego rodzaju rozwinięciem powyższych specjalnych uregulowań procesowych są przepisy dekretu nr 20 z roku 2018, które jednak w odniesieniu postępowań w sprawach związanych z finansowaniem terroryzmu, nie tyle rozszerzają kompetencję organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości co dokonują ich integracji w ramach szerszego kontekstu systemu AML/CFT. Polega to między innymi na zapewnieniu instrumentów wymiany informacji o transakcjach podejrzanych między prokuraturą a jednostką informacji finansowej oraz rozszerzeniu stosowania przepisów regulujących tryb prowadzenia równoległych dochodzeń finansowych także na sprawy, w których pojawiają się fundusze lub inne składniki majątkowe, co do których zachodzi podejrzenie, iż zostały lub mogą zostać użyte na potrzeby finansowania terroryzmu.⁴¹² Omawiany akt prawny wspomina natomiast w szerszym zakresie o stosowaniu środków tymczasowych wobec składników majątkowych. W przeciwieństwie bowiem do zapisów ustawy nr 7 z roku 2014, gdzie mowa jest wyłącznie o procedurze zamrożenia środków zgromadzonych na rachunkach prowadzonych przez instytucje finansowe, dekret nr 20 z roku 2018 wspomina już wprost

⁴¹¹ Prawo do zaskarżenia obejmuje także prokuratorski zakaz podróży.

⁴¹² Por. np. art. 7 ust. 1 dekretu oraz art. 49 decyzji Rady Ministrów nr 10 z 2019 r. wprowadzającej przepisy wykonawcze dla dekretu z mocą ustawy nr 20 z 2018 r. o przeciwdziałaniu przestępstwom prania pieniędzy oraz o zwalczaniu finansowania terroryzmu i organizacji nielegalnych.

o uprawnieniu prokuratora do dokonywania zajęcia każdego rodzaju mienia mającego związek z finansowaniem terroryzmu (art. 5 ust. 2 i 3). Należy przy tym jednak zaznaczyć, iż zapisy te nie mają charakteru wyjątkowego i nie stanowią wyłącznej podstawy normatywnej dla wdrożenia odnośnych środków, a to z uwagi na fakt, iż problematyka ta jest obecnie kompleksowo regulowana na poziomie ogólnym przez przepisy ustawy karnej procesowej. Można więc powiedzieć, że o ile przepisy proceduralne emirackiej ustawy antyterrorystycznej skupiają się przede wszystkim na typowych aspektach pracy dochodzeniowo-śledczej, obejmując kwestie stricte finansowe niejako przy okazji, o tyle już stosowanie w rzeczonych sprawach regulacji dekretu AML/CFT pozwala na zagwarantowanie (przynajmniej w zamyśle prawodawcy) także na należyte uwzględnienie celu jakim jest ujawnienie i przejęcie kwestionowanych składników majątkowych, co w konsekwencji umożliwić ma pełną realizację dwutorowego co do zasady postępowania karnego dotyczącego procederu finansowania terroryzmu.

Najwięcej regulacji stanowiących proceduralne *lex specialis* względem standardowych norm karnoprosesowych zawiera bez wątpienia saudyjskie Prawo o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania z roku 2017. Podobnie jak ma to miejsce w Zjednoczonych Emiratach Arabskich, akt ten poddaje postępowania w przedmiocie finansowania terroryzmu pod rygor szczególnych uregulowań opracowanych na potrzeby walki z terroryzmem sensu largo. W konsekwencji nie wszystkie rozwiązania o charakterze procesowym zawarte w przywołanym akcie prawnym będą mogły zostać w praktyce wykorzystane w odniesieniu do specyficznego wycinka aktywności terrorystycznej sensu largo, jakim jest proceder finansowania terroryzmu. Zarazem przyjęte rozwiązanie, z racji wzmiankowanego kilkakrotnie w poprzednich fragmentach opracowania szerokiego i nieostrego zdefiniowania działalności terrorystycznej na gruncie prawa saudyjskiego oraz funkcjonalnego sprzęgnięcia z nim zjawisk towarzyszących, w tym będącego głównym przedmiotem rozważań finansowania terroryzmu, skutkuje bardzo daleko idącym rozszerzeniem extraordinaryjnych uprawnień dochodzeniowo-śledczych, realizowanych – przypomnijmy - przez służby o profilu częściowo niejawnym, co w konsekwencji prowadzi do wymiernego zwiększenia i tak już dużej skali upolicynienia sfery publicznej i opresyjności prawa karnego, które poza podstawowymi funkcjami wykorzystywane bywa także jako narzędzie represji i walki z ruchami opozycyjnymi.

Należy także zaznaczyć, iż prawo saudyjskie jest wyjątkowe na tle państw regionu także z tego powodu, iż w przeciwieństwie do pozostałych czterech jurysdykcji, gdzie szczególne normy karnoprosesowe zamieszczone są co do zasady w akcie rangi ustawowej, w Królestwie są one uzupełniane także o dodatkowe przepisy wykonawcze zawarte w Decyzji rady ministrów

nr 228 z dnia 8 października 2019 r. Jest to o tyle istotne, iż regulacje te, pomimo w założeniu subsydiarnego i technicznego charakteru, zawierają w istocie kluczowe zapisy determinujące praktykę stosowania poszczególnych instytucji. Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do detencji procesowej i innych, nieizolacyjnych środków zapobiegawczych, w przypadku których w akcie wykonawczym zawarte zostały kluczowe uregulowania dotyczące zasad sięgania po nie przez organy śledcze, w tym także nawet materialne przesłanki ich stosowania. Tego rodzaju zjawisko przenoszenia kompetencji prawotwórczych w obszar działalności egzekutywy, nierzadkie swoją drogą w realiach prawno-ustrojowych Królestwa, należy ocenić krytycznie, gdyż pozbawia się w ten sposób możliwości sprawowania jakiejkolwiek kontroli nad treścią rozwiązań przyjmowanych przez rząd, co jest szczególnie istotne w odniesieniu do środków władczej ingerencji aparatu państwa w podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Dowodzi to zarazem, iż w odniesieniu do obszaru CFT, będącego z punktu widzenia władz saudyjskich węzłową kwestią dla bezpieczeństwa wewnętrznego i kształtu relacji międzynarodowych, starają się one maksymalizować stopień możliwości kreowania go od strony prawno-organizacyjnej przez wewnętrzny krąg rządzących skupiony w gabinecie pod przewodnictwem księcia koronnego i to nawet pomimo mocno ograniczonej roli miejscowego ciała kolegialnego, nieposiadającego i tak mandatu demokratycznego i mającego charakter konsultacyjno-eksperski.

Odnosząc się zaś do poszczególnych regulacji saudyjskiego prawa AT/CFT, należy w pierwszej kolejności skazać, iż zgodnie z art. 2 omawianej ustawy, wszystkie przestępstwa terrorystyczne, a więc także finansowanie terroryzmu są uznawane za *przestępstwa poważne*, co skutkuje bezwarunkowym obowiązkiem detencji oskarżonego do czasu zakończenia postępowania. W rezultacie rozszerzone są możliwości tymczasowego pozbawienia wolności osoby podejrzanej, zarówno w formule zatrzymania, jak i aresztowania. Podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do przestępstw typowych, zatrzymanie podejrzanego może nastąpić zarówno na pisemne polecenie prokuratora lub w wyniku niecierpiących zwłoki działań służb policyjnych. Saudyjska ustawa karna procesowa w art. 109 przewiduje, iż zatrzymanie może trwać nie dłużej niż 24 godziny, w toku których podejrzany winien być przesłuchany. Prawo o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania wydłuża ten okres w przypadku sprawców stypizowanych tam przestępstw do siedmiu dni, z możliwością przedłużenia w szczególnych okolicznościach, w drodze pisemnej decyzji prokuratora wydawanej na wniosek Zarządu Bezpieczeństwa Państwa na dalszy czas nie dłuższy niż kolejne siedem dni (art. 5 oraz art. 5 ust. 2 Decyzji rady ministrów nr 228). Dużo szersze są także uprawnienia prokuratury (formalnie nazywanej Biurem Śledztw i Oskarżenia Publicznego) do stosowania

tymczasowego aresztowania. W zwykłych sprawach karnych prokurator może zastosować tymczasowe aresztowanie do 5 dni. Okres ten może zostać przedłużony przez miejscowego naczelnika Biura maksymalnie do 40 dni, a następnie, w razie potrzeby, przez Dyrektora Biura (prokuratora generalnego), na kolejne oznaczone, maksymalnie trzydziestodniowe okresy, nie dłużej jednak niż na 6 miesięcy. O dalszym stosowaniu aresztowania decyduje sąd. W sprawach terrorystycznych hierarchiczna struktura kolejnych rozstrzygnięć o detencji jest wprawdzie zachowania, jednak wydłużeniu ulegają okresy, na jaki może zostać orzeczona, odpowiednio do 30 dni (prokurator-referent) oraz na kolejne okresy tej długości, maksymalnie do 180 dni (naczelnik oddziału Biura) oraz do 12 miesięcy (prokurator generalny). Dalsze stosowanie tymczasowego aresztowania należy do kompetencji Specjalnego Trybunału Karnego jako sądu właściwego do rozpoznania sprawy (art. 19 oraz art. 12 ust. 1 Decyzji rady ministrów nr 228).⁴¹³ W sprawach o przestępstwa terrorystyczne prokurator może, z uwagi na dobro śledztwa, zarządzić o zakazie odwiedzin i innych kontaktów podejrzanego z osobami trzecimi na okres do 90 dni, który może zostać następnie przedłużony przez Trybunał (art. 20).⁴¹⁴ Również w celu zabezpieczenia prawidłowego biegu postępowania prokurator może ograniczyć możliwość kontaktu podejrzanego z obrońcą (art. 21).

W sprawach o przestępstwa terrorystyczne prokuratura i Zarząd Bezpieczeństwa Państwa posiadają szersze niż w zwykłym postępowaniu kompetencje w zakresie żądania wydania dokumentów i informacji, o którym to fakcie nie informuje się osoby lub podmiotu którego one dotyczą. (art. 6 i art. 6 Decyzji rady ministrów nr 228). Natomiast prokurator generalny może wydać nakaz, na podstawie którego dopuszczalne jest przejmowanie i zapoznawanie się z treścią korespondencji, paczek i wszelkich innych środków komunikacji oraz informacjami i dokumentami zapisanymi w systemach elektronicznych (art.8). O ile przy tym tymczasowe zajęcie mienia na potrzeby zabezpieczenia prawidłowego biegu postępowania jest instytucją ogólną saudyjskiego procesu karnego, w przypadku przestępstwa finansowania terroryzmu, prokuratura może także w trybie pilnym, bez informowania uprawnionej osoby zarządzić, za pośrednictwem właściwej instytucji nadzorczej, zajęcie składników majątkowych

⁴¹³ Co jednak ciekawe, zgodnie z art. 12 ust. 1 przepisów wykonawczych, upływ terminu detencji nie oznacza automatycznego zwolnienia aresztowanego z jednostki penitencjarnej, gdyż do tego wymagany jest odrębny nakaz prokuratorski. Abstrahując więc od kwestii potencjalnych konsekwencji służbowych dla prokuratora, możliwym jest, iż pomimo braku decyzji o przedłużeniu stosowania tymczasowego aresztowania, podejrzany dalej będzie pozbawiony wolności z uwagi na – świadome lub nie – niewydanie polecenia zwolnienia go przez śledczego. Osobliwością saudyjskiego modelu jest natomiast regulacja art. 16 ustawy, zgodnie z którą osoba oskarżona lub skazana za jedno z przestępstw w niej przewidzianych, która poniosła szkodę z tytułu przedłużającego się aresztu lub pozbawienia wolności, może wystąpić z wnioskiem do Szefa Zarządu Bezpieczeństwa Państwa o wypłatę odszkodowania. Wniosek taki jest rozpoznawany przez powołaną w tym celu komisję składającą się z co najmniej trzech członków, w tym uczonego muzułmańskiego i radcy prawnego.

⁴¹⁴ W zwykłym postępowaniu karnym okres ten wynosi maksymalnie 60 dni.

podlegających konfiskacie. Uprawnienie to przysługuje także szefowi Zarządu Bezpieczeństwa Państwa, z tą jednak różnicą, iż o dokonanym zajęciu informuje się uprawnionego oraz podlega ona zatwierdzeniu przez prokuratora w ciągu najpóźniej 72 godzin (art. 9). Szczególnym uprawnieniem prokuratora generalnego oraz Szefa ZBP jest także zarządzenie zakazu opuszczania kraju przez podejrzanego o popełnienie któregośkolwiek z przestępstw terrorystycznych (art. 10).⁴¹⁵

Jak zostało już wcześniej wspomniane, wyłącznie właściwy rzeczowo do orzekania w sprawach o przestępstwa terrorystyczne jest Specjalny Trybunał Karny, zaś jego właściwość miejscowa obejmuje całe terytorium Królestwa.⁴¹⁶ Trybunał proceduje, co do zasady, według przepisów Kodeksu postępowania karnego⁴¹⁷, przy czym Prawo o zwalczaniu przestępstw terrorystycznych i finansowania terroryzmu przewiduje w tym zakresie pewne modyfikacje. W trakcie rozprawy w sprawach o przestępstwa terrorystyczne Trybunał może przesłuchiwać świadków oraz wysłuchać opinii biegłych pod nieobecność oskarżonego i jego obrońcy, którzy są następnie informowani o treści zeznań lub opinii, jednak bez ujawniania tożsamości przesłuchiwanego (art. 27 ust. 1). Także w przeciwieństwie do zwykłego procesu karnego, Trybunał może prowadzić rozprawę oraz wydać wyrok także pod nieobecność oskarżonego w toku całego postępowania, w tym w fazie prejurysdykcyjnej. W przypadku jednak późniejszego ujęcia oskarżonego proces prowadzony jest ponownie (art. 25). Dokładny przebieg postępowań w sprawach związanych z finansowaniem terroryzmu w Arabii Saudyjskiej jest jednak trudny do odtworzenia i rzetelnej oceny. Dotyczy to zarazem fazy wstępnej, prowadzonej przez prokuraturę i Zarząd Bezpieczeństwa Państwa, która toczy się w dużej mierze niejawnie, w oparciu o utajnione przepisy regulujące pracę operacyjno-rozpoznawczą, jak i etapu postępowania sądowego przez Specjalnym Trybunałem Karnym. Wystarczy bowiem powiedzieć, iż już same okoliczności jego utworzenia pozostają do pewnego stopnia niejasne. Wiadomym jest, iż rozporządzeniem nr 1422 z dnia 29 stycznia 2008 roku, wydanym w oparciu o uchwałę Najwyższej Rady Sądownictwa nr 4/69 z dnia 7 stycznia, minister sprawiedliwości powołał go do życia, na bazie istniejącej dotychczas sekcji specjalnej

⁴¹⁵ Co przy tym istotne, wydanie takiej decyzji może pozostać niejawne dla podejrzanego, jeśli przemawia za tym interes postępowania.

⁴¹⁶ Choć należy także wspomnieć, iż na mocy art. 3 Prawa o zwalczaniu przestępstw terrorystycznych i finansowania terroryzmu, przepisy tej ustawy stosuje się także, niezależnie od zasady terytorialności oraz od obywatelstwa sprawcy, jeśli dopuścił się on, w dowolnej formie zjawiskowej, poza granicami Arabii Saudyjskiej przestępstwa, którego celem jest m.in. doprowadzenie do zmiany ustroju Królestwa, zmuszenie państwa do konkretnego działania lub zaniechania, atak na obywateli saudyjskich, zniszczenie położonego za granicą mienia należącego do państwa lub jego przedstawicieli dyplomatycznych, przeprowadzenie zamachu terrorystycznego na saudyjskim lub występującym pod saudyjską banderą statku lub środka transportu, a także przestępstwa godzącego w interesy, gospodarkę oraz bezpieczeństwo narodowe państwa.

⁴¹⁷ Art. 93 Prawa o zwalczaniu przestępstw terrorystycznych i finansowania terroryzmu.

sądu w Rijadzie, zajmującej się rozpoznawaniem spraw o przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu narodowemu. Rozporządzeniem nr 5751 z dnia 6 kwietnia 2011 roku utworzono natomiast izbę odwoławczą, rozpoznającą apelacje od wyroków wydanych przez Trybunał w pierwszej instancji.⁴¹⁸ W związku jednak z faktem, iż pełna treść ww. rozporządzeń nie została oficjalnie upubliczniona, brak jest możliwości przedstawienia dokładniejszych danych co do jego struktury organizacyjnej i szczegółów procedowania. Wiadomym jest, iż zarówno kompozycja składów sędziowskich, procedura odwoławcza oraz obowiązkowa kontrola niektórych orzeczeń przez Sąd Najwyższy funkcjonuje analogicznie do przedstawionych uprzednio zasad funkcjonujących w procesach prowadzonych przez powszechne sądy karne. W literaturze przedmiotu i doniesieniach publicystycznych⁴¹⁹ poddaje się pod wątpliwość rzetelność procesów prowadzonych przez Trybunał. Już bowiem sam kształt niektórych z przytoczonych powyżej regulacji proceduralnych stoi w oczywistej sprzeczności ze standardami rzetelnego procesu oraz gwarancji należnych oskarżonemu w postępowaniu karnym. Jak wynika z raportu przedstawionego przez Amnesty International w roku 2019⁴²⁰, a dotyczącego instrumentalnego wykorzystywania Trybunału do tłumienia głosów przeciwnych władzy, skala naruszeń i dowolność rozstrzygnięć procesowych prowadzą do wniosku, że instytucja ta, utraciwszy autonomię i niezależność właściwą organom władzy sądowniczej, stała się po części zbrojnym ramieniem władzy, surowo karzącej wszelkie przejawy niesubordynacji. Jako szczególnie doniosłe przykłady naruszeń standardów rzetelnego procesu wskazuje się zwłaszcza na:

- nieprzejrzystą organizacją Trybunału oraz niejawność szczegółowych dokumentów regulujących tryb jego pracy,
- nietransparentną procedurę wyboru sędziów orzekających w Trybunale,
- ograniczanie niezawisłości sędziowskiej i wpływanie na treść zapadających orzeczeń,
- stosowanie praktyki wielomiesięcznego aresztu wydobywczego, bez możliwości skutecznego zaskarżenia, połączonego z nieuzasadnionym stosowaniem ograniczeń praw i swobód (odmowa kontaktu z obrońcą i rodziną, przetrzymywanie w warunkach ścisłej izolacji itp.),
- stosowanie wobec podejrzanych tortur i poniżającego traktowania, w tym także w celu wymuszenia złożenia obciążających wyjaśnień,

⁴¹⁸ A.F. Ansary, op.cit.

⁴¹⁹ *Muzzling critical voices. Politicized trials before Saudi Arabia's specialized criminal court*, Amnesty International 2019, s. 17 (online:) <https://www.amnesty.org/en/documents/mde23/1633/2020/en/> [dostęp: 05.04.22].

⁴²⁰ Ibid.

- pobieżną i niekompletną ocenę zgromadzonego materiału dowodowego połączoną z uznawaniem prymatu dowodu z przyznania się oskarżonego do winy, składanego niejednokrotnie pod przymusem lub groźbą,
- naruszanie prawa oskarżonych do obrony poprzez nieprzeprowadzanie wnioskowanych dowodów oraz ograniczanie prawa do udziału obrońcy,
- niejasną procedurą odwoławczą z rozprawami apelacyjnymi prowadzonymi za zamkniętymi drzwiami bez udziału oskarżonych i ich obrońców,
- brak zewnętrznej kontroli pracy Trybunału, zarówno przez niezależne instytucje państwowe, jak i opinię publiczną.

4. Wnioski

Analiza regulacji szczegółowych z zakresu przeciwdziałania finansowania terroryzmu częściowo potwierdza wysnuwany poprzednio wniosek, w myśl którego pomimo rozbieżności w technice legislacyjnej, badane systemy prawne wykazują wysoki stopień podobieństwa. Jakkolwiek bowiem w kwestii samego występowania na poziomie obowiązujących przepisów rodzajowo tożsamy regulacji dotyczących poszczególnych sfer CFT nie ma praktycznie żadnych istotnych rozbieżności, o tyle już dokładna analiza brzmienia poszczególnych przepisów pozwala na wykazanie istnienia zauważalnych odmienności, które mają wpływ na ocenę wzajemnej kompatybilności pięciu omawianych porządków prawnych.

W ramach przepisów rangi ustawowej i wykonawczej wszystkich państw możliwym jest wyodrębnienie dwóch zasadniczych obszarów regulacji. Mowa tu o sferach działań administracyjno-kontrolnych oraz dochodzeniowo-śledczych. Pierwsza z nich, z racji zasadniczej roli uczestników niepaństwowych jako mających w zdecydowanej większości pierwszy kontakt z działaniami noszącymi znamiona procedury finansowania terroryzmu, stanowi pole partnerskiego w dużej mierze działania podmiotów publicznych i prywatnych, które w ramach swoich kompetencji podejmują działania skoncentrowane na opracowaniu jak najbardziej efektywnych schematów i procedur identyfikowania przejawów działalności rodzącej podejrzenie o związki z finansowaniem terroryzmu, a następnie za ich pomocą, bieżącego monitorowania i ewaluacji zdarzeń gospodarczych pod kątem ujawniania incydentów podejrzanych oraz weryfikowania ich prawidłowości i legalności. Przeciwnieństwem tego jest obszar działań dochodzeniowo-śledczych, który stanowi niemalże wyłączną domenę instytucji państwowych, w tym przede wszystkim organów ochrony porządku publicznego, które wykonują swoje uprawnienia głównie przy użyciu środków o charakterze władczym. Obszar ten na poziomie legislacyjnym obejmuje zarazem instytucje

prawnomaterialne, penalizujące konkretne rodzaje zachowań jako czyny zabronione związane z procederem finansowania terroryzmu, jak i prawnoprocesowe, które obejmują zarówno rozwiązania szczególne względem regulacji modelowej procedury karnej, jak i instytucje sui generis, mające na celu umożliwienie efektywnego prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących podejrzenia popełnienia przestępstwa finansowania terroryzmu. Co jednak ważne, pomimo odmienności gatunkowej, obszary te pozostają ze sobą w związku funkcjonalnym, a to z uwagi na fakt, iż praktycznie wyłącznie na podstawie wyników działań kontrolnych możliwym jest zainicjowanie procedur zmierzających do pociągnięcia sprawcy finansowania terroryzmu do odpowiedzialności karnej. Równocześnie zaś instrumenty prawnokarne, oprócz poszerzenia kontekstu ustaleń analitycznych oraz dostarczania dodatkowego materiału dowodowego w zakresie modus operandi osób i podmiotów biorących udział w tym procederze, uwzględnianego bez wątpienia podczas opracowywania polityk bezpieczeństwa i zasad dobrej praktyki w zakresie środków ostrożnościowych, pozwalają osiągnąć, przynajmniej częściowo, doprowadzenie do bardzo istotnego z punktu widzenia bezpieczeństwa powszechnego i finansowego, faktycznego pozbawienia beneficjentów odnośnego czynu zabronionego kontroli nad składnikami majątkowymi będącymi jego przedmiotem.

W kontekście zaś zasadniczej hipotezy badawczej niniejszej pracy, postulującej duży poziom zbieżności i wzajemnej kompatybilności regulacji prawnych dotyczących przeciwdziałania finansowania terroryzmu w badanych państwach arabskich regionu Zatoki Perskiej, stwierdzić należy, iż przeprowadzona analiza porównawcza wskazuje na większy poziom zbieżności obowiązujących tam regulacji w obszarze działań administracyjno-kontrolnych, niż dochodzeniowo-śledczych. Taki stan rzeczy jest konsekwencją dwóch faktów. Po pierwsze, opisywane działania administracyjno-kontrolne obejmują, zarówno na poziomie legislacyjnym, jak i aplikacyjnym, w zdecydowanej większości czynności o neutralnym światopoglądowo, technicznych charakterze, a co za tym idzie, ich uregulowanie na poziomie tekstu prawnego jest w mniejszym stopniu obarczone trudnościami natury polityczno-obyczajowej. Co przy tym bardzo istotne, obszar ten, jako sfera wiedzy i praktyki wypracowywanej w gronie międzynarodowych środowisk eksperckich, stanowi na poziomie prawa krajowego raczej implementację wzorców i modeli opracowywanych na poziomie mniej lub bardziej sformalizowanych opracowań specjalistycznych, niż samodzielną inicjatywę prawotwórczą lokalnej władzy legislacyjnej. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywają rekomendacje FATF, które jako najważniejsze źródło zasadniczych ram modelu pojęciowo-instytucjonalnego dla obszarów AML i CFT znajdują bezpośrednie przełożenie na treść aktów normatywnych obowiązujących w badanych państwach. Dowodem na to jest zarówno

wzmiankowany kilkakrotnie zasadniczy trójpodział kompetencji państwowych uczestników systemów CFT, jak również zakres i treść poszczególnych przepisów szczegółowych stanowiących normatywną podstawę konkretnych obowiązków ciążących na niepaństwowych uczestnikach tych systemów, w przypadku których sama już zbieżna brzmieniowo redakcja przepisów wskazuje, iż czerpią wzorce i inspiracje ze wspólnego źródła, lub wręcz że były opracowywane, jeśli nie przy bezpośredniej współpracy poszczególnych prawodawców, to co najmniej w warunkach przepływu koncepcji i inspiracji. Prawdopodobnie dużą rolę w owym uwspólnianiu brzmienia i zakresu regulacji sfery CFT przypisywać można regionalnym forum współpracy międzynarodowej, tak na poziomie poszczególnych resortów, jak w ramach Rady Współpracy Państw Zatoki. Taką tendencję do ujednolicania brzmienia przepisów w zakresie obszaru administracyjno-kontrolnego uznać należy za kierunek pożądaný, a wręcz konieczny, gdyż wyłącznie takie podejście może zapewnić skuteczność nadzoru nad przepływem wartości majątkowych w ramach coraz bardziej zglobalizowanego i opartego na nowoczesnych technologiach modelu wymiany gospodarczej. Prawodawcy badanych państw także zdają się dostrzegać tą konstatację, gdyż zarówno zakres, jak i szczegółowe rozwiązania w ramach obowiązujących w nich przepisów CFT dążą z jednej strony do objęcia w jak najszerszym stopniu kontrolą i nadzorem tych sfer gospodarki, z których działalnością wiąże się ryzyko incydentów związanych z finansowaniem terroryzmu, z drugiej zaś czynią to, zarówno co do formy, jak i treści odnośnych regulacji, w zgodzie z uznanymi międzynarodowo wzorcami i standardami. Dowodem na to jest przede wszystkim widoczna (choć nie wyrażona *explicite* i wymagająca rekonstrukcji w oparciu o rozdrobnione przepisy) we wszystkich omawianych porządkach prawnych jednolita typologia zdarzeń gospodarczych objętych reżimem przepisów CFT, tak w wymiarze podmiotowym, jak i przedmiotowym. Obserwowalne tu różnice, zwłaszcza w odniesieniu do kwotowych progów wartości transakcji nie są zaś tego rodzaju, by wpływały na możliwość uznania któregośkolwiek z systemów za preferencyjny dla potencjalnych sprawców finansowania terroryzmu, gdyż nawet najwyższy w tym zakresie pułap 55.000 dirhamów ZEA nie pozwala na niezauważone transferowanie środków w rozmiarach realnie przydatnych wobec skali kosztów współczesnej działalności terrorystycznej. Także zakres i sposób uregulowania obowiązków w zakresie RBA i CDD oraz towarzyszących im powinnościom związanym z archiwizacją i przetwarzaniem danych o transakcjach i innych zdarzeniach gospodarczych jest we wszystkich państwach na tyle zbliżony, że nie sposób uznać któregośkolwiek z nich, przynajmniej na poziomie stricte prawnym, za bardziej podatne na wystąpienie na ich terenie ryzyka incydentów związanych z finansowaniem terroryzmu. Dostrzegalne w tym zakresie różnice, na przykład w odniesieniu

do ustawowo przewidzianego czasu obowiązkowego przechowywania informacji o transakcjach i jej uczestnikach mają bowiem znaczenie drugorzędne, nie wpływając samoczynnie na spójność i szczelność systemów CFT. W obliczu zbieżności regulacji na poziomie tekstu prawnego kluczowym jest tu bowiem praktyczny wymiar jego stosowania, który sprowadza się do jakości rozwiązań technicznych stosowanych do identyfikacji zagrożeń (w tym zwłaszcza precyzji algorytmów analitycznych dokonujących w sposób zautomatyzowany wstępnej selekcji zdarzeń gospodarczych rejestrowanych w środowisku cyfrowym), jak również rzetelności osób odpowiedzialnych za realizowanie prawem przewidzianych obowiązków, tak po stronie państwowych, jak i niepaństwowych uczestników systemu. Te zagadnienia wychodzą jednak poza zasadniczy obszar tematyczny niniejszego opracowania.

Wydaje się natomiast, iż większe odrębności zachodzą pomiędzy badanymi porządkami prawnymi w domenie konstrukcji prawnokarnych, choć również nie są to różnice, które pozwalałyby uznać, iż któryś z krajów wyróżnia się sposób szczególny na tle pozostałych pod względem podejścia do przedmiotowego obszaru regulacji. Najistotniejsza różnica, która wynika jednak z ogólnych rozwiązań w modelu organizacji systemu CFT, polega na umiejscowieniu w jego ramach jednostki informacji finansowej. W przypadku prawa Kataru, Kuwejtu i ZEA jest to organ o profilu administracyjno-analitycznym, podczas gdy w Bahrajnie, a zwłaszcza w Arabii Saudyjskiej pełni także funkcje dochodzeniowo-śledcze. Zwłaszcza w największym z państw regionu to umiejscowienie FIU w strukturze organów bezpieczeństwa państwa oraz przyznanie mu kompetencji właściwych tajnym służbom typu policyjnego obrazuje inkwizycyjność i prawnokarną orientację całości systemu CFT w tym kraju.

Również na etapie rozwiązań szczegółowych da się w obszarze prawa karnego dostrzec pewne różnice w podejściu do problemu finansowania terroryzmu. Pomimo bowiem zasadniczego punktu wspólnego, a to faktu, iż we wszystkich omawianych państwach finansowanie terroryzmu jest uznawane za przestępstwo ciężkie, za popełnienie którego przepisy przewidują wyjątkowo surowe sankcje, zakres odpowiedzialności i stopień jej dolegliwości jest różny w poszczególnych państwach, tak na poziomie kary zasadniczej, jak i możliwych do orzeczenia środków pobocznych. Wśród wyjątkowo dolegliwych sankcji, zarówno o charakterze izolacyjnym, jak i majątkowym, najsurowiej sprawców finansowania terroryzmu karze prawo Kataru, którego przepisy przewidują wobec sprawców tego typu czynu zabronionego karę dożywotniego pozbawienia wolności w połączeniu z grzywną w wysokości od 5 do 10 milionów riali lub też dwukrotności mienia stanowiącego przedmiot przestępstwa, jeśli wartość ta przenosi maksymalną kwotę zagrożenia grzywną zasadniczą. Nieco

łagodniejsze są przepisy prawa Bahrajnu i Zjednoczonych Emiratów Arabskich, które jednak także dopuszczają dożywotnie pozbawienie wolności za finansowane terroryzmu. Nie przewidują one jednak znanej z Kataru konstrukcji niestosowania instytucji czynu ciągłego m.in. do rzeczonoego typu przestępstwa, co wespół z brakiem możliwości orzekania w tym kraju kary łącznej grzywny czyni prawo emiratu wyjątkowo represyjnym na tle sąsiednich państw. Jest to szczególnie obserwowalne w kontekście Arabii Saudyjskiej, której prawo, słynące z surowości przewiduje wobec finansujących terroryzm kary względnie łagodne, choć i tak bardzo wysokie, jeśli porównać je do analogicznych regulacji właściwych porządkom prawnym państw zachodnich. Obrazuje to zarazem pewien wspólny mianownik łączący przepisy CFT omawianych porządków w kontekście prawnokarnym, a to taki, iż prawodawcy w arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej uznają zjawisko finansowania terroryzmu oraz towarzyszące mu działania powiązane za szczególnie doniosły problem, wymagający zdecydowanej reakcji ze strony władz publicznych w celu jego zidentyfikowania i powstrzymania. Oprócz funkcji typowo represyjnej na pierwszy plan wysuwa się tu również funkcja prewencyjna i naprawcza prawa karnego, zwłaszcza biorąc pod uwagę, iż zasadnicze regulacje sankcjonujące omawiane przestępstwo w typie podstawowym są uzupełnione o szereg dodatkowych rozwiązań natury materialnej i procesowej, których celem jest zagwarantowanie z jednej strony możliwości skutecznego ścigania sprawców ujawnionych naruszeń, z drugiej zaś, w jak najszerszym stopniu zapobieżenie realizacji pierwotnego celu przestępnego, co w kontekście finansowania terroryzmu jest ryzykiem szczególnie poważnym, nawet w sytuacji ujęcia i osądzenia faktycznego sprawcy. Zarazem przyjęte przez większość omawianych systemów prawnych rozwiązanie w tym zakresie wydają się - z perspektywy standardów odpowiedzialności karnej funkcjonujących w porządkach prawnych należących do zachodniej kultury prawa - wyjątkowo surowe i zbyt mocno ingerujące w prawa i wolności podstawowe. Poza Katarem we wszystkich państwach w odniesieniu do przestępstw związanych z działalnością terrorystyczną, a więc także jej finansowania, ograniczeniu lub wręcz całkowitemu wyłączeniu podlegają przepisy dotyczące przedawnienia. Wprawdzie sprawca takiego przestępstwa może liczyć na łagodniejsze potraktowania, a niekiedy wręcz na całkowite uniknięcie odpowiedzialności karnej w przypadku autodenuncjacji i współpracy z organami wymiaru sprawiedliwości, niemniej jednak w obliczu specjalnych uregulowań proceduralnych, rozszerzających kompetencje organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, proces karny dla oskarżonego o finansowanie terroryzmu w każdym z państw regionu wiąże się z bardzo daleko idącą ingerencją w prawa podstawowe oraz może skutkować użyciem środków często nieproporcjonalnych do wagi popełnionego czynu. Jest to szczególnie

widoczne w kontekście prawa saudyjskiego i emirackiego. O ile bowiem w trzech pozostałych z opisanych państw systemy prawne traktują finansowanie terroryzmu jako zjawisko do pewnego stopnia autonomiczne względem terroryzmu jako takiego, wiążąc je raczej, w wymiarze proceduralnym, z procederem prania pieniędzy, w przypadku Zjednoczonych Emiratów Arabskich oraz Arabii Saudyjskiej, gdzie finansowanie terroryzmu jest na gruncie prawa karnego traktowane jako jeden z rodzajów szeroko pojmowanej działalności terrorystycznej, stosuje się do niego szerszy zakres specjalnych unormowań karnoprosesowych, które, z uwagi na charakter społecznego zagrożenia związanego z terroryzmem, w sposób dalej idący modyfikują i rozszerzają uprawnienia organów śledczych. Najbardziej jaskrawym przykładem tego problemu jest działalność w obszarze karnoprawnej walki z finansowaniem terroryzmu prowadzona przez saudyjski Zarząd Bezpieczeństwa Państwa oraz Specjalny Trybunał Karny, w przypadku których nieprzejrzystość działania oraz liczne doniesienia o niestosowaniu się do i tak poluzowanych przepisów proceduralnych, stoją w oczywistej sprzeczności ze standardami rzetelnego procesu oraz gwarancjami należnych oskarżonemu w postępowaniu karnym.

Niezależnie jednak od różnic w ukształtowaniu instytucji szczegółowych, na które zwracano uwagę w toku wyводу w niniejszym rozdziale, uznać należy, iż systemy prawne omawianych państw w zakresie przeciwdziałania zjawisku finansowania terroryzmu są zbliżone w stopniu pozwalającym na przyjęcie, iż pierwotna hipoteza badawcza okazała się słuszną, przy czym jest to wyraźniej widoczne w odniesieniu do regulacji natury administracyjno-kontrolnej. Te bowiem, mają charakter ekspercko-techniczny i będąc nierzadko skutkiem przeniesienia na grunt prawa krajowego standardów oraz zaleceń wypracowywanych przez wyspecjalizowane gremia międzynarodowe, w mniejszym stopniu zależą od lokalnych uwarunkowań politycznych, w przeciwieństwie do norm prawa karnego. Te bowiem, po pierwsze odwołując się u swej podstawy do podlegających odmiennej wykładni dogmatycznej standardów wywodzonych z tradycji prawa religijnego, z drugiej zaś będąc bardziej widocznym instrumentem realizacji władczej roli państwa, w większym stopniu służą jako indyktor generalnego kierunku polityki władz wobec zjawisk o charakterze przestępczym.

Nie podejmując się więc w tym miejscu oceny rzeczywistego sposobu i jakości stosowania przedmiotowych norm przez państwowych i niepaństwowych uczestników krajowych systemów CFT, można niniejszy rozdział zakończyć ogólną konkluzją, iż z punktu widzenia wyłącznie regulacji prawnych, o ile szansa na bycie złapanym na udziale w procederze finansowania terroryzmu jest we wszystkich omawianych państwach zbliżona, a to za sprawą wysoce podobnych i kompatybilnych modeli prewencyjnych działań

administracyjno-kontrolnych, o tyle już możliwe reakcje penalne, które będą się z tym faktem wiązać dla domniemanego sprawcy, wymiennie różnicują jego sytuację, zarówno jeśli chodzi o dolegliwość sankcji możliwych do zasądzenia, jak i standardy proceduralne postępowania, w ramach którego będą one orzekane.

Rozdział V. Prawne instrumenty międzynarodowej współpracy arabskich państw regionu Zatoki Perskiej w zakresie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu

1. Uwagi wstępne

Współczesny terroryzm (z wyjątkiem jego odmiany etniczno-narodowej) jest jednym z najbardziej umiędzynarodowionych obszarów aktywności przestępczej, tak w wymiarze podmiotowym, jak i przedmiotowym, agregującym niejednokrotnie osoby o odmiennym pochodzeniu, działające w różnych lokalizacjach, z wykorzystaniem sił i środków pochodzących ze zróżnicowanych geograficznie i rodzajowo źródeł.⁴²¹ Zjawisko internacjonalizacji działalności terrorystycznej jest zarazem szczególnie dobrze widoczne w odniesieniu do terroryzmu motywowanego ideologią dżihadystyczną, która to jego odmiana jest praktycznie jedyną obserwowaną w arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej.⁴²² Dzieje się tak z dwóch powodów. Po pierwsze, na poziomie ogólnym, umiędzynarodowienie to wynika z charakteru ideologii leżącej u jego podstaw, a to muzułmańskiego fundamentalizmu, który w swych założeniach odwołuje się do koncepcji wspólnotowości opartej o kryterium wyznania, odrzucając zarazem mniej lub bardziej stanowczo konstrukt państwa narodowego.⁴²³ W ujęciu regionalnym natomiast dodatkowymi czynnikami umożliwiającymi i ułatwiającymi transgraniczność działalności terrorystycznej są te wynikające z kontekstu społecznego. Pomimo bowiem istnienia suwerennych organizmów państwowych, społeczeństwa arabskich monarchii regionu nie posiadają ugruntowanej, powszechnie wyodrębnionej autoidentyfikacji narodowościowej i to pomimo intensywnych działań w tym zakresie podejmowanych przez władze. Przyczyną tego stanu rzeczy jest fakt, że wszystkie badane państwa są bytami relatywnie młodymi, utworzonymi niejako sztucznie, w oparciu o kryterium zasięgu politycznej władzy lokalnych dynastii panujących, nie zaś poprzez odwołanie do historycznych procesów narodotwórczych obserwowanych chociażby w dziejach państw europejskich. Dodatkowymi czynnikami są tu także bez wątpienia wspólnota językowo-kulturowa oraz

⁴²¹ B. Hoffman, *The Internationalization of Terrorism* [w:] idem., *Inside Terrorism*, Nowy Jork 2017, s. 65-82.

⁴²² Z najbardziej jaskrawym przypadkiem w postaci działalności ugrupowania Al-Qā'ida. Por.: E. Stepanova, *Al-Qaeda inspired transnational terrorism: ideology and organizational forms*. [w:] J. Saikia, E. Stepanova (red.) *Terrorism: Patterns of Internationalization*, New Delhi – Londyn 2009, s. 191-209.

⁴²³ Zwolennicy doktryny fundamentalizmu muzułmańskiego upatrują bowiem wzorców dla organizacji społeczeństwa w formule państwowości wytworzonej w pierwszych dekadach istnienia islamu, w tym zwłaszcza jednolitej w swym założeniu, wszechmuzułmańskiej zbiorowości wiernych zarządzanej pierwotnie przez proroka, a następnie czterech prawowiernych kalifów, gdzie państwo jako organizm polityczny oraz wspólnota wyznaniowa (umma) pozostawały ze sobą, jeśli nie w całkowitej tożsamości, to przynajmniej w trwałym zespoleniu.

występujące powszechnie powiązania rodzinno-personalne, co w społecznościach budowanych w oparciu o modele klanowo-plemienne, a do takich należą rdzenni mieszkańcy tych terenów, tym bardziej przyczynia się do przykładania mniejszej wagi do formalnie rozumianego kryterium obywatelstwa. Kluczowym czynnikiem przyczyniającym się do umiędzynarodowienia terroryzmu w regionie jest także powszechność migracji, tak w wymiarze lokalnym, jak i zewnętrznym. Wraz z postępującą integracją polityczną i ekonomiczną arabskich państw regionu Zatoki Perskiej, przede wszystkim za sprawą działalności RWPZ, podejmowane są kolejne inicjatywy zmierzające do znoszenia barier w swobodzie przepływu osób, kapitału, towarów i usług.⁴²⁴ Opisywane państwa są także kierunkiem intensywnego ruchu migracji zarobkowej, zwłaszcza z uboższych, doświadczających problemu przeludnienia państw azjatyckich, w tym przede wszystkim tych, w których dominującym wyznaniem jest islam, w wyniku czego, pomimo surowości potencjalnych kar, przybywa takiego relatywnie łatwo jest przekonać, bądź to na podstawie motywacji ideologicznej, bądź ekonomicznej, do udziału lub wspierania aktywności o charakterze terrorystycznym.⁴²⁵

Powyższe okoliczności dotyczące internacjonalizacji samego terroryzmu znajdują także przełożenie na obserwowane umiędzynarodowienie towarzyszącego mu zjawiska jego finansowania, któremu, oprócz wymienionych czynników, sprzyja także generalnie obserwowana globalizacja rynku kapitałowego oraz będące konsekwencją postępującej międzynarodowej integracji gospodarczej znoszenie barier w transgranicznym przepływie dóbr i funduszy, co wespół ze zwiększeniem ogólnego wolumenu światowego obrotu czyni z jednej strony potrzebnym (o ile nie koniecznym), z drugiej zaś łatwiejszym do dokonania i zakamuflowania, przeprowadzenie operacji i zabiegów mających na celu dostarczenie

⁴²⁴ Wspólny rynek funkcjonuje pomiędzy państwami członkowskimi Rady od roku 2008, zaś jednolity obszar celny – od roku 2015. Obywatele tych państw mają także zagwarantowaną swobodę i równość przy podejmowaniu zatrudnienia, nabywaniu własności nieruchomości, dostępie do edukacji, opieki zdrowotnej i świadczeń socjalnych w tym uposażeń emerytalnych. Znacznie dogodniejszy i mniej sformalizowany, względem sytuacji cudzoziemców, jest także ruch osobowy przez granice państwowe, który m.in. możliwy jest bezwizowo, na podstawie krajowych dowodów osobistych.

⁴²⁵ Wg danych z raportu Gulf Labour Market and Migration za rok 2020, w skali regionu migranci zarobkowi stanowią ponad połowę wszystkich mieszkańców, przy czym o ile w największym i najludniejszym z omawianych państw, tj. Arabii Saudyjskiej ich odsetek sięga ok. 39 procent, o tyle już w Katarze czy Zjednoczonych Emiratach Arabskich obywatele stanowią niewiele ponad 10 procent ogółu społeczeństwa. Por.: F. De Bel-Air, *Explaining the Demographic Imbalance in the Gulf States*, Gulf Research Center 2022 [online:] <https://gulfmigration.grc.net/explaining-the-demographic-imbalance-in-the-gulf-states> (dostęp: 30.06.2024). Taki stan rzeczy spotyka się z szeroką krytyką, zarówno z uwagi na wielokrotnie stwierdzone przypadki złych warunków ekonomiczno-bytowych migrantów, jak i z punktu widzenia polityki demograficznej i socjalnej omawianych państw, które borykają się z coraz poważniejszymi trudnościami w zagospodarowaniu młodego pokolenia obywateli nawykłych do rozbudowanego systemu świadczeń socjalnych i w rezultacie niechętnych udziałowi w rynku pracy w normalnych warunkach konkurencyjności. Por.: S.V. Aarathi, M. Sahu, *Migration Policy in the Gulf Cooperation Council (GCC) States: A Critical Analysis [w:] „Contemporary Review of the Middle East”* nr 8(4), 2021, s. 410-434.

środków na potrzeby finansowania działalności terrorystycznej. W tym stanie rzeczy władze państwowe zmuszone są podejmować coraz to dalej idące działania o charakterze międzynarodowym, zmierzające do poprawy efektywności identyfikowania, wykrywania, przeciwdziałania i eliminowania przejawów transgranicznej działalności noszącej znamiona lub powiązanej z finansowaniem terroryzmu. Działania te znajdują zaś odzwierciedlenie w treści stanowiących przepisów prawnych, zarówno w wymiarze krajowym jak i w aktach rangi międzynarodowej.

Z tych powodów, wzorem konwencji przyjętej i opisanej w treści uwag wstępnych do rozdziału czwartego, na potrzeby niniejszego opracowania wyodrębniono obszar współpracy międzynarodowej jako trzeci filar działań w ramach krajowych systemów CFT. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawia zarazem swoisty metacharakter przedmiotowych regulacji, stanowiących w dużej mierze transponowanie do porządków krajowych postanowień aktów prawa międzynarodowego. W tym sensie są więc one w dużej mierze subsydiarne względem zasadniczych rozwiązań materialnych i proceduralnych należących do sfery prawnych narzędzi poświęconych walce ze zjawiskiem finansowania terroryzmu. Wymaga wszak podkreślenia, że obszar ten jest do pewnego stopnia uzależniony i powiązany funkcjonalnie z pozostałymi dwoma, a to dlatego, że obejmuje zarówno działalność o charakterze informacyjno-analitycznym, w tym w szczególności w odniesieniu do wymiany danych przez krajowe jednostki informacji finansowej, jak również instrumenty karnoprosesowe takie jak ekstradycja osób podejrzanych o popełnienie przestępstw lub też realizowanie czynności dochodzeniowych w ramach międzynarodowej pomocy prawnej. Mowa tu więc o środkach współpracy międzynarodowej w znaczeniu sformalizowanym i realizowanym przede wszystkim przez państwowych uczestników krajowych systemów CFT. Nie oznacza to oczywiście, że uczestnicy niepaństwowi są w swoich działaniach ograniczeni wyłącznie do aktywności krajowych. Wręcz przeciwnie, wobec postępującej globalizacji obrotu gospodarczego oraz umiędzynarodowienia przepływów środków związanych z działalnością terrorystyczną, instytucje finansowe i DNFBPs niejednokrotnie wymieniają informację z partnerami zagranicznymi lub podejmują czynności wobec osób i podmiotów zlokalizowanych poza granicami państwa, w którym operują. Działania te wykonują jednak w ramach swoich podstawowych kompetencji i obowiązków administracyjno-kontrolnych, z ewentualnymi różnicami w przebiegu poszczególnych procedur obejmujących specyfikę udziału czynnika zagranicznego. Z tego więc względu analiza przedmiotowego obszaru współpracy międzynarodowej obejmować będzie wyłącznie tą realizowaną przez podmioty państwowe, co

pozostawać będzie także w zgodzie z systematyką badanych aktów normatywnych.⁴²⁶

W kolejnych częściach niniejszego rozdziału zawarta została analiza aktualnego stanu regulacji dotyczących instrumentów międzynarodowej współpracy arabskich państw regionu Zatoki Perskiej w obszarze zwalczania finansowania terroryzmu. Prezentacja i porównanie odnośnych rozwiązań legislacyjnych funkcjonujących na gruncie prawodawstw krajowych przyczyni się z jednej strony do odpowiedzi na zasadnicze pytanie badawcze niniejszego opracowania, a dotyczącego wzajemnej kompatybilności i podobieństw omawianych porządków prawnych w obszarze CFT, z drugiej zaś umożliwi weryfikację – przynajmniej na płaszczyźnie teoretyczno-dogmatycznej – tego czy i w jakim stopniu władze badanych państw czynią zadość prawnomiędzynarodowym, konwencyjnym zobowiązaniom dot. zapewnienia wprowadzenia w swoich systemach stosownych regulacji sektorowych zmierzających do poprawy efektywności walki ze zjawiskiem finansowania terroryzmu.

Mając przy tym na uwadze przyjętą konwencję wywodu zawartego w poprzednim rozdziale opartą o analizę regulacji w ramach dwóch zasadniczych makroobszarów, tj. administracyjno-kontrolnego i karnoprawnego, schemat ten będzie kontynuowany także w odniesieniu do przedstawienia dotyczących tych sfer przepisów poświęconych współpracy międzynarodowej.

2. Mechanizmy współpracy w zakresie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu na gruncie aktów prawa międzynarodowego

Jak zostało już zasygnalizowane, krajowe przepisy prawne dotyczące środków i mechanizmów międzynarodowej współpracy w obszarze CFT stanowią w dużej mierze realizację zobowiązań wynikających z postanowień stosownych umów międzynarodowych, które wyznaczają generalne ramy dla tego rodzaju działań, wymagając zarazem, z uwagi swój na ogólny i dyrektywalny charakter, transponowania do porządków wewnętrznych w drodze dostępnych zabiegów prawotwórczych. Weryfikacja drugiej z hipotez badawczych wyrażonych w części wstępnej niniejszego rozdziału wymaga więc identyfikacji owych zasadniczych pól współpracy międzynarodowej i obowiązków z nimi związanych, które rządy państw przyjmują

⁴²⁶ Problematyka środków międzynarodowej współpracy w zakresie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu jest oczywiście dużo szersza, gdyż obejmują one, oprócz działań legislacyjnych, także cały szereg działań faktycznych, podejmowanych przez władze i służby państw w ramach ich bieżącego funkcjonowania. Por. H. Gamāl 'alī, *Tadābīr at-ta'āwun ad-duwaliyya ar-rāmiya li-l-quḍā' lā tamwīl al-'irhāb*, „Al-Maḡalla al-qānūniyya”, t. 9 nr 16, 2021, s. 5277-5304. Z uwagi jednak na tematykę niniejszej pracy, która koncentruje się na kwestiach stricte prawnych, jak również z racji specyfiki owych działań faktycznych, będących, od strony akademickiej, przedmiotem badań politologii i nauk o bezpieczeństwie, w toku dalszych rozważań nie będą one przywoływane.

na siebie w następstwie zawarcia umowy międzynarodowej lub przystąpienia do niej. Z punktu widzenia przedmiotowych i geograficznych ram niniejszego opracowania zasadnym jest skupienie się w tej kwestii na postanowieniach dwóch aktów prawnomiędzynarodowych, a to Międzynarodowej Konwencji o zwalczaniu finansowania terroryzmu (dalej: Konwencja Nowojorska, KN) z 9 grudnia 1999 roku oraz Arabskiej Konwencji o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu z dnia 21 grudnia 2010 roku (dalej: Arabska Konwencja, AK).

Wymaga przy tym podkreślenia, iż na gruncie ww. aktów konwencyjnych nie funkcjonuje stosowany na potrzeby niniejszej pracy podział rodzajów działań w sferze przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu w ramach obszarów administracyjno-kontrolnego i dochodzeniowo-śledczego. Tym niemniej posługując się zaproponowaną systematyką można dokonać przyporządkowania wynikających z nich obowiązków w zakresie współpracy międzynarodowej⁴²⁷ wg następującego klucza:

a) w obszarze działań administracyjno-kontrolnych:

- współpraca w zakresie podejmowania niezbędnych i dopuszczalnych prawem działań w celu prewencji zjawiska finansowania terroryzmu, w tym także ustanowienie i wykorzystanie kanałów kontaktowych w celu wymiany informacji gromadzonych w toku wykonywania czynności analitycznych i nadzorczych (art. 18 KN⁴²⁸, art. 8 pkt 2, art. 16 pkt 5, art. 18 AK⁴²⁹),

⁴²⁷ Przepisy obu konwencji są oczywiście dużo szersze i obejmują także szereg założeń, których celem jest umożliwienie prowadzenia skutecznej szerokoskalowej walki ze zjawiskiem finansowania terroryzmu sensu largo, przy czym większość z nich dotyczy zobowiązań podstawowych, mających na celu uwspólnienie, na poziomie najbardziej ogólnym, norm prawnych w sferze CFT. Dla przykładu art. 4 Konwencji Nowojorskiej zakłada generalny obowiązek penalizacji w ramach krajowych przepisów prawnych czynu polegającego na finansowaniu terroryzmu, podczas gdy art. 8 ust. 1 nakłada zobowiązanie do przyjęcia regulacji umożliwiających efektywne identyfikowanie i przechwytywanie środków pieniężnych związanych z tym procederem. Tego rodzaju regulacje, jakkolwiek fundamentalne z punktu widzenia funkcjonowania systemów CFT, stanowiły jednak temat analiz i porównań czynionych w ramach rozdziału trzeciego i czwartego. Przedmiotem rozważań niniejszego rozdziału są zaś instrumenty współpracy międzynarodowej sensu stricto, a więc dotyczące wprost działań podejmowanych na płaszczyźnie ponadlokalnej przez właściwe organy i instytucje krajowe. Dlatego też niniejsze uwagi ograniczone zostaną wyłącznie do tego rodzaju zadań, zarazem ponownie wskazując, iż ich realizacja ma charakter do pewnego stopnia wtórny i uzależniona jest od kształtu i jakości zasadniczych, przedmiotowych regulacji sektorowych.

⁴²⁸ Jest to bardzo ogólna regulacja, której istota sprowadza się do zagwarantowania szeroko rozumianej współpracy w zakresie uwspólniania regulacji w odniesieniu do środków bezpieczeństwa finansowego oraz weryfikacji rzetelności transakcji i ich uczestników, a także stosownych w tym zakresie środków nadzorczych i interwencyjnych. Z uwagi jednak na wysoce dyrektywalny charakter tego przepisu, stanowi on raczej regulację ramową, tworzącą wyłącznie na poziomie najbardziej ogólnym obowiązek współpracy, który jednak wymaga konkretyzacji w odniesieniu do poszczególnych zagadnień szczegółowych na poziomie prawa krajowego.

⁴²⁹ W przypadku Arabskiej Konwencji regulacja ta ma bardziej precyzyjny charakter, gdyż mówi wprost o współpracy organów informacji finansowej w przedmiocie identyfikowaniu przypadków naruszeń przepisów AML/CFT i wzajemnej wymiany posiadanych informacji. Różnica ta jest konsekwencją faktu, iż Arabska Konwencja jest aktem późniejszym niż Konwencja Nowojorska, czerpiąc w swej treści w szerszym zakresie

- współpraca w zakresie badawczym, szkoleniowym oraz środków i rozwiązań technologicznych (art. 8 pkt 4, art. 19-22 AK),

b) w obszarze działań dochodzeniowo-śledczych:

- zagwarantowanie generalnej dopuszczalności ekstradycji ⁴³⁰ osób podejrzanych o finansowanie terroryzmu (art. 11 i nast. KN, art. 31 i nast. AK⁴³¹),
- udzielanie pomocy w gromadzeniu dowodów na potrzeby postępowań karnych (art. 12 i nast. KN, art. 19 i 23-25 AK)⁴³²,
- współpraca i koordynacja działań procesowych w przypadku gdy więcej niż jedno państwo rości sobie prawo do jurysdykcji w sprawie karnej (art. 7 pkt 5 KN, art. 30 AK),
- wzajemna uznawalność wyroków w sprawach karnych (art. 27 AK),
- współpraca i porozumienie w sprawie zadysponowania i podziału środków zabezpieczonych w toku postępowań (art. 8 pkt 3 KN, art. 28-29 AK),
- obowiązki gwarancyjne w przypadku ujawnienia lub ujęcia na swoim terytorium osoby,

z dorobku wypracowanych w międzyczasie wzorców terminologicznych oraz dotyczących struktury i organizacji krajowych systemów AML/CFT. W tym sensie konwencja ta jest bardziej spójna z aplikacyjnym ujęciem rzeczowej problematyki, znanym m.in. z metodyki FATF, podczas gdy Konwencja Nowojorska, jako pierwszy w skali świata dokument tego typu, zawiera zapisy o charakterze dużo bardziej ogólnym. Z tego też powodu części założeń Konwencji Arabskiej nie odnajduje się w ogóle pośród zapisów Konwencji Nowojorskiej.

⁴³⁰ Problematyka dopuszczalności procedury ekstradycyjnej za konkretne typy czynów zabronionych jest w kontekście unormowań międzynarodowych dużo bardziej złożona, gdyż regułą w tym zakresie jest, co do zasady, konieczność dodatkowego, szczegółowego uregulowania tej kwestii w ramach bilateralnych umów między poszczególnymi państwami, z uwzględnieniem zasady wzajemności. Sama Konwencja Nowojorska nie stanowi więc przy tym samodzielnej podstawy dopuszczalności ekstradycji, a jedynie przewiduje, iż państwa w ramach swoich wzajemnych relacji dopuszczają ją w odniesieniu do sprawców finansowania terroryzmu (aczkolwiek art. 11 pkt 2 przewiduje w tym zakresie dopuszczalność wyjątku, gdyż daje możliwość uczynienia jej przepisów bezpośrednią podstawą prawną ekstradycji w sytuacji, gdy w prawie krajowym przewidziany jest warunek istnienia osobnego porozumienia o ekstradycji, a jednocześnie z państwem trzecim, we współpracy z którym procedura ta miałaby być wykonywana, nie zawarto stosownej umowy, przy czym kwestia ta jest każdorazowo przedmiotem suwerennej decyzji władz poszczególnych państw).

⁴³¹ W przeciwieństwie do Konwencji Nowojorskiej, Arabska Konwencja zawiera dużo bardziej rozbudowany katalog unormowań dotyczących procedury ekstradycyjnej, w tym także mających charakter techniczny, np. w zakresie sposobu formułowania i zakresu wniosku o wydanie oraz zasad wykonywania aresztu ekstradycyjnego. Jakkolwiek więc utrzymana została tu generalna zasada przeprowadzania ekstradycji w oparciu o właściwe przepisy wewnętrzne zainteresowanych państw, konwencja ta tworzy dużo szersze ramy dla tej procedury, zaś część ze wspomnianych przepisów szczegółowych jest na tyle precyzyjna i wyraźna, że może stanowić bezpośrednią podstawę normatywną dla podejmowanych działań procesowych. W tym więc zakresie konwencja arabska tworzy między jej stronami dużo dalej idące ramy współpracy niż konwencja ONZ, która, postulując konieczność dopuszczania stosowania ekstradycji w odniesieniu do sprawców przestępstwa finansowania terroryzmu, odwołuje się przede wszystkim do przepisów wewnętrznym państw-stron oraz postanowień bilateralnych umów, które zawierają one między sobą nawzajem.

⁴³² Przy czym nie jest ona, co do zasady, bezwarunkowa i opiera się na zasadach legalności i wzajemnej lojalności, w tym zwłaszcza w kontekście zakazu wykorzystywania pozyskanych dowodów do celów innych niż postępowanie, w ramach którego wystąpiono do innego państwa z wnioskiem o ich zabezpieczenie i przekazanie. Zarazem podobnie jak w przypadku procedury ekstradycyjnej, kwestie MLA są na ogół przedmiotem odrębnych regulacji bilateralnych, z wyjątkową dopuszczalnością bezpośredniego wskazania Konwencji jako podstawy normatywnej wnioskowania i udzielania takiej pomocy.

na której ciążyą zarzuty lub podejrzenie o udział w procederze finansowania terroryzmu, w tym przede wszystkim zapewnienie kontroli na miejscu jej pobytu na potrzeby ewentualnego procesu karnego lub procedury ekstradycji a także konieczność poinformowania przedstawicielstwa państwa obcego, którego osoba ta jest obywatelem (art. 9 KN)

Jak wynika z powyższego zestawienia, w odniesieniu do współpracy międzynarodowej w zakresie walki ze zjawiskiem finansowania terroryzmu, obszar działań prawnokarnych jest przedmiotem dużo szerszej i bardziej restrykcyjnej regulacji, przy jednoczesnym pozostawieniu szerszego zakresu autonomii władz i organów państw co do samej decyzji o wykonywaniu poszczególnych czynności na szczeblu ponadlokalnym, jak i ich zakresu. Jest to jednak o tyle zrozumiałe, że kompetencje dotyczące szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, jako należące do sfery imperium, są tradycyjnie identyfikowane jako stanowiące, poza zagadnieniami konstytucyjno-ustrojowymi, najściślejszy przejaw emanacji suwerenności władzy publicznej i jako takie w najmniejszym stopniu poddają się ograniczeniom i uregulowaniom o charakterze bezwzględny na poziomie aktów prawa międzynarodowego. Jakkolwiek bowiem te mogą tworzyć przestrzeń do współpracy i płaszczyznę zbliżania instytucjonalnego i proceduralnego pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości, to jednak ostateczne wykonanie danej czynności lub zrzeczenie się kompetencji na rzecz właściwych organów państwa trzeciego stanowi każdorazowo wynik wyrażenia takowej woli przez państwo pierwotnie uprawnione. Znajduje to odzwierciedlenie w postanowieniach konwencyjnych, jak i odnośnych przepisach krajowych, których wspólnym mianownikiem jest zarówno wymóg bezwzględnej zgodności podejmowanych działań z regulacjami wewnętrznymi, jak i warunek, by udzielenie pomocy nie stało w sprzeczności z interesami i celami ewentualnego postępowania prowadzonego w państwie, do którego wniosek o takową jest kierowany. Reżim ten jest dużo łagodniejszy w odniesieniu do działań z obszaru administracyjno-kontrolnego, które w znacznie mniejszym stopniu mają charakter władczej formy realizacji kompetencji przez instytucje publiczne i sprowadzają się często do czynności materialno-technicznych, toteż udzielanie wzajemnego wsparcia między poszczególnymi organami państw współpracujących zdecydowanie lżej (a niekiedy w ogóle) ingeruje w zakres wykonywania przez nie ich ustawowych uprawnień i kompetencji.

3. Współpraca międzynarodowa w obszarze działań administracyjno-kontrolnych

Jak zostało już zasygnalizowane, obszar działań administracyjno-kontrolnych w odniesieniu do międzynarodowych form aktywności państwowych uczestników krajowych systemów AML/CFT obejmuje w dużej mierze sferę kompetencji miękkich, a więc nie stanowiących typowo władczej formy realizacji uprawnień władczych. Tym samym, w przeciwieństwie do działań z obszaru prawnokarnego, sfera ta jest w analizowanych aktach prawnych rangi ustawowej uregulowana dość lakonicznie i na dużym poziomie ogólności⁴³³, sprowadzając się głównie do określenia zasadniczych form i trybu wymiany informacji na potrzeby i w związku z bieżącą działalnością analityczną i nadzorczą.⁴³⁴

Schemat ten jest najlepiej widoczny w treści katarskiej Ustawy nr 20 z 2019 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, która kwestiom współpracy międzynarodowej poświęca cały odrębny rozdział 10, rozpoczynający się od kilku przepisów ujętych w sekcji 1 zatytułowanej „Regulacje ogólne”. Jeden z nich, a to art. 58 in fine wprost wskazuje, iż międzynarodowa współpraca w zakresie walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu obejmuje wzajemną pomoc prawną, ekstradycję i inne formy współpracy. To właśnie w ramach owej zbiorczej, nieokreślonej bliżej kategorii prawodawca katarski ujął m.in. mechanizmy współpracy inne niż należące do obszaru prawa karnego, które mogą służyć realizacji zadań ustawowych przez uczestników krajowego systemu AML/CFT. Stanowiące jego rozwinięcie przepisy sekcji 4 (art. 73 i 74) zawierają równie generalne klauzule, w myśl których właściwe organy krajowe mogą pozyskiwać od partnerów zagranicznych potrzebne informacje, jak również pozyskiwać je na ich rzecz w ramach swoich uprawnień realizowanych w odniesieniu do podmiotów krajowych i przekazywać je w zakresie dozwolonym przez przepisy prawa krajowego. Organy te mogą również zawierać dwu- i wielostronne porozumienia w celu zacieśniania współpracy oraz poprawy jej efektywności. Rozwinięciem tych ogólnych regulacji są przepisy Decyzji rady ministrów nr 41 z 2019 r.

⁴³³ Takiemu stanowi rzeczy sprzyja również wzmiankowana już kilkakrotnie generalna prawnokarna orientacja prawodawców arabskich państw regionu Zatoki Perskiej w odniesieniu do zjawiska finansowania terroryzmu, w wyniku czego odnośne akty prawne rangi ustawowej temu właśnie obszarowi poświęcają więcej uwagi, podczas gdy obszar działań administracyjno-kontrolnych, z racji bardziej technicznego i mniej sformalizowanego charakteru, jest częściej regulowany przepisami aktów prawnych niższej rangi.

⁴³⁴ Należy jednak także pamiętać, iż z uwagi na – co do zasady – przestępny charakter przedmiotowego proceduru, w przytłaczającej większości sytuacji, gdy zachodzić będzie potrzeba uzyskania uzupełniających informacji od partnerskiej instytucji zagranicznej, będzie to miało miejsce nie w ramach ogólnej, bieżącej działalności analitycznej, statystycznej czy nadzorczej (z czym mamy do czynienia raczej w odniesieniu do działalności podmiotów pozapaństwowych), ale w związku z czynnościami postępowania karnego, choćby nawet prowadzonymi na bardzo początkowym jego etapie. W konsekwencji większość kierowanych zapytań czy wymiany posiadanych danych będzie dokonywana na potrzeby organów ścigania, mimo iż nie zawsze bezpośrednio przez nie same, co jednak skutkować musi zastosowaniem bardziej rygorystycznego i sformalizowanego reżimu MLA w ramach współpracy prawnokarnej.

wprowadzającej przepisy wykonawcze dla Ustawy nr 20. Stanowią one do pewnego stopnia powtórzenia norm ustawowych odnośnie działania w tym zakresie na podstawie odrębnych umów i porozumień, w tym zawieranych w ramach międzynarodowych organizacji i forów wyspecjalizowanych, takich jak Grupa Egmont. Pokazuje to więc, iż przepisy powszechnie obowiązujące stanowią w tym zakresie wyłącznie ramowe regulacje ogólne, zaś szczegółowe i techniczne rozwiązania dot. przebiegu współpracy między instytucjami pozostawione są do ich samodzielnego ustanowienia w drodze stosownych porozumień i aktów wewnętrznych.⁴³⁵ Co jednak zarazem istotne, katarskie przepisy wykonawcze różnicują do pewnego stopnia zasady wymiany informacji z partnerami zagranicznymi obowiązujące Jednostkę Informacji Finansowej oraz krajowe organy nadzorcze. O ile w przypadku tej pierwszej prawodawca nie wprowadza praktycznie żadnych dodatkowych obostrzeń, wskazując wyłącznie na konieczność przestrzegania podstawowych unormowań i ograniczeń kompetencyjnych zawartych w ustawie, o tyle już organy nadzoru ograniczone są do pewnego stopnia klauzulą mówiącą wprawdzie o generalnym prawie do wymiany informacji z partnerami zagranicznymi, jednak realizowanym w sposób proporcjonalny do ich wzajemnych potrzeb. Co więcej, w przypadku organów nadzorujących działalność instytucji finansowych, mają one dodatkowy obowiązek uzyskania od wnioskujących o informację zagranicznych organów partnerskich posiadania uprzedniej zgody na wszelkie rozpowszechnianie wymienionych informacji lub na jakiegokolwiek wykorzystanie tych informacji do celów nadzorczych i nienadzorczych. W przypadkach, gdy wnioskujący organ zagraniczny ma prawny obowiązek ujawnienia lub zgłoszenia informacji, organy nadzorujące muszą być poinformowane o takim obowiązku. Zróżnicowanie to jest o tyle zrozumiałe, iż lokalna FIU, jakkolwiek niebędąca w systemie katarskim organem ścigania, przetwarza i wymienia przede wszystkim informacje bieżące o transakcjach i innych zdarzeniach gospodarczych, związane z lub mogące wskazywać na przejawy zaistnienia procederów prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, w tym zgłoszenia STR, a więc dane, które dla skutecznego wykorzystania dla zapobiegania i wykrywania sprawców rzeczonych działań wymagają nierzadko natychmiastowej wymiany pomiędzy partnerskimi instytucjami zagranicznymi, co na ogół znajdzie także następstwo w działaniach organów ścigania, sankcjonujących w drodze właściwych rozstrzygnięć formalnych użycie danych na potrzeby postępowań urzędowych (na ogół karnych). Organy nadzorcze zaś, obok udzielania informacji o brzmieniu krajowych przepisów prawnych i strukturze sektora finansowego, a także obowiązujących politykach i procedurach AML/CFT,

⁴³⁵ Przy czym nie są one bezwzględnie wymagane, zaś w przypadku ich braku dopuszczalne jest podjęcie współpracy i wymiana informacji ad hoc.

mogą także wymieniać dostępne im, a pozyskiwane w toku wykonywania czynności nadzorczych, informacje o szczegółach działalności nadzorowanych podmiotów i zawodów, w tym w zakresie ich bieżącej działalności gospodarczej i komercyjnej, co może rodzić potencjalne zagrożenia dla ich prawnie chronionych interesów w zakresie np. tajemnicy handlowej lub własności przemysłowej. Jakkolwiek zarazem ogólne przepisy ustawowe (art. 59 pkt 2) co do zasady nie pozwalają na odmowę udzielenia informacji wnioskującemu partnerskiemu organowi zagranicznemu w oparciu o uregulowania dot. obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej, o tyle opisane powyżej ograniczenie, choćby minimalnie przyczyniające się do zagwarantowania ochrony słusznym interesów pozapaństwowych uczestników systemu CFT, ocenić należy pozytywnie.

Częściowo zbliżona, zarówno w formie, jak i w treści, do regulacji katarskiej jest ta funkcjonująca na gruncie przepisów obowiązujących w Zjednoczonych Emiratach Arabskich, przy czym w przeciwieństwie do tej pierwszej, w jeszcze większym stopniu zawarta została ona w przepisach wykonawczych do Dekretu z mocą ustawy nr 20 z 2018 r. o przeciwdziałaniu przestępstwom prania pieniędzy oraz o zwalczaniu finansowania terroryzmu i organizacji nielegalnych. Ów akt rangi ustawowej zawiera jedynie jeden lakoniczny zapis art. 18 ust. 2, w myśl którego właściwe organy niezwłocznie wymieniają informacje dotyczące przestępstwa⁴³⁶ z organami zagranicznymi, odpowiadają na wnioski składane przez jakikolwiek właściwy podmiot w państwach trzecich, na podstawie obowiązujących porozumień lub zgodnie z zasadą wzajemności. Informacje te muszą być przy tym każdorazowo gromadzone z poszanowaniem prawa krajowego, jak również musi być zagwarantowana ich poufność oraz to, by były one wykorzystywane wyłącznie do celu określonego we wniosku ich udzielenie. Podobnie więc jak to ma miejsce w prawie Kataru, emiracki dekret rangi ustawowej przewiduje pewną swobodę krajowych organów uczestniczących w systemie CFT w określaniu organizacyjno-technicznych stron współpracy z partnerskimi instytucjami zagranicznymi, co znajduje także potwierdzenie w przepisie art. 50 regulacji wykonawczych, zgodnie z którym to właśnie owe organy mają bezpośrednio

⁴³⁶ Należy bowiem pamiętać, iż z uwagi na zasadniczo karnoprawną orientację emirackiej regulacji AML/CFT, proceder finansowania terroryzmu jest każdorazowo traktowany jako przestępstwo i tak też opisywany w kolejnych artykułach dekretu. Przekłada się to również na formułę regulacji, która, w przeciwieństwie do wzorca katarskiego, nie czyni wyraźniejszego rozróżnienia pomiędzy przepisami adresowanymi do organów realizujących zadania w ramach obszaru administracyjno-kontrolnego, ale zawiera uniwersalne uregulowania adresowane zbiorczo do wszystkich państwowych uczestników systemu CFT. W konsekwencji należy więc podkreślić, iż omawiane w kolejnych zdaniach konstrukcje nie są przez prawodawcę emirackiego explicite wyodrębnione jako przynależne obszarowi działań pozakarnych, ale zostały w ten sposób opisane, w oparciu o ich specyfikę funkcjonalną, na potrzeby zachowania spójności w ramach przyjętego w niniejszej pracy klucza metodologicznego.

uprawnienie do negocjowania i zawierania rzeczonych porozumień, będąc oczywiście ograniczonymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Decyzja rady ministrów nr 10 z 2019 r. wprowadzająca przepisy wykonawcze dla dekretu zawiera także zbliżony brzmieniowo do odpowiednika katarskiego przepis dot. częściowego ograniczenia swobody dysponowania informacjami przez organy nadzoru, uzależniając ją od uzyskania zgody na zadysponowanie nią w sposób inny, niż wskazany w pierwotnym wniosku o ich udzielenie, jak również statuujący konieczności poinformowania o istniejącym z mocy prawa obowiązku ujawnienia jej innym organom krajowym. Co przy tym godne odnotowania, zarówno emiracki akt rangi ustawowej, jak i przepisy wykonawcze podkreślają obowiązek realizacji wniosków zagranicznych partnerów o udzielenie informacji bez zbędnej zwłoki.⁴³⁷

W przeciwieństwie do Kataru i Zjednoczonych Emiratów Arabskich, odnośne akty prawne Kuwejtu i Arabii Saudyjskiej nie zawierają wyodrębnionych przepisów odnoszących się do międzynarodowych form współpracy państwowych uczestników krajowych systemów CFT w obszarze działań administracyjno-kontrolnych. Ogólne normy kompetencyjne w tym zakresie są w tym przypadku umieszczone w ramach przepisów regulujących zakres uprawnień poszczególnych organów i następnie rozwijane bądź to w treści konkretnych aktów wykonawczych określających strukturę i organizację ich pracy, bądź też wręcz w wewnętrznych dokumentach regulujących zasady ich działalności i realizacji poszczególnych kompetencji i uprawnień.

Specyficzną na tle pozostałych państw jest natomiast, ponownie, regulacja prawa Bahrajnu. Dekret z mocą ustawy nr 4 z 2001 r. o zakazie i zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w wyodrębnionym art. 9 poświęconym procedurom wymiany informacji dot. procedurów prania pieniędzy i finansowania terroryzmu między organami władz publicznych w Królestwie a partnerskimi instytucjami zagranicznymi, w ust. 1 statuuje generalne uprawnienie do takowej wymiany po stronie wszystkich państwowych uczestników systemu CFT, ograniczając je jednak do bliżej niezdefiniowanych „informacji o charakterze ogólnym”. Jeśli zaś chodzi o informacje szczegółowe dot. transakcji i ich uczestników, wyłącznie uprawnionym do ich udzielenia jest Narodowe Centrum Wywiadu Finansowego.⁴³⁸ Co więcej, udzielenie to jest ograniczone do również nieokreślonych precyzyjnie „uzasadnionych przypadków”. Takie brzmienie omawianej regulacji wskazuje więc na dużo

⁴³⁷ Przy czym generalny charakter owej klauzuli wespół z praktyką funkcjonowania biurokracji państw regionu sugerować powinny rezerwę i umiarkowany entuzjazm co do faktycznych możliwości – poza przypadkami oczywiście pilnymi – uzyskania wnioskowanych informacji w czasie, który w realiach zachodniej kultury urzędniczej może być uznany za rozsądny.

⁴³⁸ Będące jednostką wykonawczą, o której mowa w treści przywołanego przepisu.

dalej idącą, w porównaniu z pozostałymi państwami regionu, centralizację wymiany informacji⁴³⁹ połączoną z przyznaniem krajowej jednostce informacji finansowej, będącej zarazem organem śledczym, przynajmniej na poziomie ustawowym, pewnego stopnia swobody, czy wręcz arbitralności w odniesieniu do dzielenia się posiadanymi danymi dot. konkretnych zdarzeń gospodarczych. Oczywiście, dla dokonania pełnej i prawidłowej oceny realnych skutków takiej formuły regulacji i jej wpływu na możliwości pozyskiwania od władz Bahrajnu informacji związanych z procederem finansowania terroryzmu, należałoby zapoznać się z danymi opisującymi skuteczność i kompletność realizacji zapytań i wniosków kierowanych przez zagraniczne instytucje partnerskie, co, abstrahując od faktu, iż wykracza poza teoretycznoprawny charakter niniejszego opracowania, wymagałoby sięgnięcia do statystyk, które nawet jeśli są opracowywane w formie zwartej przez FIU Bahrajnu, to nie są dostępne w ramach otwartych źródeł. Tym niemniej sama tylko analiza odnośnego przepisu, wspólnie z zawartymi w poprzednich rozdziałach konkluzjami o specyfice regulacji CFT w tym państwie, każą przypuszczać, iż praktyka współpracy z lokalnymi państwowymi uczestnikami systemu może napotykać na wymierne trudności.⁴⁴⁰

4. Współpraca międzynarodowa w obszarze działań prawnokarnych

W przeciwieństwie do działań w zakresie współpracy międzynarodowej w obszarze administracyjno-kontrolnym, który na gruncie analizowanych ustawodawstw regulowany jest bądź bardzo oszczędnie, bądź też niemalże w ogóle, z przeniesieniem obowiązku zorganizowania trybów i narzędzi wymiany danych i innych form współpracy (zwłaszcza o charakterze działań niewładczych takich jak wymian informacji ogólnych o procedurach i standardach czy wzajemne szkolenia) na samych państwowych uczestników krajowych systemów CFT, obszar działań prawnokarnych jest objęty dużo bardziej precyzyjną i szczegółową regulacją, tak na płaszczyźnie aktów rangi ustawowej, jak i przepisów

⁴³⁹ Tego rodzaju rozwiązanie zakładające przyznanie jednemu z organów władzy publicznej, generalnej kompetencji do rozpoznawania i realizowania wniosków od podmiotów zagranicznych jest powszechniejsze w przypadku współpracy na płaszczyźnie prawnokarnej, gdzie stosowne przepisy przyznają odnośne uprawnienie jednemu z państwowych uczestników krajowego systemu CFT, bądź też odwołują się do przyjętego w ramach miejscowej regulacji karnoprosesowej modelu, w ramach którego wnioski o wykonanie czynności postępowania przyjmuje i realizuje wskazany centralny organ lub komórka (na ogół działające w strukturze lokalnego ministerstwa sprawiedliwości lub prokuratury).

⁴⁴⁰ Oczywiście podobne problemy mogą występować także w odniesieniu do pozostałych z omawianych państw, zwłaszcza uwzględniając sygnalizowane już mankamenty związane z lokalną kulturą biurokratyczną, cechującą się przywiązaniem do formalizmu i długotrwałością procedur urzędowych. W takich przypadkach będzie to jednak rezultatem praktyki stosowania prawa, nie zaś jego fundamentalnych niedoskonałości na poziomie samego tekstu regulacji, a tak właśnie należy odbierać – z perspektywy hipotezy badawczej dot. spójności i kompatybilności rozwiązań krajowych – omawiane przepisy obowiązujące w Bahrajnie.

wykonawczych. Jest to wszak o tyle zrozumiałe, iż, jak było już sygnalizowane, sfera wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych jest płaszczyzną realizacji jednej z najbardziej elementarnych kompetencji władczych państwa, stanowiąc wyraz jego suwerenności i niezależności w relacjach międzynarodowych. Dlatego też każdy przejaw realizowania na terytorium danego państwa przez władze państwa trzeciego działań należących do szeroko rozumianego postępowania karnego pozostawać musi we wiedzy i pod nadzorem właściwych organów miejscowych, w szczególności zaś gdy czynności te dotyczą lub angażują obywateli państwa wykonania czynności.

Należy zarazem podkreślić, iż omawiane w niniejszym podrozdziale formy realizacji kompetencji urzędowych w drodze mechanizmów współpracy międzynarodowej przez organy władzy publicznej nie są charakterystyczne dla działalności związanej ze zwalczaniem zjawiska finansowania terroryzmu, ale występują także w innych postępowaniach karnych, w toku których zachodzi konieczność pozyskania lub przeprowadzenia dowodu lub też doprowadzenia do zatrzymania osoby podejrzewanej o popełnienia przestępstwa na terytorium państwa innego niż to, gdzie toczy się proces. Dlatego też opisywane tu instytucje mające w swej podstawowej formie charakter uniwersalny są, co do zasady, regulowane właściwymi aktami krajowego prawa karnego procesowego, uzupełnianymi następnie stosownymi regulacjami wykonawczymi oraz umowami i porozumieniami międzynarodowymi, umożliwiającymi konkretyzację i realizację ich w odniesieniu do występującej na gruncie danego postępowania bi- lub multilateralnej konfiguracji zaangażowanych w jego bieg organów krajowych. Nie można jednak zapominać, że przestępstwo finansowania terroryzmu (podobnie jak powiązane z nim pranie pieniędzy), z uwagi na swój nierzadko transgraniczny i międzynarodowy charakter oraz dynamikę, wymaga odmiennego niż w przypadku większości typowych przestępstw kryminalnych⁴⁴¹ podejścia metodologicznego w toku pracy operacyjnej i śledczej, gdyż obok klasycznych metod kryminalistycznych wiąże się z prowadzeniem równoległych, szerokoskalowych działań analitycznych, w tym realizowanych w ramach równoległego śledztwa finansowego, dla których zaś niezbędne jest zgromadzenie i przetworzenie pokaźnego korpusu danych, na ogół w postaci cyfrowej, pozyskiwanych i archiwi-

⁴⁴¹ Jest to kategoria nieznana wprost regulacjom kodeksowym i występująca na ogół w publikacjach i opracowaniach statystycznych służb ochrony porządku publicznego dla wyróżnienia (skądinąd otwartego i nieenumeratywnego) typów czynów zabronionych klasycznie kojarzonych z działalnością przestępczą i obejmujących na ogół czyny przeciwko życiu i zdrowiu, przestępstwa natury seksualnej, przestępstwa przeciwko mieniu, w tym zwłaszcza związane z użyciem przemocy czy też przestępstwa związane z nielegalnym posiadaniem i dystrybucją rzeczy, którymi obrót jest zabroniony (głównie narkotykami). W tym ujęciu wyróżnienie kategorii przestępstw kryminalnych służy rodzajowemu oddzieleniu ich od równie szerokiej i nieostrej grupy przestępstw gospodarczych.

zowanych przez uczestników krajowych systemów CFT, tak państwowych, jak i pozapaństwowych, zlokalizowanych niekiedy w różnych jurysdykcjach na całym świecie. Zarówno więc owa konieczność koordynacji pozyskiwania i strukturyzacji żądanych danych pochodzących z licznych źródeł, ale także z drugiej strony potrzeba czuwania nad proporcjonalnością i legalnością ich żądania przez obce organy ścigania sprawia, iż problematyka współpracy międzynarodowej w sprawach karnych w obszarze AML/CFT uzupełniana jest w ustawodawstwach krajowych o szczegółowe regulacje sektorowe, dopełniające, a niekiedy także modyfikujące obowiązujące w tym zakresie zasadnicze reguły postępowania określone w lokalnych ustawach karnych proceduralnych. Dotyczy to w szczególności dwóch podstawowych zagadnień związanych ze współpracą międzynarodową w sprawach karnych, a to wzajemnej pomocy prawnej oraz kwestii ekstradycji. Dlatego też w kolejnych akapitach nacisk położy zostanie właśnie na te dwa zagadnienia, przy czym przedmiotem analizy i porównania będą w zdecydowanej mierze przepisy szczegółowe zawarte w badanych aktach prawnych poświęconych walce z finansowaniem terroryzmu, nie zaś ogół przedmiotowych regulacji obowiązujących w krajowych porządkach prawnych. Jest to podyktowane zasadniczym przedmiotem i problematyką badawczą niniejszej pracy, która koncentrować się ma na podobieństwach i różnicach pomiędzy tymi właśnie sektorowymi regulacjami prawnymi w arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej, toteż dokładne analizowanie ustaw karnych procesowych i innych aktów prawnych regulujących kwestie MLA i ekstradycji na poziomie podstawowym, oprócz znacznego przyrostu objętości opracowania, nie przyczyniałoby się w istocie do realizacji jego celu naukowego. Zarazem tam, gdzie będzie to niezbędne, stosowne odniesienia do przepisów innych aktów prawnych, w tym zwłaszcza zasadniczych regulacji proceduralnych, będą czynione w formie dodatkowych przypisów.

4.1. Wzajemna pomoc prawna w sprawach karnych związanych z finansowaniem terroryzmu

Wzajemna pomoc prawna (ang. *mutal legal assistance*, MLA, ar. *al-musā'ada al-qānūniyya al-mutabādila*) jest podstawową w praktyce stosunków międzynarodowych formą współpracy między państwami w celu gromadzenia i wymiany informacji na potrzeby postępowań karnych. Może ona sprowadzać się wyłącznie do udzielenia informacji posiadanych przez organy ścigania lub szerzej, organy władz publicznych państwa trzeciego, lub też polegać na zgromadzeniu, zabezpieczeniu i przekazaniu przez właściwe organy państwa trzeciego dowodów znajdujących się na jego terytorium, jak również na wykonaniu przez nie innych czynności postępowania, np. przesłuchania osobowego źródła dowodowego lub

realizacji środków przymusu, co swoją drogą jest szczególnie istotne w kontekście postępowań karnych, których przedmiotem jest proceder finansowania terroryzmu, gdyż jednym z ich zasadniczych celów jest przecież zabezpieczenie użytych składników majątkowych, co z oczywistych przyczyn może wymagać asysty zagranicznych organów państwowych.

Generalną zasadną wykonywania MLA, standardowo przyjętą w ustawodawstwach karnych procesowych współczesnych państw, jest jej ogólne dopuszczenie, z zastrzeżeniem jednak konieczności istnienia w tym zakresie dodatkowej podstawy prawnej regulującej zakres i formy jej realizacji pomiędzy poszczególnymi państwami, co na ogół przybiera formę bilateralnej umowy międzynarodowej. Niektóre wielostronne porozumienia konwencyjne mogą natomiast przewidywać, iż w przypadku braku stosownej umowy pomiędzy konkretnymi ich stronami, stanowić będą one samodzielną podstawę normatywną dla realizacji takiej pomocy prawnej (w kontekście badanych państw zapis taki znalazł się m.in. w Arabskiej Konwencji o Zwalczaniu Prania Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu z dnia 21 grudnia 2010 roku). Widoczny jest więc tu pierwszy z fundamentalnych aspektów owej formy współpracy międzynarodowej – udzielanie pomocy prawnej władzom państwa trzeciego oparte jest na zasadzie wzajemności (ar. *mabda`u-l-mu`āmala bi-l-miṭl*).⁴⁴² Co zarazem istotne, udzielenie pomocy prawnej nie może naruszać przepisów państwa wykonującego, tak w odniesieniu do samego wykonania czynności wnioskowanej, jak i sposobu jej realizacji. Obie te fundamentalne zasady są obecne w porządkach prawnych wszystkich opisywanych państw. Jeśli zaś chodzi o uszczegółowienie i rozwinięcie regulacji dot. MLA w kontekście spraw dotyczących procederu finansowania terroryzmu, dostrzec można wyraźne odmienności pomiędzy poszczególnymi państwami, przy czym dotyczą one nie tyle jakościowych, co ilościowych różnic pomiędzy przepisami zawartymi w treściach aktów prawnych rangi ustawowej poświęconych problematyce AML/CFT, jak i towarzyszących im aktów wykonawczych.

Najwięcej przepisów poświęconych wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych zawiera katarska Ustawa nr 20 z 2019 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Zgodnie z brzmieniem jej art. 63, krajowe sądy i prokuratorzy mogą w zakresie swojej działalności kierować wnioski do właściwych podmiotów w państwach trzecich.

⁴⁴² Nie oznacza to, iż w przypadku braku umowy bilateralnej lub wspólnego uczestnictwa w umowie wielostronnej, brak jest definitywnie możliwości realizacji pomocy prawnej pomiędzy takimi państwami. Zasada wzajemności może bowiem mieć w szczególnych przypadkach zastosowanie ad hoc i opierać się o wyrażoną we właściwej formie urzędowej gwarancji tożsamości traktowania. W kontekście walki ze zjawiskiem finansowania terroryzmu, zwłaszcza w opisywanym regionie ryzyko konieczności sięgnięcia po tego rodzaju ekstraordynaryjne środki w praktyce nie występuje, a to z uwagi na szerokie uregulowanie kwestii AML/CFT na płaszczyźnie bi- i multilateralnych aktów prawa międzynarodowego.

Natomiast organem centralnym odpowiedzialnym za realizację zagranicznych wniosków MLA jest w Katarze prokurator generalny. Zasadą jest przy tym przekazywanie wniosków urzędową drogą dyplomatyczną. Od trybu tego można jednak odstąpić i zwrócić się bezpośrednio do prokuratora generalnego, jeśli w ocenie państwa zlecającego zachodzi konieczność podjęcia pilnych czynności, zaś zachowanie drogi dyplomatycznej mogłoby grozić niemożliwością dokonania wnioskowanej czynności. Przywołana ustawa w art. 64 wskazuje przy tym wymogi formalne wniosku o pomoc prawną, który każdorazowo musi identyfikować instytucję kierującą, zawierać opis stanu faktycznego sprawy i przytoczenie brzmienia właściwych przepisów prawnych państwa wnioskującego, a także dokładny opis i zakres czynności, które mają być wykonane, jak również możliwie szerokie i dokładne dane pozwalające określić tożsamość i lokalizację osoby lub przedmiotu, którego dotyczy wniosek.⁴⁴³ Niedopełnienie tych wymagań skutkować może odmową realizacji wniosku. Taka decyzja może również zapaść, jeśli w ocenie prokuratora generalnego wykonanie wnioskowanej czynności mogłoby skutkować powstaniem zagrożenia dla bezpieczeństwa, suwerenności, porządku publicznego i fundamentalnych interesów państwa, ale także wówczas, gdy czyn stanowiący jego przedmiot uległ przedawnieniu lub został już prawomocnie osądzony przez sąd katarski, jak i gdy skierowanie wniosku odnośnie konkretnej osoby było motywowane względami rasowymi, religijnymi, narodowymi lub politycznymi, ew. gdy rozstrzygnięcie, którego dotyczy wniosek zostało wydane w warunkach niegwarantujących należytej ochrony prawnej podejrzanego o popełnienie przestępstwa (art. 65). W przypadku przyjęcia wniosku do realizacji, ustawa obowiązuje prokuratora generalnego do wykonania wnioskowanych czynności w granicach przyznanych mu prawem uprawnień i kompetencji, w formie żądanej przez państwo wysyłające (acz w granicach dopuszczalnych przez przepisy miejscowej ustawy karnej procesowej i innych norm szczegółowych), w rozsądnym czasie i bez uwzględniania zakresu zagrożenia karą (art. 66 ust. 1 i art. 67).⁴⁴⁴ Co przy tym ciekawe, zgodnie z art. 66 ust. 2, warunek podwójnej

⁴⁴³ Co ciekawe, uwzględniając systematykę katarskich aktów normatywnych, należałoby spodziewać się, iż przepis takiej treści będzie umieszczony raczej w akcie prawnym rangi wykonawczej niż ustawowej (dla przykładu w katarskim kodeksie postępowania karnego w ogóle brak jest jakichkolwiek precyzyjnych regulacji poza ogólnym przepisem art. 407, zawierającego lakoniczne stwierdzenie, zgodnie z którym krajowe organy wymiaru sprawiedliwości, działając na podstawie i w granicach prawa, współpracują w toku postępowania ze swoimi zagranicznymi odpowiednikami). Przyjęta w ustawie AML/CFT konwencja sugerować więc może szczególną rangę i doniosłość omawianej regulacji, jaką krajowy prawodawca przydaje jej umieszczając ją pośród najważniejszych przepisów sektorowej ustawy, nie zaś w Decyzji rady ministrów nr 41 z 2019 r. zawierającej przepisy wykonawcze do tejże.

⁴⁴⁴ Chodzi tu o uniemożliwienie arbitralnego odstąpienia od wykonania wnioskowanej czynności wobec stwierdzenia – na podstawie kryterium wysokości grożącej kary – błahości przestępstwa stanowiącego przedmiot postępowania, co nawiasem mówiąc, w oparciu o doświadczenie zawodowe autora wynikające z pracy w strukturach prokuratury, nie jest zjawiskiem rzadkim w ramach praktyki realizacji wniosków o pomoc prawną przez organy ścigania poszczególnych państw, z najbardziej jaskrawym przykładem USA,

karalności czynu stanowiącego przedmiot postępowania, w ramach którego skierowano wniosek o pomoc prawną, jest wymagany jedynie wówczas, gdy dotyczy on czynności niemających charakteru przymusu.⁴⁴⁵ Dodatkowe wymogi obowiązują także w odniesieniu do wniosków dotyczących środków tymczasowych i konfiskaty mienia. Niezależnie bowiem od tego, czy wniosek obejmuje żądanie wydania stosownego rozstrzygnięcia, czy też realizacji decyzji uprzednio zapadłej w państwie kierującym⁴⁴⁶, właściwym organem do realizacji go jest miejscowy sąd, który każdorazowo wydaje, w trybie krajowych przepisów postępowania, stosowne rozstrzygnięcie o zajęciu lub zabezpieczeniu mienia (art. 68 ust. 1 i 2). Technicznych czynności związanych z zadysponowaniem lub przekazaniem zabezpieczonego mienia dokonuje jednak powołana w tym celu komórka organizacyjna funkcjonująca w biurze prokuratora generalnego.⁴⁴⁷

Podobne, choć nieco mniej rozbudowane są regulacje dotyczące wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych obowiązujące na gruncie przepisów AML/CFT w Zjednoczonych Emiratach Arabskich, przy czym, w przeciwieństwie do prawa katarskiego, gdzie w zasadzie w całości są one zawarte w akcie rangi ustawowej, w państwie tym analogiczny akt, tj. Dekret z mocą ustawy nr 20 z 2018 r. o przeciwdziałaniu przestępstwom prania pieniędzy oraz o zwalczaniu finansowania terroryzmu i organizacji nielegalnych zawiera jedynie zdawkowe regulacje ogólne, podczas gdy zbliżone treściowo do katarskich przepisy szczegółowe umieszczone zostały pośród zapisów Decyzji rady ministrów nr 10 z 2019 r. wprowadzającej przepisy wykonawcze dla Dekretu. I tak na mocy art. 18 ust. 1 Dekretu właściwy emiracki organ sądowy⁴⁴⁸, na wniosek organu sądowego innego państwa, skierowany w oparciu o przepisy umowy między tym państwem a ZEA lub na mocy zasady wzajemności, udziela pomocy prawnej w toku śledztw, postępowań sądowych i innych czynności podejmowanych

gdzie Departament Sprawiedliwości w oficjalnych dokumentach zastrzega sobie prawo do pozostawienia kierowanego tam wniosku bez nadania biegu, jeśli czyn, którego dotyczy nie jest zagrożony odpowiednio surową sankcją karną w państwie wysyłającym.

⁴⁴⁵ Przy czym nawet w przypadku takich środków mogą być one wykonane pomimo braku stwierdzenia podwójnej karalności, jeśli osoba, której dotyczą, wyrazi na to zgodę – art. 66 ust. 3.

⁴⁴⁶ Wówczas wniosek musi zawierać odpis tej decyzji ze wskazaniem jej prawomocności.

⁴⁴⁷ Biuro Zajęć i Konfiskat, bo tak brzmi jej nazwa, jest zarazem odpowiedzialne za organizowanie czynności dystrybucji zajętego lub odzyskanego mienia pochodzącego z lub związanego z procederem finansowania terroryzmu, jeśli po przeprowadzeniu postępowania karnego prokurator katarski dojdzie do wniosku, że na podstawie obowiązujących umów i innych porozumień międzynarodowych, mienie to winno być częściowo przekazane państwu trzeciemu – art. 67 Decyzji rady ministrów nr 41 z 2019 r. wprowadzającej przepisy wykonawcze dla Ustawy nr 20 z roku 2019 o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

⁴⁴⁸ Dosłownie mówi się tu o „władzy sądowniczej”, przy czym termin ten w kontekście struktury władz publicznych w ZEA nie powinien być ograniczony wyłącznie do sądów, ale należy pod nim rozumieć także prokuraturę, która, zarówno na poziomie federalnym, jak i w poszczególnych emiratach, wchodzi w skład struktur sądownictwa sensu largo i jest z nim organizacyjnie powiązana pod nadzorem właściwych ministerstw sprawiedliwości.

w związku z popełnieniem przestępstwa, w tym może wydawać, na podstawie stosownych przepisów krajowych, rozstrzygnięcia mające na celu ujawnienie, zajęcie i konfiskatę składników majątkowych związanych z procederem finansowania terroryzmu, pozyskanie dokumentacji będącej w posiadaniu instytucji finansowych, DNFBPs i NGOs, dokonywanie przeszukań, odbieranie depozycji i gromadzenie dowodów w tym przy wykorzystaniu niejawnych działań operacyjno-rozpoznawczych.⁴⁴⁹ Pomoc może także polegać na dokonaniu wydania lub zwrotu przedmiotów mających związek z przestępstwem finansowania terroryzmu.⁴⁵⁰ Regulacja ta została, pomimo nieco odmiennej redakcji, powtórzona praktycznie całkowicie⁴⁵¹ w treści art. 57 Decyzji rady ministrów nr 10 z 2019 r. wprowadzającej przepisy wykonawcze dla Dekretu. Tego rodzaju superfluum legislacyjne, niewnoszące żadnej nowej treści normatywnej i nierealizujące w istocie delegacji ustawowej zawartej w przepisie art. 19 ust. 3 Dekretu⁴⁵² ocenić więc należy negatywnie. Co więc odróżnia omawiane przepisy w ZEA od ich odpowiedników w Katarze, to bezwzględny wymóg podwójnej karalności, niezależnie od charakteru czynności, które mają być realizowane przez lokalne organy w drodze pomocy prawnej. Również bardziej restrykcyjne jest prawo emirackie jeśli chodzi o wykonywanie orzeczeń sądów państwa wzywającego w przedmiocie konfiskaty funduszy i innych składników majątkowych związanych z finansowaniem terroryzmu. W przypadku tych czynności konieczne jest uprzednie zawarcie stosownej umowy międzynarodowej, a więc wyłączona jest możliwość realizacji takiego orzeczenia w trybie doraźnym, z powołaniem jedynie na zasadę wzajemności. Co więcej, wniosek taki nie może zostać również zrealizowany w przypadku stwierdzenia sprzeczności orzeczenia które ma zostać wykonane z rozstrzygnięciem wydanym wcześniej przez sąd w ZEA lub też gdy w odniesieniu do danego składnika majątkowego nie toczy się w tym państwie równoległe postępowanie (art. 58-59

⁴⁴⁹ W treści przywołanego przepisu wymienione są m.in. takie środki jak przechwytywanie komunikacji i danych elektronicznych, przesyłka niejawnie nadzorowana czy działalność pod przykryciem.

⁴⁵⁰ We fragmencie tym mowa jest także o wydawaniu osób, a więc ekstradycji, która nie ma więc odrębnego statusu, ale traktowana jest przez prawodawcę emirackiego jako jedna z form międzynarodowej współpracy w sprawach karnych. Mając jednak na uwadze szczególny charakter prawny tej procedury, jak i przyjętą konwencję redakcyjną, problematyka ta zostanie przedstawiona w ramach kolejnego podrozdziału.

⁴⁵¹ Jedynym dodatkiem jest wyłącznie klauzula mówiąca o tym, iż śmierć lub niewykrucie sprawcy nie stoi na przeszkodzie wdrożenia środków zmierzających do zabezpieczenia i przejęcia składników majątkowych.

⁴⁵² Zgodnie z jego treścią zasady i procedury regulujące współpracę międzynarodową zawarte są w rozporządzeniu wykonawczym do Dekretu. Jest to przepis ogólny, odnoszący się zarówno do działań z obszaru współpracy międzynarodowej w sferze kompetencji administracyjno-kontrolnych, jak i prawnokarnych, przy czym o ile w odniesieniu do tych pierwszych delegacja ta jest w istocie realizowana poprzez zawarcie w treści przepisów wykonawczych faktycznego rozszerzenia i doprecyzowania normatywnego, o tyle nie można tego samego powiedzieć o przywołanych przepisach wykonawczych dot. stosowania procedur MLA w sprawach karnych. Nie sposób oczywiście w tym miejscu rozstrzygnąć jakie są przyczyny takiego stanu rzeczy, choć należy zauważyć, iż omawiany przepis jest w swej istocie zbędny, gdyż nie wprowadza żadnych rozwiązań szczegółowych odmiennych od tych stosowanych na podstawie ogólnych państwowych regulacji karnoprosesowych.

Decyzji rady ministrów nr 10 z 2019 r.).

W porównaniu z regulacjami katarskimi i emirackimi, saudyjskie Prawo o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania z dnia 1 listopada 2017 r. szczerzej jedynie odnosi się do problematyki wzajemnej pomocy prawej. Zgodnie z art. 72 tegoż aktu, właściwe organy mogą wymieniać informacje i wykonywać czynności procesowe na rzecz zagranicznych odpowiedników w celu zapewnienia pomocy w toku prowadzonego postępowania lub procedury kontrolowanej dostawy. Pomoc taka może być świadczona na rzecz organów państw, które są związane z Królestwem stosownymi umowami międzynarodowymi lub na zasadzie wzajemności, przy czym odbywać się to musi zawsze zgodnie z krajowymi procedurami ustawowymi i bez uszczerbku dla suwerenności lub przepisów związanych z poufnością informacji. Wspomniane w treści przepisu właściwe organy to prokuratura oraz Zarząd Bezpieczeństwa Państwa, a to w myśl art. 21 ust. 1 Decyzji rady ministrów nr 228 z dnia 8 października 2019 r. zawierającej przepisy wykonawcze dla ww. aktu rangi ustawowej. Co natomiast warte odnotowania, w Arabii Saudyjskiej istnieje centralna, wyspecjalizowana komórka zajmująca się całością obrotu prawnego z zagranicą, a to Stały Komitet do Spraw Wniosków o Pomoc Prawną⁴⁵³, który przetwarza wnioski przychodzące i wychodzące oraz nadaje im stosowny bieg, kierując następnie do realizacji przez właściwe krajowe organy i instytucje. Należy jednak zarazem zauważyć, iż przywołana saudyjska ustawa CFT i towarzyszące jej przepisy wykonawcze zawierają nieporównywalnie mniej przepisów dotyczących problematyki międzynarodowej współpracy w sprawach karnych niż bliźniacze regulacje poświęcone kwestii walki ze zjawiskiem prania pieniędzy, które obszernie i względnie szczegółowo opisują zakres możliwych do wykonania w tej drodze czynności oraz związane z tym kwestie proceduralne. Jest to zabieg nie do końca zrozumiały, gdyż oba zjawiska, jakkolwiek do pewnego stopnia odmienne rodzajowo, pozostają często ze sobą w ścisłym związku, jak również ich specyfika powoduje, że prowadząc sprawy karne w obu przypadkach stosuje się zbliżoną metodologię działań, sięgając po tożsame środki i źródła dowodowe. Zarazem przywoływany kilkakrotnie w niniejszym opracowaniu przepis art. 92 saudyjskiej ustawy CFT zakładający odpowiednie stosowanie przepisów ustawy AML jedynie w odniesieniu do instytucji finansowych, DNFBPs i NGOs, nie znajduje więc zastosowania do organów ścigania w ramach ich działalności w toku wykonywania pomocy prawnej dla partnerów zagranicznych. Taki stan rzeczy można tłumaczyć z jednej strony brakiem istotnych

⁴⁵³ Co nietypowe, ciało to działa w ramach Głównego Zarządu do Spraw Prawnych i Współpracy Międzynarodowej saudyjskiego ministerstwa spraw wewnętrznych, nie zaś, jak można by się spodziewać, ministerstwa sprawiedliwości.

odrębności w przywołanych przepisach Prawa o zwalczaniu prania pieniędzy względem ogólnych norm prawa karnego procesowego dotyczących trybu realizacji MLA przez saudyjski wymiar sprawiedliwości. Wówczas to w przypadku tego aktu można by mówić o zbędnej duplikacji przepisów, podczas gdy Prawo o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania zasadnie poprzestaje na zawartym w art. 93 poleceniu właściwego stosowania unormowań kodeksu postępowania karnego. Alternatywne wytłumaczenie zakłada natomiast świadome działanie prawodawcy saudyjskiego, który miałby tym samym odnośną kwestię pozostawić do odrębnego uregulowania, być może w akcie wykonawczym innej rangi, niepublikowanym w oficjalnych repozytoriach. Jakkolwiek przy tym wpisywałoby się to do pewnego stopnia we wzmiankowaną już specyficzną kulturę urzędowania saudyjskich organów bezpieczeństwa publicznego, o tyle nie miałoby większego sensu przy pozostawieniu analogicznych regulacji w sferze AML w treści norm ustawowych i publicznie dostępnych przepisów wykonawczych. Nie podejmując się w tym miejscu jednak próby udzielenia ostatecznej odpowiedzi na pytanie o przyczyny takiego stanu rzeczy, poprzestać więc należy wyłącznie na stwierdzeniu, iż ma on charakter nieścisły i rodzić może wątpliwości co do należytej staranności prawodawcy saudyjskiego w przedmiocie zapewnienia wewnętrznej koherencji sektorowych uregulowań normatywnych.

Podobny do saudyjskiego kształt regulacji dotyczącej świadczenia pomocy prawnej w sprawach karnych odnaleźć można w prawie Bahrajnu. Zagadnieniu temu poświęcony jest art. 8 Dekretu z mocą ustawy nr 4 z 2001 r. o zakazie i zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Centralną instytucją odpowiedzialną za realizację zagranicznych wniosków o pomoc prawną jest na jego podstawie Narodowe Centrum Wywiadu Finansowego. Co jednak istotne, ponieważ organ ten, jakkolwiek łączy w sobie funkcje jednostki informacji finansowej i organu ścigania, nie ma samodzielnych kompetencji śledczych, może we własnym zakresie zrealizować wniosek praktycznie wyłącznie poprzez udzielenie posiadanych informacji dotyczących podejrzanych transakcji oraz osób fizycznych lub prawnych w nie zaangażowanych (ust. 1). W przypadku jednak gdy wniosek o pomoc prawną wiąże się z koniecznością dokonania przeszukania pomieszczeń lub osób, zatrzymania rzeczy, a także zajęcia dokumentu lub jakiegokolwiek innego dowodu służącego do zidentyfikowania, zlokalizowania lub określenia charakteru składników majątkowych lub czynności związanych z przeniesieniem ich własności i posiadania, jak również uzyskania danych o transakcjach, konieczne jest zwrócenie się o wydanie stosownego rozstrzygnięcia przez prokuratora (ust. 2). Co jednak ciekawe, tryb ten ma zastosowanie wyłącznie wówczas gdy przedmioty nim objęte zostaną wykorzystane wyłącznie na potrzeby czynności realizowanych na terytorium

Królestwa. W przypadku zaś gdy wniosek zagraniczny obejmuje żądanie przekazania fizycznie zabezpieczonych rzeczy lub dokumentów, musi on być skierowany przez sąd, zaś samo zajęcie jego przedmiotu poprzedzone wydaniem stosownego rozstrzygnięcia przez sąd w Bahrajnie (ust. 3). Co również ciekawe, ten sam tryb znajduje zastosowanie w odniesieniu do wniosków zawierających żądanie „oddania się przez osobę przebywającą na terytorium Królestwa do dyspozycji państwa wzywającego”. W tym nieco enigmatycznym stwierdzeniu chodzi jednak nie o ekstradycję, ale o wezwanie do stawiennictwa, w domyśle w celu złożenia depozycji. Potwierdzeniem takiej wykładni jest przepis zawarty w ust. 4 omawianego artykułu, który zakłada, iż przesłuchanie takiej osoby prowadzi prokurator, zaś Narodowe Centrum Wywiadu Finansowego przekazuje następnie do państwa wzywającego protokół z tej czynności.⁴⁵⁴ Przytoczony przepis w ust. 6 zawiera jeszcze także podobną do katarskiej regulację uprawniającą ministra sprawiedliwości do zadysponowania zajęтым w toku krajowego postępowania karnego mieniem poprzez wydanie go w całości lub w części do państwa trzeciego. Natomiast w dodanym w nowelizacji z 2020 roku ust. 7 mowa jest ogólnie o możliwości powoływania wspólnych zespołów śledczych do prowadzenia spraw dotyczących m.in. przestępstw finansowania terroryzmu, która to regulacja, jest wyjątkiem na tle porównywanych aktów prawnych w badanych państwach.

W porównaniu z opisanymi regulacjami, najmniej miejsca kwestiom pomocy prawnej w sprawach karnych poświęca kuwejcka Ustawa nr 106 z 2013 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, która w art. 23 czyni prokuraturę organem odpowiedzialnym za realizację odnośnych wniosków kierowanych przez właściwe organy państw trzecich, zgodnie z zasadami ustalonymi na mocy dwustronnych lub wielostronnych umów ratyfikowanych przez Państwo Kuwejt lub w oparciu o zasadę wzajemności. Brak jakichkolwiek dalszych przepisów w tej materii każe uznać, iż w kraju tym do realizacji MLA w sprawach karnych znajdują zastosowanie wyłącznie ogólne przepisy procedury karnej.

4.2. Ekstradycja w sprawach karnych związanych z finansowaniem terroryzmu

Ekstradycja (ar. *taslīm al-muğrim*) to szczególna rodzajowo procedura należąca do domeny międzynarodowej współpracy w sprawach karnych, która polega na wydaniu przez państwo władzom innego państwa osoby przebywającej na terytorium państwa wydającego, dokonywanym w sytuacji, gdy osoba ta podejrzana jest o popełnienie na terytorium państwa

⁴⁵⁴ Ciekawym jest natomiast fakt, iż dla skierowania analogicznego wniosku do państwa trzeciego o pozyskanie depozycji lub przekazania rzeczy Narodowe Centrum Wywiadu Finansowego musi zwrócić się o wydanie stosownego nakazu nie do sądu, ale do prokuratora (ust. 5).

zwracającego się z wnioskiem o ekstradycję przestępstwa lub w celu odbycia kary orzeczonej za przestępstwo. Od innych czynności wykonywanych w ramach wzajemnej pomocy prawnej procedurę ekstradycyjną odróżnia jej szczególnie sformalizowany charakter. Dopuszczalność procedury ekstradycyjnej regulowana jest co do zasady przez zawierane przez państwa umowy międzynarodowe, zaś jej realizowanie wymaga stosowania zasady wzajemności. Podstawę ekstradycji stanowić może tylko czyn zagrożony karą w obu państwach. Na ogół przyjętą w praktyce stosunków międzynarodowych zasadą jest też generalny zakaz wydawania własnych obywateli.

Powyższy schemat zaobserwować można także w systemach prawnych arabskich państw regionu Zatoki Perskiej, choć wymaga podkreślenia, iż jest on odmiennie realizowany pod kątem techniki legislacyjnej w poszczególnych jurysdykcjach. Wszystkie państwa są stronami Konwencji z Rijadu z 1983 roku o współpracy sądowej (konwencja rijańska). Dokument ten został podpisany na forum Ligi Państw Arabskich i stanowi generalne ramy dla współpracy rządów i organów wymiaru sprawiedliwości w krajach członkowskich tej organizacji.⁴⁵⁵ Problematyce ekstradycji sprawców przestępstw w wymiarze regionalnym poświęcona jest także zawarta w listopadzie 2010 roku podczas szczytu RWPZ w Kuwejcie umowa dot. bezpieczeństwa. Niezależnie od powyższego państwa zawierają także osobne bilateralne umowy dot. współpracy sądowej, w tym ekstradycji z władzami państw trzecich. Dodatkowo kwestie ekstradycyjne mogą być uzupełniająco regulowane przez przepisy prawa krajowego, stanowiące implementację do porządku wewnętrznego ogólnych zasad konwencyjnych, przy uwzględnieniu lokalnych standardów konstytucyjnych. Z sytuacją taką mamy do czynienia w przypadku Kataru i Bahrajnu, gdzie oprócz zawierania bi- i multilateralnych umów międzynarodowych dot. ekstradycji, problematyka ta jest na gruncie prawa krajowego regulowana w lokalnych kodeksach postępowania karnego. Natomiast w przypadku ZEA kwestia ta objęta została osobnym aktem rangi ustawowej.⁴⁵⁶

Z uwagi na charakter procedury ekstradycyjnej w tym jej zasadnicze uregulowanie w aktach prawa międzynarodowego, krajowa legislacja sektorowa na ogół nie poświęca owej problematyce szczególnego miejsca, odsyłając jedynie do regulacji ogólnych. Tak jest w przypadku przepisów CFT w Kuwejcie, ZEA i Bahrajnie, które w aktach rangi ustawowej

⁴⁵⁵ Jego postanowienia dotyczą nie tylko ekstradycji, ale całego spektrum form międzynarodowej współpracy w postępowaniach sądowych sensu largo, a więc także m.in. w odniesieniu do mechanizmów MLA w sprawach karnych. Ekstradycji w konwencji poświęcono jednak cały odrębny rozdział, co sprawia, iż jest ona jednym z głównych przedmiotów regulacji, zaś sam akt – faktyczną regionalną bazą prawodawczą dla wykonywania tej procedury pomiędzy państwami-stronami.

⁴⁵⁶ Ustawa nr 39 z roku 2006 o ekstradycji.

wskazują wyłącznie pobieżnie, iż ekstradycja sprawców przestępstw związanych z procederem finansowania terroryzmu jest regulowana postanowieniami prawa międzynarodowego i właściwymi normami prawa krajowego. Nieco bardziej rozbudowana jest w tym zakresie regulacja saudyjska. Art. 73 Prawa o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania mówi bowiem wprawdzie, iż sprawca stypizowanych w tym akcie czynów może zostać wydany władzom innego państwa zgodnie z właściwymi przepisami umownymi, dodając jednak, iż w razie odmowy, winien on być na podstawie dostarczonych dowodów osądzony przez właściwy sąd w Królestwie. Przepis ten, w nieco zmienionej formie został powtórzony w treści przepisów wykonawczych do przywołanej ustawy, które w przypadku odmowy wydania podejrzanego statuują obowiązek przekazania sprawy do prokuratury celem przeprowadzenia czynności postępowania karnego. Analogiczne rozwiązania odnaleźć można także na gruncie prawa katarskiego, a to art. 71 Ustawy nr 20 z 2019 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Oprócz niego przywołany akt zawiera także kilka innych jednostek redakcyjnych poświęconych problematyce ekstradycji, które jednak nie zawierają w swej treści oryginalnej zawartości normatywnej, a jedynie stanowią powtórzenie ogólnych zasad dotyczących odnośnej procedury wynikających ze standardów międzynarodowych, o których była mowa powyżej, z jednym wszak, istotnym wyjątkiem. Otóż zgodnie z art. 70 ust 1 katarskiej ustawy AML/CFT, przestępstwo finansowania terroryzmu (ale również i prania pieniędzy) na potrzeby procedury ekstradycyjnej nie może być traktowane jako mające charakter polityczny lub będące motywowane takimi względami. Jest to o tyle istotne, że zarówno Arabska Konwencja o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu jak i konwencja rijadzka przewidują wśród podstaw do odmowy realizacji wniosku o wydanie konstatację, iż ściganie podejrzanego, którego wniosek ten dotyczy ma podłoże polityczne. Tego rodzaju generalna klauzula rodzi więc potencjał do nadużyć po stronie państw, które niechętnie przekazaniu konkretnej osoby, w oparciu o różną motywację, pozostawiają swoisty potencjalny wytrych do wydania decyzji odmownej właśnie w oparciu o ową normę ogólną. W przypadku Kataru więc, gdzie możliwość taka w odniesieniu do sprawców przestępstwa finansowania terroryzmu jest wyłączona, ekstradycja może się więc okazać łatwiejsza do przeprowadzenia, a przynajmniej napotykać mniej przeszkód formalnych.⁴⁵⁷

Jak więc wynika z porównania przepisów krajowych aktów normatywnych

⁴⁵⁷ Choć w praktyce może mieć to umiarkowane znaczenie, gdyż władze Kataru, pomimo wyłączenia możliwości powołania się na ową klauzulę, dysponują także szeregiem innych, równie ogólnych i pojemnych stwierdzeń, po które mogą sięgnąć w przypadku niechęci realizacji konkretnego wniosku ekstradycyjnego, a to choćby warunek zagwarantowania przez państwo wnioskujące należytych standardów ochrony praw osoby wydanej (art. 70 ust. 4).

poświęconych problematyce walki ze zjawiskiem finansowania terroryzmu, ekstradycja sprawców związanych z nim przestępstw jest co do zasady dopuszczalna, choć z zachowaniem restrykcyjnych ograniczeń związanych z zasadami wzajemności, podwójnej karalności i oparcia o przepisy prawnomiędzynarodowe, tak zawarte w konwencjach wielostronnych, jak i porozumieniach bilateralnych. Istotnym ograniczeniem realnej skuteczności realizacji wniosków ekstradycyjnych może być także fundamentalna i nie znajdująca wyjątków reguła, w myśl której niedopuszczalne jest wydawanie własnych obywateli, obowiązująca w porządkach prawnych wszystkich badanych państw. Pewną gwarancją uniknięcia bezkarności jest w takim przypadku zasada krajowej odpowiedzialności karnej, która znajduje bezpośrednie potwierdzenie normatywne w treści ustaw CFT w Arabii Saudyjskiej i Katarze. Rzeczywisty stopień stosowania jej w praktyce lokalnych wymiarów sprawiedliwości pozostaje jednak poza zakresem przedmiotowym niniejszego opracowania.

5. Wnioski

Analiza treści aktów normatywnych obowiązujących w arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej, tak krajowych jak i międzynarodowych, a regulujących – bezpośrednio lub pośrednio - zagadnienia transgranicznej współpracy państwowych uczestników systemów CFT w walce ze zjawiskiem finansowania terroryzmu, tak w obszarze działań administracyjno-kontrolnych, jak i dochodzeniowo-śledczych, prowadzi do wniosku, iż, przynajmniej na płaszczyźnie stricte legislacyjnej, gwarantują one istnienie adekwatnych mechanizmów dla zagwarantowania efektywnej kooperacji w tej sferze. Należy oczywiście pamiętać, iż, jak zostało to już uprzednio zasygnalizowane, działania międzynarodowe mają charakter niejako subsydiarny i wtórny wobec pozostałych dwóch z wymienionych obszarów, zaś ich rzetelne realizowanie, również w ujęciu prawnym, jest uzależnione od kształtu i jakości legislacji podstawowej, a więc przepisów organizujących bieg działań administracyjno-kontrolnych i prawnokarnych w wymiarze krajowym. Niemniej jednak same przepisy statuujące istnienie i funkcjonowanie narzędzi transgranicznej kooperacji na tych polach także charakteryzują się dużym poziomem spójności i wzajemnej kompatybilności, co jednak w dużo mniejszym stopniu jest zasługą lokalnych prawodawców, a to z uwagi na fakt, iż odnośne unormowania, o ile w ogóle istnieją w jakiejś szczególnej formie w ramach korpusu normatywnego tworzącego krajowy system CFT, to stanowią na ogół nieoryginalną w swej formule implementację lub wręcz powtórzenie stosownych norm konwencyjnych lub nawet przepisów krajowych, ale o charakterze ogólnym i stosowanym do wszystkich form współpracy z partnerami zagranicznymi, bez znaczenia jaki jest przedmiot sprawy pozostającej

w zainteresowaniu jednej ze stron. W tym więc ujęciu przepisy dotyczące międzynarodowej współpracy w zakresie walki z finansowaniem terroryzmu są, na tle pozostałych z wyróżnionych na potrzeby niniejszego opracowania makrogrup, najmniej dystynktywne i wyspecjalizowane na potrzeby specyfiki regulowanej materii. Nie są one również specjalnie liczne, a w niektórych kwestiach są wręcz szczątkowe lub w ogóle nieobecne na poziomie regulacji rangi ustawowej. Jest to szczególnie widoczne przy przepisach odnoszących się do międzynarodowej współpracy w obszarze działań administracyjno-kontrolnych, która to sfera, z uwagi na do pewnego stopnia materialno-techniczny charakter podejmowanych w jej ramach czynności, nie wymaga ścisłego i szczegółowego usankcjonowania szeregiem przepisów rangi powszechnie obowiązującej, gdyż wystarczające jest określenie na poziomie tekstu ustawowego lub ministerialnych przepisów wykonawczych ogólnych ram kompetencyjnych, wypełnianych następnie samodzielnie przez upoważnione podmioty w ramach przyznanym im uprawnień do stanowienia stosownych przepisów wewnętrznych, bądź to samodzielnie, bądź też w porozumieniu z partnerskimi organami zagranicznymi. Odmiennie rysuje się natomiast sytuacja w odniesieniu do międzynarodowej współpracy w sprawach karnych dotyczących przestępstwa finansowania terroryzmu i innych przestępstw powiązanych. Jest to oczywiście konsekwencją faktu, iż prawo karne, niezależnie od typu penalizowanych czynów zabronionych, jest klasycznie domeną ścisłej samodzielności władz państwowych, uznawanej za fundament suwerenności prawnej władzy publicznej w danym kraju. Tym samym obszar ten w mniejszym stopniu poddaje się umiędzynarodowieniu, podlegając wówczas i tak każdorazowo daleko idącej kontroli wykonawczej przez lokalne organy i instytucje publiczne, które w drodze stosownych rozstrzygnięć władczych lub innych działań urzędowych legitymizują realizację czynności wnioskowanych przez państwo trzecie, gwarantując zarazem, by działania te pozostawały w zgodzie z miejscowymi przepisami prawa. Stąd też dużo większy stopień sformalizowania i restrykcji, jeśli chodzi o dopuszczalność i zakres czynności, które mogą być realizowane w ramach międzynarodowej pomocy prawnej. Uwagi te mają jednak charakter ogólnosystemowy, a więc dotyczą wszelkich czynności wykonywanych na wniosek władz państw trzecich w sprawach karnych, bez wprowadzania jakichś szczególnych rozwiązań proceduralnych w odniesieniu do postępowań, których przedmiotem są przestępstwa związane z finansowaniem terroryzmu. Oznacza to, iż jakkolwiek realizując tego rodzaju prośbę o dokonanie konkretnych czynności na swoim terytorium, państwo wezwane będzie sięgało na płaszczyźnie materialnej do przepisów szczegółowo regulujących np. zakres i tryb przetwarzania danych o transakcjach czy zdarzeniach gospodarczych, o tyle już w wymiarze stricte proceduralnym zastosowanie znajdą w przeważającej większości ogólne przepisy

statuujące warunki i tryb przyjmowania i procedowania wniosków zagranicznych. Ewentualne rozbieżności lokalne w tym zakresie, sprowadzające się np. do różnic w rozkładzie kompetencji pomiędzy poszczególne organy krajowe ma w istocie charakter techniczny i jest pokłosiem modelu postępowania karnego i stopnia udziału w jego biegu przez dane instytucje wyspecjalizowane, nie zaś jakichś wyjątkowych uwarunkowań wynikających ze specyfiki rzeczonoj działalności w obszarze CFT.

Odrębną kwestią jest natomiast faktyczna skuteczność opisywanych mechanizmów współpracy międzynarodowej w wymiarze ich praktycznego stosowania. Wzmiankowane już uwagi krytyczne o kulturze biurokratycznej opisywanych państw, skutkującej nierzadko przewlekłością realizacji czynności urzędowych, każą sądzić, iż problem ten może być także obserwowany w odniesieniu do zagranicznych wniosków o udzielenie informacji lub pomocy prawnej, zwłaszcza jeśli pochodzi z kraju odległego geograficznie i niezwiązanego mechanizmami pogłębionej współpracy regionalnej. Osobnym zagadnieniem jest zresztą generalna skłonność władz krajowych do prawidłowego, kompletnego i sumiennego realizowania obowiązków wynikających z przyjętych na siebie zobowiązań konwencyjnych, transponowanych następnie do miejscowych porządków prawnych, co nabiera szczególnie wrażliwego wymiaru w kontekście spraw związanych z szeroko rozumianą aktywnością terrorystyczną, a więc także jej finansowaniem, co w kontekście miejscowych uwarunkowań społecznych nieuchronnie nasuwa konotacje religijno-obyczajowe i polityczne, które mogą skutkować mniejszą niż w przypadku innych typów przestępstw determinacją do ich realnego i szybkiego zwalczania i to pomimo zdecydowanych deklaracji przywódców o braku tolerancji dla tego rodzaju aktywności na ich terytorium. Jest to jednak materia szczególnie trudna do rzetelnego zbadania, gdyż wymaga dostępu do szeregu szczegółowych opracowań statystycznych dotyczących liczby i typu spraw, w których władze krajowe zwracały się lub realizowały działania we współpracy lub na rzecz partnerów zagranicznych. Te zaś są bądź to niedostępne za pośrednictwem otwartych repozytoriów danych, bądź też w ogóle nie ujawniane osobom postronnym przez same organy władz. Pewną pomocą dla dokonania w tym zakresie ocen lub porównań między poszczególnymi państwami mogą być natomiast opracowania analityczne przygotowywane przez FATF w ramach wzajemnych procedur okresowej ewaluacji. To jednak rodzi dalsze problemy metodologiczne, gdyż po pierwsze raporty te bazują na danych przekazywanych przez same państwa, a po drugie, obejmują na ogół wyłącznie liczbowe wskaźniki ilości sprawa załatwionych, pomijając przy tym, kwestie czasu realizacji konkretnych zadań, ilość przypadków niezrealizowanych wraz z powodem takiego stanu rzeczy, czy wreszcie niedającą się ująć w sztywne ramy statystyczne sferę bieżących kontaktów

nieformalnych między organami, zwłaszcza w odniesieniu do pracy o charakterze operacyjnym. Co także istotne, opracowania FATF dla poszczególnych państw przygotowywane są w kilkuletnich interwałach i to niejednocześnie. W konsekwencji aktualność danych prezentowanych w nich różni się znacząco pomiędzy konkretnymi państwami.⁴⁵⁸ Na podstawie dostępnych danych i posiłkując się wynikami przeprowadzonych ewaluacji można jednak sformułować ogólne spostrzeżenia, zgodnie z którymi skala współpracy międzynarodowej arabskich państw regionu Zatoki Perskiej wymiarze ogólnym z roku na rok rośnie, co przejawia się we wzroście liczby obsługiwanych i kierowanych wniosków o pomoc prawną. Zarazem jednak w niewielkim stopniu dotyczą one spraw związanych z procederem finansowania terroryzmu. Dla przykładu Arabia Saudyjska w roku 2017 zrealizowała jeden wniosek zagraniczny dotyczący czynności dochodzeniowych w postępowaniu o ten typ przestępstwa, samemu nie kierując żadnych. Również przypadki ekstradycji sprawców takich przestępstw zdarzają się jednostkowo, a nawet bywają lata, kiedy w całym państwie nie dochodzi do żadnego wydania osoby podejrzewanej za granicę, co jest szczególnie widoczne w odniesieniu do Zjednoczonych Emiratów Arabskich, które są państwem szczególnie atrakcyjnym jako miejsce potencjalnej rezydencji dla osób zaangażowanych w rzeczony proceder. Nieco lepiej rysuje się natomiast praktyka współpracy nieformalnej pomiędzy organami informacji finansowej i służbami policyjnymi, co jednak nie zawsze przekłada się na faktyczne wyniki w zakresie zabezpieczonych środków finansowych lub zatrzymanych sprawców. Wspólnym mianownikiem oceny efektywności praktycznej realizacji mechanizmów współpracy międzynarodowej w obszarze CFT pomiędzy arabskimi państwami regionu Zatoki Perskiej jest przy tym brak dostatecznego wykorzystania przewidzianych prawem i dostępnych służbom i organom władzy narzędzi i mechanizmów. Zarazem poważnym problemem jest brak zunifikowanego systemu zarządzania i obsługi wniosków o pomoc prawną, co przekłada się na wydłużenie czasu ich realizacji, podobnie jak wysoki stopień sformalizowania obrotu dokumentacji. Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do Państwa Kuwejt, gdzie z uwagi na konieczność korzystania z kanałów dyplomatycznych czas reakcji organów krajowych na wpływający wniosek zagraniczny o udzielenie pomocy prawnej może być tak długi, iż w praktyce zniweczy sens i możliwość wykonania danej czynności postępowania.

⁴⁵⁸ I tak na przykład raport przeglądowy dla Kuwejtu został opublikowany w październiku roku 2024, podczas gdy ostatni raport dla Bahrajnu – we wrześniu 2018 roku, co przy dynamice opisywanych zagadnień czyni istotne problemy dla ich prawidłowego badania przy użyciu komparatystycznych narzędzi statystycznych. Jakkolwiek przy tym w międzyczasie publikowane są uproszczone raporty reewaluacyjne, to jednak są one dużo skromniejsze w treść, nie zawierając dokładniejszych danych liczbowych, a jedynie koncentrując się na najistotniejszych zmianach w stanie prawodawstwa i praktyki.

Potwierdzeniem tych spostrzeżeń może być porównanie dwóch parametrów stosowanych w metodologii FATF, a to oceny zgodności technicznej⁴⁵⁹ oraz oceny efektywności.⁴⁶⁰ O ile więc w zakresie dotyczących kwestii międzynarodowych rekomendacji od 36 do 40, a więc dotyczących odpowiednio instrumentów prawnomiędzynarodowych, MLA, blokad i konfiskat, ekstradycji oraz innych form współpracy, wszystkie państwa uzyskują na ogół ocenę w *większości zgodny* (z wyjątkiem Kataru, który w odniesieniu do wszystkich rekomendacji uzyskał ocenę zgodności technicznej na najwyższym poziomie *zgodny*), o tyle już w kwestii efektywności jedynie Bahrajn uzyskał ocenę *znaczny*, a trzy z państw – ocenę *umiarkowany* (Arabia Saudyjska, Kuwejt i Karar⁴⁶¹). Natomiast poziom skuteczności współpracy międzynarodowej w obszarze AML/CFT w Zjednoczonych Emiratach Arabskich został oceniony na *niski*, co może służyć do zobrazowania sygnalizowanego już wcześniej kontrastu między prawno-organizacyjnymi możliwościami prowadzenia współpracy, a ich rzeczywistym wykorzystaniem w praktyce służb i organów państwowych.

Problematyka ta, jakkolwiek bardzo ciekawa i z pewnością zasługująca na pogłębione zbadanie, wykracza jednak poza zakres przedmiotowy niniejszej dysertacji. Realizując więc jej cele naukowe oraz dla weryfikacji zasadniczej hipotezy badawczej, stwierdzić należy, iż wzorem zagadnień omawianych w poprzednich rozdziałach, także obszar współpracy międzynarodowej arabskich państw regionu Zatoki Perskiej w kwestii walki ze zjawiskiem finansowania terroryzmu – na płaszczyźnie legislacyjnej – pomimo wciąż istniejących niedociągnięć i przestrzeni do ulepszenia, jest co do zasady uregulowany w sposób koherentny oraz zapewniający istnienie narzędzi i platform pozwalających na skuteczne realizowanie zadań stawianych w tej materii przed organami władzy publicznej w warunkach miejscowych, jak również ich efektywnej kooperacji w wymiarze transgranicznym.

⁴⁵⁹ Jest to wyrażona w czterostopniowej skali (*zgodny*, *w większości zgodny*, *częściowo zgodny* i *niezgodny*) ocena zgodności przyjętych rozwiązań i praktyk krajowych z poszczególnymi 40 rekomendacjami FATF.

⁴⁶⁰ W odróżnieniu od bardziej teoretycznego wskaźnika oceny zgodności technicznej, jest to ocena faktycznej, praktycznej skuteczności działania państw w poszczególnych obszarach polityki AML/CFT (ryzyko, polityka i koordynacja, współpraca międzynarodowa, nadzór, mechanizmy ostrożnościowe, sytuacja osób i porozumień prawnych, wywiad finansowy, ściganie w sprawach prania pieniędzy, konfiskata, ściganie w sprawach finansowania terroryzmu, mechanizmy ostrożnościowe i sankcje finansowe w sprawach finansowania terroryzmu). Ocena jest tu także dokonywana w skali czterostopniowej (*wysoki*, *znaczny*, *umiarkowany*, *niski*).

⁴⁶¹ Co jest szczególnie wymowne w kontekście wspomnianych bardzo wysokich ocen zgodności technicznej, a więc także w odniesieniu do sfery legislacji.

Podsumowanie

Założeniem badawczym niniejszej pracy było poznanie instytucji prawnych odnoszących się do problematyki przeciwdziałania i zwalczania finansowania terroryzmu, funkcjonujących na gruncie ustawodawstwa pięciu państw arabskich położonych w regionie Zatoki Perskiej – Arabii Saudyjskiej, Kuwejt, Kataru, Zjednoczonych Emiratów Arabskich i Bahrajnu, a następnie zidentyfikowanie dotyczących owej materii tendencji legislacyjnych obecnych w porządkach prawnych wymienionych państw oraz scharakteryzowanie tworzących ją szczegółowych konstrukcji ustrojowych i instytucjonalnych.

Przeprowadzone badania wykazały, iż prawne modele walki ze zjawiskiem finansowania terroryzmu są do siebie bardzo zbliżone. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest bez wątpienia to, iż pomimo pewnych różnic w nazewnictwie oraz organizacji i zakresie kompetencji poszczególnych organów władzy i instytucji rządowych, badane państwa wykazują szereg podobieństw w odniesieniu do elementarnych rozwiązań prawno-ustrojowych, co pozwala na łączne klasyfikowanie ich w ramach grupy arabskich monarchii regionu Zatoki Perskiej. Ich cechą wspólną, a jednocześnie czynnikiem wymierne wpływającym na kształt legislacji jest silna pozycja monarchy będącego centralnym organem władzy i biorącego czynny udział w procedurze stanowienia prawa. Przeniesienie ciężaru władzy publicznej w kierunku egzekutywy skutkuje zaś ograniczeniem roli ciał ustawodawczych, niebędących pełnoprawnymi parlamentami, ale instytucjami opiniotwórczymi i doradczymi względem monarchy, który ma możliwość zablokowania decyzji izby, uchwalania samodzielnie przepisów w drodze dekretów, a nawet rozwiązania ustawodawczego ciała kolegialnego. Zarazem odwołania do wspólnego dziedzictwa cywilizacyjnego w tym zwłaszcza dorobku kultury arabsko-muzułmańskiej, jak również zbliżone uwarunkowania społeczne i gospodarcze sprzyjają integracji regionalnej oraz budowaniu, jeśli nawet nie wspólnych norm prawnych, to na pewno gruntu i płaszczyzny do współpracy i unifikacji przepisów, tak w wymiarze systemowym, jak i w odniesieniu do poszczególnych regulacji szczegółowych.

Dowodem na to jest właśnie między innymi sposób prawnej organizacji krajowych systemów CFT. Podstawę i zasadnicze zręby prawnych regulacji problematyki walki ze zjawiskiem finansowania terroryzmu zawarte są we wszystkich przypadkach w aktach prawnych rangi ustawowej, choć należy przy tym podkreślić, iż prawodawcy krajowi w różnym stopniu rozkładają akcenty pomiędzy poszczególnymi jej sferami. Niektóre z ustaw, jak np.

katarska Ustawa nr 20 z 2019 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w większości poświęcona jest administracyjnoprawnej regulacji materii transparentności obrotu handlowego oraz środków ostrożnościowych i obowiązków informacyjno-sprawozdawczych ciążących na uczestnikach krajowego systemu CFT, podczas gdy saudyjskie Prawo o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania zawiera w przeważającej części uregulowania o charakterze prawnokarnym. W tym ujęciu przepisy Bahrajnu, Kuwejtu i Zjednoczonych Emiratów Arabskich sytuują się pomiędzy wymienionymi biegunami. Różny też jest stopień szczegółowości regulacji ustawowych, co najlepiej obrazuje obszerność poszczególnych aktów krajowych. Najbardziej lakoniczną jest ustawa obowiązująca w Bahrajnie, która ma na tle pozostałych badanych regulacji najbardziej ogólny i ramowy charakter. Przeciwnieństwem jej jest zaś ustawa katarska – najobszerniejsza i najbardziej kompleksowo regulująca wszystkie objęte swym zakresem obszary. Niezależnie jednak od kwestii rozbudowania aktu rangi ustawowej, we wszystkich państwach jest on uzupełniony o przepisy wykonawcze wydawane na podstawie delegacji przez organy egzekutywy. Niezależnie więc od rozbieżności co do szczegółowości centralnego aktu rangi ustawowej, całościowe porównanie ogółu dotyczących problematyki CFT aktów prawnych prowadzi do wniosku, iż we wszystkich opisywanych państwach badane regulacje obejmują praktycznie całkowicie tożsamy zakres zagadnień i sfer aktywności, zaś ewentualne rozbieżności mają charakter techniczny i nie wpływają na generalne podobieństwo systemów.

Także analiza ogólnego zakresu regulacji dotyczących przeciwdziałania finansowania terroryzmu oraz wprowadzanych definicji legalnych wiedzie do wniosku, iż badane systemy prawne wykazują w tym obszarze wysoki stopień podobieństwa. Przede wszystkim należy bowiem zauważyć, iż wszystkie ustawodawstwa rzeczywiście obejmują swym zakresem regulacji problematykę CFT. Przedmiot regulacji odpowiada więc wskazaniom zawartym w tytułach analizowanych aktów normatywnych. Porównanie zakresu pojęciowego finansowania terroryzmu w poszczególnych aktach normatywnych wskazuje przy tym na istnienie pewnych różnic w sposobie rozumienia tego procederu pomiędzy systemami prawnymi, które jednak nie mają charakteru fundamentalnego, ale sprowadzają się bądź do uznawania finansowania terroryzmu jako przejawu lub jednego z rodzajów działalności terrorystycznej sensu largo lub też przyznania mu charakteru zjawiska do pewnego stopnia odrębnego od samego terroryzmu, przy czym nawet wówczas akcentowany jest ścisły związek funkcjonalny obu rodzajów działalności. Wynika to zaś z faktu, że we wszystkich badanych aktach normatywnych proceder finansowania terroryzmu jest definiowany jako przestępstwo, a więc przy użyciu metodologii i terminologii właściwej dla prawa karnego, co zarazem

obrazuje, iż pomimo obecności w ich treści licznych przepisów dotyczących sfery działań administracyjnych i kontrolnych, naczelnym celem krajowych systemów jest walka z finansowaniem terroryzmu jako działalnością natury kryminalnej. Osobną kwestią jest wprowadzenie potencjału wykorzystania tak ukształtowanych prawnych konstrukcji terroryzmu i jego finansowania do walki z opozycją polityczną oraz innymi przejawami nieakceptowalnych przez władze ruchów społecznych, jednak niezależnie od tego stwierdzić należy, iż zakres czynności wykonawczych kwalifikowanych jako finansowanie terroryzmu jawi się w każdym przypadku jako kompletny, wyczerpujący i niepozostawiający poza zakresem regulacji jakichkolwiek możliwych do wyobrażenia (i realnego wdrożenia) działań ukierunkowanych na ekonomiczne wsparcie osób i zrzeszeń prowadzących lub zamierzających podjąć działalność o charakterze terrorystycznym.

Warto także zauważyć, iż wszystkie analizowane regulacje dokonują funkcjonalnego połączenia obszarów AML i CFT, a to poprzez uznanie, iż finansowanie terroryzmu jest przestępstwem pierwotnym, zaś pochodzące nie niego korzyści mogą być przedmiotem procedury prania pieniędzy. Do pewnego stopnia unikatowym w skali regionu jest rozwiązanie przyjęte w tym zakresie przez prawodawcę w Zjednoczonych Emiratach Arabskich, zgodnie z którym świadomy proceder prania środków przeznaczonych na potrzeby działalności terrorystycznej lub należących do osób takową działalnością się trudniących jest równocześnie uważany za finansowanie terroryzmu. W tym ujęciu pranie pieniędzy przybiera więc niejako formę pomocy w finansowaniu terroryzmu, albo raczej pomocy do terroryzmu jako takiego, co pomimo pewnej nieoczywistości takiego rozwiązania, z uwagi na doniosłość społeczną tych problemów, jak również z racji dużego potencjału wykorzystania zaplecza krajowej infrastruktury rynku usług finansowych, jawi się jako kierunek słuszny i mogący stanowić w przyszłości asumpt do zmian legislacyjnych w pozostałych opisywanych porządkach prawnych.

Także porównanie instytucjonalnych rozwiązań przyjętych przez prawodawców opisywanych państw w zakresie organizacji krajowych systemów CFT oraz zakresu podmiotowego stosowania odnośnych regulacji prowadzi do wniosku o dużym stopniu ich podobieństwa i wzajemnej kompatybilności. Najbardziej zuniformowana jest przy tym kwestia ustalenia typologii niepaństwowych uczestników systemu CFT. Jest ona bowiem jakościowo tożsama we wszystkich analizowanych porządkach prawnych, a także odpowiada wytycznym FATF. Przyjęty we wszystkich ustawodawstwach katalog podmiotów obowiązanych gwarantuje więc, że żaden z tzw. sektorów podwyższonego ryzyka nie pozostanie niekontrolowany, jak również że nie wystąpią różnice definicyjne utrudniające lub wręcz

uniemożliwiające efektywne gromadzenie i wymianę informacji oraz współpracę operacyjną i procesową w wymiarze międzynarodowym. Pewne różnice pomiędzy krajowymi systemami CFT są natomiast obserwowalne przy porównaniu struktury oraz wzajemnych relacji między państwowymi organami realizującymi zadania w zakresie zwalczania finansowania terroryzmu. Jakkolwiek bowiem na poziomie najbardziej ogólnym modele te są do siebie bardzo zbliżone, szczególnie w zakresie występowania zasadniczej triady instytucjonalnej obejmującej organ kreujący politykę CFT, organ informacji finansowej o charakterze eksperckim oraz organy nadzoru, to jednak dokładniejsza analiza zakresu kompetencji poszczególnych ciał uwypukla odmienne rozkładanie akcentów pomiędzy poszczególnymi gałęziami instytucjonalnymi co do ich znaczenia i zakresu uprawnień. Widoczne jest to najbardziej w odniesieniu do modelu funkcjonowania krajowych organów informacji finansowej. O ile bowiem we wszystkich omawianych państwach, krajowe FIUs, niezależnie od ich nazw, pełnią w pierwszej kolejności funkcję centrum gromadzenia i analizy raportów o podejrzanych transakcjach oraz innych informacji dotyczących m.in. przypadków finansowania terroryzmu, to jednak w dwóch państwach, a to Arabii Saudyjskiej i Bahrajnie są one także organami śledczymi typu policyjnego, co z uwagi na konieczność operowania w strukturze służb ochrony porządku publicznego może wpływać na ich niezależność. Pomimo jednak tego rodzaju zróżnicowań stwierdzić należy, iż modele instytucjonalne w zakresie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu w systemach prawnych arabskich państw regionu Zatoki Perskiej są w dużej mierze zorganizowane z zachowaniem tożsamyh wzorców i schematów, zarówno w odniesieniu do tworzących je organów władz publicznych, jak i uczestników niepaństwowych będących podmiotami obowiązanyh. W zdecydowanej mierze wynika to z sukcesywnego implementowania do krajowych ustawodawstw rozwiązań i typologii sformułowanych w ramach rekomendacji FATF. Nie bez znaczenia jest również fakt, iż państwa te, pomimo oczywistych różnic w kwestiach przyjętych systemów politycznych, należą do tego samego kręgu tradycji prawnoustrojowej, a także prowadzą ożywioną współpracę w wymiarze regionalnym, co pozwala na koordynację wdrażania poszczególnych rozwiązań w ramach systemów CFT dla zapewnienia w tym obszarze możliwie dużej kompatybilności i interoperacyjności. Prowadzi to do uznania, iż na płaszczyźnie organizacyjno-instytucjonalnej (tj. w wymiarze oceny statycznej) regulacje dotyczące przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu w opisywanych porządkach prawnych są na tyle podobne, że można mówić o regionalnym trendzie prawodawczym, co stanowi częściowe potwierdzenie zasadniczej hipotezy badawczej niniejszej pracy.

Analiza regulacji szczegółowych z zakresu przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu

również w dużej mierze potwierdziła hipotezę, w myśl której, pomimo rozbieżności w technice legislacyjnej, badane systemy prawne wykazują wysoki stopień podobieństwa, choć obserwowalne różnice nie pozostają obojętne dla oceny stopnia ich zbieżności i kompatybilności. O ile bowiem w kwestii samego występowania na poziomie obowiązujących przepisów rodzajowo tożsamych regulacji dotyczących poszczególnych sfer CFT, nie ma praktycznie żadnych istotnych rozbieżności, o tyle już dokładna analiza brzmienia poszczególnych przepisów pozwala na wykazanie istnienia zauważalnych odmienności. W ramach przepisów rangi ustawowej i wykonawczej wszystkich państw możliwym jest wyodrębnienie dwóch zasadniczych obszarów regulacji. Mowa tu o sferach działań administracyjno-kontrolnych oraz dochodzeniowo-śledczych. Pierwsza z nich stanowi pole partnerskiego w dużej mierze działania podmiotów publicznych i prywatnych, podczas gdy druga stanowi niemalże wyłączną domenę instytucji państwowych, w tym przede wszystkim organów ochrony porządku publicznego, które wykonują swoje uprawnienia głównie przy użyciu środków o charakterze władczym. W kontekście zaś zasadniczej hipotezy badawczej niniejszej pracy, postulującej duży poziom zbieżności i wzajemnej kompatybilności regulacji prawnych dotyczących przeciwdziałania finansowania terroryzmu w badanych państwach arabskich regionu Zatoki Perskiej, przeprowadzona analiza porównawcza wskazuje na większy poziom podobieństwa obowiązujących tam regulacji w obszarze działań administracyjno-kontrolnych, niż dochodzeniowo-śledczych. Taki stan rzeczy jest konsekwencją dwóch faktów. Po pierwsze, opisywane działania administracyjno-kontrolne obejmują w zdecydowanej większości czynności o neutralnym światopoglądowo, technicznym charakterze, a co za tym idzie, ich uregulowanie na poziomie tekstu prawnego jest w mniejszym stopniu obciążone trudnościami natury polityczno-obyczajowej. Co przy tym bardzo istotne, obszar ten, jako sfera wiedzy i praktyki wypracowywanej w gronie międzynarodowych środowisk eksperckich, ze szczególnym uwzględnieniem aparatu konstrukcyjno-terminologicznego wykorzystywanego przez metodologię badań i raportów FATF, stanowi na poziomie prawa krajowego raczej implementację ustandaryzowanych wzorców i praktyk. Dowodem na to może być widoczna we wszystkich omawianych porządkach prawnych jednolita typologia zdarzeń gospodarczych objętych reżimem przepisów CFT, tak w wymiarze podmiotowym, jak i przedmiotowym. Także zakres i sposób uregulowania obowiązków w zakresie RBA i CDD oraz towarzyszących im powinności związanych z archiwizacją i przetwarzaniem danych o transakcjach i innych zdarzeniach gospodarczych jest we wszystkich państwach na tyle zbliżony, że nie sposób uznać któregośkolwiek z nich, przynajmniej na poziomie stricte prawnym, za bardziej podatne na wystąpienie na ich obszarze ryzyka zaistnienia incydentów

związanych z finansowaniem terroryzmu. Dostrzegalne w tym zakresie różnice mają bowiem znaczenie raczej techniczne, nie wpływając samoczynnie na spójność i szczelność systemów CFT. Jak zostało natomiast wspomniane, większe odrębności zachodzą pomiędzy badanymi porządkami prawnymi w obszarze regulacji prawnokarnych. Najistotniejsza z nich polega na sygnalizowanym w poprzednich akapitach umiejscowieniu w ramach struktury systemu CFT jednostki informacji finansowej, gdyż w przypadku FIU działającej w strukturze organów bezpieczeństwa państwa oraz przyznania jej kompetencji właściwych tajnym służbom typu policyjnego potęguje to inkwizycyjność i prawnokarną orientację całości modelu. Również na etapie rozwiązań szczegółowych da się w obszarze prawa karnego dostrzec pewne różnice w podejściu do problemu finansowania terroryzmu. Pomimo bowiem zasadniczego punktu wspólnego, a to faktu, iż we wszystkich omawianych państwach finansowanie terroryzmu jest uznawane za przestępstwo ciężkie, za popełnienie którego przepisy przewidują wyjątkowo surowe sankcje, zakres odpowiedzialności i stopień jej dolegliwości jest różny w poszczególnych państwach, tak na poziomie kary zasadniczej, jak i możliwych do orzeczenia środków pobocznych. Co jednak istotne, to nawet najłagodniejsze z przyjętych zakresów potencjalnych sankcji są bardzo wysokie, jeśli porównać je do analogicznych regulacji właściwych porządkom prawnym państw zachodnich. Obrazuje to więc pewien wspólny mianownik łączący przepisy CFT omawianych państw w kontekście prawnokarnym, a to taki, iż prawodawcy w arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej uznają zjawisko finansowania terroryzmu oraz towarzyszące mu działania powiązane za szczególnie doniosły problem wymagający zdecydowanej reakcji ze strony władz publicznych. Oprócz funkcji typowo represyjnej na pierwszy plan wysuwa się tu również funkcja prewencyjna i naprawcza prawa karnego, zwłaszcza biorąc pod uwagę, iż zasadnicze regulacje sankcjonujące omawiane przestępstwo są uzupełnione o szereg dodatkowych rozwiązań natury materialnej i procesowej, których celem jest zagwarantowanie z jednej strony możliwości skutecznego ścigania sprawców ujawnionych naruszeń, z drugiej zaś, zapobieżenie w jak najszerszym stopniu realizacji pierwotnego celu w postaci faktycznego przekazania składników majątkowych. Jakkolwiek przy tym część owych rozwiązań może wydawać się wyjątkowo surowa i zbyt mocno ingerująca w prawa i wolności podstawowe, to jednak jest owa tendencja również charakterystyczną cechą wspólną omawianych systemów prawnych, mimo iż taką, która niekoniecznie powinna spotykać się z oceną pochlebną.

Także analiza treści aktów normatywnych obowiązujących w arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej, tak krajowych jak i międzynarodowych, a regulujących zagadnienia transgranicznej współpracy państwowych uczestników systemów CFT w walce ze zjawiskiem

finansowania terroryzmu, zarówno w obszarze działań administracyjno-kontrolnych, jak i dochodzeniowo-śledczych, prowadzi do wniosku, iż, przynajmniej na płaszczyźnie stricte legislacyjnej, gwarantują one istnienie adekwatnej płaszczyzny i mechanizmów dla zagwarantowania efektywnej kooperacji.

Wszystkie powyższe wnioski cząstkowe prowadzą do konkluzji, iż niezależnie od różnic w ukształtowaniu instytucji i rozwiązań szczegółowych przedstawionych i porównanych w treści kolejnych rozdziałów, systemy prawne omawianych państw zawierają regulacje prawne obejmujące swoim zakresem wszystkie obszary związane bezpośrednio lub pośrednio z problemem finansowania terroryzmu oraz wprowadzają kompleksowe mechanizmy pozwalające na skuteczne antycypowanie zaistnienia jego przypadków lub podejmowania efektywnych działań zaradczych w razie stwierdzenia ich nastąpienia. Dzięki m.in. wprowadzonym mechanizmom nadzoru nad przepływami środków finansowych, obowiązkami raportowania i zgłaszania niektórych transakcji i zdarzeń gospodarczych oraz poszerzeniu kompetencji kontrolnych wyspecjalizowanych agend rządowych możliwym staje się skuteczne zidentyfikowanie kierunków i metod przekazywania pieniędzy na rzecz ugrupowań terrorystycznych. Równocześnie za sprawą korespondujących przepisów karnych, przewidujących surową odpowiedzialność osób zaangażowanych w proceder finansowania działalności terrorystycznej oraz umożliwiających efektywne prowadzenie dochodzeń oraz konfiskatę użytych środków, zmniejszeniu ulega skala omawianego zjawiska, tak w wyniku zatrzymania osób już w nie zaangażowanych, jak i w następstwie oddziaływań prewencyjnych o charakterze powszechnym. Zarazem także pomimo różnic w zakresie zarówno techniki legislacyjnej jak i treści samych przepisów dotyczących przeciwdziałania i zwalczania finansowania terroryzmu w opisywanych państwach, są one na tyle zbliżone i wzajemnie kompatybilne, że możliwe jest mówienie o regionalnym trendzie legislacyjnym w rzeczonym obszarze regulacji w ramach którego, za sprawą brzmienia definicji legalnych określających przedmiotowe ramy tejże regulacji, następuje ujednolicenie rozumienia pojęć i zjawisk podstawowych dla kwestii walki z finansowaniem terroryzmu. Przejawia się to zarówno w zbliżonym rozumieniu kluczowych pojęć terroryzmu, działalności terrorystycznej i finansowania terroryzmu, jak również w zakresie i skali wprowadzanych regulacji. Ustanawiane w poszczególnych państwach procedury nadzoru i kontroli mają przy tym podobny przebieg, zaś wyspecjalizowane instytucje wyposażane są w analogiczny zestaw kompetencji i uprawnień. Powyższe tworzy więc prawne otoczenie i zaplecze instytucjonalne dla skutecznej realizacji celów polityki CFT w wymiarze krajowym, jak i efektywnej

współpracy i wymiany informacji pomiędzy opisywanymi państwami, co jest szczególnie istotne w obliczu transgranicznego charakteru działalności terrorystycznej i jej finansowania.

Jak było natomiast kilkakrotnie sygnalizowane, odrębny problem badawczy stanowi zaś faktyczna skuteczność opisywanych mechanizmów i konstrukcji w wymiarze ich praktycznego stosowania. O ile bowiem należyte unormowanie danej problematyki na poziomie tekstu prawnego stanowi zawsze punkt wyjścia dla osiągnięcia zaplanowanych celów regulacji, o tyle nawet najlepsze i najbardziej spójne przepisy prawa nie kształtują rzeczywistości poprzez samo swoje istnienie, ale muszą być wdrażane i stosowane przez adresatów statuowanych norm postępowania, nakazów i zakazów. Pomimo kategorycznych zapewnień przywódców o braku tolerancji dla aktywności o charakterze terrorystycznym, jak i finansowania jej, nie sposób uznać, by w następstwie wprowadzenia opisywanych regulacji prawnych, rzeczony problem został w państwach arabskich regionu Zatoki Perskiej wyeliminowany albo przynajmniej istotnie ograniczony. Przyczynia się do tego wspomnianą kilkakrotnie kultura biurokratyczna nierozdzielnie związana z przewlekłością postępowań oraz brakiem ujednolicenia schematów i należytej koordynacji przepływu informacji. Osobnym zagadnieniem jest także problematyka skuteczności stosowania badanych przepisów w praktyce sądowej, tak w wymiarze ich wykładni, jak i dynamiki prowadzonych postępowań. Zważywszy jednak na fakt, iż celem niniejszej pracy było zbadanie systemów przeciwdziałania i zwalczania finansowania terroryzmu w ujęciu modelowym, a więc na gruncie wyłącznie treści przepisów prawa, problematyka ta, jakkolwiek bez wątpienia istotna i ciekawa, pozostawała poza zakresem badania. Taka konfrontacja kształtu modeli teoretycznych z formami i zakresem ich realnego wdrażania, tak w praktyce orzecniczej, jak i działalności uczestników systemów CFT, zarówno państwowych, jak i niepaństwowych, wymagałaby wszak sformułowania odrębnych hipotez badawczych oraz sięgnięcia po inne instrumentarium metodologiczne. Tego rodzaju badanie stanowić może natomiast kontynuację i rozwinięcie projektu, którego zwieńczeniem jest niniejsza dysertacja, przyczyniając się zarazem do dalszej kompleksowej i wieloaspektowej analizy problematyki walki z procederem finansowania terroryzmu w arabskich państwach regionu Zatoki Perskiej.

Bibliografia⁴⁶²

1. Akty prawne

1.1. Akty prawa krajowego

1.1.1. Królestwo Arabii Saudyjskiej

- Prawo o zwalczaniu przestępstw terrorystycznych i finansowaniu terroryzmu - promulgowane dekretem królewskim nr M/16 z dnia 1 listopada 2017 r.;
- Przepisy wykonawcze dla prawa o zwalczaniu przestępstw terroryzmu i jego finansowania – wprowadzone decyzją Rady Ministrów nr 228 z dnia 8 października 2019 r.;
- Prawo o zwalczaniu prania pieniędzy - promulgowane dekretem królewskim nr M 32 z dnia 3 kwietnia 2012 r.;
- Przepisy wykonawcze dla prawa o zwalczaniu prania pieniędzy – wprowadzone decyzją Rady Ministrów nr 109 z dnia 17 czerwca 2021 r.;
- Podstawowa Ustawa Rządowa – promulgowana rozkazem królewskim nr A/90 z dnia 1 marca 1992 r.;
- Prawo o Radzie Konsultacyjnej – promulgowane rozkazem królewskim nr A/91 z dnia 1 marca 1992 r.;
- Prawo o judykaturze – promulgowane dekretem królewskim nr M/78 z dnia 1 października 2007 r.;
- Prawo o Trybunale Skargowym - promulgowane dekretem królewskim nr M/78 z dnia 1 października 2007 r.;
- Prawo o transakcjach cywilnoprawnych – promulgowane dekretem królewskim nr M/191 z 19 czerwca 2023 r.;
- Kodeks postępowania przed sądami prawa muzułmańskiego - promulgowany dekretem królewskim nr M/1 z dnia 25 listopada 2013 r.;
- Kodeks postępowania karnego - promulgowany dekretem królewskim nr M/2 z dnia 25 listopada 2013 r.;
- Decyzja Rady Ministrów nr 226 z 8 stycznia 2019 r. określająca kompetencje nadzorcze Saudyjskiej Agencji Monetarnej nad systemami płatniczymi i rozliczeniowymi oraz usługami świadczonymi za ich pośrednictwem;
- Rozkaz królewski nr 55871 z 24 sierpnia 2015 r. dot. wyłącznej kompetencji Centrum Działalności Charytatywnej i Pomocy Humanitarnej im. Króla Salmana w zakresie

⁴⁶² W celu uczynienia niniejszego wykazu bardziej przejrzystym i czytelnym, tytuły aktów prawnych i innych dokumentów urzędowych arabskojęzycznych przedstawiane są w tłumaczeniu na język polski. Tytuły opracowań w tym języku podawane są zaś w transkrypcji.

gromadzenia i przekazywania środków na potrzeby zagranicznej działalności dobroczynnej i humanitarnej,

1.1.2. Królestwo Bahrajnu:

- Dekret z mocą ustawy nr 4 z 2001 r. o zakazie i zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu - Dz.U.Bah. nr 2048 z dnia 18 września 2002 r., s. 3;
- Ustawa nr 58 z 2006 r. o ochronie społeczeństwa przez aktami terrorystycznymi - Dz.U.Bah. nr 2752 z dnia 16 sierpnia 2006 r., s. 35;
- Konstytucja Królestwa Bahrajnu z dnia 14 lutego 2002 r.;
- Dekret z mocą ustawy nr 46 z roku 2002 promulgujący kodeks postępowania karnego - Dz.U.Bah. nr 2553 z dnia 23 października 2002 r.
- Dekret z mocą ustawy nr 21 z 2013 r. o zasadach gromadzenia środków finansowych na cele publiczne - Dz.U.Bah. nr 3115 z dnia 1 sierpnia 2013 r., s. 8;
- Dekret z mocą ustawy nr 50 z 2020 roku o utworzeniu i ustaleniu składu Komitetu ds. Walki z Ekstremizmem, Zwalczania Terroryzmu i Jego Finansowania oraz Prania Pieniędzy - Dz.U.Bah. nr 3485 z dnia 19 sierpnia 2020 r., s. 8;
- Decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych nr 73 z 2021 r. w sprawie powołania Komitetu ds. Ustalania Polityki w Zakresie Zakazu i Zwalczania Prania Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu - Dz.U.Bah. nr 3699 z dnia 21 września 2023 r., s. 7;

Akty wykonawcze określające procedury w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu:

- Decyzja Prezesa Urzędu Regulacji Nieruchomości nr 2 z 2021 r. - dla licencjonowanych podmiotów zajmujących się obrotem nieruchomościami - Dz.U.Bah. nr 3544 z dnia 5 sierpnia 2021 r., s. 162,
- Decyzja Ministra Pracy i Rozwoju Społecznego nr 77 z 2021 r. - dla podmiotów nadzorowanych w zakresie gromadzenia środków finansowych - Dz.U.Bah. nr 3557 z dnia 14 października 2021 r., s. 49;
- Decyzja Ministra Przemysłu, Handlu i Turystyki nr 103 z 2021 r. o - dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie obrotu złotem i biżuterią oraz dla rewidentów - Dz.U.Bah. nr 3557 z dnia 14 października 2021 r., s. 55;
- Decyzje Ministra Sprawiedliwości, Spraw Islamskich i Fundacji Religijnych:
 - nr 74 z 2021 r. - dla funduszu zakatowego - Dz.U.Bah. nr 3541 z dnia 15 lipca 2021 r., s. 10,
 - nr 59 z 2021 r. - dla zarządców fundacji religijnych - Dz.U.Bah. nr 3536 z dnia 24 czerwca 2021 r., s. 93,
 - nr 28 z 2021 r. - dla notariuszy - Dz.U.Bah. nr 3521 z dnia 8 kwietnia 2021 r., s. 7,
 - nr 29 z 2021 r. - dla podmiotów nadzorowanych w zakresie gromadzenia środków

- finansowych - Dz.U.Bah. nr 3521 z dnia 8 kwietnia 2021 r., s. 18,
- nr 14 z 2021 r. - dla zawodów prawniczych i zagranicznych kancelarii prawnych - Dz.U.Bah. nr 3511 z dnia 18 lutego 2021 r., s. 67;

1.1.3. Państwo Katar

- Ustawa nr 20 z 2019 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu - Dz.U.Kat. nr 19 z dnia 25 września 2019 r., s. 3;
- Decyzja Rady Ministrów nr 41 z 2019 r. wprowadzająca przepisy wykonawcze dla Ustawy nr 20 z roku 2019 o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu - Dz.U.Kat. nr 26 z dnia 29 grudnia 2019 r., s. 32;
- Stała konstytucja Państwa Katar z dnia 8 czerwca 2024 roku;
- Ustawa nr 27 z 2019 r. o zwalczaniu terroryzmu - Dz.U.Kat. nr 26 z dnia 29 grudnia 2019 r., s. 3;
- Ustawa nr 11 z 2004 r. - Kodeks karny - Dz.U.Kat. 7 z dnia 30 maja 2004, s. 53;
- Ustawa nr 23 z 2004 r. - Kodeks postępowania karnego - Dz.U.Kat. 12 z dnia 29 sierpnia 2004, s. 752;
- Ustawa nr 1 z 2020 r. o jednolitym rejestrze gospodarczym - Dz.U.Kat. nr 2 z dnia 19 stycznia 2020 r., s. 3;
- Ustawa nr 8 z 2020 r. o zawodzie rewidenta - Dz.U.Kat. nr 6 z dnia 26 marca 2020 r., s. 46;
- Ustawa nr 4 z 2022 r. o użyciu gotówki w transakcjach handlowych - Dz.U.Kat. nr 7 z dnia 3 lipca 2022 r., s. 106;
- Decyzja Ministra Handlu i Przemysłu nr 48 z 2020 r. określająca zasady postępowania dla zachowania zgodności z przepisami AML/CFT dla rewidentów, podmiotów zajmujących się obrotem metalami szlachetnymi, trustów oraz dostawców usług korporacyjnych - Dz.U.Kat. nr 13 z dnia 13 sierpnia 2020 r., s. 423;
- Decyzja Ministra Handlu i Przemysłu nr 10 z 2022 r. określająca wymagania w zakresie AML/CFT względem spółek handlowych - Dz.U.Kat. nr 2 z dnia 19 stycznia 2020 r., s. 170;
- Decyzja Rady Ministrów nr 10 z 2022 r. w sprawie określenia rodzajów transakcji handlowych, w których zakazane jest użycie gotówki - Dz.U.Kat. nr 8 z dnia 4 sierpnia 2022 r., s. 89;

1.1.4. Państwo Kuwejt

- Ustawa nr 106 z 2013 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu - Dz.U.Kuw. nr 1137 z dnia 23 czerwca 2013 r.,
- Decyzja Ministra Finansów nr 37 z 2013 r. o przepisach wykonawczych do Ustawy nr 106

z 2013 r. o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu - Dz.U.Kuw. nr 1137 z dnia 23 czerwca 2013 r.,

- Konstytucja Państwa Kuwejt z dnia 11 listopada 1962 r.;

- Ustawa nr 16 z roku 1960 Kodeks karny - Dz.U.Kuw. z dnia 2 czerwca 1960 r.

- Decyzja Rady Ministrów nr 1532 z 2013 r. o utworzeniu Kuwejskiej Jednostki Wywiadu Finansowego z dnia 9 grudnia 2013 r.;

1.1.5. Zjednoczone Emiraty Arabskie

- Dekret z mocą ustawy nr 20 z 2018 r. o przeciwdziałaniu przestępstwom prania pieniędzy oraz o zwalczaniu finansowania terroryzmu i organizacji nielegalnych - Dz.U.ZEA, nr 637, s. 151;

- Decyzja Rady Ministrów nr 10 z 2019 r. wprowadzająca przepisy wykonawcze dla Dekretu z mocą ustawy nr 20 z 2018 r. o przeciwdziałaniu przestępstwom prania pieniędzy oraz o zwalczaniu finansowania terroryzmu i organizacji nielegalnych - Dz.U.ZEA nr 647 z dnia 14 lutego 2019 r. s. 685;

- Konstytucja Zjednoczonych Emiratów Arabskich z 18 lipca 1971 r.;

- Ustawa nr 7 z 2014 r. o zwalczaniu przestępstw terrorystycznych - Dz.U.ZEA nr 569 z dnia 31 sierpnia 2014 r., s. 13;

- Dekret z mocą ustawy nr 31 z dnia 20 września 2021 roku o przestępstwach i karach – Dz.U.ZEA nr 712, s. 103;

- Dekretu z mocą ustawy nr 38 z 2022 roku – Kodeks postępowania karnego - Dz.U.ZEA nr 737;

- Decyzja Rady Ministrów nr 74 z 2020 r. w sprawie systemu wykazów terrorystów oraz implementacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ w sprawie przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu oraz jego finansowania, a także przeciwdziałanie proliferacji broni masowego rażenia - Dz.U.ZEA nr 689, s. 25;

- Decyzja Rady Ministrów nr 16 z 2021 r. w sprawie ujednoliconej listy deliktów i kar administracyjnych nakładanych na osoby naruszające procedury z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz zwalczania finansowania terroryzmu - Dz.U.ZEA nr 696, s. 147;

- Decyzja Rady Ministrów nr 58 z 2020 r. ustalająca procedury dotyczące beneficjentów rzeczywistych - Dz.U.ZEA nr 685, s. 17;

- Decyzja Ministra Sprawiedliwości nr 533 z 2019 r. o specjalnych procedurach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz zwalczania finansowania terroryzmu dla adwokatów, notariuszy oraz osób wykonujących wolne zawody prawnicze - Dz.U.ZEA nr 657, s. 15;

1.2. Akty prawa międzynarodowego

- Międzynarodowa Konwencja o Zwalczeniu Finansowania Terroryzmu z dnia 9 grudnia 1999 r. - U.N. Doc. A/RES/54/109, 9.12.1999;
- Rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ:
 - nr 1373 z dnia 28 września 2001 r. - U.N. Doc. S/RES/1373, 28.09.2001,
 - nr 1390 z dnia 16 stycznia 2002 r. - U.N. Doc. S/RES/1390, 16.01.2002,
 - nr 1455 z dnia 17 stycznia 2003 r. - U.N. Doc. S/RES/1455, 17.01.2003,
 - nr 2610 z dnia 17 grudnia 2021 r. - U.N. Doc. S/RES/2610, 17.12.2021;
- Pakt Ligi Państw Arabskich z dnia 22 marca 1945 r. - zarejestrowany przez Sekretariat ONZ w dniu 29 sierpnia 1950 roku pod sygn. II-241, UN Treaty Series, vol. 70, poz. 241.
- Arabska Konwencja o Zwalczeniu Prania Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu z dnia 21 grudnia 2010 r.⁴⁶³ – tekst w wersji elektronicznej wraz z dokumentami ratyfikacyjnymi udostępniany przez Sekretariat Ligi Państw Arabskich pod adresem:
http://www.leagueofarabstates.net/ar/legalnetwork/Pages/agreements_details.aspx?RID=70
- Arabska Konwencja o Zwalczeniu Terroryzmu z dnia 22 kwietnia 1998 r. – tekst w wersji elektronicznej wraz z dokumentami ratyfikacyjnymi udostępniany przez Sekretariat Ligi Państw Arabskich pod adresem:
http://www.leagueofarabstates.net/ar/legalnetwork/Pages/agreements_details.aspx?RID=68
- Arabska Konwencja z Rijadu o Współpracy Sądowej z dnia 6 kwietnia 1983 roku – tekst w wersji elektronicznej wraz z dokumentami ratyfikacyjnymi udostępniany przez Sekretariat Ligi Państw Arabskich pod adresem:
http://www.leagueofarabstates.net/ar/legalnetwork/Pages/agreements_details.aspx?RID=67
- Karta Rady Współpracy Zatoki Perskiej z dnia 25 maja 1981 r. - zarejestrowana przez Sekretariat Generalny RWPZ w dniu 20 września 1982 roku, brak certyfikatu rejestracji przez Sekretariat ONZ, publikowana pod nr rejestracyjnym 21244, UN Treaty Series, vol. 1288 s. 131;
- Mandat Grupy Zadaniowej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy – porozumienie⁴⁶⁴ ministrów państw zrzeszonych w FATF zawarte w Waszyngtonie w dniu 12 kwietnia 2019 r., tekst dostępny w wersji elektronicznej pod adresem:
<https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/images/brochuresother/FATF-Ministerial-Declaration-Mandate.pdf.coredownload.pdf> (dostęp: 15.10.2023)

⁴⁶³ Dokument ten, podobnie jak kolejne umowy międzynarodowe zawierane na forum Ligi Państw Arabskich nie figurują w otwartym repozytorium traktatów prowadzonym przez Sekretariat ONZ, zaś Sekretariat Ligi nie prowadzi sygnaturowego rejestru tego rodzaju dokumentów. Teksty konwencji oraz dokumenty ratyfikacyjne są jednak dostępne online na stronach portalu prawnego Sekretariatu LPA.

⁴⁶⁴ Charakter prawny Mandatu jest niejednoznaczny. Z jednej bowiem strony został on podpisany przez uprawnionych do reprezentowania swoich państw ministrów, z drugiej w jego art. 48 wskazuje się, iż dokument ten nie tworzy żadnych formalnych uprawnień i zobowiązań. Z uwagi jednak na powszechne uznanie jakim cieszy się FATF, jak i fakt powstania Mandatu w trybie zbliżonym do typowych umów międzynarodowych, zdecydowano się wymienić go w tej właśnie kategorii źródeł.

3. Książki i artykuły

- 'asmā' Ḥ., *Īmān B., Tabayyud al-amwāl kasiyāsa tamwīl al-munazzamāt al-irhābiyya*, „Mağalla ḥuqūq al-`insān wa-l-ḥurriyyāt al-`amma”, t. 5. nr 2, 2020, s. 257-286;
- 'atā allāh I.Ḥ., *As-siyāsa al-ḡinā`iyya li-muwāḡaḡa ḡasla al-amwāl tamwīl fī tašrī`āt duwal al-ḥalīḡ al-`arabiyya*, „Mağalla ḡāmi'a ḡanūb al-wādī ad-duwaliyya li-d-dirāsāt al-qānūniyya”, nr 5, 2020, s. 102-240;
- 'atā allāh I.Ḥ., *As-siyāsa al-ḡinā`iyya li-muwāḡaḡa tamwīl al-`irhāb fī at-tašrī`āt al-`arabiyya*, „Al-mağalla al-ḡinā`iyya al-qawmiyya”, t. 64, nr 2, 2021;
- 'abd allāh. L., *'alāqa al-ḥisāb al-bankiyy bi-ḡarīmatayy tabayyud al-amwāl wa tamwīl al-`irhāb*, „Mağalla ḥuqūq al-`insān wa-l-ḥurriyyāt al-`amma”, t. 5. nr 2, 2020, s. 91-124;
- Al-Ḥamādī 'i., *Qam' tamwīl al-`irhāb fī al-qānūn ad-duwaliyy*, praca magisterska niepublikowana, Wydział Prawa - Uniwersytet Zjednoczonych Emiratów Arabskich, 2018;
- Al-Kātib A., *Al-fikr as-siyāsiyy al-wahhābī*, Maktaba al-madbūlī, Kair 2008;
- Almutairi F., *The Kuwaiti Constitutional Court and its Role in Protecting the Fundamental Liberties*, [w:] Schoeller-Schletter A. (red.), *Constitutional Review in the Middle East and North Africa*, Baden-Baden 2021, s. 137-160;
- Al-Qamzī S.A., *Tamwīl al-`irhāb fī qānūn mukāfaḡa al-`irhāb al-mašri wa-l-`imārāt al-`arabiyya al-muttaḡida*, „Al-Mağalla Al-Qānūniyya”, brak nr wydania, s. 4362-4388;
- Al-Rasheed M., *Historia Arabii Saudyjskiej*, Książka i Wiedza, Warszawa 2011;
- *Algeria, Morocco, and Saudi Arabia: Responses to Terrorism*, The Law Library of Congress, Waszyngton 2015;
- Aarthi S.V., Sahu M., *Migration Policy in the Gulf Cooperation Council (GCC) States: A Critical Analysis*, „Contemporary Review of the Middle East” nr 8(4), 2021, s. 410-434;
- Bąk T., *Systemy antyterrorystyczne państw Unii Europejskiej*, Naukowe Wydawnictwo IVG, Rzeszów-Szczecin 2015;
- Bolechów B., *Terroryzm* [w:] Florczak A., Lisowska A. (red.), *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, OTO Agencja Reklamowa, Wrocław 2014, s. 53-86;
- Bu'alām Ā, Sāḡī 'a., *Mafhūm ḡarīma tamwīl al-`irhāb*, „Mağalla ḥuqūq al-`insān wa-l-ḥurriyyāt al-`amma”, t. 5. nr 2, 2020, s. 287-318;
- Chaliand G., Blin A., *Historia terroryzmu. Od starożytności do Da'isz*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2020;
- Champion D., *The Paradoxical Kingdom. Saudi Arabia and the Momentum of Reform*, Hurst&Co, Londyn 2003;

- Chohan U.W., *The FATF in the Global Financial Architecture: Challenges and Implications*, „CASS Working Papers on Economics & National Affairs”, EC001UC (2019), [online:] <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3362167>;
- Chudzik K., *Wstrzymanie transakcji i blokada rachunku jako narzędzia walki z ML/FT* (w:) Gołębiewski P., Sitka P. (red.), *Wyzwania systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu*, Wydawnictwo Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie, Warszawa 2021;
- Commins D., *Islam in Saudi Arabia*, I.B. Tauris, Londyn 2015;
- Czajkowska K., Diawoł-Sitko A., *Systemy polityczne wybranych państw Bliskiego Wschodu*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2012;
- Czebotar Ł., *Działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi*, „Roczniki Nauk Prawnych”, Tom XXII, nr 4, 2012, s. 87-112;
- Danecki J., *Podstawowe wiadomości o islamie*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2007;
- de Moraes Ruehsen M., *Arab Government Responses to the Threat of Terrorist Financing* [w:] Giraldo J.K., Trinkunas H.A. (red.), *Terrorism Financing and State Responses*, Stanford University Press, Stanford 2007;
- Durrani A., *Implications of September 11 for the Middle East*, „Pakistan Horizon”, Vol. 55, No. 4, 2002, s. 27-52;
- Farah D., *Al Qaeda and the gemstone trade* (w:) Biersteker T.J., Eckert S.E. (red.), *Countering the Financing of Terrorism*, Routledge, Abingdon/Nowy Jork 2008;
- Feiler G., *The Globalization of Terror Funding - Mideast Security and Policy Studies no. 74*, Begin-Sadat Center for Strategic Studies, Bar-Ilan University, Izrael 2007;
- Ficygowski M., *Shell companies, obowiązki instytucji obowiązanych*, (w:) Gołębiewski P., Sitka P. (red.), *Wyzwania systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu*, Wydawnictwo Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie, Warszawa 2021;
- Filipkowski W., *System rozpoznawania i wykrywania finansowania organizacji terrorystycznych w ujęciu prawnym i kryminalistycznym*, Monografie Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2021;
- Giraldo J.K., Trinkunas H.A. (red.), *Terrorism Financing and State Responses. A Comparative Perspective*, Stanford University Press, Stanford 2007;
- Gołębiewski P., *Odpowiedzialność karna osób działających w imieniu lub na rzecz instytucji obowiązanej* (w:) Gołębiewski P., Sitka P. (red.), *Wyzwania systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu*, Wydawnictwo Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie, Warszawa 2021;

- Gryniuk J., *Problematyka identyfikacji beneficjenta rzeczywistego* (w:) Gołębiowski P., Sitka P. (red.), *Wyzwania systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu*, Wydawnictwo Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie, Warszawa 2021;
- Gudajczyk M., *Prawo karne jako metoda walki z opozycją polityczną w arabskich państwach Zatoki Perskiej* [w:] Smoleń K. et al. (red.), *Arabska Wiosna jako czynnik zmiany w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie. Bilans po dekadzie.*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2023;
- Gudajczyk M., *Procedura karna w Królestwie Arabii Saudyjskiej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2020;
- Gudajczyk M., *Rada Konsultacyjna w Królestwie Arabii Saudyjskiej* [w:] I. Kończak, M. Woźniak-Bobińska (red.), *Ciągłość i zmiana w świecie islamu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016;
- Ġamāl ‘alī, H. *Tadābīr at-ta‘āwun ad-duwaliyya ar-rāmiya li-l-quḍā’ lā tamwīl al-‘irhāb*, „Al-Mağalla al-qānūniyya”, t. 9 nr 16, 2021, s. 5277-5304;
- Heard-Bey F., *From Trucial States to United Arab Emirates*, Dubaj 2016;
- Hoffman B., *The Internationalization of Terrorism* [w:] idem., *Inside Terrorism*, Nowy Jork 2017, s. 65-82;
- Indeck K., *W sprawie definicji normatywnej terroryzmu* [w:] Pływaczewski E.W. (red.), *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm w ujęciu praktycznym*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 261-296;
- *Information on AML/CFT Initiatives of MENAFATF: Background – History of MENAFATF and progress made in the region*, MENAFATF, Manama 2010;
- Izdebski H., Łazarska A. (red.), *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022;
- Jamsheer H.A., *Historia powstania islamu jako doktryny społeczno-politycznej*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2009;
- Kadri S., *Heaven on Earth. A Journey Through Shari'a Law from the Deserts of Ancient Arabia to the Streets of the Modern Muslim World*, Farrar, Straus and Giroux, Nowy Jork 2012;
- Kędzierski M.A., *Pozyskiwanie śladów finansowania terroryzmu i ich przetwarzanie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021;
- Kędzierski M.A., *Przeciwdziałanie i zwalczanie finansowania terroryzmu w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019;
- Khosrokhavar F., *Inside Jihadism. Understanding Jihadi Movements Worldwide*, Paradigm Publishers, Boulder-Londyn 2009;
- Kinninmont J., *Citizenship in the Gulf* [w:] A. Echagüe (red.) *The Gulf States and the Arab*

Uprising, FRIDE/Gulf Research Center, Hiszpania 2013;

- Kołek P., *Financial Action Task Force (FATF) – Koncert mocarstw finansowych?*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” XIV/2017 nr 4;

- *Koran*, tłum. i kom. Bielawski J., Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1986;

- Kuciński K. (red.), *Elementy metodyki rozprawy doktorskiej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015;

- Kyriakos-Saad N., *Islamic Finance and Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism (AML/CFT)*, IMF Working Paper WP/16/42, Międzynarodowy Fundusz Walutowy 2016;

- Lech M., *Ochrona prawna społeczności międzynarodowej wobec zagrożenia terroryzmem. Studium międzynarodowego prawa antyterrorystycznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2014;

- Levi M., *Combating the Financing of Terrorism: a History and Assessment of the Control of 'Threat Finance'*, „The British Journal of Criminology” vol. 50, No. 4, s. 650-669;

- Mansour-Ille D., *Counterterrorism policies in the Middle East and North Africa: A regional perspective*, „International Review of the Red Cross” 103 (2021), s. 653–679;

- Madeyska D., *Historia współczesna świata arabskiego*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008;

- Marchand S., *Arabia Saudyjska. Zagrożenie*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2004;

- Metz H.C. (red.), *Persian Gulf States. Country studies.*, Library of Congress, wyd. 3, Waszyngton 1994;

- Mohammad A.A., *Legal commentary on law no. (4) of 2022 regulating the use of cash in transactions*, LexisNexis 2023

(online:) https://www.eslaa.com/wp-content/uploads/2023/01/Legal-Commentary-on-Law-No.-4-of-2022-regulating-the-Use-of-Cash-in-Transactions_JAN_2023_EN.pdf;

- Morison, J., & Grimshaw, B., *Investigation, Process and Legal Standards within the Criminal Justice System in Kuwait: Forensic Investigation from Crime Scene to Courtroom*, School of Law, Queen's University, Belfast 2016;

- Muḥammad B., Farqāq M., *Al-`āliyyāt al-`umamiyya li mukāfaha tamwīl al-`irhāb wa tabayyud al-amwāl*, „Mağalla ḥuqūq al-`insān wa-l-ḥurriyyāt al-`amma”, t. 5. nr 2, 2020, s. 155-196;

- Munīsī Y.M., *Mukāfaha al-`irhāb bayna siyāda ad-dustūr wa `intihāk ḥuqūq al-`insān*, Dār al-fikr al-ḡāmi‘ī, Aleksandria 2017;

- Nağāğira K., *Mukāfaha tamwīl al-`irhāb: As-siyāda al-ḡinā'iyya li mukāfaha ḡarīma tamwīl*

al-'irhāb fi-l-'ittifāqiyāt wa-l-qarārāt ad-duwaliyya wa-l-'iqḷīmiyya wa at-tašrī'āt al-waṭaniyya, Al-muttaḥida li našr wa tawzī', Szardża 2022;

- Osiewicz P., *Instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych na Bliskim Wschodzie* [w:] idem (red.), *Stosunki międzynarodowe w regionie Bliskiego Wschodu*, Difin, Warszawa 2016, s. 74-90;

- Pałubska M., *Prawnomiędzynarodowe podstawy walki z terroryzmem międzynarodowym – analiza wybranych konwencji ONZ*, „Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL” Tom III, zeszyt 1, 2007, s. 51-77;

- Šāhīn I., *Ad-daur as-siyāsīyy li-l-mamlaka al-'arabiyya as-su'ūdiyya naḥwa mağlis at-ta'āwun al-ḥalīğīyy*, Maktaba Madbūlī, Kair 2018;

- Siddique M.A. et. al., *Anti-money laundering and counter-terrorism financing disclosure by money exchange providers in the GCC countries*, „Journal of Money Laundering Control” Vol. 25 No. 4, s. 833-842;

- Stempień M., *Dżihadizm a tworzenie quasi-państw. Funkcjonowanie "państw dżihadystycznych" w przestrzeni międzynarodowej - studium porównawcze*, „De Securitate Et Defensione. O Bezpieczeństwie I Obronności”, 3(1) 2017, s. 134-144;

- Stepanova E., *Al-qaeda inspired transnational terrorism: ideology and organizational forms*. [w:] Saikia J., Stepanova E. (red.) *Terrorism: Patterns of Internationalization*, New Delhi – Londyn 2009, s. 191-209;

- Tofangsaz H., *Criminalization of Terrorist Financing. From Theory to Practice*, „New Criminal Law Review” 2018, No. 21(1), University of California Press, s. 57-140;

- Yūsuf M., Ġābir N., *Taḥdīt al-manzūmāt at-tašrī'iyya fi muwāğaha ġarīmatayy tabayyuḍ al-amwāl wa tamwīl al-'irhāb*, „Mağalla ḥuqūq al-'insān wa-l-ḥurriyyāt al-'amma”, t. 5. nr 2, 2020, s. 371-390;

- van Eijk E., *Sharia and national law in Saudi Arabia* [w:] Otto J.M. (red.), *Sharia and National Law. Comparing the Legal Systems of Twelve Islamic Countries*, The American University in Cairo Press, Kair 2010;

- Waheedi S., *Guarantees and Challenges of Judicial Independence: The Constitutional Courts of Kuwait and Bahrain as Case Studies* [w:] Schoeller-Schletter A. (red.), *Constitutional Review in the Middle East and North Africa*, Baden-Baden 2021, s. 61-76;

- Walters J. et. al., *Anti-money laundering and counter-terrorism financing across the globe: A comparative study of regulatory action*, „AIC Research and Public Policy Series”, t. 113, Australian Institute of Criminology, Canberra 2016;

- Waszak J.D.G., *The Obstacles to Suppressing Radical Islamic Terrorist Financing*, „Case Western Reserve Journal of International Law” vol. 36, issue 2, Cleveland 2004;

- White N.D., *The United Nations and Counter-Terrorism: Multilateral and Executive Law-Making* (w:) Salinas de Frías A.M., Samuel K.L.H., White N.D. (red.) *Counter-Terrorism*.

International Law and Practice, Oxford University Press. Oxford 2012;

- Zdanowski J., *Arabia Saudyjska*, Wydawnictwo Naukowe Akson, Warszawa 2004;
- Zdanowski J., *Bliskowschodnia piramida. Nowy ład regionalny na Bliskim Wschodzie po 11 września 2001 r.* (w:) Piasecka P., Maniszewska K., Borkowski R., *Dwie dekady walki z terroryzmem*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2022;
- Zdanowski J., *Historia Arabii wschodniej*, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław 2008;
- Zdanowski J., *Historia Bliskiego Wschodu w XX wieku*, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław 2010;
- Zubrzycki W., Cymerski J., *Terroryzm i sposoby jego finansowania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2022;

4. Raporty, opracowania analityczne i zbiory wytycznych

- *Anti-money laundering & countering terrorist financing guidelines*, Bank Centralny Zjednoczonych Emiratów Arabskich, Abu Dabi 2021;
- *Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism and Illegal Organisations Guidelines for Financial Institutions*, Bank Centralny Zjednoczonych Emiratów Arabskich, Abu Dabi 2021;
- *Combating the financing of terrorism guidance for financial institutions*, Bank Centralny Królestwa Bahrajnu, 2020;
- *Dirāsā ḥawla taṣrī'āt mukāfaḥa al-'irhāb fī duwal al-ḥalīḡ al-'arabiyya wa-l-yaman*, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Nowy Jork 2009;
- El Khoury C. (red.), *Countering the financing of terrorism : good practices to enhance effectiveness*, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton 2023;
- Ellison D., *FPI Bulletin.: Saudi Arabia and Terror Financing*, Foreign Policy Initiative 2016 [online:] <https://www.jstor.org/stable/resrep07387>;
- *Instructions issued by the central bank of kuwait regarding anti-money laundering and combating the financing of terrorism*, Bank Centralny Państwa Kuwejt, 2019;
- FATF, *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*, FATF, Paryż 2023,
- FATF, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Kingdom of Saudi Arabia, 1st Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating*, FATF, Paryż 2020;
- FATF, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Qatar, Fourth Round Mutual Evaluation Report*, FATF, Paryż 2023;
- FATF-MENAFATF, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Saudi*

Arabia, FATF, Paryż 2018;

- FATF-MENAFATF, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Bahrain, Fourth Round Mutual Evaluation Report*, FATF, Paryż 2018;

- FATF-MENAFATF, *3rd Enhanced Follow-Up Report for Kingdom of Bahrain Technical Compliance Re-Rating Request Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, MENAFATF, Manama 2022;

- FATF-MENAFATF, *Mutual Evaluation Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. State of Kuwait.*, FATF, Paryż 2011;

- FATF-MENAFATF, *Mutual Evaluation Report 3 rd Follow-Up Report for State Of Kuwait Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, MENAFATF, Manama 2015;

- *Kuwait: Detailed Assessment Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton 2011;

- *Lawyers' Guide on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism and Financing of Illegal Organizations*, Ministerstwo Sprawiedliwości ZEA, Abu Dabi 2021;

- *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. Monograph on Terrorist Financing* (https://govinfo.library.unt.edu/911/staff_statements/911_TerrFin_Monograph.pdf);

- *The Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing (AML/CTF) Guide*, Saudyjska Agencja Monetarna, Rijad 2019;

- *The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (The 9/11 Commission) Report*, USA 2004 (<https://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report.pdf>);

- Prados A.B, Blanchard C.M., *Saudi Arabia: Terrorist Financing Issues. CRS Report for Congress*, 2004 (<https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA475200.pdf>);

- Realuyo C.B., *Combating Terrorist Financing in the Gulf: Significant Progress but Risks Remain*, The Arab Gulf States Institute in Washington, Waszyngton 2015;

- *UAE risk assessment outreach program*, Narodowy Komitet do Spraw Walki z Praniem Pieniędzy oraz Finansowaniem Terroryzmu i Organizacji Nielegalnych, ZEA 2021;

- *United Arab Emirates: Detailed Assessment Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton 2008;

- *Waḥḍa at-taḥarriyāt al-māliyya al-kuwaytiyya - At-taqrīr as-sanawī as-sabi' 2020/2021*, Jednostka Informacji Finansowej Państwa Kuwejt, Kuwejt 2020;

5. Źródła internetowe

- Al Doseri A., Jawaheri E., *The Legal System of the Kingdom of Bahrain*, Nowy Jork 2018, (<https://www.nyulawglobal.org/globalex/Bahrain1.html#legi>);
- Al-Mehdar H., *Waqfs vs. Trusts in Saudi Arabia* (<https://www.linkedin.com/pulse/waqf-vs-trusts-saudi-arabia-hammad-al-mehdar>);
- Almasoud S. et al., *Introducing the new KSA Civil Code* (<https://www.shearman.com/en/perspectives/2023/10/introducing-the-new-ksa-civil-code>);
- Ansary A.F., *An Overview of the Saudi Arabian Legal System*, (https://www.nyulawglobal.org/globalex/Saudi_Arabia1.html);
- *Bahrain: Constitutional Amendment Allows Military Trials of Civilians*. Library of Congress, 2017 (<https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2017-03-22/bahrain-constitutional-amendment-allows-military-trials-of-civilians/>);
- *Bahrain's Human Rights Crisis*, Human Rights Watch 2011 (<https://www.hrw.org/news/2011/07/05/bahrain-human-rights-crisis>);
- Daga G., *Is Oman the "Switzerland of the Middle East"?*, The Arab Gulf States Institute in Washington (<https://agsi.washington.edu/is-oman-the-switzerland-of-the-middle-east/>);
- De Bel-Air F., *Explaining the Demographic Imbalance in the Gulf States*, Gulf Research Center 2022 (<https://gulfmigration.grc.net/explaining-the-demographic-imbalance-in-the-gulf-states>);
- Fakkar G., *Story behind the king's tittle* (<https://www.arabnews.com/saudi-arabia/news/695351>);
- Gulf Research Center - Gulf Labour, Market, Migration and Population Programme, *Percentage of nationals and non-nationals in Gulf populations 2020* (<https://gulfmigration.grc.net/media/graphs/Figure1percentageofnationals%20nonnationals2020v2.pdf>);
- ICFUAE, *Munasaha Centres: Indefinite Detention of Prisoners of Conscience in the United Arab Emirates* (<https://www.icfuae.org.uk/research-and-publications-briefings/munasaha-centres-indefinite-detention-prisoners-conscience>);
- Khedr A.A., *Kuwaiti Legal System and Legal Research*, (<https://www.nyulawglobal.org/globalex/Kuwait1.html>);
- Khedr A.A., *Overview of United Arab Emirates Legal System*, (https://www.nyulawglobal.org/globalex/United_Arab_Emirates1.html);

- Khedr A.A., *Qatar's Legal System, Governance and Business*,
(<https://www.nyulawglobal.org/globalex/Qatar1.html#thevaluesofjusticeandissuanceoflaws>);
- Kołodziej J.M., *Hawala - niewidzialny system bankowości*
(<https://wise.com/pl/blog/hawala-co-to>);
- Marcinko M., *Problematyka terroryzmu we współczesnym prawie międzynarodowym*,
(<https://psz.pl/124-polityka/marcin-marcinko-problematyka-terroryzmu-we-wspolczesnym-prawie-miedzynarodowym>);
- Mills A., Barrington M., *Qatar's first legislative elections see 63.5% voter turnout*,
(<https://www.reuters.com/world/middle-east/qatar-holds-first-legislative-elections-2021-10-02/>);
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych ZEA, *UAE Establishes Executive Office to Combat Money Laundering and Terrorist Financing*,
(<https://www.mofa.gov.ae/en/mediahub/news/2021/2/24/24-02-2021-uae-office>);
- Ottaway M., *The Conundrum of Political Parties in the Gulf Countries: Unwanted but Inevitable*,
(<https://www.wilsoncenter.org/article/conundrum-political-parties-gulf-countries-unwanted-inevitable>);
- Reuters, *Qatar says new anti-money laundering law meets international standards*
(<https://www.reuters.com/article/qatar-moneylaundering-idUSL5N2631SJ>);
- Simmons&Simmons, *New UAE Federal Virtual Assets Legislation*
(<https://www.simmons-simmons.com/en/publications/cldbst5vt002qtsmsql6o9kil/new-uae-federal-virtual-assets-legislation>);
- Simonelli C., *Cooperation and Contention: GCC Efforts to Counter the Financing of Terrorism*
(<https://gulfif.org/cooperation-and-contention-gcc-efforts-to-counter-the-financing-of-terrorism>);
- Strona internetowa wydziału ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu w ramach witryny Rady Współpracy Zatoki Perskiej
(<https://www.gcc-sg.org/ar-sa/GeneralSecretariat/Sectors Sites/ALMCTF/Pages/Home1.aspx>);
- Watson, Farley & Williams, *Regulatory update: Regulation of virtual assets in the UAE*
(<https://www.wfw.com/articles/regulatory-update-regulation-of-virtual-assets-in-the-uae/>)