



Mirosław Wróblewski

Bezpieczeństwo międzynarodowe a prawa człowieka

Hasło Fukuyamy o końcu historii¹, ogłoszony u progu ostatniej dekady XX wieku, wieszczący ostateczne zwycięstwo liberalnej demokracji na świecie, można byłoby – z zachowaniem odpowiednich proporcji² – odnieść do relacji między bezpieczeństwem międzynarodowym a prawami człowieka. Po zakończeniu zimnej wojny, ideologia praw człowieka stała się niekwestionowanym triumfotorem końca kilkudziesięcioletniej rywalizacji mocarstw i chociaż nie zawsze w praktyce, to z pewnością w tekstach dokumentów międzynarodowych, prawa podstawowe przywoływane były nader często. Dziesięciolecie po upadku muru berlińskiego było czasem, w którym paralelnie budowano bezpieczeństwo międzynarodowe i ideologię praw jednostki była nader wyraźna. Lata dziewięćdziesiąte nazywane są czasem dekadą praw człowieka³. Pochód praw człowieka przez stosunki międzynarodowe przyniósł znaczące rezultaty: m.in. powołanie Wysokiego Komisarza NZ ds. Praw Człowieka, ustanowienie międzynarodowych trybunałów karnych, rozwój doktryny interwencji humanitarnej, rozszerzenie zainteresowań wielu organizacji międzynarodowych o prawa człowieka, w tym wprowadzenie (co prawda szacunkowych, ale ważnych) regulacji dotyczących praw podstawowych do traktatów wspólnotowych, uczynienie w 1993 r. obowiązku przestrzegania demokracji i praw człowieka jednym z kryteriów kopenhaskich dotyczących akcesji państw Europy Środkowo-Wschodniej do Unii Europejskiej. Podsumowując, w owym czasie „utrwaliła się świadomość związków pomiędzy bezpieczeństwem a prawami człowieka”⁴.

¹ F. Fukuyama, *Koniec historii*, Poznań 1996.

² Co do sporu o dotyczącego interpretacji słynnej książki Fukuyamy patrz np.: M. Kuniński, *Wiedza, etyka i polityka w myśli F. A. von Hayeka*, Kraków 1999; J. Brzozowski, *Współczesne koncepcje dotyczące stosunków międzynarodowych*, „Euro-limes” 2006, nr 1(6), www.euro-limes.ae.krakow.pl.

³ R. Kuźniar, *Bezpieczeństwo i prawa człowieka*, [w:] *Dokąd zmierza świat*, red. A. D. Rotfeld, Warszawa 2008, s. 141.

⁴ *Ibidem*, s. 143.

O wyjątkowości tego okresu świadczy to, że w historii relacje między bezpieczeństwem międzynarodowym a prawami człowieka kształtowały się zmiennie, przeważnie odmiennie. Można powiedzieć, że „dociekania nad genezą, istotą, charakterem i znaczeniem wojen i pokoju w życiu jednostek, społeczeństw oraz państw swoimi początkami sięgają zarania myśli ludzkiej”⁵. Co najmniej od XVIII wieku, od amerykańskiej konstytucji wraz z *Bill of Rights* oraz francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., a więc co najmniej od chwili, kiedy możemy mówić o prawach człowieka w ujęciu nowożytnym, świadomość istnienia, między prawami jednostki a potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa pewnego rodzaju napięcia jest szczególnym przedmiotem namysłu. Zależność między pokojem a prawami człowieka nurtowała takich myślicieli, jak Kant czy Thomas Paine. Relacje te oczywiście ulegały zmianie, a punkt ciężkości częstemu przesunięciu⁶.

Wydarzenia 11 września 2001 r., a następnie zamachy terrorystyczne w Madrycie w roku 2003, czy Londynie w 2005, zmieniły tę relację w sposób rewolucyjny. 11 września określony został nawet jako „koniec ery praw człowieka” (M. Ignatieff). Wymagania bezpieczeństwa międzynarodowego postawiły przed państwami narodowymi wyzwania, przed którymi zachowanie dotychczasowego statusu praw człowieka wydawało się nie tylko mało możliwe, ale – także nawet w opinii wielu obrońców praw podstawowych – niewskazane. Konieczność podołania tym międzynarodowym wyzwaniom niesie bowiem ze sobą nieuchronność intensywniejszej ingerencji w prawa człowieka. Społeczność międzynarodowa stanęła przed obliczem konfliktów nowego typu, w obliczu konfliktów pozbawionych struktury. Głównymi diagnozowanymi zagrożeniami bezpieczeństwa (aczkolwiek typologie zagrożeń różnią się istotnie co do kolejności wyliczanych zagrożeń) stały się zjawiska takie, jak międzynarodowa przestępczość, zjawisko dysfunkcji państw (państwa upadłe i upadające), proliferacja broni masowej zagłady i wreszcie – przede wszystkim – zglobalizowany międzynarodowy terroryzm. Dramatyzm sytuacji, w tym w szczególności szkodliwość współczesnego terroryzmu, przejawiał się w tym, że konsekwencją tych zmian były nie tylko śmiertelne ofiary terrorystycznych ataków, lecz także – jako pośrednia konsekwencja – naruszenie praw i wolności całych społeczeństw, w tym osób bezpośrednio podejrzewanych o tego typu działalność. W sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa zarówno bowiem społeczność międzynarodowa, jak i społeczności poszczególnych państw, łatwiej godzi się na ograniczenia swoich podstawowych praw, bardziej usprawiedliwione staje się sięganie po środki nadzwyczajne. Ograniczenia te wynikają w pewnych przypadkach z prowadzonej przez poszczególne rządy tzw. polityki strachu, która stała się przedmiotem licznych analiz politologicznych. Zauważa się, że „terroryści nie muszą być »egzekutorami« – to aparat państwa może ich zastąpić w zastraszaniu społeczeństwa”⁷. Łatwość wyrażania zgody na ograniczenia swobód można dostrzec również w badaniach przeprowadzanych w Polsce⁸.

Wydarzeniom 11 września, a także kolejnym zamachom terrorystycznym, towarzyszył znaczący spadek poczucia bezpieczeństwa międzynarodowego. Przeprowadzenie ataku na terytorium Stanów Zjednoczonych na taką skalę uświadomiło, że prak-

⁵ R. Rosa, *Filozofia bezpieczeństwa*, Warszawa 1995, s. 7.

⁶ R. Kuźniar, *op. cit.*, s. 137.

⁷ K. Karolczak, *Paradoksy terroryzmu*, [w:] *Paradoksy polityki*, red. M. Karwat, Warszawa 2007, s. 335.

⁸ Referat prof. Wojciechowskiego na konferencji Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego „Czy Polsce potrzebna jest ustawa antyterrorystyczna?” w dniach 14–5 maja 2008 r. Centralny Ośrodek Szkolenia Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego im. gen. Stefana Roweckiego „Grota” w Emowie (w druku).

tycznie żaden zakątek globu nie może się czuć bezpieczny. Wspomniane zagrożenia międzynarodowe zmieniły percepcję świata w odniesieniu do problemu bezpieczeństwa w sposób znaczący. Percepcję, która odnosiła się również do kwestii przestrzegania praw człowieka. Świat stanął przed istotnym dylematem dotyczącym rekonceptualizacji relacji między prawami człowieka a bezpieczeństwem.

W artykule, z uwagi na ramy publikacji, konieczne jest pominięcie kwestii, które w ramach analizy tej relacji powinny być również przedmiotem oceny. Są to przede wszystkim sprawy legitymizacji decyzji użycia siły w stosunkach międzynarodowych w imię obrony, tudzież promocji, demokracji oraz praw człowieka, a także kwestia przestrzegania praw człowieka w operacjach stosowania sił w kontekście takich działań, oraz problemy odpowiedzialności przed społecznością międzynarodową za naruszenia praw człowieka (głównie funkcjonowanie międzynarodowych trybunałów karnych). W dalszych rozważaniach skupię się na problemie podejmowania działań ustawodawczych i wykonawczych, ograniczających swobody obywatelskie w imię zapewnienia bezpieczeństwa, a także ograniczeń, które towarzyszyć muszą tego typu działaniom.

W skali międzynarodowej kryzys ten doprowadził do interwencji w Afganistanie, a później do wojny w Iraku. W poszczególnych państwach akcje przeciwdziałające spadkowi bezpieczeństwa polegały przede wszystkim na wprowadzaniu, głównie przez państwa zachodnie, w wewnętrznym ustawodawstwie kompleksowych zapisów tzw. ustaw antyterrorystycznych⁹. Uznano bowiem, że dotychczasowe regulacje nie są wystarczające. W 45 dni po zamachu na World Trade Center, w Stanach Zjednoczonych przyjęto *The Patriotic Act*, regulujący możliwości gromadzenia danych w sposób dający o wiele większą swobodę władzom publicznym, włączając w to podsłuch, kontrole na lotniskach, ruch graniczny, zaostrzenie karalności przestępstw terrorystycznych¹⁰. Eskalacja zagrożeń terrorystycznych spowodowała, że podobne systemowe regulacje antyterrorystyczne przyjęto w krajach europejskich. W lipcu 2005 r. we Włoszech przyjęto dekret o *nadzwyczajnych środkach zwalczania terroryzmu międzynarodowego*. W roku 2006 w Wielkiej Brytanii uchwalono *The Terrorism Act*¹¹, zaś we Francji tzw. ustawę Perbena¹². Analogiczny akt prawny w Niemczech wszedł w życie 1 stycznia 2007 r.

We współczesnym prawodawstwie nikt nie kwestionuje możliwości ingerencji władz publicznych w prawa jednostki, jednak powinna ona mieć miejsce po spełnieniu pewnych ustalonych warunków i kryteriów. Ustawy antyterrorystyczne stanowią intensywną ingerencję w prawa i wolności człowieka i obywatela, dlatego też – mając na względzie napotykaną takie regulacje krytykę dotyczącą naruszenia prawa do

⁹ Oczywiście regulacje antyterrorystyczne na poziomie krajowym i międzynarodowym istnieją od dawna. Znaczący jest jednak zakres (kompleksowość) i stopień ingerencji w prawa jednostki ustaw antyterrorystycznych. Pełne wyliczenie antyterrorystycznych konwencji ONZ zob.: R. Drzazga, *Konwencje antyterrorystyczne ONZ – charakterystyka i zakres zobowiązań nałożonych na państwa strony*, materiały konferencji „Czy Polsce potrzebna jest ustawa antyterrorystyczna?”, Centralny Ośrodek Szkolenia Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego im. gen. Stefana Roweckiego „Grota” w Emowie 14–15 maja 2008 r. [w druku].

¹⁰ A. Kiełtyka, *A amerykańska ustawa antyterrorystyczna z 2001 r. (The USA Patriotic Act of 2001)*, „Prokurator” 2005, nr 2–3 (22–23), s. 72–87.

¹¹ J. Barcik, *Brytyjskie ustawodawstwo antyterrorystyczne po 11 września 2001*, „Państwo i Prawo” 2003, z.11, s. 80–89.

¹² G. Dobiecki, *Radykalna reforma francuskiego kodeksu karnego. Więcej władzy dla policji i prokuratury*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 235, s. A8.

prywatności – należy je poddać uważnemu testowi konstytucyjności i zgodności z prawem międzynarodowym. Biorąc pod uwagę fakt, iż w Polsce rozważane są pomysły stworzenia kompleksowej ustawy antyterrorystycznej, należy podkreślić, iż taka ewentualna ustawa powinna brać pod uwagę takie wymagania w celu zapewnienia odpowiedniego standardu ochrony praw jednostki.

Wprowadzanie do wewnętrznych porządków prawnych regulacji z tego zakresu jest po części konsekwencją licznych wiążących aktów prawa międzynarodowego. Przede wszystkim mamy tu na myśli Konwencję Rady Europy z 27 stycznia 1977 r. o zwalczaniu terroryzmu, jak również trzy dokumenty przyjęte na forum Narodów Zjednoczonych¹³: Konwencję o zwalczaniu ataków terrorystycznych z użyciem bomb z 15 grudnia 1997 r., Konwencję o zwalczaniu finansowania terroryzmu z 9 grudnia 1999 r. oraz rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1373 w sprawie zwalczania terroryzmu międzynarodowego z 28 września 2001 r. Dokument ten, w opinii doktryny prawa międzynarodowego mający charakter bezprecedensowy z punktu widzenia powszechności podejmowanej walki z terroryzmem¹⁴, pozwala Radzie Bezpieczeństwa – w celu utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa – wydawać decyzje wiążące dla państw, jak również stosować środki tymczasowe oraz sankcje, w tym wojskowe.

Ciekawym zagadnieniem jest nakładanie przez Radę Bezpieczeństwa ONZ sankcji przeciwko ugrupowaniom niepaństwowym, zwłaszcza jednostkom odpowiedzialnym za prowadzenie walk lub działalność terrorystyczną. Kompetencje i działania Rady Bezpieczeństwa poczytuje się jako daleko idącą ingerencję w sferę spraw tradycyjnie zastrzeżonych państwom, co świadczy o tym, że pojęcie zagrożenia dla pokoju międzynarodowego obejmuje już nie tylko konflikty międzypaństwowe, ale również konflikty wewnętrzne i terroryzm międzynarodowy¹⁵. W tym kontekście nie można również zapomnieć o decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej z 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu. Ostatni z wymienionych aktów prawnych, przyjęty w ramach III filaru Unii Europejskiej – współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych – w celu zbliżania ustawodawstwa, wiążący co do rezultatu i pozostawiający państwom członkowskim swobodę wyboru formy i środków, współkształtuje krajowe, w tym również polskie, ustawodawstwo w tym zakresie. Obecnie, ze względu na wzrost zróżnicowania i zmieniające się oblicze terroryzmu, w ocenie Komisji Europejskiej zachodzi potrzeba dostosowania obowiązującej decyzji ramowej do nowoczesnych metod działania terrorystów.

Na tle przedstawionych wyżej uregulowań powinny być oceniane polskie rozwiązania ustawowe dotyczące zagadnienia walki z terroryzmem oraz dyskutowana ewentualność kompleksowego unormowania tych kwestii w jednym akcie prawnym – polskiej ustawie antyterrorystycznej. Zarówno bowiem rozwiązania międzynarodowe, w szczególności wspomniana unijna decyzja ramowa, jak i rozwiązania wewnętrzne poszczególnych krajów wskazują na wspólną „linię obrony” przez zagrożeniem ter-

¹³ Zob. S. Pawlak, *Organizacja Narodów Zjednoczonych wobec międzynarodowego terroryzmu*, [w:] *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, red. J. Symonides, Warszawa 2006.

¹⁴ Zob. P. Ogonowski, *Rezolucja 1373 Rady Bezpieczeństwa ONZ w sprawie zwalczania terroryzmu międzynarodowego i jej wykonanie*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 3.

¹⁵ Tak: J. Ciechanowicz-McLean, *Terroryzm jądrowy w prawie międzynarodowym*, [w:] *Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa prof. Renaty Szafarz*, red. J. Menkes, Warszawa 2007, s. 97 i 98.

rorystycznym. Należy w związku z tym podkreślić, iż stanowienie norm chroniących jednostki w obliczu zagrożenia atakami jest obowiązkiem władzy publicznej, który wynika z art. 5 Konstytucji, a nie stanowi jedynie dostosowywania polskiego ustawodawstwa do wymagań prawa międzynarodowego czy globalnej sytuacji politycznej. Wspomniany przepis Konstytucji stwarza powinność państwa zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa. Reakcja państwa powinna mieć charakter profilaktyczny na rzeczywiste lub potencjalne zamachy. Warto pamiętać, że zagrożenie bezpieczeństwa obywateli może być przesłanką wprowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej stanu wyjątkowego. Nie bez znaczenia są również inne postanowienia Konstytucji, w szczególności przepis art. 126 ust. 2, który wskazuje na rolę Prezydenta RP jako stojącego na straży bezpieczeństwa państwa.

W Polsce w obecnym stanie prawnym, w celu stworzenia całościowych rozwiązań antyterrorystycznych, należałoby sięgnąć do co najmniej kilku aktów rangi ustawowej. Rekonstrukcja całości tej regulacji prawnej przekracza jednak ramy artykułu. Można mówić o istnieniu w polskim porządku prawnym takiej ustawy w sensie materialnym. Normatywną materię antyterrorystyczną, aczkolwiek z pewnością jest ona fragmentaryczna i niedoskonała, odnaleźć bowiem można w wielu obowiązujących obecnie aktach prawnych. Rozproszenie tych aktów normatywnych jest znaczne, jednak zręby ewentualnej przyszłej ustawy antyterrorystycznej zostały przez ustawodawcę już zarysowane.

W świetle powyższego należy zatem wspomnieć o ustawie z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹⁶, który zawiera definicję przestępstwa terrorystycznego¹⁷. Popęlenie takiego czynu daje podstawę do stosowania wobec sprawcy przepisów dotyczących wymiaru kary, środków karnych oraz środków probacyjnych przewidzianych dla multirecydywistów¹⁸.

Szczególne uwagę należy zwrócić na regulację ustawy z 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze¹⁹, która pozwala na zniszczenie samolotu w sytuacji, gdy wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa i organ dowodzenia obroną powietrzną, uwzględniając w szczególności informacje przekazane przez instytucje służby ruchu lotniczego, stwierdzi, że statek powietrzny jest użyty do działań sprzecznych z prawem, a w szczególności jako środek ataku terrorystycznego z powietrza.

Ponadto funkcjonariusze Policji dysponują – na podstawie ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji²⁰ – konkretnymi kompetencjami w stosunku do osób zagrażających bezpieczeństwu publicznemu i porządkowi publicznemu. Policja, oprócz środków przymusu bezpośredniego, w celu zapobieżenia, wykrycia lub ustalenia sprawców m.in. nielegalnego wytwarzania, posiadania lub obrotu bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi oraz materiałami jądrowymi i promieniotwórczymi może – po

¹⁶ Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

¹⁷ Odnosnie do antyterrorystycznych regulacji prawno Karnych zob.: K. Indecki, *Prawo karne wobec terroryzmu i aktu terrorystycznego*, Łódź 1998; J. Barcik, *Przestępstwo o charakterze terrorystycznym w świetle polskiego kodeksu karnego*, „Zeszyty Naukowe Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej w Katowicach” 2007, nr 32, s. 369–381.

¹⁸ Zob. uwagi do tego przepisu [w:] J. Giezek, N. Kłaczyńska, G. Łabuda, *Komentarz do ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny*, Komentarz LEX 2007, albo *Kodeks karny. Komentarz praktyczny*, red. M. Mozgawa, M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, wyd. II, Warszawa 2007.

¹⁹ Dz.U. z 2006 Nr 100, poz. 696 ze zm.

²⁰ Dz.U. z 2007 Nr 43, poz. 227 ze zm.

spełnieniu licznych wymagań przewidzianych ustawą – prowadzić kontrolę operacyjną. W katalogu rozwiązań antyterrorystycznych nie można też nie wspomnieć szeregu ustawowych zadań funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, polegających m.in. na wykonywaniu: czynności operacyjno-rozpoznawczych i analityczno-informacyjnych w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego.

Mając na względzie kształtowanie relacji między bezpieczeństwem międzynarodowym a prawami jednostek, należy zastanowić się, czy regulacje prawne, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa, w tym regulacje antyterrorystyczne, nie stanowią nadmiernej ingerencji w prawa i wolności jednostki – oczywisty jest bowiem fakt, iż zwalczanie terroryzmu nieuchronnie prowadzi do ingerencji w prawa człowieka. Przedmiotem analizy powinno być w pierwszym rzędzie to, czy ingerencja ta jest uzasadniona i konieczna, wreszcie, czy stopień takiej ingerencji jest proporcjonalny w stosunku do zagrożenia, w tym – w interesującym nas aspekcie – do zagrożenia bezpieczeństwa o charakterze międzynarodowym. Szczególna uwaga poświęcona w tym zakresie zjawisku terroryzmu uzasadniona jest wyjątkowym znaczeniem tego problemu dla współczesnego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego²¹.

Bezpieczeństwo publiczne, odczytywane przez pryzmat dobra wspólnego z art. 1 Konstytucji, co do zasady usprawiedliwia ograniczenie przez ustawodawcę korzystania z praw i wolności obywatelskich, przy spełnieniu jednak wymogu proporcjonalności dopuszczalnej ingerencji (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Z drugiej strony jednak, mimo napięcia między zwalczaniem terroryzmu a prawami jednostki, podstawowy związek między nimi ma charakter pozytywny: najważniejszą racją walki z terroryzmem jest właśnie wzgląd na prawa człowieka, dla których terroryzm jest największym zagrożeniem²².

O tym, że istniejące regulacje prawne, dotyczące zabezpieczenia państwa i obywateli przed zamachami terrorystycznymi wywołują kontrowersje na tle praw i wolności obywatelskich świadczyć może m.in. złożenie przez I Prezesa Sądu Najwyższego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności przepisu art. 122a, wspomnianej już wyżej, ustawy Prawo lotnicze²³. Regulacja pozwalająca na poświęcenie życia pasażerów lotniczych wyłącznie dla ratowania życia innych osób (na ziemi) i umożliwiająca w związku z tym zestrzelenie samolotu, zdaniem I Prezesa SN, jest nie do pogodzenia z Konstytucją. Udzielenie organom władzy publicznej kompetencji do naruszania lub ograniczania praw lub wolności innych osób, może nastąpić dla ochrony dobra o wyższej wartości. Niedopuszczalne jest wartościowanie dobra prawnego, jakim jest życie ludzkie, kierujące się kryterium ilościowym czy też szansą na przeżycie. Przepis pozwalający na celowe pozbawienie życia jednych dla ratowania życia innych, narusza zasadę ochrony godności człowieka, która ma w tym zakresie charakter absolutny. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego będzie z pewnością cenną wskazówką co do omawianych tutaj kwestii.

²¹ A. J. Bergesen, O.A. Lizardo, *Terroryzm a teoria systemu światowego (world-system)*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2002, nr 2(6), s. 15-31.

²² Zob. K. Motyka, *Tezy referatu „Prawa człowieka a zwalczanie terroryzmu” z XLIX Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Poznań, 20-22 IX 2007.

²³ Wniosek I Prezesa SN do TK z 27 września 2007 r., BSA II-41111-1/07.

Analogiczne uregulowanie niemieckiego prawa lotniczego zostało przez Federalny Trybunał Konstytucyjny uznane za nieproporcjonalną reakcję wobec wykorzystania porwanego statku powietrznego jako broni przeciwko życiu osób trzecich, a w konsekwencji za niezgodne z konstytucyjną zasadą godności jednostki, prawa do życia personelu pokładowego i pasażerów statku powietrznego²⁴. Niemiecki Trybunał przy tej okazji wypowiedział się, iż „nawet, jeżeli w zakresie obrony przed niebezpieczeństwami często nie można całkowicie ominąć błędów prognostycznych, to jednak przy obowiązywaniu art. 1 ust. 1 Ustawy Zasadniczej²⁵ jest nie do pomyślenia, aby na podstawie upoważnienia ustawowego umyślnie zabijać niewinnych ludzi, takich jak personel pokładowy i pasażerowie, którzy znajdują się w beznadziejnej dla siebie sytuacji”. Oczywiście, komentowana regulacja jest tylko elementem systemu prawnego mającego na celu zwalczanie terroryzmu w ruchu lotniczym i powinna być postrzegana w kontekście powszechnego zaostrzenia przepisów międzynarodowych, europejskich i krajowych po atakach z 11 września 2001 r., skierowanych na ujednoczenie i udoskonalenie środków ochrony przeciwko atakom terrorystycznym w ogóle, a w lotnictwie cywilnym w szczególności²⁶.

Warto przytoczyć tu sprawę rozpoznawaną obecnie przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu (sprawa C-345/06 *Heinrich*). Istotą tej sprawy jest rozważenie – w kontekście przestrzegania przez Unię praw podstawowych – konsekwencji braku publikacji w Dzienniku Urzędowym UE załącznika do rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 622/2003/WE ustanawiającego środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych standardów dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa²⁷. Ów tajny załącznik określał wykaz przedmiotów niebezpiecznych, które nie mogą być wnoszone na pokład statków powietrznych. Sprawa przed ETS zawiła na skutek skargi jednego z pasażerów, któremu nie pozwolono wnieść do samolotu rakiety tenisowej. Aczkolwiek występują w niniejszej sprawie pewne racje za zachowaniem w tajemnicy pewnych środków mających na celu ochronę bezpieczeństwa w ruchu lotniczym, to niezgodność z przepisem art. 243 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oceniana jest jako wyraźna²⁸. Taką opinię – negatywną względem rozporządzenia wspólnotowego – zdążył już przedstawić adwokat generalny Miguel Poiares Maduro. Orzeczenie Trybunału w tej sprawie będzie mieć istotne znaczenie także dla obywateli polskich, gdyż mimo tego, że rozporządzenie Komisji wydaje się oczywiście naruszać zasadę pewności prawa, to w świetle polskiej Konstytucji Trybunał Konstytucyjny nie miałby prawa go unieważnić, a co najwyżej zwrócić się z zapytaniem wstępnym do ETS, gdyby kwestia ta pojawiła się w postępowaniu zawisłym przed TK²⁹.

²⁴ Zob.: Niemcy: wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 15 lutego 2006 r. w sprawie możliwości użycia siły zbrojnej wobec uprowadzonego samolotu (sygn. 1 BvR 357/05), przekł. i opr. T. Krawczyk, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1.

²⁵ Art. 1 ust. 1 niemieckiej Konstytucji: „Godność człowieka jest nienaruszalna. Jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem całej władzy państwowej”.

²⁶ Por. M. Żylicz, *Terroryzm lotniczy w świetle prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 9, s. 17–33.

²⁷ Dziennik Urzędowy UE L 89 z kwietnia 2003.

²⁸ S. Biernat, *Znaczenie niepublikowanych wspólnotowych aktów prawnych dla organów i sądów administracyjnych*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcіńskiego*, kom. red. J. Góral et al., Warszawa 2007, s. 368.

²⁹ A. Grzelak, *Konsekwencje wydawania tajnych załączników do rozporządzeń wspólnotowych*, „Zeszyty Prawnicze Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2006, nr 4 (12), 1 (13) 2007, s. 49–58.

Przy projektowaniu rozwiązań prawnych mających na celu zapobieganie zamachom terrorystycznym należy pamiętać, iż – zgodnie z art. 30 Konstytucji – przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Godność, posiadająca autonomiczne znaczenie konstytucyjne, powinna być zatem płaszczyzną odniesienia dla wszelkich wartości oraz stanowić „punkt orientacyjny” całego porządku prawnego w Polsce, w tym projektowanych instytucji antyterrorystycznych. W tym kontekście należy stwierdzić, iż – po pierwsze – wszelkie ograniczenia praw jednostek w obliczu podejmowanych przez władze publiczne działań, mających na celu zapobieganie zarówno działalności przestępczej (w tym zorganizowanej), jak i działalności terrorystycznej, powinny znajdować konstytucyjne zakotwiczenie w ramach sformułowanych w ustawie zasadniczej ograniczeń. Po drugie, wspomniany art. 5 Konstytucji nakładający na państwo obowiązek zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa nie może być samodzielną przesłanką ograniczenia tych praw i wolności. W świetle powyższego, przed przejściem do szczegółowych rozważań na temat klauzuli ograniczającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, warto już teraz zaznaczyć, iż bezpieczeństwo obywateli nie jest wymienione w tym przepisie ustawy zasadniczej w sposób wyraźny. Konstytucja wskazuje m.in. na bezpieczeństwo państwa, która to klauzula może, choć nie zawsze musi się pokrywać z bezpieczeństwem obywateli.

Konstytucyjny poziom ochrony poszczególnych praw i wolności jednostki może się różnić. W interesującym nas zakresie należałoby wskazać na przepisy art. 49 i 50, dotyczące odpowiednio wolności i ochrony tajemnicy komunikowania się oraz nienaruszalności mieszkania. Ograniczenie tych praw może nastąpić w jedynie „w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony”. Z kolei w art. 51 ust. 3 ustawy zasadniczej, dotyczącym prawa każdego dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych, Konstytucja daje ustawie możliwość ograniczania tego prawa, bez bliższego wskazywania jej przedmiotu. Należy ponadto zauważyć, iż pewne postanowienia konstytucyjne, jak na przykład art. 47, zapewniający prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym, nie przewidują wprowadzania ograniczeń w zakresie własnej regulacji na poziomie konstytucyjnym. W kontekście omawianej problematyki wymaga podkreślenia fakt, iż istnieją również w polskiej Konstytucji pewne zakazy bezwzględne, którym ustrojodawca nadał bardzo generalny charakter, bez możliwości przewidzenia od nich wyjątków, nawet ze względu na bezpieczeństwo państwa i jego obywateli. Chodzi tutaj np. o art. 40 Konstytucji stanowiący, iż nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu³⁰. W przypadku takiej wolności trudno jest rozróżnić jej „istotę” oraz elementy podstawowe, które w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji nie mogą zostać naruszone od „otoczki”, która pod pewnymi warunkami może być przedmiotem ingerencji ze strony władzy publicznej. Abstrahując zatem od argumentów moralnych i utylitarnych stwierdzić należy, iż stosowanie tortur, okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania w celu uzyskania informacji o planowanych zamachach terrorystycznych nosiłoby w każdym przypadku znamiona naruszenia regulacji rangi konstytucyjnej.

³⁰ Zob. J. Barcik, *Status prawny Talibów i członków al-Qaeda zatrzymanych przez władze USA*, „Państwo i Prawo” 2003, z.1 (683), s. 91–102 – co do sytuacji w świetle prawa i praktyki Stanów Zjednoczonych.

Dlatego należy przychylić się do opinii, że „brutalne traktowanie i ekstremalne warunki więzienia ludzi nie dlatego, że są winni, ale dlatego, żeby im tę winę ewentualnie udowodnić, w sposób wyraźny klóci się z powszechnym rozumieniem sprawiedliwości”³¹.

Ponadto, zawsze w przypadku ewentualnego ograniczenia w ustawodawstwie zwykłym wolności lub praw, niezależnie od ich przedmiotu, zachodzi konieczność odniesienia do tych ograniczeń wymogów proporcjonalności ujętych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Czym innym jest jednak kwestia prawa do życia. Z punktu widzenia zarówno bezpieczeństwa, jak i ochrony praw jednostki, niedopuszczalne jest – co może brzmieć paradoksalnie – sztywne trzymanie się i absolutyzowanie prawa do życia – co mogłoby prowadzić do sytuacji, w której zabójca (terrorysta) miałby większe prawa niż ofiara.

Zasada proporcjonalności, będąca immanentnym elementem państwa prawnego we współczesnych państwach demokratycznych nie jest w pełni jednolita. Wszędzie jednak polega na nałożeniu na ustawodawcę pewnych granic, kajdan, w ustalaniu ograniczeń podstawowych praw i wolności³². W dotychczasowym orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności wiąże się z zakazem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych jednostki³³. We współczesnym multicentrycznym systemie prawnym należy brać pod uwagę także kryteria zasady proporcjonalności wypracowane przez sądy i trybunały międzynarodowe, w tym przede wszystkim – w polskich realiach – orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu³⁴.

Ocena, czy zakaz ingerencji został naruszony, zależy – zdaniem Trybunału – od odpowiedzi na trzy następujące pytania: 1) czy wprowadzone ograniczenie – obiektywnie rzecz ujmując – służy realizacji założonego celu, 2) czy ograniczenie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązany, 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na jednostki, a zatem czy ograniczenie nie stanowi zbyt wysokiego „kosztu”, wreszcie czy poświęcone dobro pozostaje we właściwej proporcji od osiągniętego efektu. Na treść zasady proporcjonalności składa się również funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości. Są to: bezpieczeństwo państwa, o którym była już mowa przy omawianiu regulacji zawartej w art. 5 Konstytucji, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia, moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób. Konieczne jest zaistnienie realnej potrzeby podjęcia interwencji z jednego z wyżej wymienionych powodów. W kontekście powyższego wart podkreślenia jest fakt, iż przekroczeniem dopuszczalnych granic ingerencji byłoby np. gromadzenie pewnych nieprzydatnych z punktu widzenia dobra śledztwa informacji (dotyczących życia prywatnego jednostek) niejako „przy okazji” prowadzonej kontroli operacyjnej.

³¹ T. Białek, *Paradoksy walki z terroryzmem*, [w:] *Paradoksy polityki*, red. M. Karwat, Warszawa 2007, s. 342.

³² Zob. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 216–217.

³³ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 136–167.

³⁴ Zob. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich. Kryteria i zakres kontroli dokonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości*, [w:] *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, red. C. Mik, Toruń 2007, s. 251–270.

Osobnego zasygnalizowania wymaga, wyrażająca podstawową z punktu widzenia podlegania odpowiedzialności karnej gwarancję wolności i praw – zasada domniemania niewinności. Projektując jakiegokolwiek mechanizmy zapobiegające ewentualnym zagrożeniom terrorystycznym, ustawodawca musi pamiętać o normie wyrażonej w art. 42 ust. 3 Konstytucji jako o prawie każdego (zatem nie tylko obywatela polskiego) do zapewnienia odpowiedniego traktowania, zwłaszcza w sytuacji podejrzenia o popełnienie przestępstwa. Wzruszalność omawianego domniemania jest dopuszczalna jedynie w drodze prawomocnego wyroku sądu po przeprowadzeniu postępowania, zapewniającego oskarżonemu w toku instancji określone prawa.

Podsumowując, w polskim systemie konstytucyjnym ocena zgodności postanowień zarówno istniejących mechanizmów antyterrorystycznych, jak i całości ewentualnej ustawy z tego zakresu, wymaga analizy z punktu widzenia samego sposobu ujęcia chronionego prawa lub wolności w tekście Konstytucji. Ponadto konieczna staje się kwalifikacja działania ustawodawcy z punktu widzenia poszanowania godności człowieka oraz zachowania przesłanek proporcjonalności dopuszczalnej ingerencji.

Nie bez znaczenia są również wypracowane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka standardy ochrony praw jednostki w obliczu zagrożenia zamachami³⁵. Trybunał już na początku lat 60. XX w. musiał zmierzyć się z problemami praw osób podejrzanych o terroryzm. W wyroku w sprawie *Lawless przeciwko Irlandii* z 1 lipca 1961 r. podkreślał on, iż europejskie normy praw człowieka nie mogą być rozumiane jako dające prawo do podejmowania działań terrorystycznych. Z drugiej strony zaznaczył jednak, że wymagają one równocześnie poszanowania praw osób podejrzanych o terroryzm do zachowania w ich sprawach odpowiednich procedur dotyczących zatrzymania, aresztowania i osądzenia. W późniejszej sprawie z 18 stycznia 1978 r. *Irlandia przeciwko Wielkiej Brytanii*, w związku z technikami przesłuchań stosowanymi przez siły brytyjskie stacjonujące na terytorium Irlandii Północnej, Trybunał podkreślał, że na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka niedopuszczalne jest stosowanie tortur oraz okrutnego i niehumanitarnego traktowania, niezależnie od postępowania ofiary. Z późniejszego orzecznictwa Trybunału wynika również, że zakaz ten uniemożliwia deportowanie osoby podejrzanej o terroryzm do kraju – strony Konwencji, jeżeli istnieje podejrzenie, że po wydaniu zostanie poddana torturom.

W przypadku ingerencji władzy publicznej w sferę praw człowieka, zwłaszcza w uregulowane na gruncie art. 8 Konwencji prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, Trybunał wypracował pewne kryteria, którym ingerencja ta musi odpowiadać. Po pierwsze, zachodzi konieczność istnienia precyzyjnej i konkretnej podstawy prawnej w postaci ustawy. Ustawa jako akt ma spełniać pewne kryteria formalne, a mianowicie nie może mieć charakteru nazbyt ogólnego, blankietowego oraz mało konkretnego (sprawy dotyczące podsłuchów telefonicznych – *Kruslin przeciwko Francji* i *Huvig przeciwko Francji* z 24 kwietnia 1990 r. oraz *Malone przeciwko Wielkiej Brytanii* z 2 sierpnia 1984 r. odnośnie do zbierania informacji i zakładania podsłuchów). Po drugie, ingerencja w prawnie chronioną sferę praw i wolności musi być konieczna z punktu widzenia wymogów demokratycznego państwa prawa. Niezbędne jest odniesienie owego wkroczenia do standardów państwa oświeconego,

³⁵ Szerokie omówienie najnowszego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [w:] M. A. Nowicki, *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka, wybór orzeczeń 1999–2004*, Kraków 2005.

otwartego, tolerancyjnego, dysponującego sprawnym aparatem bezpieczeństwa, zdolnym do działania w profesjonalny i rzetelny sposób. I wreszcie po trzecie, nieodzowne jest istnienie celu ingerencji w postaci: bezpieczeństwa państwowego, bezpieczeństwa publicznego, dobrobytu gospodarczego kraju, ochrony porządku i zapobiegania przestępstwom, ochrony zdrowia i moralności lub ochrony praw i wolności innych osób.

Na tym tle warte przypomnienia są niemieckie doświadczenia z regulacjami antyterrorystycznymi z 1968 r. w postaci tzw. ustawy G-10. Akt ten – ograniczający tajemnicę korespondencji i rozmów telefonicznych – pomyślnie przeszedł test przeprowadzony przez Europejski Trybunał Praw Człowieka z punktu widzenia wymienionych wyżej kryteriów. Uznano, iż na gruncie Konwencji brak jest bezwzględnego wymogu zawiadamiania o prowadzonej obserwacji, a fakt kontroli prowadzonej w sposób tajny można uznać czasem za konieczny „w realiach dnia dzisiejszego, w społeczeństwie demokratycznym dla bezpieczeństwa państwa i ze względu na ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom” (uzasadnienie wyroku z 6 września 1978 r. w sprawie *Klass i inni przeciwko Niemcom*).

Kwestią wymagającą zasygnalizowania jest również, budząca zastrzeżenia z punktu widzenia praw i wolności człowieka, wspomniana na wstępie działalność Rady Bezpieczeństwa ONZ, polegająca na wydawaniu tzw. sankcji inteligentnych, skierowanych nie przeciwko państwom, lecz jednostkom. Środki te zakazują przykładowo państwom wjazdu na ich terytorium określonych osób, nakazują poszukiwanie sprawców zamachów terrorystycznych bądź zamrożenie należących do nich aktywów na rachunkach bankowych³⁶.

Wobec postanowień Karty Narodów Zjednoczonych, która gwarantuje prawo do uczestniczenia w postępowaniu przed Radą jedynie państwom, powstają wątpliwości w świetle konieczności zapewnienia ochrony sądowej osobom będącym celem sankcji nałożonych przez ONZ. Dodatkowe problemy, które na tym tle powstały, to zagadnienie aktów prawa Unii Europejskiej wykonujących decyzje Rady Bezpieczeństwa, w szczególności rozporządzeń Rady 881/2002, 561/2003, 467/2001 oraz rozporządzeń Komisji 2199/2001 i 2062/2001. W związku z nimi przed sądami wspólnotowymi pojawiły się niezwykle istotne sprawy dotyczące możliwości kontroli decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ dotyczących konkretnych jednostek. Orzeczenia w sprawach *Yusuf*³⁷ oraz *Kadi*³⁸, a także w sprawie *Organizacji mudżahedinów ludowych Iranu*³⁹ z pewnością powinny być z uwagą śledzone także przez ustawodawcę krajowego. Na marginesie tylko należy też wspomnieć o precedensowej sprawie *Bosphorus*⁴⁰, która dotyczyła m.in. zgodności regulacji wspólnotowych w zakresie ochrony praw człowieka z Europejską Konwencją.

Dotychczasowa praktyka wskazuje na wyraźne problemy w zapewnieniu ochrony sądowej przed takimi decyzjami, co może jedynie złagodzić ochrona zapewniona

³⁶ Rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ 1267, 1333, 1390 i 1455 przyjęte w latach 1999–2003.

³⁷ Sprawa T-306/01 *Yusuf i Al Bakar at International Foundation v. Rada UE i Komisja*, Z.Orz. 2005, s. II-3533.

³⁸ Sprawa C-402/05 P. *Yassin Abdullah Kadi przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich*.

³⁹ Sprawa T-228/02 *Organisation des Mojahedines du peuple d'Iran v. Rada UE*.

⁴⁰ Sprawa C-84/95 *Bosphorus Hava Turizm ve Ticaret AS v. Minister Transportu, Energii i Łączności Republiki Irlandii*, Zb.Orz. 1996, s. I-3953.

przez sądy krajowe⁴¹. Mając na uwadze wspomniane powyżej sprawy, nie można wykluczyć, że w sytuacji zapewnienia wyższości polskiej Konstytucji przed prawem międzynarodowym i prawem Unii Europejskiej, przynajmniej z punktu widzenia przepisów Konstytucji (art. 8), potwierdzonego orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego⁴², powstać może w przyszłości problem zgodności środków podejmowanych przez Wspólnotę, czy Unię, w celu wykonania zobowiązań wynikających z decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ z konstytucyjnymi gwarancjami praw jednostki, np. prawem do sądu, czy prawem do obrony. Taki ewentualny konflikt będzie w Polsce rozstrzygany w pierwszym rzędzie na gruncie konstytucyjnym. Przykład ten pokazuje kolejny wymiar przewartościowania w zakresie wolności i praw jednostki i problemy zorientowania się całej społeczności międzynarodowej na zwalczanie terroryzmu.

Poszukiwanie równowagi między potrzebą zapewnienia przestrzegania podstawowych praw i wolności a bezpieczeństwem międzynarodowym nie może prowadzić do odchodzenia od już osiągniętych, na poziomie krajowym i międzynarodowym, standardów ochrony praw człowieka. W stosunkach międzynarodowych dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa „sobie” nie może prowadzić do znaczącego obniżenia standardów ochrony praw innych, innymi słowy, potrzeba wyjątkowej powściągliwości w używaniu siły w stosunkach międzynarodowych i korzystania z instrumentu interwencji humanitarnej⁴³.

Walka z zagrożeniami bezpieczeństwa międzynarodowego musi być prowadzona w granicach obowiązującego prawa międzynarodowego i prawa krajowego poszczególnych państw. Walka z bezprawiem musi się odbywać przy użyciu środków zgodnych z prawem. Nie oznacza to jednak, że społeczność międzynarodowa i poszczególne państwa w ten sposób się osłabiają. Państwo, zwalczając międzynarodowe zagrożenia, chroni konstytucyjne prawa i wolności swe obywateli tylko wówczas, gdy samo ich w sposób nadmierny nie ogranicza. Konieczne jest zachowanie przy podejmowaniu zarówno działań ustawodawczych, jak i praktycznych, swoistej homeopatii między odpowiedzialnością na współczesne wyzwania bezpieczeństwa międzynarodowego a prawami i wolnościami obywatelskimi.

⁴¹ W. Czapliński, *Kilka uwag o ochronie praw jednostek przed decyzjami Rady Bezpieczeństwa ONZ*, [w:] *Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa prof. Renaty Szafarz*, red. J. Menkes, Warszawa 2007, s. 125.

⁴² Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, w sprawie Traktatu akcesyjnego (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49).

⁴³ O dodatkowych kryteriach realizacji prawa do ochrony i tzw. interwencji humanitarnej, oprócz kryterium poważnego naruszenia praw człowieka: A. D. Rotfeld, *Działać czy nie działać w obliczu zagrożeń praw człowieka*, [w:] *idem, Polska w niepewnym świecie*, Warszawa 2006, s. 79–86.