

Konrad Buczkowski ■

KONCEPCJA KRYMINALIZACJI MIGRACJI A PRZEPISY USTAWY O DZIAŁANIACH ANTYTERRORYSTYCZNYCH*

Procesy globalizacji to zjawiska funkcjonujące w gospodarce światowej związane z przepływem dóbr, usług, siły roboczej, rozwojem transportu, komunikacji oraz szybkim przepływem informacji w mediach¹. Wynikających z globalizacji procesów migracyjnych nie da się w żaden sposób zatrzymać². Naturalną bowiem potrzebą każdego człowieka jest pragnienie egzystowania w takich warunkach i otrzymywania wynagrodzenia za swoją pracę w takiej wysokości, która zapewni mu godne życie. Ponadto wszelkie przejawy dyskryminacji, wykorzystywania, jak też biedy, niedostatku czy wreszcie niepokoje związane z prowadzonymi działaniami wojennymi mogą powodować podjęcie po stronie kolejnych grup ludzkich decyzji o opuszczeniu swoich ojczyzn i poszukiwaniu lepszego miejsca do zamieszkania.

Procesy migracyjne związane są immanentnie z funkcjonowaniem społeczeństw, nie tylko współczesnych, ale również tych w wiekach wcześniejszych.

* Tekst został przygotowany w ramach projektu „SIC – Modułowy wielozadaniowy System Identyfikacji Cudzoziemców wraz z modułem analizy ryzyka ofiar przestępstw handlu ludźmi”, finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (nr projektu DOBR-BIO4/055/13127/2013).

¹ Zob. T. Wawak, *Encyklopedia zarządzania. Globalizacja*, <https://mfiles.pl/pl/index.php/Globalizacja> [dostęp: 31.07.2016]. Szerzej E. Cziomer, *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, w: T. Wawak (red.), *Zmieniające się przedsiębiorstwo w zmieniającej politycznie Europie*, t. 3, Wydawnictwo Informacji Ekonomicznej, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2000.

² Procesy globalizacyjne dotyczą również systemów prawnych poszczególnych państw czy także poszczególnych gałęzi prawa. W ramach prawa karnego zmiany takie prowadzą m.in. do rozszerzenia zasięgu znanych i powstania nowych rodzajów przestępczości (np. cyberprzestępczość). Jak zauważa C. Nowak, globalizacja prowadzi do tego, że z postępu technologicznego mogą w takim samym zakresie korzystać zwykli obywatele, korporacje o zasięgu międzynarodowym, ale także przestępcy, w tym terroryści wykorzystujący otwarcie granic państwowych do organizowania zamachów skierowanych przede wszystkim przeciwko ludności cywilnej. Zob. szerzej C. Nowak, *Wpływ procesów globalizacyjnych na polskie prawo karne*, Warszawa 2014, s. 99 i nast.

W XX w. wielkie fale migracyjne następowały w wyniku kształtowania się nowego porządku politycznego po zakończeniu tak I, jak i II wojny światowej i miały charakter bądź to przymusowy – będący konsekwencją zmiany granic państwowych, bądź dobrowolny – związany z poszukiwaniem pracy i nowego miejsca do zamieszkania. Znaczne ruchy migracyjne wynikały również z prowadzonego od początku lat 50. ubiegłego wieku procesu dekolonizacji, w wyniku którego obywatele państw kolonialnych mogli wybrać miejsce osiedlenia się na terytorium państwa będącego dotychczasowym kolonizatorem. W ten sposób we Francji znalazło się wiele osób z terenów dzisiejszego Maroka, Algierii czy Tunezji oraz obszarów środkowej Afryki, w Wielkiej Brytanii zamieszkali Indusi i Pakistańczycy, a w Portugalii – Angolczycy czy mieszkańcy Mozambiku. Niewątpliwie asumptem dla tej fali migracji był wzrost gospodarczy w Europie Zachodniej po II wojnie światowej oraz procesy spowolnienia przyrostu naturalnego w tym czasie, jak również podział kontynentu na dwa zwalczające się bloki polityczne, co praktycznie uniemożliwiało wewnętrzną migrację w ramach Europy. Kolejna fala migracji w XX w. wynikała z upadku „żelaznej kurtyny” w 1989 r. i pojawienia się dla obywateli bloku państw środkowej i wschodniej Europy możliwości swobodnego przemieszczania się po całym kontynencie. Była to przede wszystkim migracja o charakterze ekonomicznym, której ciąg dalszy nastąpił już w XXI w., gdy kolejne państwa „bloku wschodniego” przystępowały do UE, a ich obywatele otrzymywali nieskrępowany dostęp do rynków pracy pozostałych państw Unii³.

Jak zauważa Dario Melossi, „w trakcie dwudziestego wieku i w bardzo różnych [jego – przyp. KB] okresach praktycznie wszystkie państwa zachodniej i południowej Europy przestały być głównie państwami, z których się emigrowało, a stały się państwami przede wszystkim imigracyjnymi”⁴. Szacuje się, że współcześnie w wyniku migracji 120 mln ludzi żyje w krajach innych niż te, w których się urodzili⁵. Nie sposób oszacować zaś liczby osób przebywających czasowo poza krajem ojczystym w związku z wyjazdami prywatnymi czy służbowymi. Przykładowo, jak podaje Główny Urząd Statystyczny, szacunkowa liczba przekroczeń granicy Polski w 2014 r. wyniosła 258 mln, z tego 152 mln dotyczyło cudzoziemców (58,9% ogółem) oraz 106 mln Polaków (41,1%)⁶.

³ Szerzej zob. D. Stola, *Wielkie migracje w Europie w XX wieku*, w: M. Koźmiński (red.), *Cywilizacja europejska. Eseje i szkice z dziejów cywilizacji i dyplomacji*, Warszawa, 2010, s. 358–369.

⁴ D. Melossi, *Crime, punishment and migration*, London 2015, s. 49 (tłum. własne).

⁵ Za: M. Ibrahim, *The Securitization of Migration: A Racial Discourse*, „International Migration”, 2005, vol. 43 (5), s. 167.

⁶ Należy zaznaczyć, że liczba przekroczeń granicy nie jest tożsama z liczbą osób przekraczających granicę. Dane o przekroczeniach granicy obejmują bowiem ruch w każdą stronę (wjazd i wyjazd). Statystyka przekroczeń może być również zawyżana przez osoby często przemieszczające się pomiędzy państwami, a trudniące się np. drobnym handlem. Ponadto szacuje się liczbę nieudokumentowanych migrantów w Stanach Zjednoczonych na 11–12 mln osób, a w Unii Europejskiej na 2–3 mln. Za: D. Melossi, *Crime, punishment...*, *op. cit.*, s. 51.

Kolejne fale migracji wiążą się z następstwami prowadzonej przez Stany Zjednoczone w wyniku zamachów z 11 września 2001 r. polityki walki z terroryzmem, przede wszystkim islamskim. W rezultacie tej polityki zapoczątkowano procesy destrukcji systemów politycznych państw północnej Afryki i Półwyspu Arabskiego. Ich konsekwencją stał się całkowity rozkład wielu państw (Afganistan, Irak czy Libia) czy dokonanie przewrotów politycznych, prowadzonych pod hasłami antyzachodnimi (Tunezja), skutkiem czego w miejsce dotychczasowych dyktatorów wkraczali inni – działający często pod szyldami religijnymi. Walka z Al-Kaidą przerodziła się w konflikt między światem zachodnim a światem islamskim, czego efektem jest powstanie organizacji określającej się mianem Państwa Islamskiego (ISIS), obejmującej swoimi rządami znaczne tereny Iraku i Syrii.

Obserwowane w 2015 i 2016 r. wielkie fale migracyjne są w dużej części następstwem wojen toczonych na terytoriach wielu państw arabskich, ale również chęci przedostania się obywateli państw biedniejszych do bogatych krajów europejskich, głównie Niemiec, Wielkiej Brytanii i państw skandynawskich⁷.

W literaturze podnosi się, że w czasach nam współczesnych – na tle ruchów migracyjnych – doszło do konfliktu „Globalnej Północy”, obejmującej swoim zakresem państwa wysoko rozwinięte (obok UE, Stanów Zjednoczonych, Kanady, Japonii, także Koreę Południową, Australię i Nową Zelandię) z państwami „Globalnego Południa”, które to pojęcie obejmuje grupę państw rozwijających się, zwanych wcześniej państwami trzeciego świata. „Globalna Północ” jest końcowym miejscem podróży dla obywateli państw „Globalnego Południa”, którzy są pokazywani jako zagrożenie (w tym terrorystyczne), przed którym należy się bronić⁸. Migracja znalazła swoje nowe oblicze i, jak zauważa Maggie Ibrahim, z procesu pożądanego stała się synonimem nowego ryzyka dla liberalnego świata. Migranci, i to nie tylko z państw islamskich, przedstawiani są jako zagrożenie, a dotychczasowe myślenie o nich jako o elemencie niezbędnym dla rozwoju kapitalizmu, jeżeli nie zostało porzucone, to jest coraz rzadziej podnoszone⁹. Stanowi to pewne odwrócenie pojęć, w przypadku bowiem zjawiska migracji:

populacjami, które są zagrożone, są migranci, którzy przekraczają granice, aby uciec przed wojną, prześladowaniem i głodem. Jednakże, zgodnie z nowym nakierowanym na człowieka *[human-centered]* podejściem¹⁰, to właśnie migranci są postrzegani jako zagrożenie dla

⁷ Według danych Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) do Europy drogą morską w 2015 r. dotarło 1 015 078 uchodźców. Do września 2016 r. tą drogą przyplłynęło 293 299 osób, z czego 165 019 do Grecji, a 124 475 do Włoch. Za: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> [dostęp: 14.09.2016].

⁸ Za: W. Klaus, *Cudzoziemcy niemile widziani. Detencja cudzoziemców jako przykład kryminalizacji migracji*, w: D. Pudzianowska (red.), *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

⁹ Por. M. Ibrahim, *The Securitization of Migration: A Racial...*, *op. cit.*, s. 163 (tłum. własne).

¹⁰ Pojęcie to pojawiło się w *United Nations Development Report* z 1994 r. w kontekście bezpieczeństwa człowieka jako jednostki, w odróżnieniu od bezpieczeństwa narodowego jako systemu obrony kraju, w którym jednostka jest tylko częścią systemu, http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf.

populacji krajów [ich] przyjmujących. [...] Zatem, to „ludzko-centriczne” podejście – szkodliwe dla migrantów prowadzi do pytania: czyje „bezpieczeństwo jednostki” powinno być jako pierwsze chronione: obywatela czy migranta? [W prezentowanym ujęciu to – przyp. KB] obywatel jest zagrożony z tego powodu, że przyjęcie migrantów prowadzi do destabilizacji państwa przyjmującego. Opisywanie migrantów jako zagrożenia dla bezpieczeństwa jednostki jest niepokojące i legitymizuje nowe rasistowskie lęki. Taka legitymizacja przez tych, którzy są związani z liberalizmem i humanitaryzmem, jak ONZ, jest szczególnie silna, ponieważ odwołuje się do szerokiego grona odbiorców¹¹.

Postawy takie pogłębiają podejmowane w państwach „Globalnej Północy” akty terroru z przyczyn religijnych, które przypisywane są – często niewłaściwie – migrantom. W konsekwencji powstają, politycznie motywowane, koncepcje zwalczania terroryzmu, które w „obcym” widzą przyczynę i jednocześnie skutek takich ataków. Prowadzi to do polityki, w której jedni będą należeć do grupy włączonej, uprzywilejowanej względem prawa, a inni będą wyłączeni, separowani, a ich prawa będą ograniczane¹².

Jak zauważa Juliet Stumpf, teoria członkostwa (*membership theory*) opiera się na zasadzie, która wskazuje, że prawa pozytywne powstają z umowy społecznej zawartej między rządem a obywatelami. Ci, którzy nie są częścią takiej umowy i dodatkowo są przedmiotem działań podejmowanych przez rząd, nie mają możliwości rościć sobie jakichkolwiek praw pozytywnych czy też praw równoważnych do tych, jakie posiadają członkowie¹³. Dlatego też dochodzi do powstania różnic między prawem obywateli i prawem nieobywateli, przy czym ci ostatni znajdują się często w znacznie gorszej sytuacji prawnej niż ci pierwsi. Pojawia się zjawisko kryminalizacji prawa migracyjnego, określonego przez Stumpf jako *crimmigration*, tj. zbliżanie do siebie odrębnych regulacji prawnych: prawa karnego (przewidzianego dla osób naruszających reguły obowiązujące w danym społeczeństwie, ale jednocześnie funkcjonujących w ramach tego społeczeństwa) oraz prawa migracyjnego (doty-

¹¹ M. Ibrahim, *The Securitization of Migration: A Racial...*, *op. cit.*, s. 169. Warto zwrócić uwagę na użyte w tekście pojęcie „nowy rasizm” (*new racism*). Wprowadził je M. Barker, który wskazuje, że rasizm nie jest już w prosty sposób oparty na pojęciu wyższości biologicznej, ale „nowy rasizm” skupia się na naturalnych i niemożliwych do uniknięcia różnicach kulturowych. Taka pseudobiologiczna kulturowość nowego rasizmu oparta jest na dwóch splecionych ze sobą koncepcjach: idei dzielenia wspólnych wartości i odróżnialności od innych oraz lęku przed obcym (zob. M. Barker, *The New Racism: Conservatives and the Ideology of the Tribe*, London 1981, s. 24; za: M. Ibrahim, *The Securitization of Migration: A Racial...*, *op. cit.*, s. 165). Może to prowadzić do wniosku, że – zgodnie z tą koncepcją – tylko homogeniczne społeczeństwa, wyznające wspólne wartości, mogą zapewnić sobie bezpieczeństwo we współczesnym świecie.

¹² Więcej o konstruowaniu wizerunku obcego w społeczeństwie zob. W. Klaus, „Obcy” w społeczeństwie – kreowanie inności i wykorzystywanie wizerunku Obcego, w: K. Buczkowski, W. Klaus, P. Wiktorska, D. Woźniakowska-Fajst (red.), *Zmiana i kontrola. Społeczeństwo wobec przestępczości*, Warszawa 2017 (w druku).

¹³ Zob. J. Stumpf, *The Crimmigration crisis: Immigrants, Crime and Sovereign Power*, „American University Law Review” 2006, vol. 56, no 2, s. 397.

czego osób niebędących obywatelami ani członkami danej społeczności, których jedyną „winą” jest to, że znaleźli się na terytorium obcego państwa).

Jak pisze Witold Klaus:

Crimmigration w praktyce przejawia się w trzech sferach. Po pierwsze to zażębianie się systemów prawa karnego i migracyjnego, ich wzajemne nakładanie się na siebie. [...] Po drugie, kryminalizacja migracji przejawia się w coraz większym upodabnianiu się służb migracyjnych do innych jednostek porządku publicznego, w tym policji [...]. Wreszcie zbliżenie następuje na gruncie postępowań związanych z naruszeniem przepisów imigracyjnych opartych na rozwiązaniach postępowania karnego. W tym zakresie najważniejszym elementem jest stosowanie detencji w stosunku do migrantów. Jednocześnie jednak samym cudzoziemcom często odmawia się przyznania wielu uprawnień i w stosunku do nich nie jest stosowanych wiele gwarancyjnych rozwiązań zawartych w przepisach postępowania karnego, które przynależą obywatelom (jak domniemanie niewinności czy prawo do reprezentacji przez wykwalifikowanego prawnika). Jest to szczególnie widoczne w stosunku do nieudokumentowanych migrantów, którym z racji ich nieregulowanego statusu pobytowego często odmawia się podstawowych praw człowieka¹⁴.

Procesy migracyjne, które występują obecnie w Europie, w powszechnej świadomości, podsycanej często przez szukające sensacji media, jak też opinie polityków, uznawane są za podłoże zwiększenia się zagrożenia terrorystycznego na naszym kontynencie. Migrant, szczególnie o innym kolorze skóry i innego wyznania, staje się synonimem potencjalnego terrorysty, przed którym należy się wszelkimi sposobami bronić. Tymczasem, jak zauważa Sebastian Wojciechowski: „zagrożenie terrorystyczne w Unii Europejskiej «niejedno ma oblicze» co oznacza, iż nie można go tylko utożsamiać z działalnością fundamentalistów islamskich. Bardzo niebezpiecznym nurtem jest też np. terroryzm separatystyczny, skrajnie lewicowy czy prawicowy. Co więcej, w ciągu kilku ostatnich lat terroryzm inspirowany religią stanowił w UE jedynie kilka procent ogółu ataków (np. w 2014 r. odnotowano tylko 2 takie przypadki). O wiele więcej było natomiast zamachów o podłożu separatystycznym (np. w 2014 r. – 67)”¹⁵.

W tym kontekście należy spojrzeć na przepisy ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych¹⁶, której podstawowym celem – zgodnie z intencją ustawodawcy – jest określenie zasad prowadzenia działań antyterrorystycznych oraz współpracy między organami właściwymi w zakresie prowadzenia tych działań (art. 1). Uzasadniając potrzebę i cel wydania tej ustawy, projektodawcy wskazywali, że:

¹⁴ W. Klaus, *Cudzoziemcy niemile widziani...*, op. cit. Zob. też J. Stumpf, *The Crimmigration Crisis...*, s. 385

¹⁵ S. Wojciechowski, *Współczesne zagrożenie terroryzmem w Unii Europejskiej*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2016, nr 26, s. 2. Autor wskazuje również, że podobna tendencja utrzymała się również w 2015 r., w którym spośród 211 zamachów 65 miało charakter separatystyczny, 17 – dżihadystyczny, 13 – skrajnie lewicowy i dziewięć – skrajnie prawicowy. Aż 109 zamachów nie zostało zakwalifikowanych do żadnej z powyższych kategorii.

¹⁶ Dz.U. poz. 904 (u.d.a.).

terroryzm stanowi jedno z największych wyzwań w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa zarówno z perspektywy globalnej, jak i regionalnej czy krajowej. Jako zagrożenie międzynarodowe wykracza on poza ramy tradycyjnie rozumianych konfliktów i sytuacji kryzysowych. [...] Wprawdzie Polska nie była dotychczas bezpośrednim celem ataku terrorystycznego, nie oznacza to jednak, że pozostaje zupełnie wolna od tego zagrożenia. Mając na uwadze udział Polski w działaniach międzynarodowej koalicji antyterrorystycznej, jak również fakt, że terytorium RP uznawane jest w materiałach rozpowszechnianych przez organizacje terrorystyczne, jako potencjalny cel ewentualnych zamachów, zasadne jest podjęcie na poziomie prawa krajowego odpowiednich działań legislacyjnych, zmierzających do poprawy bezpieczeństwa w związku z tymi zagrożeniami. [...] W przypadku ataku terrorystycznego Polska musi być przygotowana do podjęcia natychmiastowych i adekwatnych środków reagowania, a także usuwania jego skutków¹⁷.

Niewątpliwie zapewnienie bezpieczeństwa obywateli stanowi jedno z podstawowych zadań państwa i wyłonionych w wyborach władz państwowych, a przeciwdziałanie wszelkim przejawom terroryzmu należy do najważniejszych z nich¹⁸. Przy czym działania takie nie powinny być ograniczone tylko do regulacji przyjętych w ramach poszczególnych państw, a nawet w ramach UE, ale powinno się im nadać szerszy kontekst międzynarodowy. Problematyka zwalczania terroryzmu jest przedmiotem regulacji wielu aktów prawnych o charakterze międzynarodowym. W tym miejscu należy wymienić przyjętą przez wszystkie państwa członkowskie ONZ w dniu 8 września 2006 r. Globalną strategię zwalczania terroryzmu¹⁹, Europejską konwencję o zwalczaniu terroryzmu z dnia 27 stycznia 1977 r.²⁰, zmienioną Protokołem z dnia 15 maja 2003 r.²¹ oraz Konwencję Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi z dnia 16 maja 2005 r.²² z Protokołem dodatkowym z 2015 r.²³ Ponadto problematyce tej poświęcona jest Decyzja ramowa Rady 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu²⁴, która ma zostać zastąpiona Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania terroryzmu²⁵, a jej celem ma być

¹⁷ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 516/VIII kadencji.

¹⁸ Należy podkreślić, że UE nie wypracowała jednolitej dla całej Unii definicji terroryzmu, co utrudnia prowadzenie i koordynowanie działań antyterrorystycznych, ale również powoduje wiele wątpliwości przy odróżnianiu czynu o charakterze terrorystycznym od zwykłego przestępstwa kryminalnego. Por. S. Wojciechowski, *Współczesne zagrożenie terroryzmem...*, op. cit., s. 3.

¹⁹ *UN Global Counter-Terrorism Strategy*, <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/un-global-counter-terrorism-strategy> [dostęp: 11.07.2016]. Oparta jest ona na czterech filarach pozwalających na określenie: 1) warunków sprzyjających rozprzestrzenianiu się terroryzmu; 2) środków w celu zapobiegania i zwalczania terroryzmu; 3) budowania zdolności państw do zapobiegania i zwalczania terroryzmu i wzmocnienia roli systemu ONZ w tym zakresie; 4) celu zapewnienia poszanowania praw człowieka dla wszystkich i praworządności jako fundamentalnej podstawy do walki z terroryzmem.

²⁰ Dz.U. z 1996 r. Nr 117, poz. 557.

²¹ Dz.U. z 2004 r. Nr 172, poz. 1803.

²² Dz.U. z 2008 r. Nr 161, poz. 998.

²³ CETS nr 217.

²⁴ Dz.U. UE L 164 z 22.06.2002, s. 3 z późn. zm.

²⁵ COM(2015) 625 final.

dostosowanie środków zapewniających odpowiednie reagowanie na zmieniające się zagrożenia terrorystyczne²⁶.

Wart jednak podkreślenia jest fakt, że wszystkie wskazane wyżej akty prawne, przy podejmowaniu działań o charakterze antyterrorystycznym i przeciwdziałających terroryzmowi, kładą nacisk na poszanowanie praw podstawowych jednostek, a wszelkie ograniczenia tych praw muszą mieć charakter proporcjonalny do zagrożenia i szanować ich istotę. W uzasadnieniu do przywołanego wyżej projektu Dyrektywy w sprawie zwalczania terroryzmu podnosi się, że: „Ustanowienie, wdrożenie i stosowanie kryminalizacji musi odbywać się z pełnym poszanowaniem zobowiązań w zakresie praw podstawowych. Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z podstawowych praw i wolności podlegają warunkom określonym w art. 52 ust. 1 KPP²⁷, a mianowicie muszą być proporcjonalne i rzeczywiście odpowiadać słusznym celom służącym uznawanemu przez Unię interesowi ogólnemu lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób i być przewidziane ustawowo oraz szanować istotę tych praw i wolności”²⁸.

Dalej wskazuje się, że wszelkie środki przyjmowane przez Unię i jej państwa członkowskie w odniesieniu do kryminalizacji przestępstw terrorystycznych i działań związanych z przestępstwami terrorystycznymi oraz określanie odpowiednich sankcji karnych i pozakarnych muszą podlegać zasadzie legalności i proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary, domniemania niewinności i prawa do obrony, a także powinny wykluczać wszelkie formy arbitralności, być zgodne z ogólnym zakazem dyskryminacji (w tym ze względu na rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania i poglądy) oraz powinny wykluczać wszelkie formy dyskryminacyjnego i rasistowskiego traktowania.

²⁶ Zob. też C. Nowak, *Wpływ procesów globalizacyjnych...*, op. cit., s. 316 i nast.

²⁷ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana Dz. Urz. C 202 z 7.06.2016, s. 389.

²⁸ W dalszej części uzasadnienia wskazane są szczegółowo prawa podstawowe, których przestrzeganie zostało uwzględnione w projekcie dyrektywy. Prawa, które są szczególnie istotne w odniesieniu do proponowanych środków, obejmują m.in., ale nie wyłącznie, prawa zawarte w tytule I Karty dotyczące godności (art. 1 KPP), prawo do życia i integralności (art. 2 i 3 KPP), wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 6 KPP), prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 7 KPP), ochronę danych osobowych (art. 8 KPP), wolność myśli, sumienia i religii (art. 10 KPP), wolność wypowiedzi i informacji (art. 11 KPP), wolność zgromadzania się i stowarzyszania się (art. 12 KPP), prawo własności (art. 17 KPP), prawo do azylu oraz ochrony w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji (art. 18 i 19 KPP), ogólny zakaz dyskryminacji, w tym ze względu na rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy (art. 21 KPP), prawa dziecka (art. 24 KPP), swobodę przemieszczania się i pobytu (art. 45 KPP), prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47 KPP), domniemanie niewinności i prawo do obrony (art. 48 KPP), zasady legalności oraz proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary (art. 49 KPP) oraz zakaz ponownego sądenia lub karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary – *ne bis in idem* (art. 50 KPP).

Należy zauważyć, że państwa członkowskie UE powinny w projektowanych przez siebie przepisach antyterrorystycznych uwzględnić obowiązujące przepisy unijne dotyczące tego przedmiotu regulacji, a w przypadku projektu dyrektywy, która w przedstawionej postaci ma duże szanse na stanie się w krótkim czasie prawem obowiązującym na terenie Unii – również tworzyć regulacje niesprzeczne z jej postanowieniami.

Odnosząc się bezpośrednio do ustawy o działaniach antyterrorystycznych, należy stwierdzić, że w kontekście wcześniejszych rozważań wątpliwości budzi jej art. 48, który wprowadza nowy art. 73c do ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin²⁹, który daje uprawnienie ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, na wniosek Komendanta Głównego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, do wydania – podlegającej natychmiastowemu i przymusowemu wykonaniu – decyzji o wydaleniu z terytorium RP obywatela UE lub członka rodziny niebędącego obywatelem UE, co do których istnieje obawa, że mogą prowadzić działalność terrorystyczną lub szpiegowską albo podejrzewanych o popełnienie jednego z tych przestępstw. Przepis ten nie pozostawia cudzoziemcowi, wobec którego została wydana decyzja o wydaleniu z terytorium Polski, jakichkolwiek możliwości obrony czy podważenia takiej decyzji. Decyzja taka podlega natychmiastowemu i dodatkowo przymusowemu wykonaniu³⁰.

Artykuł 1 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu³¹, stanowi, że „cudzoziemiec legalnie przebywający na terytorium jakiegokolwiek państwa nie może być zeń wydalony, chyba że w wyniku decyzji podjętej zgodnie z ustawą, i powinien mieć możliwość: a) przedstawienia racji przeciwko wydaleniu, b) wniesienia środków odwoławczych, c) bycia reprezentowanym dla tych celów przed właściwym organem albo osobą lub osobami wyznaczonymi przez ten organ”. Artykuł 1 ust. 2 Protokołu nr 7 przewiduje jednak wyjątek od powyższej reguły, umożliwiającą odstępianie od niej w przypadku, gdy jest to konieczne ze względu

²⁹ T.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1525 z późn. zm. (u.w.p.w.).

³⁰ Warto zauważyć, że analogiczny w skutkach jest art. 57 pkt 2 u.d.a. dodający do ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach art. 329a odnoszący się do tzw. obywateli państw trzecich, czyli niebędących obywatelami państw UE. Zgodnie z treścią art. 3 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. UE L 348 z 24.12.2008, s. 98 z późn. zm.) „obywatel państwa trzeciego” oznacza każdą osobę niebędącą obywatelem UE w znaczeniu art. 17 ust. 1 Traktatu i niebędącą osobą korzystającą ze wspólnotowego prawa do swobodnego przemieszczania się, określonej w art. 2 ust. 5 kodeksu granicznego Schengen.

³¹ Dz.U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364.

na porządek publiczny lub uzasadnione względami bezpieczeństwa państwowego³². I w tym przypadku wprowadzona zmiana w ustawie o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin wydaje się zgodna z postanowieniami Protokołu – wydalenie z powodu prowadzenia działalności terrorystycznej lub szpiegowskiej albo podejrzenia popełnienia jednego z tych przestępstw może zostać łatwo uzasadnione względami bezpieczeństwa państwowego. Wątpliwości budzi jednak inna przesłanka przewidziana w tym przepisie. Podstawę do wydalenia cudzoziemca stanowi wyłącznie „istnienie obawy”, że może on prowadzić działalność określoną w tym przepisie lub podejrzenie popełnienia przestępstwa tam określonego. Przesłanka ta jest wysoce niedookreślona, nieposiadająca swojej definicji legalnej, a definicja słownikowa („uczucie niepokoju lub niepewności co do skutku, następstw czegoś”³³) nie zawiera elementów, które mogłyby służyć właściwej ocenie prawnej zaistnienia podstaw wydalenia cudzoziemca z terytorium Polski. A zatem „obawy” te mogą okazać się nieuzasadnione, co jednak nie stoi na przeszkodzie wydaniu i natychmiastowemu wykonaniu decyzji o wydaleniu. Należy dodać, że przesłanka „obawy” prowadzenia działalności określonej w tym przepisie albo podejrzenia popełnienia jednego z tych przestępstw stanowi podstawę do odstąpienia od procedury przewidzianej w rozdziale 5 u.w.p.w. (analogicznie w dziale VIII ustawy o cudzoziemcach³⁴ – zob. niżej) dotyczącej trybu wydalenia cudzoziemca z terytorium Polski.

Dodatkowo przepis ten posługuje się pojęciem „działalność terrorystyczna”, której zakres również nie został nigdzie dookreślony. Ustawa o działaniach antyterrorystycznych – w swojej części definicyjnej (art. 2) – określa jedynie, czym jest „zdarzenie o charakterze terrorystycznym” (sytuacja, co do której istnieje podejrzenie, że powstała na skutek przestępstwa o charakterze terrorystycznym, o których mowa w art. 115 § 20 k.k.³⁵, lub zagrożenie zaistnienia takiego przestępstwa), jednak wydaje się, że nie są to pojęcia tożsame. Analiza językowa tych dwóch określeń prowadzi do wniosku, że o ile „działalność terrorystyczna” zakłada wystąpienie wielu okoliczności rozłożonych w określonym odcinku czasowym związanych z przygotowaniem i realizowaniem tego rodzaju działalności, to „zdarzenie o charakterze terrorystycznym” należy odnosić do konkretnego aktu terroru wymierzonego w państwo lub jego obywateli. Działalność terrorystyczna więc ma zakres szerszy niż zdarzenie o charakterze terrorystycznym, co w konsekwencji może prowadzić do trudności w ich właściwym zastosowaniu w konkretnym przypadku. Posługiwa-

³² W odniesieniu do przesłanek legalności wydalenia cudzoziemca wielokrotnie wypowiedział się Europejski Trybunał Praw Człowieka; zob. np. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 lutego 2009 r. w sprawie *Nolan i K. przeciwko Rosji*, skarga nr 2512/04, w: M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2009*, LEX, Warszawa 2010, s. 237.

³³ Za: *Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/obawa.html> [dostęp: 31.07.2016].

³⁴ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. poz. 1650 z późn. zm.

³⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., t.j. Dz.U z 2016 r. poz. 1137 z późn. zm.

nie się wobec tego takimi pojęciami może zostać uznane za naruszenie wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP³⁶ zasady poprawnej legislacji³⁷. Tym samym nie gwarantuje się w sposób należyty cudzoziemcowi, w stosunku do którego decyzja taka została wydana, poszanowania przestrzegania jego praw fundamentalnych.

Wydaje się, że przepis art. 73c u.w.p.w. może stwarzać dodatkową komplikację. Odnosi się on bowiem do wydalenia z terytorium Polski obywatela UE lub członka rodziny niebędącego obywatelem UE. D. Melossi zauważa, że:

w najnowszej grupie traktatów unijnych, cały obszar „wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, którego migracja jest częścią, został „uwspólnotowiony”. Wraz z powstaniem Unii Europejskiej, w rzeczywistości, przemieszczanie się z jednego państwa członkowskiego do innego nie może być dłużej określane mianem „migracji”; [...] ponieważ zgodnie z umowami z Schengen (1985–90), została ustanowiona zasada swobodnego przemieszczania się osób na obszarze objętym tym traktatem (który obejmuje tylko część państw członkowskich UE). Pomiędzy traktatem z Maastricht (1993) i Lizbońskim (2009), określenie „obcokrajowiec” oraz „migrant” zaczęło być rezerwowane w związku z tym tylko do obywateli państw spoza Unii Europejskiej i cała problematyka migracji została stopniowo „zharmonizowana”, nawet jeżeli decyzja o przyznaniu prawa pobytu i obywatelstwa znajduje się ciągle w rękach państw członkowskich³⁸.

Należy zatem zadać sobie pytanie, czy można z Polski wydalić obywatela innego państwa UE, a jeśli tak, to po spełnieniu jakich przesłanek jest to możliwe? Artykuł 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁹ przyznaje każdemu obywatelowi Unii⁴⁰ prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytoriach państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i środkach przyjętych w celu ich wykonania. Prawo to zakłada jednocześnie, iż taki pobyt ma charakter legalny, a obywatel Unii zobowiązany jest przestrzegać przepisów obowiązujących na terenie państwa członkowskiego, na którym się znajduje.

Również inne przepisy prawa międzynarodowego przyznają każdemu państwu szerokie kompetencje w zakresie decydowania o legalności pobytu obywateli państw obcych na swoim terytorium, jednak każdy środek ograniczający taką swobodę powinien uwzględniać zasadę proporcjonalności i być wprowadzany wyłącznie wtedy, gdy jest konieczny i rzeczywiście odpowiada celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób

³⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³⁷ Zob. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich nr VII.520.6.2016.VV/AG, s. 84, www.rpo.gov.pl.

³⁸ D. Melossi, *Crime, punishment...*, *op. cit.*, s. 50 (tłum. własne). Na marginesie warto zauważyć, że UE używa obecnie na określenie cudzoziemców terminu „obywatele państw trzecich” (*third country nationals*).

³⁹ Wersja skonsolidowana Dz.U. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47.

⁴⁰ Na podstawie art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej „obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak”.

(art. 52 ust. 1 KPP⁴¹). Taką podstawą może być oczywiście działalność terrorystyczna prowadzona przez obywatela UE (lub członka jego rodziny niebędącego obywatelem Unii), jednakże decyzja o wydaleniu nie może mieć charakteru arbitralnego, a jej przesłanki powinny być określone ściśle i jednoznacznie, uwzględniając również argumenty przemawiające przeciwko wydaleniu. W tym zakresie art. 73c u.w.p.w. nie realizuje tych podstaw. Ponadto nie odnosi się do kryteriów, jakie należy uwzględnić przy podejmowaniu decyzji o wydaleniu określonych w Dyrektywie 2004/38/WE Parlamentarnej Europejskiej i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG⁴², opisanych w rozdziale VI „Ograniczenia w prawie wjazdu i prawie pobytu uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego”, w szczególności w art. 31⁴³.

Należy zauważyć, że analogiczne uprawnienie – o szerszym jednak charakterze, gdyż obejmujące wszystkich cudzoziemców – dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych, tym razem na wniosek Komendanta Głównego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego albo Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, do wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu dotyczącej cudzo-

⁴¹ Zob. też art. 52 ust. 3 Konstytucji RP – ograniczenie w swobodzie poruszania wyłącznie na drodze ustawy oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który przewiduje, że ograniczenia z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

⁴² Dz.U. UE L 158 z 30.4.2004, s. 77.

⁴³ Artykuł ten wskazuje, że osoby zainteresowane mają możliwość odwołania się na drodze sądowej i, w określonym przypadku, administracyjnej w przyjmującym państwie członkowskim lub domagania się dokonania rewizji każdej decyzji podjętej wobec nich ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Należy jednak zauważyć, że w odniesieniu do wydalenia obywateli państw trzecich (niebędących obywatelami UE) zastosowanie znajdzie przywołana wcześniej Dyrektywa 2008/115/WE, przyznającą dowolność państwu członkowskiemu w wydaniu decyzji o zobowiązaniu do powrotu obywatela państwa trzeciego nielegalnie przebywającego na jego terytorium (a zatem o jego wydaleniu). Warto zauważyć jednak, że – zgodnie z art. 12 Dyrektywy 2008/115/WE – decyzje nakazujące powrót oraz, w stosownych przypadkach, decyzje o zakazie wjazdu lub o wykonaniu wydalenia powinny być wydawane w formie pisemnej i zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, a także informacje o dostępnych środkach odwoławczych, które możliwe są do złożenia przed właściwym organem sądowym lub administracyjnym lub właściwym podmiotem złożonym z osób bezstronnych i posiadających gwarancje niezależności. Państwa członkowskie mogą ponadto w celu realizacji decyzji o powrocie stosować w przypadkach określonych w rozdziale IV Dyrektywy 2008/115/WE środki detencyjne w postaci umieszczenia w szczególnych przypadkach na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy z możliwością jego przedłużenia w szczególnych przypadkach na okres kolejnych 12 miesięcy. W takich jednak przypadkach decyzja o przedłużeniu powinna być wydana na piśmie i zawierać uzasadnienie. Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości (trzecia izba) z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie *Bashir Mohamed Ali Mahdi* C-146/14 PPU.

ziemca, co do którego istnieje obawa, że może prowadzić działalność terrorystyczną lub szpiegowską albo podejrzanego o popełnienie jednego z tych przestępstw, zawiera – dodany na mocy art. 57 pkt 2 u.d.a. – art. 329a ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. W związku z tym i do niego odnoszą się wcześniej podniesione uwagi.

Ustawa o działaniach antyterrorystycznych zawiera jeszcze dwa przepisy, które odnoszą się bezpośrednio do cudzoziemców, a konstrukcja których może budzić wątpliwości związane z niezbędnością podejmowanych w stosunku do nich przez państwo polskie kroków. Mianowicie art. 9 ust. 1 u.d.a. upoważnia Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego – w celu rozpoznawania, zapobiegania lub zwalczania przestępstw o charakterze terrorystycznym – do zarządzenia wobec osoby niebędącej obywatelem RP, w stosunku do której istnieje obawa co do możliwości prowadzenia przez nią działalności terrorystycznej, na okres nie dłuższy niż trzy miesiące, niejawnych czynności polegających na: 1) uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych; 2) uzyskiwaniu i utrwalaniu obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne; 3) uzyskiwaniu i utrwalaniu treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej; 4) uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych na informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych; 5) uzyskiwaniu dostępu i kontroli zawartości przesyłek⁴⁴.

Z kolei art. 10 ust. 1 u.d.a. uprawnia funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policji i Straży Granicznej do pobierania obrazu linii papilarnych lub utrwalania wizerunku twarzy lub nieinwazyjnego pobierania materiału biologicznego w celu oznaczenia profilu DNA osoby niebędącej obywatelem RP, w przypadku gdy: 1) istnieje wątpliwość co do tożsamości osoby lub 2) istnieje podejrzenie nielegalnego przekroczenia granicy RP albo wątpliwość co do deklarowanego celu pobytu na terytorium RP, lub 3) istnieje podejrzenie co do zamiaru nielegalnego przebywania na terytorium RP, lub 4) istnieje podejrzenie związku osoby ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym, lub 5) osoba mogła uczestniczyć w szkoleniu terrorystycznym.

Nie jest to miejsce na szczegółową analizę treści całości tych – dosyć obszernych – przepisów, jednak należy stwierdzić, że wobec obu powyższych przepisów zarzutem jest to, iż różnicują status prawny osób będących obywatelami polskimi (korzystającymi z pełnej ochrony prawnej) i osób nieposiadających takiego statusu (których prawa są bardzo ograniczane), co może naruszać zasadę wolności i równości wobec prawa wynikającą z art. 31 i 32 Konstytucji RP w zw. z art. 37 ust. 1

⁴⁴ Czynności, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.d.a., mogą być przedłużane na zasadach określonych w art. 27 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1929 z późn. zm.) na kolejne następujące po sobie okresy, z których żaden nie może trwać dłużej niż 12 miesięcy.

Konstytucji RP zapewniającą osobom znajdującym się pod władzą RP – w tym cudzoziemcom – korzystanie z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Przepisy przywołane powyżej nie przewidują ponadto ani możliwości kontroli, chociażby następczej, co do zasadności stosowania środków określonych w art. 9 u.d.a. czy pobrania określonych danych identyfikujących cudzoziemca, dając jednocześnie do nich dostęp – na podstawie art. 11 u.d.a. – Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Przepisy te posługują się również niedookreślonymi, a zatem niejednoznaczными pojęciami: „obawy co do możliwości prowadzenia działalności terrorystycznej” (art. 9 u.d.a.) oraz „istnienie wątpliwości” lub „istnienie podejrzenia” (art. 10 u.d.a.), co narusza – wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP – zasadę zaufania do państwa i prawidłowej legislacji. Odniesienie tych dwóch przepisów stanowi znakomity przykład realizacji w praktyce omawianej w pierwszej części artykułu „teorii członkostwa”, w wyniku której tworzone są odrębne regulacje prawne dla obywateli i nieobywateli.

Prawo każdego państwa do zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom, w tym przed zagrożeniami o charakterze terrorystycznym, nie może być kwestionowane. We współczesnym świecie, w którym odnowiło się wiele konfliktów znajdujących się przez ostatnie dziesięciolecia w uśpieniu lub – w wyniku prowadzonych przez różne państwa działań – doszło do powstania nowych, wypracowanie odpowiednich środków do przeciwdziałania terroryzmowi jest niezbędne. Należy jednak pamiętać, że w funkcjonujących w państwach demokratycznych systemach prawnych, tak jak chroni się prawa pokrzywdzonej przestępstwem ofiary, tak przyznaje się również prawa sprawcom takich czynów. Nie inaczej powinno być również w stosunku do sprawców czynów terrorystycznych czy osób podejrzewanych o ich popełnienie, niezależnie od tego, czy są oni obywatelami państwa, w którym dokonali aktu terroru lub planowali jego dokonanie. Można w stosunku do takich osób wprowadzać na gruncie prawa wiele ograniczeń proceduralnych czy stosować szczególne tryby postępowania, ale zawsze powinny one spełniać minimalne standardy praw człowieka uznawane przez społeczność międzynarodową.

Nie należy również traktować wszystkich migrantów czy, szerzej, cudzoziemców jako potencjalnych sprawców przestępstw o charakterze terrorystycznym. Migracje ludności są naturalnym procesem występującym w każdym społeczeństwie. To, że wśród milionów osób, które szczególnie w ostatnim okresie przemieściły się na kontynent europejski, znajdują się potencjalni terroryści, nie może prowadzić do wniosku, że każdy cudzoziemiec to terrorysta. Przyjęcie takiego bowiem kryterium powinno skutkować odizolowaniem państwa od innych i wprowadzeniem totalnej kontroli nad jego obywatelami przy założeniu, że każdy z nich jest osobą podejrzaną. Zadaniem właściwych służb jest takie określenie metod przeciwdziałania terroryzmowi, żeby umieć zawczasu aktom terrorystycznym zapobiegać. Niestety, jak dotychczas pokazuje praktyka, łatwiej jest generalizować, co widać na przykładzie opisywanych wyżej teorii członkostwa czy procesu zbliżenia prawa migracyjnego do prawa karnego.