

## **Polityczne, prawne i moralne aspekty użycia siły w zwalczaniu terroryzmu**

– wystąpienie RPO na konferencji BBN:

„Przeciwdziałanie terroryzmowi – Koordynacja działań przeciw-terrorystycznych”

Terroryzm to świat dylematów – nieprzezwycięzalnych konfliktów racji: z jednej strony świat obcy, z drugiej nasze wartości. Z jednej prawa człowieka a z drugiej bezpieczeństwo. Z jednej wolność, z drugiej prewencja. Ochrona obu tych wartości jest konstytucyjnym obowiązkiem polskich władz publicznych. Art. 5 Konstytucji, wyznaczając podstawowe zadania państwa zobowiązuje je bowiem do zapewnienia m. in. wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa narodowego.

Użycie przemocy ma dwa znaczenia – sens globalny i indywidualny. Sens indywidualny polega na osobistej odpowiedzialności osoby za użycie przemocy wobec drugiej. Ale nigdy nie jest tak, że żołnierz lub policjant atakują terrorystę jako osoby prywatne – przeciwnie – robią to jako przedstawiciele zagrożonych zbiorowości. Istnieje też sens globalny gdyż terroryzm ma wymiar globalny. To co się dzieje na drugim końcu świata ma wpływ na sytuację w każdym innym punkcie świata gdyż chcąc tego czy nie chcąc, żyjemy już w świecie globalnym. Działania terrorystów w Iraku i Afganistanie łamią prawa człowieka – bez względu na to, czy jesteśmy w Warszawie czy Londynie. To, co się dzieje w Kabulu czy Bagdadzie stanowi nie tylko o kondycji praw człowieka w tych odległych miejscach ale ma realny wpływ na kondycję naszych praw obywatelskich, że przypomnę chociaż słynny amerykański Patriot Act, (wydany 45 dni po zamachu z 11 września 2001) którego odpowiedniki możemy znaleźć w szeregu regulacjach stwarzających możliwość podsłuchu, gromadzenia danych, kontroli na lotniskach etc.

Terroryzm jest nową formą działań zbrojnych – dlatego też wymaga działań innych niż konwencjonalne. Terroryzm jest działaniem wyjątkowym i naiwnością byłoby sądzić, że zwykłe, policyjne środki są w stanie mu zaradzić.

Obrona przed terroryzmem może naruszać prawa człowieka (przymus, przemoc, śledztwo). Powstaje jednak pytanie, czy gdyby nie zareagować, naruszenie praw człowieka nie było by jeszcze bardziej dotkliwie. Na tym tle powstaje bardzo wiele problemów prawnych, zarówno na gruncie oceny konstytucyjności wprowadzanych w związku ze zwalczaniem terroryzmu przepisów, jak i stosowaniem prawa w konkretnych sytuacjach zagrożenia.

Jak wspominałem po tragicznych wydarzeniach we wrześniu 2001 r. w Nowym Jorku w Stanach Zjednoczonych oraz kilku innych państwach zaczęto wprowadzać regulacje prawne mające na celu ochronę przed atakami terrorystycznymi z użyciem samolotów pasażerskich, pozwalające nawet na zestrzelenie przez siły zbrojne porwanego samolotu z pasażerami na pokładzie.

W orzeczeniu z lutego zeszłego (2006) roku Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał, iż taka możliwość jest niedopuszczalna na tle zasady godności człowieka oraz prawa do życia. Jednocześnie jednak podkreślił, iż gdyby na pokładzie samolotu nie znajdowały się osoby postronne a jedynie terroryści, sytuacja mogłaby wyglądać inaczej. To oni bowiem wywołują sytuację zagrożenia i powodują konieczność reakcji władz publicznych.

W Polsce w 2004 r. wprowadzono podobną regulację w art. 122 a prawa lotniczego, który pozwala na zniszczenie samolotu w podobnej sytuacji: „Jeżeli wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa i organ dowodzenia obroną powietrzną, uwzględniając w szczególności informacje przekazane przez instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego, stwierdzi, że cywilny statek powietrzny jest użyty do działań sprzecznych z prawem, a w szczególności jako środek ataku terrorystycznego z powietrza”.

Przepis ten został zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego przez I Prezesa Sądu Najwyższego. I Prezes SN argumentuje, że nawet gdyby przepis pozwalający na zestrzelenie samolotu był sformułowany w sposób precyzyjny i pozwalał poświęcić życie pasażerów wyłącznie dla ratowania życia innych osób, byłby on nie do pogodzenia z Konstytucją. Udzielenie organom władzy publicznej kompetencji do naruszenia lub ograniczenia praw lub wolności innych osób, może nastąpić dla ochrony dobra wyższej wartości. Zasada ta wygląda nieco inaczej w odniesieniu do agresora, jednakże pasażerowie samolotu porwanego przez terrorystów są przecież niewinni. Niedopuszczalne jest także wartościowanie dobra prawnego, jakim jest ludzkie życie, w oparciu o kryterium ilościowe czy też szanse na przeżycie. Poza tym, przepis pozwalający na celowe pozbawienie życia jednych osób dla ratowania życia innych narusza zasadę ochrony godności każdego człowieka, która ma charakter absolutny. Niedopuszczalne jest więc pozbawienie pasażerów samolotu ochrony prawnej i zredukowanie ich do roli przedmiotów akcji ratowniczej.

Orzeczenie TK z pewnością powinno być przedmiotem zainteresowania nie tylko prawników, ale wszystkich osób odpowiedzialnych za zwalczanie terroryzmu i ochronę praw człowieka.

Zarówno orzeczenie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, jak i wniosek I Prezesa SN do polskiego Trybunału opiera się na założeniu, iż władze państwowe nie mają prawa decydować o życiu pasażerów porwanego samolotu a więc osób, które nie są agresorami, a jedynie ofiarami terroryzmu.

Problemy prawne budzi jednak również sposób traktowania terrorystów. Bezsporne jest potępienie ich działań oraz konieczność ich zapobiegania. Problemy praktyczne powstają jednak na gruncie wyboru środków.

Wielokrotnie rozważany w literaturze oraz orzecznictwie był problem użycia tortur w stosunku do osób podejrzanych o terroryzm oraz możliwości zabicia potencjalnego terrorysty. Sprawy tego typu na szczęście nie pojawiły się w praktyce w Polsce, były jednak doświadczeniem innych europejskich państw dotkniętych zjawiskiem terroryzmu. Standardy myślenia o walce z terroryzmem na gruncie europejskim kształtowały się głównie w oparciu o doświadczenia Irlandii Północnej.

Już na początku lat sześćdziesiątych XX wieku Europejski Trybunał Praw Człowieka musiał zmierzyć się z problemami praw osób podejrzewanych o terroryzm.

W orzeczeniu z 1961 r. podkreślał on, iż europejskie normy praw człowieka nie mogą być rozumiane jako dające prawo do podejmowania działań terrorystycznych, wymagają one jednak poszanowania praw osób podejrzewanych o terroryzm do zachowania w ich sprawach odpowiednich procedur dotyczących ich zatrzymania, aresztowania oraz osądzenia (wyrok w sprawie Lawless przeciwko Irlandii z dnia 1 lipca 1961 r.). W 17 lat późniejszej sprawie (Irlandia przeciwko Wielkiej Brytanii, wyrok z dnia 18 stycznia 1978 r.), w związku z technikami przesłuchań stosowanymi przez siły brytyjskie stacjonujące w Irlandii Północnej, Trybunał podkreślał, że na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka niedopuszczalne jest stosowanie tortur oraz okrutnego i nieludzkiego traktowania niezależnie od postępowania ofiary. Z późniejszego orzecznictwa Trybunału wynika również, iż zakaz ten uniemożliwia również deportowanie osoby podejrzanej o terroryzm z kraju – strony Konwencji, jeżeli istnieje podejrzenie, że po wydaniu zostanie poddana torturom.

Wątpliwości natomiast nie budzi możliwość nawet zabicia osoby próbującej dokonać aktu terrorystycznego. Jednakże wymaga się, aby było to rozwiązanie ostateczne, stosowane wyłącznie wtedy, gdy nie ma innej możliwości zapobieżenia zamachowi (sprawa McCann i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, wyrok z dnia 5 września 1995 r.).

Jeszcze bardziej złożona jest kwestia użycia przemocy przeciwko całemu państwu. Obecna wśród niektórych znawców prawa międzynarodowego doktryna skrajnej

suwerenności nie pozwala na ingerencję zbrojną w innych miejscach świata. Problem w tym, że w XXI wieku suwerenność ma inne znaczenie niż dawniej. Skoro oddajemy część naszej suwerenności musimy liczyć się współcześnie z interwencją, gdy łamane są prawa człowieka. Warunkiem suwerenności jest prawomocność rządów – tymczasem terroryzm szerzy się w tzw. państwach upadłych, gdzie legitymizowana władza upadła i nie istnieje.

W tej sytuacji zagadnieniem nowym ale coraz bardziej teoretycznie i praktycznie doniosłym jest problem t.zw. humanitarnej interwencji. Jest przykładem szalenie skomplikowanego politycznie, prawnie i etycznie zagadnienia, pokazującego jak dalekim zmianom w nowej epoce ulega cały porządek prawno-międzynarodowy. W obliczu zbrodni popełnianych w rozmaitych miejscach świata oraz ich obrazach medialnych, a także możliwych dla innych państwa konsekwencjach społeczeństwom wychowane w duchu uniwersalizmu praw człowieka nie mogą i nie pozostają na nie obojętne. Wobec braku możliwości innego sposobu położenia kresu tym zbrodniom jedynym względnie skutecznym rozwiązaniem ostatnich lat jest właśnie zbrojna interwencja humanitarna. Przykładami tylko w latach 90-tych są: Irak, Rwanda, Somalia, b. Jugosławia, Liberia, Haiti, Tanzania, Kosowo. Wydawałoby się zatem *prima facie*, że problem z punktu widzenia powszechnego poczucia sprawiedliwości jest jednoznaczny: należy interweniować i kłaść kres wszystkim konfliktom o charakterze katastrof humanitarnych. Jednak już przykład Kosowa, budzący ogromne kontrowersje z punktu widzenia zarówno etyki, jak i prawa, wskazuje na złożoność problemu. Karta Narodów Zjednoczonych nie dopuszcza bowiem *de iure* interwencji humanitarnej wobec zakazu stosowania groźby lub użycia siły w stosunkach międzynarodowych oraz zasady nieinterwencji. Ewolucja prawa międzynarodowego praktycznie całkowicie wyeliminowała prawo państw do wojny (*ius ad bellum*). Równocześnie jednak eskalacja zbrodni przeciwko ludzkości i masowych naruszeń praw człowieka postępowała nadal. Towarzyszył temu procesowi ogromny wzrost znaczenia i rozwój ochrony praw człowieka, widoczny zwłaszcza po upadku bloku wschodniego. Proces ten nieuchronnie doprowadził do konfliktu między potrzebą ochrony praw człowieka a suwerennością państw na gruncie Karty. Szczytowym punktem była nieakceptowana do dziś przez wielu była właśnie interwencja NATO w Kosowie. Najlepiej wyraz tego starcia wartości oddaje raport Niezależnej Międzynarodowej Komisji w sprawie Kosowa, która uznała, że: „interwencja militarna NATO była nielegalna, ale legitymizowana”.

Walcząc z terroryzmem nie można zapominać o jego źródłach – terror to odpowiedź na różne aspekty szczególnie biedę, okupację, przemoc itp. Nie zwalczy się terroryzmu, jeśli

nie znajdzie się rozwiązania jego problemów leżących u jego źródeł, w tym problemów społecznych i politycznych o charakterze globalnym.

Trzeba odróżnić też wyraźnie odróżnić prawdziwe prawa człowieka od pacyfistycznej ideologii. Polityczna poprawność i sentymentalizm postulują świat bez przemocy. Problem w tym, że taki świat jest wobec terroryzmu bezbronny. Sentymentalizm – w imię wysokich moralnych ambicji – pozwala na łamanie praw człowieka – wobec zachodu. Pacyfizm jest ideologią – czasem niebezpieczną – przyzwalanie na łamanie praw człowieka w imię ich poszanowania może spowodować zwycięstwo agresora, który prawa człowieka będzie miał za nic. Dlatego też przeciwdziałanie terroryzmowi, stojące przed współczesnymi państwami demokratycznymi, musi polegać na zachowaniu trudnej do osiągnięcia równowagi – między stanowczością reakcji na działania terrorystów i poszanowania podstawowych praw jednostek w bezpośrednich i prewencyjnych działaniach antyterrorystycznych.

Koniec historii okazał się iluzją. Kiedy po upadku nazizmu i komunizmu wydawało się, że nasze problemy będą miały już tylko egzystencjalny, ekonomiczny i ustrojowy charakter, cywilizacja zachodnia staje ponownie przed zagrożeniem, które niesie teraz ze sobą radykalny fundamentalizm islamski.

Nie jest on może zagrożeniem takich rozmiarów jak poprzednie, gdyż terror którym się posługuje jest w gruncie rzeczy bronią słabych. Niemniej jednak jest to zagrożenie równie realne. Ludzie, którzy chcą zniszczyć Zachód i narzucić światu teokratyczny kalifat dysponują armią spragnionych śmierci fanatyków, którzy jeśli zdobędą broń masowej zagłady użyją jej niewątpliwie. Nowy York 2001, Madryt 2003, Biesłan 2004, Londyn 2005 stanowią tego wystarczające dowody. Terroryzm wypowiedział nam wojnę totalną, w której każda zbrodnia jest możliwa i dopuszczalna

W obliczu tego zagrożenia, którzy niektórzy nazywają pełzająca trzecia wojna światową powstaje jak zawsze problem równowagi między potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa, a zagwarantowaniem wolności.

Jeśli dopuścimy do zagrożenia naszego bezpieczeństwa wówczas nie będziemy mieli również i wolności. Jeśli zdecydujemy się z niej zrezygnować w imię bezpieczeństwa wówczas będzie to wygraną naszych wrogów, którzy chcieliby nas tej wolności pozbawić. Jak zachować bezpieczeństwo nie rezygnując z wolności jest zadaniem, które pokazuje całą niepewność ludzkiego losu.

*„Musimy iść naprzód w kierunku nieznanego, niepewnego i niebezpiecznego, postępując się rozumem jako przewodnikiem zarówno w dziedzinie bezpieczeństwa, jak i w dziedzinie wolności” Karl Popper: „Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie”*