

Stosowanie praw człowieka wobec sprawców aktów terrorystycznych

Mimo braku spektakularnych aktów terrorystycznych w Polsce – zagrożenie terroryzmem w naszym kraju trudno uznać za pomijalne.

Każdy czyn o charakterze terrorystycznym w sposób istotny narusza prawa człowieka – ofiar tego czynu - takie jak prawo do życia, wolność, jego nietykalność cielesną, własność, etc. Zagroza także rządowi mogąc powodować brak stabilizacji państwa, zagraża pokojowi i bezpieczeństwu.¹⁾

Stąd też – w poszczególnych państwach - podejmowane są działania mające przeciwdziałać i zapobiegać aktom terrorystycznym, w postaci kreacji stosownych norm prawno-karnych zawartych w kodeksach karnych albo w innych suplementarnych ustawach karnych.

Zawarte tam rozwiązania (powiązane z aktami terroryzmu) czasami są specyficznie, jako że przewidują dla sprawców aktów terrorystycznych lub osób podejrzanych o terroryzm, odrębne zasady postępowania np. w postaci legalizacji wobec nich tortur lub innego niehumanitarnego lub niehumanitarnego traktowania, naruszając tym samym zasadę *non-refoulement*.²⁾

Ten stan rzeczy tłumaczy się zazwyczaj koniecznością ukazania jednostkom i społecznościom, że walka z terroryzmem podejmowana jest wszelkimi możliwymi środkami.³⁾

Zauważmy jednak, że na działania te spojrzeć można jako na prowadzące do obniżenia standardów stosowania prawa, dobrego rządzenia i praw człowieka, co więcej - dających często odwrotne efekty od zamierzonych.⁴⁾

¹⁾ Por. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Human Rights, *Human Rights Terrorism and Counter-terrorism Fact*, Sheet No. 32, s. 3.

²⁾ Postępowanie takie coraz częściej jest krytykowane. Przede wszystkim krytyce podlega system list (tzw. unijnych czarnych list) osób, które mają ograniczone prawo do obrony i odszkodowań. Zmiany w przepisach unijnych domagają się m.in. przedstawiciele krajów Rady Europy. Zob. bliżej: <http://news.money.pl/artykul/rada;europy;krytykuje;wykaz;terrorystow> (27.09.2008).

³⁾ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Human Rights, *op.cit.* s. 3. Nie oznacza to, że można uznawać terrorystów jako osoby “wyjęte spod prawa”. Zob. bliżej na ten temat: L. May, *Aggression and Crimes Against Peace*, Larry May 2008, s. 315, 316.

⁴⁾ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Human Rights, *op.cit.* s.3.

Mimo złożoności zjawiska terroryzmu, należy poszukiwać takich metod walki z terroryzmem, które respektują prawa człowieka także w odniesieniu do sprawców aktów terrorystycznych. W tym znaczeniu – prawa człowieka mogą określać granicę swobody ustawodawcy w kryminalizacji takich czynów i procesowych reguł postępowania w związku z ich dokonaniem.

Prawa człowieka są niezbywalne – przysługują każdej jednostce i grupie jednostek i są niepodzielne.⁵⁾ Potwierdzone są standardami prawa międzynarodowego i prawa zwyczajowego zawartymi głównie w: Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych,⁶⁾ Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych,⁷⁾ Międzynarodowej Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej,⁸⁾ Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet,⁹⁾ Konwencji w sprawie zakazu tortur oraz innego okrutnego, nie-ludzkiego lub poniżającego traktowania lub karania¹⁰⁾, Konwencji o prawach dziecka¹¹⁾ i innych.¹²⁾

Prawa człowieka mają też swe źródło w prawie zwyczajowym – przez co są częścią zwyczajowego prawa międzynarodowego.

Fakt ten powoduje, że wszystkie państwa są nimi związane, niezależnie od tego, czy są stronami wyżej wskazanych konwencji.¹³⁾

Human Rights Committee uznał też niektóre prawa (nieuzasadnione pozbawienie życia, torturowanie i inne nieludzkie traktowanie i karanie, branie zakładników, karanie zbiorowe, nieuzasadnione pozbawienie życia, prawo do godnego procesu) za prawa niezbywalne, zaś *Committee on the Elimination of Racial Discrimination* przydał walor bycia normą *ius cogens* zasadzie niedyskryminacji.¹⁴⁾

Każde państwo więc musi respektować, chronić i postępować zgodnie z tymi prawami, co w praktyce oznacza dawanie im wyrazu w prawie

⁵⁾ Tamże.

⁶⁾ Tekst polski: Dz.U. 1977 r., nr 38, poz. 169, zał.

⁷⁾ Tekst polski: Dz.U. 1977 r., nr 38, poz. 167, zał.

⁸⁾ Tekst polski: Dz.U. 1969 r., nr 25, poz. 187, zał.

⁹⁾ Tekst polski: Dz.U. 1982 r., nr 10, poz. 71, zał.

¹⁰⁾ Tekst polski: Dz.U. 1989 r., nr 63, poz. 378, zał.

¹¹⁾ Tekst polski: Dz.U. 1991 r., nr 120, poz. 526 ze zm.

¹²⁾ Zbiór aktów prawa międzynarodowego dotyczących ochrony praw człowieka zebrano [w:] K. Indecki, *Ochrona praw człowieka. Źródła do nauki prawa międzynarodowego publicznego*, WSSM w Łodzi, Łódź 2002.

¹³⁾ Por. The Human Right Committee, *Komentarz ogólny No 249(1994) i No 29(2001)*, gdzie stwierdza się, iż niektóre prawa człowieka odzwierciedlają prawo międzynarodowego zwyczajowe.

¹⁴⁾ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Human Rights, *op.cit.*, s. 4.

karnym, cywilnym, administracyjnym, które to państwa nadto podlegają monitorowaniu podejmowanych działań (także prawnych) pod względem zgodności z tymi prawami.

Prawa te obowiązują na terenie danego państwa, jak i wtedy, kiedy podejmują działania poza swoim terytorium.¹⁵ Mamy tu więc do czynienia z jednej strony z obowiązkiem państwa przeciwdziałaniu i reagowaniu na akty terrorystyczne, z drugiej są z prawnomiędzynarodowym obowiązkiem kontroli nad przestrzeganiem praw człowieka, nawet wtedy kiedy przedmiotem postępowania karnego jest akt terrorystyczny i jego sprawca (y).¹⁶

Terroryzm nie jest okolicznością, która zwalnia państwa podejmowania działań (np. prewencyjnych) od zobowiązań nałożonych nań przez akty normatywne, których celem jest ochrona prawa człowieka, uchodźców i prawa humanitarnego.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że należy postawić cezurę między ofiarą terroryzmu, a terrorystą jako ofiarą naruszeń praw człowieka.¹⁷ Ważne jest także, by nie zapominać o roli prawa humanitarnego w walce z terroryzmem. Jedną z wypowiedzi ukazującą związek praw człowieka z prawem humanitarnym jest stwierdzenie *International Committee of Red Cross*, wedle którego - nawet zgodny z prawem zamach na obiekt militarny może wykreować lęk u ludności cywilnej (strzelanie z ukrycia do ludności cywilnej).¹⁸ Prawo humanitarne ma zastosowanie zatem w okresie pokoju,¹⁹ kiedy czyn terrorysty skierowany jest przeciw ludności cywilnej lub celów cywilnych – zachowanie takie jest zbrodnią wojenną w rozumieniu prawa międzynarodowego. Wedle zasady *distinction* strony konfliktu zbrojnego zawsze muszą dokonywać rozróżnienia między „cywilami” a „kombatantami”.²⁰

Różnica między prawami człowieka a prawem humanitarnym sprowadza się do tego, że prawa człowieka chronią jednostkę w każdym czasie, zaś prawa humanitarne mają zastosowanie w przypadkach konfliktów zbrojnych.

W opinii doradczej na temat prawnych konsekwencji postawienia muru na terytorium okupowanej Palestyny, MTS podkreślił rolę praw człowieka

¹⁵ Por. sprawa: *Democratic Republic of the Congo v. Uganda*, 19.XII.2005, I.C.J. Reports 2005, s. 216-217.

¹⁶ Por. M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, N.P.Engel 2005, s. 121.

¹⁷ Por. United Nations Global Counter-Terrorism Strategy, podaje za: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Human Rights, *op.cit.*, s. 9.

¹⁸ Por. *International Humanitarian Law and Terrorism*, 5.V.2004, www.icrc.org.

¹⁹ Por. tamże.

²⁰ Zob. art. 51(2) protokołu dodatkowego I. do Konwencji genewskich i art. 13(2) protokołu II. do Konwencji genewskich.

w konfliktach zbrojnych, stwierdzając, że „ochrona jaką gwarantują akty prawa międzynarodowego nie zostaje zawieszona na czas konfliktu zbrojnego (...)”.²¹⁾

Ogląd dokumentów międzynarodowych dotyczących omawianej tu problematyki prowadzi do wniosku, że brak jest sprzeciwu dla poglądu, że walka z terroryzmem musi być oparta na poszanowaniu praw człowieka, zaś środki walki z terroryzmem wyznacza zakres zobowiązania państw wyznaczony stosownymi przepisami prawa międzynarodowego, np. Konwencji o zapobieganiu finansowania terroryzmu w art. 15, czytamy, iż „Żadne z postanowień niniejszej konwencji nie może być interpretowane jako nakładające obowiązek dokonania ekstradycji lub udzielenia pomocy prawnej, jeśli Państwo-Strona wezwane ma inne powody, by uważać, że wniosek o ekstradycję za przestępstwo (...) [o którym mowa w konwencji – dop. K.I.] wniosek o udzielenie pomocy prawnej w odniesieniu do takiego przestępstwa został złożony w celu oskarżenia lub ukarania osoby ze względu na jej rasę, wyznanie, narodowość, pochodzenie etniczne lub poglądy polityczne, albo że przychylenie się do wniosku pogorszyłoby sytuację takiej osoby ze względu na którąkolwiek z tych przyczyn”.²²⁾ Przepis ten zezwala zatem na odmowę ekstradycji – sprawcy aktu terrorystycznego, jeśli są podstawy do przypuszczenia, że inne powody niż akt terrorystyczny legły u jego podstaw.

Art. 17 konwencji, zapewnia „Osobie tymczasowo aresztowanej, albo w odniesieniu do której zastosowano inne środki lub prowadzi się postępowanie zgodnie z niniejszą konwencją, gwarantuje się sprawiedliwe traktowanie, w tym korzystanie ze wszystkich praw lub gwarancji zgodnych z prawem państwa, na terytorium którego osoba ta przebywa, jak również z odpowiednimi postanowieniami prawa międzynarodowego, w tym międzynarodowych praw człowieka” i wreszcie w art. 21 wprowadzono zasadę, że konwencja nie umniejsza ani nie wyłącza praw i zobowiązań państw i osób fizycznych określonych w prawie międzynarodowym, zwłaszcza ze względu na cele Karty Narodów Zjednoczonych, międzynarodowego prawa humanitarnego i innych stosownych konwencji.

Natura terroryzmu powoduje jednak, że państwo musi podejmować różnorodne środki w celu ochrony swoich obywateli, ze względu na szczególne okoliczności. W efekcie prawa człowieka mogą być ograniczone lub uchylane.

Wybór jest tu trudny bowiem z jednej strony można państwo winno bowiem zapewnić ochronę osobowego źródła informacji o terrorystach po-

²¹⁾ Por. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. Advisory Opinion of 9 July 2004*, I.C.J. Reports 2004, s. 111 i 113.

²²⁾ Tekst polski: Dz.U. z 2004, nr 263, poz. 2620.

przez wyłączenie obowiązku przesłuchania go, jednocześnie w tym samym postępowaniu nie może naruszać prawa do rzetelnego procesu, lub prawa do dowodu z przesłuchania innej osoby np. świadka.²³⁾

Niektóre z praw człowieka nie podlegają jednak uchyleniu w żadnych okolicznościach.

Tymi prawami najczęściej podlegającymi ograniczeniom są: prawo do swobody wypowiedzi, prawo do wolności zrzeszania się, prawo do prywatności itd.²⁴⁾

Większość tych ograniczeń może dokonać się na poziomie ustawodawstw krajowych²⁵⁾.

Warunkiem jest wyraźne i precyzyjne określenie tych ograniczeń,²⁶⁾ z uwzględnieniem podstawowych zasad prawa karnego, jak np. nieretroaktywności, która to zasada przewidziana jest w art. 15 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP)²⁷⁾. Ograniczenia te mogą być wprowadzone ze względu na bezpieczeństwo kraju, porządek publiczny, zdrowie, moralność, prawami człowieka i wonnościami innych osób.²⁸⁾

Innym ograniczenie wynika z zasady konieczności (*necessity*) i proporcjonalności (*proportionality*).

Oba ograniczenia pozostawać muszą w ścisłym związku, tzn. odpowiadać zasadzie, że podejmowane przez państwa działania są konieczne i wystarczające do zrealizowania założonego celu związanego z przeciwdziałaniem terroryzmowi. Zależność ta musi być racjonalna²⁹⁾ – tzn. cel musi wyprzedzać działania, co w praktyce trudne może być do udowodnienia, np. gdy mamy do czynienia z groźbą zamachu terrorystycznego.³⁰⁾

²³⁾ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Human Rights, *op.cit.*, s. 23. Warto tu dodać, że zgodnie z opinią Rzecznika Generalnego – prawo do wysłuchania przez niezależny sąd oraz prawo do efektywnego środka odwoławczego, a także prawo do ochrony własności prywatnej powinny być chronione prawem wspólnotowym bez względu na kwestię polityczną, jaką jest walka z międzynarodowym terroryzmem(...). Zob. Opinia Rzecznika Generalnego Maduro w sprawie Kadi przeciwko Radzie i Komisji (C-402/05).

²⁴⁾ Por. Human Rights Committee. General comment, no. 31, s. 6.

²⁵⁾ Tamże, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Human Rights, *op.cit.*, s. 23.

²⁶⁾ Por. orzeczenie ETS: *Sunday Times v. United Kingdom*, No 6538/74 z 26 kwietnia 1979 r., s. 49.

²⁷⁾ Tekst polski: Dz.U. z 1977, r. 38, poz. 167, zał.

²⁸⁾ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Human Rights, *op.cit.*, s. 24.

²⁹⁾ Por. E/CN.4/2002/18, aneks, p.4(d)

³⁰⁾ Por. orzeczenie the Supreme Court of Canada: *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union* [1991] 2 SCR 211.

Powyższe uwagi mają swe oparcie w art. 4 MPPOiP, w którym czytamy, że zawieszenie wykonania zobowiązań wynikających z Paktu jest możliwe,³¹ w przypadku, gdy wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne zagraża istnieniu narodu i zostało ono urzędowo ogłoszone (...) w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji (...).³²

Z kolie art. 19.3. MPPOiP stanowi o „niezbędności ograniczeń” wynikających z tego przepisu (w zakresie prawa do posiadania własnych poglądów i swobody wyrażania opinii)³³ w celu: „a) poszanowania praw i dobrego imienia innych; b) ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo zdrowia i moralności publicznej”.

Uchylenie prawa człowieka może nastąpić wyjątkowo. W literatury przedmiotu wskazuje się, na wyjątkowość takich przypadków, np. zagrożenie dla bezpieczeństwa narodu. Wtedy na państwie ciąży obowiązek poinformowania innych państw o przedsięwziętych krokach i powodach, dla których je podjęło.³⁴ A więc uchylenie praw człowieka podlega badaniom przez kompetentny organ (lub winien podlegać).

Nie podlegają uchyleniu prawa człowieka wymienione w art. 4 (2) MPPiOP: prawo do życia, zakazu stosowania tortur lub okrutnego, nie-ludzkiego albo poniżającego traktowania i karania, doświadczeniom lekarski lub naukowym (bez wyrażenia swobodnie zgody na nie), niewolnictwa i handlu niewolnikami, poddaństwa, pozbawienia wolności z powodu niemożności wywiązania się z zobowiązań umownych, karania wstecz, podmiotowości prawnej, prawa do wolności myśli, sumienia i wyznania.

Prawa te nie podlegają uchyleniu nawet w stanie tzw. *emergency*. W opinii nr 29 – *Human Rights Committee* podkreślił, że postanowienia Paktu odnoszą się do gwarancji procesowych.³⁵ Komitet ten wskazał także na prawa i wolności wywodzące się z prawa zwyczajowego, które nie podlegają derogacji nawet wtedy, gdy nie są uwzględnione w art. 4(2) MPPiOP. Są to: prawo wszystkich osób pozbawionych wolności do traktowania humanitarnego i z poszanowaniem godności człowieka; zakaz brania zakładników, uprowadzeń albo zatrzymania bez podstawy prawnej, ochrona praw mniejszości narodowej, deportacja, zakaz propagandy wojennej, propagowanie rasowej lub religijnej nienawiści i inne, a także prawo do rzetelnego

³¹ Por. art. 4.3. MPPOiP

³² Por. j.w. art. 4.1. MPPOiP

³³ Por. art. 19.1.,2. MPPOiP

³⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Human Rights, *op.cit.*, s. 26.

³⁵ Por. Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-8/87, 30 styczeń 1987, s. 42,43.

procesu.³⁶⁾ Wymienione tu prawa człowieka stanowią prawa podstawowe i uznane. Zgodnie z art. 5(2) Paktu żadne z tych praw uznanych lub istniejących w którymkolwiek z państw – Stron Paktu nie może być ograniczone ani zawieszane mocą ustawy, konwencji, zarządzeń lub zwyczaju.

Mimo, iż o prawach tych zwykle mówi się jako o niederogowalnych – odstępstwo od nich jest możliwe na ogólnych zasadach przewidzianych w Pakcie – czyli do przypadków wyznaczonych potrzebą sytuacji (art. 4(1) Paktu), zawsze jednak z poszanowaniem zasad konieczności i proporcjonalności.³⁷⁾

Podsumowując przypomnieć należy wypowiedź Sekretarza Generalnego ONZ Kofi Annana, który stwierdził (2 maja 2008 r.), że ochrona praw człowieka wszystkich ludzi – tych podejrzanych o terroryzm, jego ofiar i osób dotkniętych konsekwencjami terroryzmu – jest konieczna dla skuteczności strategii zwalczania terroryzmu.³⁸⁾

Idąc tokiem tego rozumowania - to właśnie prawa człowieka mogą tworzyć płaszczyznę jednakowego traktowania terrorystów wywodzących się z różnych politycznych ideologii, nie pozwalającą na traktowanie ich jako *hostess humani generis*³⁹⁾ i ułatwić współpracę państw na „globalnym poziomie”, która jest ich absolutnym obowiązkiem.⁴⁰⁾

³⁶⁾ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Human Rights, *op.cit.*, s. 28.

³⁷⁾ Por. Inter-American Commission on Human Rights, *Report on terrorism and human rights*, p. 51 i 55, podaję za: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Human Rights, *op.cit.*, s. 24.

³⁸⁾ Tekst dostępny na stronie internetowej: www.unic.org.pl/terroryzm/ochrona.php

³⁹⁾ Por. L.May, *op.cit.*, s. 318.

⁴⁰⁾ Jo Dedeyne-Amann, *Einführung* [w:] *Terrorismus und Menschenrechte. Neue Entwicklungen und Herausforderungen*, Symposium am 11.Mai 2007, Wien, s. 14; M. Berger, *Eröffnungsrede*, [w:] *Terrorismus...*, s. 11; także: B. Bierlein, *Terrorismus und Menschenrechte aus verfassungs-und europarechtlicher Sicht* [w:] *Terrorismus.....*, s. 20.