

Stanisław Sulowski

WOLNOŚĆ I BEZPIECZEŃSTWO W KONTEKŚCIE WALKI Z TERRORYZMEM

Słowa kluczowe:

dyskurs o antyterroryzmie, wolność, bezpieczeństwo, terroryzm, islam, zapobieganie i zwalczanie

Dyskurs o bezpieczeństwie i wolności

Pobieżna analiza dzisiejszego dyskursu o wolności i bezpieczeństwie wskazuje na to, że więcej uwagi poświęca się bezpieczeństwu. W związku z tym uprawniona jest konstatacja, że w pewnym sensie zinstytucjonalizowana równowaga pomiędzy bezpieczeństwem a wolnością w reżymach liberalnej demokracji została częściowo zakłócona. W dyskursie tym zamachy terrorystyczne z 11 września 2001 roku w Nowym Jorku i Waszyngtonie stanowią niewątpliwie istotną cezurę. Dylematy, przed którymi stanęły rządy liberalnych demokracji po 11 września, były zupełną nowością. To w związku z walką z terroryzmem zrodziło się pytanie, czy wspólnoty polityczne, narodowe mogą pozwolić sobie na ograniczenie wolności, aby zapewnić bezpieczeństwo. Należy także podkreślić, że do tej pory dla wielu państw europejskich zjawisko terroryzmu nie było najważniejsze w agendzie spraw politycznych. Dla Amerykanów były to swojego rodzaju szok i poczucie bezradności wobec nowej formy zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego. Stany Zjednoczone ogłosiły, że znajdują się w stanie wojny z nowym terroryzmem. To oznaczało, że dla bezpieczeństwa państwa i jego społeczeństwa pojawiła się nowa forma zagrożenia, któremu nie wiadomo jak ma przeciwdziałać demokratyczne państwo prawa. Dla decydentów politycznych przesłanie było jasne, że w tej sytuacji sprawy bezpieczeństwa i wolności powiązały się w skomplikowany sposób i utrzymanie do-

tychczasowej równowagi w tym zakresie jest praktycznie niemożliwe. Oznaczało to, że przeciwdziałanie terroryzmowi i walka z nim nie mogą być prowadzone na podstawie dotychczasowych procedur. Rządzący ogłosili, że nowy rodzaj zagrożeń wymaga nowej, adekwatnej do nich, odpowiedzi. Z kolei obrońcy wolności w tej nowej sytuacji ogłosili, że liberalny projekt równowagi pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem wymaga przemyślenia, ale nie przedłożyli żadnych konkretnych propozycji. Poszukiwania nowych rozwiązań w tym zakresie stały się jedną z najważniejszych spraw w agendzie politycznej państw europejskich. Zamachy w Madrycie w 2004 roku i w Londynie 2005 roku w znaczny sposób przyspieszyły poszukiwanie przez poszczególne państwa nowych rozwiązań w zakresie walki z terroryzmem. Kolejne zamachy terrorystyczne w 2016 roku we Francji i Niemczech sprawiły zaś, że dyskurs o poszukiwaniu równowagi pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem nie szybko się skończy.

Specyfika nowego terroryzmu

Terroryzm nie jest nowym zjawiskiem, ale 11 września wyznaczył nowy etap jego rozwoju. Specyfika i rozmiar zamachów oraz ich kontynuacja w 2016 roku oznaczają, że mamy do czynienia z nowym rodzajem terroryzmu, a mianowicie – co należy powiedzieć wprost – terroryzmu powiązanego z różnymi radykalnymi odłamami religii islamskiej. W związku z powyższym po 2001 roku przedmiotem szczególnego zainteresowania stał się terroryzm islamski. Ma on mocną legitymizację religijną, która – jak uważa Gilles Kepel – ukształtowała się w procesie oddolnej reislamizacji w państwach arabskich i zislamizowanych przestrzeniach w państwach zachodniej Europy¹. Należy oczywiście dodać, że jest to nadużycie i instrumentalne wykorzystywanie religii islamu. Fenomen terroryzmu islamskiego jest w pewnym sensie konsekwencją globalnej modernizacji świata; modernizacji, w której tradycyjny styl życia oparty na ścisłym powiązaniu z religią zderza się

¹ G. Kepel, *Zemsta Boga. Religijna rekonkwista świata*, Warszawa 2010, s.268.

z nowoczesnością utożsamianą głównie z kulturą Zachodu. Niezwykłość nowego terroryzmu polega przede wszystkim na tym, że nie jest on metodą osiągania konkretnych celów politycznych, ale staje się strategią postępowania wobec zdefiniowanego wroga. Specyfika nowego terroryzmu wyraża się w kilku nowych i innych niż dotychczas cechach. Po pierwsze, jest on silnie motywowany religijnym przesłaniem. Po drugie, profil osobowościowy sprawców wskazuje, że są to głównie zamachowcy samobójcy mający na celu duże liczby ofiar. Po trzecie, dysponuje on sprawnym systemem zdobywania olbrzymich środków finansowych. Po czwarte, i co najważniejsze, posiada nową, globalną, sieciową i elastyczną strukturę zorganizowania.

Działania państw narodowych

Akty terrorystyczne po 2001 roku zmobilizowały państwa zachodnie do podejmowania różnorodnych przeciwdziałań, które przede wszystkim odnosiły się do zmiany prawa wewnętrznego dotyczącego bezpieczeństwa oraz współpracy pomiędzy państwami w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi. W tym okresie ukształtował się prawnomiędzynarodowy system procedur i instytucji zapobiegania terroryzmowi i zwalczania go. Wspomniany system tworzą uregulowania w ramach ONZ, Rady Europy oraz Unii Europejskiej. Specyfika tych uregulowań polega na tym, że akcentuje się w nich konieczność zachowania podstawowych standardów międzynarodowych w zakresie ochrony praw człowieka, nawet wobec sprawców przestępstw terrorystycznych². Chociaż dorobek prawnomiędzynarodowy jest znaczny, to jednak nie udało się sformułować jednej definicji terroryzmu, takiej, która byłaby akceptowana przez większość państw. Nadal jest to bardziej kwestia politycznego uznania niż normy prawnomiędzynarodowej. To w znacznym stopniu utrudnia ocenę podejmowanych działań antyterrorystycznych przez państwa, a szczególnie w zakresie ich wpływu na prawa człowieka i wolności. Zdecydowanie należy

² T. Aleksandrowicz, *Terroryzm międzynarodowy*, Warszawa 2008, s. 89-90.

podkreślić, że wszystkie uregulowania prawne podejmowane przez rządy państw zachodnich po 2001 roku, mające na celu zapobieganie terroryzmowi i jego zwalczanie, nie są obojętne w stosunku do norm prawa międzynarodowego oraz katalogu praw i wolności zawartych w konstytucjach i innych aktach prawnych tych państw. Sytuacja ta jest na gruncie europejskim niezwykle złożona, do tej pory bowiem prawa i wolności w tradycji konstytucyjnoprawnej Zachodu, wywalczone w długim procesie historycznym, w opozycji do silnego państwa, stanowią niepodważalny i nienaruszalny kanon ustroju politycznego, któremu nadano wymiar standardów międzynarodowych. Prawa i wolności upowszechniły się w demokratycznych państwach prawa, natomiast zagrożenia bezpieczeństwa dla nich nie były postrzegane z należytą uwagą. Hobbesowski Lewiatan symbolizujący silne państwo został na gruncie europejskim ograniczony konstytucyjnie i pogodził się ze stanem rzeczy, w którym prymat miały prawa człowieka i wolności. W gruncie rzeczy państwa zachodnie stały się, w rozumieniu Giovanniego Sartoriego, demokracjami skonsolidowanymi, którym nie grozi powrót do rządów autorytarnych. Państwa zachodnie, hołdując idei rozprzestrzeniania się demokracji w świecie w ujęciu Samuela Huntingtona i Francisa Fukuyamy, poszły jeszcze dalej – uważają, że obalanie despotów w imię wolności jest konieczne i może być uznane za sprawiedliwe. Nikt strategicznie, a nawet taktycznie nie zastanawiał się nad konsekwencjami takich działań. Ignorowano ostrzeżenia, że endemiczna anarchia, która w zasadzie była nieunikniona, może być czymś gorszym niż reżymy świeckich despotów czy autorytarnych przywódców. Należy się zgodzić z Johnem Grayem, brytyjskim teoretykiem liberalizmu, który uważa, że państwa powinny mieć swobodę wyboru drogi rozwoju i dopóki nie stanowią zagrożenia dla innych, należy tolerować nawet niedemokratyczne reżymy³.

³ J. Gray, *Herezje. Przeciwno postępowi i innym iluzjom*, Wrocław 2015, s.80.

Wolności i bezpieczeństwo w katalogu praw konstytucyjnych reżymów liberalnych

Nowy typ zagrożeń po 2001 roku stanowił poważne wyzwanie dla demokratycznych państw prawa w Ameryce Północnej i Europie. W nowej sytuacji państwa te nie tylko chciały, lecz także musiały wzmocnić swoją siłę oraz skuteczność podejmowanych działań wobec zagrożeń terrorystycznych. Ukształtowana zasada zapewnienia praw i wolności na tyle, ile się da, a bezpieczeństwa na tyle, ile to konieczne stała się trudna do utrzymania jako polityczna dyrektywa w walce z terroryzmem i przeciwdziałaniu mu. Zagrożenia o charakterze terrorystycznym wiążą się z potrzebą zwiększenia władzy państwowej między innymi po to, aby była ona skuteczna. Poszerzanie władzy państwowej nie jest zgodne z tradycją liberalną demokratycznego państwa prawa. W ten sposób powstaje napięcie, konflikt pomiędzy działaniami mającym na celu zwiększenie bezpieczeństwa a utrwaloną tradycją nienaruszalności praw i wolności. Rodzą się następujące pytania: Co i jak robić aby zagwarantować bezpieczeństwo obywatelom bez potrzeby ograniczania praw i wolności? Czy w tym stanie rzeczy uda się zachować równowagę między prawami i wolności a bezpieczeństwem czy potrzebujemy wolności za wszelką cenę? Jak utrzymać właściwe proporcje między wolnością a bezpieczeństwem? Warto zwrócić uwagę, że ostatnie pytanie to właściwie odwieczne pytanie nie tylko filozofii polityki, lecz także rządzących i rządzonych.

Po 2001 roku pytania te nabrały bardzo ważnego znaczenia. W dyskursie prawnokonstytucyjnym i politycznym pojęcie bezpieczeństwa zawsze zderzało się z problematyką wolności jednostek, grup i społeczeństw oraz narodów. Wolność jest zawsze treścią konstytucji demokratycznych państw prawa, natomiast bezpieczeństwo nie zawsze, chociaż w nowoczesnym konstytucjonalizmie często staje się ono prawem konstytucyjnym jednostki.

Kwestię powiązań wolności z bezpieczeństwem dostrzegał już wcześniej Wilhelm von Humboldt, według którego bezpieczeństwo było warunkiem wolno-

ści⁴. Ten tok myślenia spodobałby się dzisiaj wielu politykom, podkreśla się w nim bowiem ważną rolę państwa. Z kolei John Stuart Mill w swoim eseju *O wolności* jest zdania, że władza rządzących może zarazem rodzić niebezpieczeństwo – z tego powodu bezspornie dawał priorytet wolności przed bezpieczeństwem⁵. Z kolei Benjaminowi Franklinowi przypisuje się powiedzenie: *kto wyzbywa się z wolności, aby wygrać bezpieczeństwo, ten nie zasługuje ani na jedno, ani na drugie*. Wypowiedź ta, jak i inne stanowiska myślicieli polityki, ilustruje złożony charakter relacji między wolnością a bezpieczeństwem. Czy istniejąca zależność wskazuje jednak na pewną hierarchię? Okazuje się, że kwestia wolności i bezpieczeństwa należy do bardziej złożonych. Po pierwsze, bezpieczeństwo i wolność stały się na określonym etapie rozwoju państwa jego podstawowymi zadaniami. Po drugie, są one w swej istocie dość różne i często przeciwstawne. Po trzecie, bezpieczeństwo jest utożsamiane z brakiem zagrożeń, wolność zaś – z ich powstawaniem. Po czwarte, realizacja zadań państwowych w zakresie wolności ma charakter raczej zindywidualizowany, a realizacja zadań w zakresie bezpieczeństwa – kolektywny⁶.

Przeciwstawność celów w urzeczywistnianiu wolności i bezpieczeństwa w państwie może doprowadzać do sytuacji paradoksalnej. Państwo, które chce realizować pełne bezpieczeństwo, musi być onipotenne we wszystkich sprawach. W ten sposób rodzi ono zagrożenia dla kwestii wolności – w tym sensie, bez wątpienia, pojawia się sprzeczność między wolnością a bezpieczeństwem. Z dzisiejszej perspektywy, przy bliższym przyjrzeniu się problemowi, z wolnością mamy wówczas do czynienia, gdy nie występuje przymus, natomiast z bezpieczeństwem – gdy nie występują zagrożenia dla życia, ciała, prywatności i własności. Bezpie-

⁴ W. von Humboldt, *Ideen zu einem Versuch, die Grenze der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen*, [w:] tegoż, *Menschenbildung und Staatsverfassung. Texte zur Rechtsphilosophie*, Freiburg 1994, s. 74.

⁵ J.S. Mill, *On Liberty*, New York 2009.

⁶ Ch. Gusy, *Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit im Lichte unterschiedlicher Staats – und Verfassungsverständnisse*, [w:] *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, Berlin 2004, s. 155.

czeństwo w wolności znaczy zdecydowanie więcej niż skuteczne realizowanie zadań państwa, w tym zagwarantowanie porządku publicznego. Powinno się to odbywać w taki sposób, aby wypełnianie tych zadań nie ograniczało praw i wolności jednostek. W tym kontekście można założyć, że wolność potrzebuje pewnej dozy bezpieczeństwa, a więc, aby żyć w wolności potrzebujemy bezpieczeństwa, odwrotnie zaś: bezpieczeństwo bez wolności prowadzi do państwa autorytarnego lub totalitarnego. We współczesnych czasach opinia B. Franklina wydaje się zatem nie do przyjęcia, ponieważ trudno te dwie wartości hierarchizować. Jednak Karl R. Popper uważał, że tylko wolność może nam zapewnić bezpieczeństwo⁷. Równowaga pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem w praktyce politycznej państwa jest trudna do utrzymania, co nie oznacza, że jest niemożliwa. Należy jednak podkreślić, że w praktyce państwo, realizując obie wartości, działa zgoła odmiennie. W przypadku bezpieczeństwa zadanie państwa będzie polegało na ochronie dóbr prawnych w sferze prywatnych stosunków oraz na niedopuszczeniu do ingerencji innych podmiotów w sprawy jednostki. Oznacza to aktywną rolę państwa oraz jego instytucji, wyrażającą się w działalności ustawodawczej, orzecznictwie i administracji. Jeśli chodzi z kolei o wprowadzanie w życie wolności, rozumianej szczególnie w sensie negatywnym⁸, to państwo nie musi się tu wykazywać aktywnością – powinno tylko powstrzymać swoją reakcję lub tak działać, aby żaden organ władzy publicznej nie ingerował i nie ograniczał działań jednostki. A skoro prawo przewiduje ograniczenia wolności, to tylko tak, by ustanowione przepisy nie ograniczały istoty wolności. W najnowszych interpretacjach tzw. doktryna pozytywnych obowiązków nakazuje jednak organom państwa pewną aktywność wraz z jednoczesnym i zachowaniem równowagi pomiędzy indywidualnym a zbiorowym interesem w zakresie korzystania z wolności. Państwo ma obowiązek

⁷ K. R. Popper, *Spółeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, tom 2, Warszawa 2006, s. 164.

⁸ I. Berlin, *Dwie koncepcje wolności*, [w:] tegoż, *Dwie koncepcje wolności i inne eseje*, Warszawa 1991.

umożliwienia efektywnego korzystania z przysługujących jednostce praw i wolności poprzez stworzenie odpowiedniego systemu prawnego. Sprawa relacji pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem jest skomplikowana, ponieważ prawa i wolności są prawie we wszystkich państwach ujęte konstytucyjnie, natomiast bezpieczeństwo w znacznie mniejszym stopniu. Często trudno mówić o prawie do bezpieczeństwa, a jeśli już, to trzeba je wywodzić z szerszej wykładni przepisów konstytucyjnych. Historycznie rzecz ujmując, bezpieczeństwo jako prawo pojawiło się najpierw w dokumentach określających naturalne prawa człowieka wynikające z jego przyrodzonej godności. Taki cel przyświecał chociażby twórcom amerykańskiej *Deklaracji Niepodległości* oraz francuskiej *Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela*. W art. 2 francuskiej deklaracji czytamy: *Celem wszelkiego zrzeszenia politycznego jest utrzymanie przyrodzonych i niezbywalnych praw człowieka. Prawa te to: wolność, własność, bezpieczeństwo i opór przeciw uciskowi*. Później kwestia bezpieczeństwa jako prawa i pewnej wartości została wpisana we francuską konstytucję z 1793 roku. Idee amerykańskiej konstytucji i francuskiej deklaracji oddziaływały na europejski konstytucjonalizm. W liberalnej europejskiej myśli konstytucyjnej XIX wieku kwestia bezpieczeństwa była, obok wolności, niezwykle ważna. Należy jednak zaznaczyć, że bezpieczeństwo pojmowano wówczas w sensie bezpieczeństwa prawnego, w ramach którego miały być gwarantowane ochrona przed nadużyciami władzy oraz indywidualna wolność.

Współcześnie w wielu państwach europejskich przepisy konstytucyjne lub ustawowe zawierają odwołania do bezpieczeństwa jako obowiązku władz państwowych oraz ujmują kwestie bezpieczeństwa w postaci prawa jednostek lub ludności. Warto jednak zauważyć, że nie we wszystkich ustawach zasadniczych jest to ujęte *expressis verbis*, często np. prawo do bezpieczeństwa osobistego należy wywodzić z szerszej wykładni przepisów konstytucyjnych.

W polskiej konstytucji z 1997 roku pojęcie bezpieczeństwa znajdujemy w kilku artykułach. W art. 5 jest mowa o bezpieczeństwie obywateli jako jednym z

podstawowych zadań państwa, natomiast w art. 26 i 126 o bezpieczeństwie państwa – jako o dobru ogólnospołecznym, w ochronie którego dopuszcza się ograniczanie praw i wolności jednostki. Lecz – jak słusznie zauważył Dariusz Dudek – *bezpieczeństwo państwa stanowi tylko prima facie wartość nadrzędną wobec wartości indywidualnej egzystencji człowieka: nie oznacza to bynajmniej, że w każdym przypadku i w każdych warunkach zasługuje na pierwszorzędną i bezwzględną ochronę, przeciwnie: wymaga starannego i odpowiedzialnego wyważenia*⁹. Z kolei w art. 135 wymienia się organ doradczy prezydenta RP – właściwy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. Warto też zauważyć, że przepisy polskiej konstytucji wspominają o bezpieczeństwie ekologicznym. Zgodnie z art. 74 konstytucji obowiązkiem władz publicznych jest prowadzenie takiej polityki, która zapewniałaby bezpieczeństwo ekologiczne. Z kolei obowiązująca konstytucja Hiszpanii gwarantuje obywatelom, zgodnie z art. 9 ust. 3 oraz art. 17 ust.1, prawo do bezpieczeństwa oraz bezpieczeństwo prawne. Warto zaznaczyć także, że w preambule do hiszpańskiej konstytucji bezpieczeństwo zostało uznane za podstawową przesłankę, wartość i cel, którymi kierował się hiszpański suweren, ustanawiając ustrój polityczny. W konstytucjach Austrii, Bułgarii, Holandii bezpieczeństwo zostało ujęte, podobnie jak w polskiej konstytucji, jako zadanie, powinność władz publicznych. W art. 20 ust. 1 Konstytucji Królestwa Niderlandów z 28 marca 1814 roku jest zapisane, że bezpieczeństwo egzystencji ludności stanowi przedmiot troski władz. Z kolei w Federalnej Ustawie Konstytucyjnej Republiki Austrii z 1 stycznia 1930 roku stwierdza się, że ustawodawstwo i wykonawstwo w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego należy do kompetencji federacji. W Konstytucji Republiki Bułgarii z 12 lipca 1991 roku bezpieczeństwo jednostki jest naczelną zasadą ustrojową (preambuła), a bezpieczeństwo narodowe celem polityki zagranicznej (art. 24 ust.2). Bezpieczeństwo jako prawo zostało też ujęte

⁹ D. Dudek, *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej jako wartość konstytucyjna*, [w:], L. Antonowicz, T. Guz, M. R. Pałubska (red.), *Bezpieczeństwo Polski. Historia i współczesność* Lublin 2010, s. 183.

w Konstytucji Republiki Finlandii z 11 czerwca 1999 roku. W art. 19 teŝe stwierdza się, ŝe obywatele mają prawo do bezpieczeŃstwa socjalnego, a w art. 7, ŝe kaŝdy ma prawo do ŝycia, wolności osobistej, nienaruszalności i bezpieczeŃstwa. Podobnie w art. 27 ust.1 Konstytucji Republiki Portugalskiej sformułowane jest prawo do wolności i bezpieczeŃstwa. Równieŝ w Konstytucji Republiki Cypru z 16 sierpnia 1960 roku (art. 11 ust.1) oraz Konstytucji Rumunii z 21 listopada 1991 roku (art. 23 ust.1), a takŝe Konstytucji Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 roku (art. 34), w Konstytucji Malty z 21 wrzeŝnia 1964 roku (art. 32 pkt. a) stwierdza się, ŝe kaŝdy ma prawo do wolności i bezpieczeŃstwa osobistego. Jeden z niemieckich konstytucjonalistów jest zdania, ŝe równieŝ niemiecka ustawa zasadnicza z 1949 roku ujmuje bezpieczeŃstwo jako prawo podstawowe – *Grundrecht auf Sicherheit*¹⁰. Nie jest ono w obowiązującej ustawie sformułowane *explicite* i nie wszyscy konstytucjoniści zgadzają się z powyŝsz interpretacj. Warto jednak nadmieni, ŝe w pierwotnej wersji ustawy przedłoŝonej przez Radę Parlamentarną w art. 3 uŝyto pojęcia *bezpieczeŃstwo* w związku z dyskusj nad zagwarantowaniem praw podstawowych.

Zderzenie wolności i bezpieczeŃstwa przy podejmowaniu działaŃ antyterrorystycznych

Prawa i wolności są tak skonstruowane, aby chroni obywateli przed ingerencj organów paŃstwowych, natomiast działania antyterrorystyczne, szczególnie te poŝrednie, polegają na stwarzaniu podstaw prawnych do ingerowania w owe prawa i wolności. W ten sposób zostają zakłócone wolności, tj. wolnoŝć w sensie negatywnym, czyli *wolnoŝć od*, rozumiana jako ochrona przed ingerowaniem paŃstwa w sferę prywatną, a takŝe wolnoŝć w sensie pozytywnym, czyli *wolnoŝć do*, rozumiana jako moŝliwoŝć aktywnego działania (okreŝlana często jako wolnoŝć

¹⁰ J. Isensee, *Das Grundrecht auf Sicherheit. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaat*, Berlin 1983. Podobnie sdzi G. Robbers, *Sicherheit als Menschenrecht*, Baden-Baden 1987.

partycypacyjna). Jednakże wobec zagrożenia terrorystycznego państwo jest zobligowane do skutecznego działania w sensie bezpośrednim i pośrednim, ponieważ to zagraża wolności. Jak zatem widać, między wolnością a bezpieczeństwem zachodzi specyficzna zależność. Ten związek praw i wolności oraz bezpieczeństwa w demokratycznym państwie prawa powoduje, że podejmowanie działań w zakresie zapobiegania terroryzmowi i zwalczania go przez organy i instytucje państwowe jest niezwykle złożone.

Istota działań podejmowanych przez państwa sprowadza się do zmiany przepisów dotyczących uprawnień służb specjalnych i policji w zakresie zbierania i gromadzenia informacji obejmujących dane osobowe. W tym celu potrzebne jest przeprowadzenie, zgonie z konstytucją, pewnych zmian w prawie. Tak jak wiele innych spraw i ta kwestia, w szczególności w demokratycznym państwie, jest złożona i staje się przedmiotem dyskursu politycznego. W ten sposób sprawa bezpieczeństwa wewnętrznego, a ściśle zagrożeń terrorystycznych, staje się ważnym tematem w agendzie politycznej, dla której potrzebne jest poparcie społeczeństwa. Dotychczasowe obserwacje pokazują, że zależy ono od czasu i stopnia zagrożenia terroryzmem. Strach i poczucie zagrożenia bezpośrednio po zamachach terrorystycznych wiążą się z wyrazami społecznego poparcia dla zaostrzenia środków i procedur antyterrorystycznych, natomiast po upływie pewnego czasu od zamachu społeczeństwa są mniej skłonne do popierania tych przedsięwzięć. Niestety w Europie mamy do czynienia z wyjątkowo niekorzystną sytuacją, ataki terrorystyczne są bowiem kontynuowane, co będzie miało wpływ na opinie wyborców na temat zmian prawa dotyczącego przeciwdziałania terroryzmowi i zwalczania go. W zasadzie tylko wyborcy, którzy jednoznacznie są przekonani o prymacie wolności, zawsze będą uważać środki i procedury inwigilacji i kontroli nad społeczeństwem za niebezpieczne, a co za tym idzie, będą opowiadać się raczej za utrzymaniem i nieograniczaniem praw i wolności. Społeczeństwo jest w stanie poprzeć uregulowania dotyczące specjalnych środków związanych z ochroną infrastruktury

krytycznej przed zagrożeniami terrorystycznymi, ale już w mniejszym stopniu uregulowania prawne, które dotyczą ludzi bezpośrednio, np. kontroli bagażu, podśuchu czy też identyfikacji w przestrzeni publicznej. Podejmowane środki i procedury związane z przeciwdziałaniem terroryzmowi i walką z nim to nic innego jak skanowanie społeczeństwa według różnych kryteriów. Zdobyte informacje i wiedza są przeogromne i niebezpieczne. Z jednej strony dlatego, że umożliwiają policji i służbom specjalnym na mieszanie się do polityki, z drugiej zaś świat polityki ma pokusę i pragnie zdobyć i wykorzystać arsenał wiedzy i informacji do walki o władzę lub o jej utrzymanie.

Należy także wziąć pod uwagę, że terroryzm i walka z terroryzmem są kategoriami powodującymi wykluczenia. Słowo *terroryzm* wywodzi się etymologicznie z języka greckiego *treo* w znaczeniu „drżeć”, „bać się” lub łacińskiego *terror* i *terreo* – „strach”, „trwoga”, „przerażenie” lub „wywoływać przerażenie”. Warto zwrócić uwagę, że znaczenie współczesnego terroryzmu jest wzmacniane medialnie, co jeszcze w większym stopniu powoduje strach i przerażenie. Terroryzm definiuje zagrożoną większość i konkretyzuje jednostkę lub mniejszość jako zagrożenie. Jeżeli podejmowane środki i procedury w działaniach antyterrorystycznych są skonstruowane na zasadzie wykluczania według kryteriów etnicznych, religijnych, rasowych bądź kulturowych, to może prowadzić do dyskryminacji określonych środowisk i w ten sposób do ich radykalizacji. Niestety aktualnie ataki terrorystyczne są motywowane religijnie. Wiadomo, że organom państwa potrzebne są uprawnienia do skutecznych działań antyterrorystycznych, ale przy ich określaniu i stosowaniu należy postępować bardzo roztropnie, ponieważ owa skuteczność może rodzić nowe zagrożenia. Władze posługują się szerokim i ogólnym pojęciem terroryzmu i jest to powszechne, nie jest ono bowiem do końca zdefiniowane. W takiej sytuacji arsenał działań antyterrorystycznych może być bardzo szeroko stosowny. Można go wykorzystać wobec przeciwników politycznych lub można kryminalizować działania mające na celu urzeczywistnienie prawa do samostanowie-

nia lub je instrumentalizować. Przykładem politycznej instrumentalizacji terroryzmu może być postępowanie rządu José M. Aznara w Hiszpanii w związku z zamachami w Madrycie w 2004 roku tuż przed wyborami. Rząd chciał wówczas obciążyć odpowiedzialnością organizację ETA, mimo że służby specjalne były w posiadaniu informacji, że za zamachem stoi Al-Kaida.

To wszystko ma poważne konsekwencje dla właściwych relacji pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem. A to przede wszystkim z tego względu, że zmiany prawa w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi i zwalczania go są przedmiotem szczególnej uwagi ze strony społeczeństwa. Przyjęte nowelizacje prawa w tym zakresie miały mieć charakter tymczasowy. Okresy obowiązywania tych przepisów są nadal przedłużane i praktyka ta nie jest przedmiotem debaty publicznej. Tym bardziej, że zrozumienie złożonych kwestii prawnych, które dotyczą skomplikowanych materii technicznych, jest wyjątkowo trudne, a generalnie transparentność zmian w prawie dotyczącym zapobiegania terroryzmowi i zwalczania go jest wyjątkowo słaba. Ustawodawcy najczęściej formułują projekty zmian w sposób bardzo ogólny. Jest to raczej dyskurs na scenie politycznej między koalicją rządzącą a opozycją oraz fachowy dyskurs elitarny, w którym udział biorą uczeni i eksperci. W dyskursie politycznym dochodzi często do bardzo gwałtownych sporów, ale dotyczą one generalistów, a nie skomplikowanych szczegółów prawnych. Dyskurs w gronie fachowców, do których należą przedstawiciele z dziedziny nauki, administracji i służb specjalnych, jest też bardzo różnorodny i ogólny. Generalnie jednak pomija się w nim szczegóły zawarte w przepisach prawnych na temat skomplikowanych materii technicznych, które są potrzebne policji i innym służbom specjalnym w państwie do podejmowania antyterrorystycznych działań. W propozycjach przedstawianych przez rządy znajdują się bardzo różne rozwiązania prawne w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi i zwalczania go. Zazwyczaj jest to złożony pakiet nowelizacji kilku ustaw na raz, który należy rozpatrywać łącznie. W Niemczech nowelizacja dotyczyła aż 17 ustaw i kilku rozporządzeń, co objęło ponad

100 przepisów prawa¹¹. Podobnie w Polsce nowelizacja dotyczyła kilkunastu ustaw. Praktyka w wielu państwach pokazała, że nowelizacje prawa w tym zakresie są zbyt daleko idące i dotyczą kwestii ustrojowych. Tak było z I i II pakietem antyterrorystycznym w Niemczech, gdzie główni krytycy tych zmian sformułowali tezę o odchodzeniu od państwa prawa i podążaniu w kierunku państwa prewencyjnego (*Präventionsstaat*)¹². W Polsce nowelizacja spotkała się z krytyczną oceną Trybunału Konstytucyjnego, a najnowsza próba dostosowania tego prawa została skrytykowana przez opozycję. Sądy konstytucyjne niemiecki oraz polski w swoich orzeczeniach stwierdziły niezgodność wielu przepisów z norami konstytucyjnymi i zaleciły stosowne poprawki niektórych przepisów prawnych. Również w Wielkiej Brytanii w opinii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka *Counter-Terrorism Act* też pozwalał na działania naruszające sferę prywatności¹³. Ogólnie jednak instytucje międzynarodowe mają w tym zakresie trudności, a to między innymi z powodu braku definicji terroryzmu w ujęciu prawa międzynarodowego. W takiej sytuacji instytucje międzynarodowe mają ograniczone możliwości reagowania na akty terrorystyczne, a także oceny działań antyterrorystycznych podejmowanych przez państwa.

Należy zgodzić się z opinią, że w demokratycznym państwie prawa to właśnie sądy konstytucyjne powinny ocenić, czy środki i procedury proponowane przez rządy i zatwierdzone przez parlamenty nie naruszają konstytucji, w których uregulowane są prawa i wolności.

Korelacyjna zależność wolności i bezpieczeństwa

Jak widać, działania podejmowane przez rządy dotyczą owego specyficznego związku wolności i bezpieczeństwa, stanowiącego w pewnym sensie naczynia po-

¹¹ B-S. Kreitz, *InnereSicherheit – Das ideale Wahlkampfthema?*, Göttingen 2012, s.70.

¹² S. Huster, R. Karsten (Hrsg.), *Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat*, Frankfurt am Main 2008.

¹³ Case of Gillan and Quinton v. the United Kingdom, The European Court of Human Rights, 12 January 2010.

łączone. Trudno tutaj zaproponować kompromisowe rozwiązanie tak, aby równowaga bezpieczeństwa i wolności była utrzymana. Wydaje się, że modelowym rozwiązaniem byłaby zależność korelacyjna. Na gruncie matematyki korelacja polega najogólniej na tym, że w procesach zmian przyrostowi jednej cechy zmiennej towarzyszy przyrost lub ubytek drugiej. Zgodnie z tym zmianom w ustawodawstwie antyterrorystycznym powinien towarzyszyć przyrost instrumentów i instytucji chroniących wolność. Liberał jednak dodałby, że pożądane byłoby realizowanie w maksymalnym zakresie wolności przez optymalne zagwarantowanie bezpieczeństwa. Reasumując, można przyjąć, że wolność i bezpieczeństwo w kontekście walki zagrożeniami terrorystycznymi nie muszą pozostawać w konflikcie. Wolność i bezpieczeństwo w demokratycznym państwie prawa należą do jego priorytetowych wartości i zadań, a więc powinny się korelacyjnie uzupełniać.

Owe korelacyjne zależności pomiędzy prawami i wolnością a bezpieczeństwem w kontekście walki z terroryzmem są możliwe, o ile państwa podejmą określone działania. Po pierwsze, należałoby przyjąć definicję terroryzmu na gruncie prawa międzynarodowego. Po drugie, projekty nowelizacji prawa wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu muszą być bardziej transparentne. Po trzecie, w demokratycznym państwie prawa sądy konstytucyjne powinny orzekać o zgodności tych nowelizacji z konstytucjami. Po czwarte, powinny być zapewnione cywilna kontrola i nadzór nad działaniami antyterrorystycznymi policji i służb specjalnych.

Należy jednak podkreślić, że to wszystko ma na celu jedynie zapobieganie terroryzmowi i zwalczanie go, nie eliminuje jednak przyczyn powstawania działań terrorystycznych. Wykorzenienie terroryzmu to szersze i bardziej złożone zagadnienie. Wymagałoby to działań globalnych i współpracy państw, które ograniczyłaby warunki materialne i subiektywne do kształtowania się zachowań terrorystycznych. Słusznie zauważył J. Gray, że w tej koalicji państw nie może zabraknąć

państw muzułmańskich¹⁴. Dalszemu oddalaniu się świata państw islamskich i państw zachodnich, dalszemu zaostrzaniu się stosunków pomiędzy nimi na płaszczyźnie politycznej, gospodarczej i kulturowej musi być położony kres. Tylko zbudowanie szerokiego sojuszu tych państw może być podstawą nowego porządku międzynarodowego, w którym będą mogły współistnieć różne kultury i ustroje polityczne wolne od terrorystycznych zagrożeń.

Abstrakt

Przedmiotem artykułu jest nowy dyskurs o wolności, prawach człowieka i bezpieczeństwie po 11 września 2001 roku. Podjęta problematyka dotyczy specyfiki nowego terroryzmu, konstytucjonalizacji wolności i bezpieczeństwa w państwach europejskich, a także tego, jak w liberalnych demokracjach zwalczanie terroryzmu zderza się z prawami człowieka i wolnością. W rozprawie podkreśla się rolę prymatu bezpieczeństwa, zwracając uwagę na to, że ułatwia on zaostrzenie przepisów prawa w zakresie zwalczania terroryzmu. Pojawia się również pytanie, czy w walce z terroryzmem należy zwalczać symptomy czy przyczyny.

FREEDOM AND SECURITY IN THE CONTEXT OF THE FIGHT AGAINST TERRORISM

Abstract

The focus of this paper is the new discourse on freedom, human rights and post 9/11 security. The nature of new terrorism, the constitutionalization of freedom and security in Europe is discussed as well. Specifically, the paper tries to explain how fighting terrorism clashes with human rights and freedom, and to analyse the primacy of security, which facilitates the tightening up of anti-terrorism legislation. And finally, the question is asked whether counter-terrorism efforts and resources should be aimed at eradicating symptoms or rather causes of terrorism.

¹⁴ J. Gray, dz. cyt., s. 64.

Bibliografia:

- T. Aleksandrowicz, *Terroryzm międzynarodowy*, Warszawa 2008.
- D. Dudek, *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej jako wartość konstytucyjna*, [w:] L. Antonowicz, T. Guz, M. R. Pałubska (red.), *Bezpieczeństwo Polski. Historia i współczesność*, Lublin 2010.
- J. Gray, *Herezje. Przeciwno postępowi i innym iluzjom*, Wrocław 2015.
- Ch. Gusy, *Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit im Lichte unterschiedlicher Staats- und Verfassungsverständnisse*, [w:] *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, Berlin 2004.
- W. von Humboldt, *Ideen zu einem Versuch, die Grenze der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen*, in: *Menschenbildung und Staatsverfassung. Texte zur Rechtsphilosophie*, Freiburg 1994.
- S. Huster, R. Karste, *Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat*, Frankfurt am Main 2008.
- J. Isensee, *Das Grundrecht auf Sicherheit. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaats*, Berlin 1983.
- G. Kepel, *Zemsta Boga. Religijna rekonkwista świata*, Warszawa 2010.
- B-S. Kreitz, *Innere Sicherheit – Das ideale Wahlkampfthema?*, Göttingen 2012.
- J. S. Mill, *On Liberty*, New York 2009.
- K. R. Popper, *Spółeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, tom 2, Warszawa 2006.