

Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji ul. Szlak 73a

Warsztaty – Bezpieczeństwo czy wolność

RELACJA

Wstęp

Współczesny terroryzm jest zjawiskiem o charakterze globalnym, występuje na każdym kontynencie, a zamachy terrorystyczne przeprowadzane są również blisko naszych granic. Zróżnicowane są zarówno źródła terroryzmu, a także organizacja, cele i motywacja sprawców. Mamy do czynienia z regionalnymi i globalnymi organizacjami, w których występują rozmaite sieci powiązań, ale również pojedynczymi osobami – samotnymi wilkami. W odpowiedzi na zjawisko terroryzmu, w sobotę 2 lipca, weszła w życie ustawa o działaniach antyterrorystycznych. Nowe prawo ma kompleksowo regulować działania organów państwowych w zwalczaniu zdarzeń o charakterze terrorystycznym¹. Przy rozważaniu regulacji antyterrorystycznych powinniśmy się zastanowić, czy rzeczywiście potrzebujemy nowych przepisów, a jeśli tak, to jak powinny być skonstruowane? Czy poprzednie rozwiązania nie dawały nam dostatecznej gwarancji bezpieczeństwa, czy nowe będą skuteczne? Następnym zagadnieniem związanym prawodawstwem antyterrorystycznym, jest jego stosunek do naszych praw i wolności. Czy nowe prawo je ogranicza? Jeżeli tak, to, w jakim celu i w jaki sposób? Czy ograniczając nasze swobody w imię bezpieczeństwa, rzeczywiście będziemy bardziej bezpieczni? Szczególnie dzisiaj, kiedy uwzględnimy obecną sytuację polityczną – niestosowanie się egzekutywy to wyroków TK i paraliż tej instytucji, wątpliwe konstytucyjnie ustawy, Brexit i kryzys UE, falę migracji – zauważymy, że gwarancje zachowania i przestrzegania naszych praw i wolności, są mniej pewne niż były wczoraj. Czy przypadkiem, mniej lub bardziej świadomie, nie zaczynamy budować sobie policyjnego państwa? Z tymi zagadnieniami postanowiła zmierzyć się grupa KOD Edukacja Małopolska, organizując warsztaty - **Bezpieczeństwo czy wolność**. Warsztaty miały za zadanie zaznajomić uczestników z ustawą o działaniach antyterrorystycznych. Przybliżyć kluczowe zapisy ustawy w ich relacji do prawa konstytucyjnego, obywatelskich praw i wolności, a także jawności i przejrzystości ich stosowania.

Początek

Warsztaty - **Bezpieczeństwo czy wolność** - rozpoczęły się 27 czerwca, w Krakowie, w sali MISTiA o godz. 17³⁰. Z problematyką ustawy o działaniach antyterrorystycznych zaznajamiali uczestników, Magdalena Snela – Włodarczyk oraz Piotr Gawlik. Magdalena Snela-Włodarczyk jest radcą prawnym natomiast Piotr Gawlik jest działaczem stowarzyszenia „Sieć Solidarności”, a w KOD Małopolska należą do sekcji Prawno – Interwencyjnej. Ze strony grupy Edukacja, organizatorkami spotkania były Agnieszka Szatkowska i Anna Uryga.

¹„Ileokroć w ustawie jest mowa o: 1) działaniach antyterrorystycznych – należy przez to rozumieć działania organów administracji publicznej polegające na zapobieganiu zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowaniu w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz usuwaniu ich skutków, w tym odtwarzaniu zasobów przeznaczonych do reagowania na nie” Art. 2 ustawy

Dyskusja

Podczas warsztatów uczestnicy i goście rozmawiali o najważniejszych aspektach związanych z ustawą o działaniach antyterrorystycznych. Zdaniem prelegentów ustawa rodzi szereg wątpliwości. Głównymi kontrowersjami wynikającymi z zapisów ustawy są: nieproporcjonalne ograniczenia obywatelskich praw i wolności, nieprecyzyjne określenie podstawowych terminów, zbyt duże uprawnienia służb i administracji rządowej, niewystarczająca transparentność czynności podejmowanych przez służby i organy rządowe, wątpliwa konstytucyjność poszczególnych zapisów ustawy, brak dostatecznej kontroli nad działaniami służb oraz administracji rządowej i wynikająca stąd możliwość nadużyć prawa.

Ustawa

1. Zdarzenie o charakterze terrorystycznym

Prawdopodobnie największe wątpliwości w ustawie budzi definicja zdarzenia o charakterze terrorystycznym². Ponieważ, „od tego bowiem, jak zdefiniujemy zdarzenie, zależy możliwość stosowania instrumentów przyznanych ABW”³. Art. 2 pkt 7 ustawy mówi, że zdarzeniem o charakterze terrorystycznym jest sytuacja, co do której istnieją podejrzenia, że powstała w wyniku przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Natomiast przestępstwo o charakterze terrorystycznym określa art. 115 § 20 Kodeksu karnego⁴. Artykuł został wprowadzony w 2004 roku, celem dostosowania prawa polskiego do decyzji ramowej Rady UE w sprawie zwalczania terroryzmu. Zasadniczym problemem przy definiowaniu przestępstw o charakterze terrorystycznych jest to, że akty terrorystyczne zawierają dwa składniki - obiektywny i subiektywny. Obiektywny, odnosi się do rodzaju popełnionego przestępstwa - np. wzięcie zakładnika. Subiektywny, celu i motywacji sprawcy do jego popełnienia – np. zastraszanie ludności. Brak wyczerpującej definicji takiego przestępstwa - na gruncie prawa międzynarodowego i ustawodawstwa krajów członkowskich UE - próbuje się rozwiązać przez literalne wymienienie aktów uznawanych za terrorystyczne⁵. Natomiast definicja przestępstwa o charakterze terrorystycznym przyjęta przez Kodeks

² „Ilekcroć jest mowa o:7) zdarzeniu o charakterze terrorystycznym – należy przez to rozumieć sytuację, co do której istnieje podejrzenie, że powstała na skutek przestępstwa o charakterze terrorystycznym, o którym mowa w art. 115 § 20 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, lub zagrożenie zaistnienia takiego przestępstwa”. Art. 2 ustawy
³ cyt. z Opinii RPO do projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych str. 2

⁴ „Przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu: 1) poważnego zastraszania wielu osób, 2) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej – a także groźba popełnienia takiego czynu” Art. 115 § 20 Kodeksu karnego

⁵ „We wszystkich konwencjach międzynarodowych dotyczących zwalczania terroryzmu, ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską, nie zawarto – ze względu na specyfikę zjawiska – definicji przestępstwa o takim charakterze. Również w europejskiej konwencji o zwalczaniu terroryzmu z dnia 27 stycznia 1997 r., definicję zastąpiono katalogiem przestępstw, odwołujących się do tzw. konwencji sektorowych, np.(...), o zwalczaniu bezprawnych czynów,(...) , lub przestępstwa polegającego na zamachu na życie, integralność fizyczną, lub wolność osób, przestępstwa polegającego na uprowadzeniu, wzięciu zakładników, albo bezprawnym zatrzymaniu, (...). W krajach Unii Europejskiej obowiązują regulacje prawne, ukierunkowane na zwalczanie terroryzmu we wczesnej fazie jego rozwoju, obejmujące plany reagowania kryzysowego. Przepisy te dotyczą wyłącznie konkretnych, szczegółowo wymienionych przestępstw o charakterze terrorystycznym” Magdalena Snela- Włodarczyk
<http://przepladdemokratyczny.pl/000212-Magdalena-Snela-Wlodarczyk-Rzadowy-projekt-a-konstytucja.php>

karny jest zbyt ogólna i nieprecyzyjna⁶. Potwierdza to raport Komisji Europejskiej, stwierdzający brak zadowalającego dostosowania przepisów prawa polskiego do decyzji ramowej⁷. Wspomniane wyżej powiązanie przepisów (art. 2 pkt 7 ustawy i art.115 §20 Kodeksu karnego) nie daje pewności, że przy zwiększonych uprawnieniach ABW, a także braku wystarczającej kontroli nad podejmowanymi przez agencję czynnościami, stosowane przez ABW środki – ograniczenia praw i wolności - będą adekwatne i proporcjonalne do stopnia zagrożenia. Co jest sprzeczne z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

2. Stopnie alarmowe

W przypadku wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub możliwości jego wystąpienia, ustawa przewiduje cztery stopnie alarmowe: ALFA, BRAVO, CHARLIE i DELTA. Analogicznie sytuacja wygląda przy występowaniu zagrożeń terrorystycznych w przestrzeni informatycznej. Do stopni alarmowych dodawane są wtedy znaki CRP⁸- np. ALFA-CRP. Najłagodniejszy stopień alarmowy, „ALFA” można wprowadzić, po uzyskaniu przez służby informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Kolejny, „BRAVO” można wprowadzić w wyniku zwiększonego prawdopodobieństwa wystąpienia takiego zdarzenia. „CHARLIE” może zostać przyjęty, kiedy istnieją realne podejrzenia o planowanym zdarzeniu o charakterze terrorystycznym. Ostatni stopień, „DELTA” można wprowadzić, kiedy wystąpi zdarzenie o charakterze terrorystycznym lub służby są w posiadaniu wiarygodnych informacji o wysokim stopniu przygotowań do jego realizacji. Decyzję, w formie rozporządzenia o wprowadzeniu stopni alarmowych podejmuje premier, po zasięgnięciu opinii ministra spraw wewnętrznych i Szefa ABW⁹. Wątpliwości, co do zapisów ustawy, związane są z dużą swobodą wprowadzania stopni alarmowych. Celowość ich wprowadzenia nie będzie kontrolowana przez żaden niezależny organ. Kontrowersje rosną, kiedy dodamy pojemną definicję zdarzenia o charakterze terrorystycznym i możliwość ograniczenia swobód obywatelskich, gdy wprowadzane będą kolejne stopnie alarmowe.

3. Transparentność, prawa i wolności

Ustawa stanowi, że Szef ABW w celu przeciwdziałania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, będzie prowadził wykaz zawierający informacje o osobach podejrzanych o działania terrorystyczne. Natomiast art. 11 ustawy mówi, że Szef ABW w tym samym celu może „nieodpłatnie uzyskać dostęp do danych i informacji zgromadzonych w rejestrach publicznych i ewidencjach

⁶ "Po tylu latach dyskusji nad zjawiskiem terroryzmu można by się spodziewać przynajmniej dość jasno sprecyzowanej jego definicji, chociażby po to, aby jednoznacznie móc odpowiedzieć na pytanie, czy dany czyn zabroniony stanowi przestępstwo o charakterze terrorystycznym, czy też nie. Taka ogólnie przyjęta definicja nie istnieje. Co więcej, niewiele jest terminów opisywanych tak obszernie, a zarazem nielogicznie" cyt. z Robert Zgorzały "Przestępstwo o charakterze terrorystycznym w polskim prawie karnym"

⁷ „a Polska definiuje jedynie zamiar terrorystyczny”. „Ponadto wydaje się, że Litwa, Polska i Słowenia nie mają przepisu łączącego przestępstwa pospolite z definicją terroryzmu, ani przepisu zaliczającego je do przestępstw terrorystycznych w przypadku wystąpienia zamiaru terrorystycznego”. „niepełnego wprowadzenia w życie art. 1 na Litwie, w Luksemburgu, Niemczech, Polsce, Słowenii, we Włoszech i w Zjednoczonym Królestwie. Przepis ten ma wielkie znaczenie nie tylko dla decyzji ramowej, ale ogólnie dla polityki antyterrorystycznej. Wspólna definicja terroryzmu stanowi podstawę wszystkich innych przepisów decyzji ramowej i umożliwia uruchomienie instrumentów współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości”

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52007DC0681>

⁸ CRP skrót od Cyberprzestrzeń RP

⁹ „a w przypadkach niecierpiących zwłoki – minister właściwy do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Szefa ABW, informując o tym niezwłocznie Prezesa Rady Ministrów” Art 16.1 ustawy

prowadzonych przez”¹⁰- np. jednostki samorządu terytorialnego, ZUS, Prokuratora Generalnego, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Jednak ustawa nie przewiduje niezależnego organu kontroli, który może nadzorować nowe uprawnienia ABW. Powstaje zatem pytanie, skąd możemy wiedzieć, że działania ABW - pozyskiwanie informacji i prowadzenie rejestrów – będą prawidłowe oraz prowadzone wyłącznie w celu przeciwdziałania aktom terroryzmu? Dlatego wymienione zapisy ustawy budzą wątpliwości, co do zgodności z art 31. ust 3 oraz art. 51 Konstytucji RP¹¹. Ustawa przewiduje, że w celu zapobiegania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, w przypadkach niecierpiących zwłoki oraz po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, Szef ABW będzie mógł zarządzić blokadę dostępności danych informatycznych. Jeżeli w ciągu 5 dni Sąd Okręgowy w Warszawie nie wyda zgody, blokada zostanie zdjęta. Wątpliwości budzi tutaj szerokie pojęcie danych informatycznych, z którego wynika, że blokowane mogą być praktycznie wszystkie dostępne w sieci treści¹². Przy omawianych zapisach ustawy, pojawiają się również zastrzeżenia, co do transparentności¹³ i adekwatności środków zastosowanych przez agencję, a więc zgodności z zasadą subsydiarności¹⁴. Blokowanie treści informatycznych mocno ingeruje w wolność słowa, dlatego następcza kontrola sądowa nad działaniami ABW jest niewystarczająca. Podkreślić należy również, że od decyzji sądu zażalenie przysługuje jedynie Szefowi ABW, a nie osobie, której treści zostały zablokowane. Zgodnie z art. 21 ustawy, kiedy zarządzone zostanie stopień alarmowy „CHARLIE” lub „DELTA” minister spraw wewnętrznych, „może zarządzić zakaz odbywania zgromadzeń lub imprez masowych”¹⁵. Jeżeli uwzględnimy problemy związane terminem „zdarzenie o charakterze terrorystycznym”, a także brak niezależnej kontroli przy wprowadzaniu stopni alarmowych. To na tej podstawie możemy sądzić, że uznaniowość decyzji w sprawie wydawania zakazu jest zbyt duża.

4. Siły Zbrojne

Kontrowersje, co do konstytucyjności budzi tutaj art. 22 ustawy¹⁶. W myśl polskiej Konstytucji najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych jest Prezydent RP. Jednak zgodnie z ustawą, w wypadku wystąpienia stopnia alarmowego „CHARLIE” lub „DELTA”, decyzje o użyciu Sił Zbrojnych podejmuje Minister Obrony Narodowej informując urząd Prezydenta RP. Według Piotra Gawlika, powyższe zapisy

¹⁰ Cyt. z Art. 11 ustawy

¹¹ „2. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. 3. Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa” 4. Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.” Art. 51 Konstytucji RP

¹² „Pojęcie *dane informatyczne* może dotyczyć zarówno konkretnych treści, jak i całych portali internetowych, w tym również społecznościowych. Oznacza to, że zablokowane mogą być zarówno komunikatory (Facebook, Twitter), jak i sieci anonimowej wymiany danych”. Stanowisko Fundacji Panoptykon w sprawie projektu ustawy

¹³ „Ustawa nie przewiduje żadnych mechanizmów gwarantujących przejrzystość działań Szefa ABW. Osoba, której dane zostaną zablokowane, nie zostanie o tym nawet poinformowana.” Stanowisko Fundacji Panoptykon w sprawie projektu ustawy

¹⁴ „Ustawa za wystarczającą przesłankę do zablokowania dostępu do danych uznaje „związek ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym” – bez wprowadzenia tzw. zasady subsydiarności, która wymusiłaby zastosowanie blokady tylko w sytuacjach, w których inne środki okazały się lub byłyby nieskuteczne”. Stanowisko Fundacji Panoptykon w sprawie projektu ustawy

¹⁵ cyt z Art. 21 ustawy

¹⁶ „mogą być użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej” Art. 22.1 ustawy, „Decyzję o użyciu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”(…) „wydaje Minister Obrony Narodowej”(…) „Minister Obrony Narodowej informuje niezwłocznie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów o wydaniu decyzji” Art. 22.3 ustawy

ustawy mają umożliwić użycie na terenie naszego kraju jednostki specjalnej GROM, kiedy wystąpi zagrożenie zamachem terrorystycznym.

5. Obcokrajowcy

Ustawa przewiduje, że ABW może przez 3 miesiące inwigilować obcokrajowca, co do którego istnieje obawa o możliwość działalności terrorystycznej. Szef ABW informuje o zarządzeniu inwigilacji Prokuratora Generalnego oraz Ministra Koordynatora Służb Specjalnych. Prokurator Generalny, może nakazać zaprzestania inwigilacji. Ustawa nie przewiduje nawet następczej zgody sądu na podjęcie takich działań. Widzimy więc, że w tym aspekcie ustawy nad działaniami ABW nie będzie żadnej zewnętrznej kontroli. Według art. 37 ust. 1 Konstytucji RP, „kto się znajduje pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji”. Dlatego zawarte w ustawie zróżnicowanie ochrony prawnej dla obcokrajowców i obywateli polskich rodzi wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją RP oraz ratyfikowaną przez Polskę, Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁷. Dodatkowo nie możemy być pewni, że ABW na podstawie tych przepisów nie będzie działała wobec obywateli polskich, co podniósł w swojej opinii do projektu ustawy Rzecznik Praw Obywatelskich¹⁸. Szef ABW, może zarządzić stosowanie inwigilacji wobec każdej osoby „niebędącej obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej”¹⁹. Co poddaje w wątpliwość, zgodność ustawy z zapisami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Karty Praw Podstawowych UE.

6. Kontrola nad służbami i działania operacyjne

Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem w ustawie jest wyraźne wskazanie ABW jako służby odpowiedzialnej do walki z terroryzmem²⁰. Według Piotra Gawlika zakończy to spór kompetencyjny między służbami, a główną rolę w przeciwdziałaniu aktom terroryzmu przejmie Centrum Antyterrorystyczne ABW. Jednak funkcja kontrolna sprawowana nad służbami przez sejmową Komisję d.s. Służb Specjalnych nie jest wystarczająca. Ponieważ - jak twierdzi prelegent – posłowie nie potrafią pytać, a służby nie chcą odpowiadać. Zdaniem gościa warsztatów, wyznacznikiem przestrzegania przez ABW odpowiednich standardów, będzie obecność w nich płk Zbigniewa Muszyńskiego (Szefa Centrum Antyterrorystycznego ABW) i płk Jacka Gawryszewskiego (zastępcy Szefa ABW).

Podsumowanie

Moim zdaniem, spotkanie spełniło swój główny cel, czyli zapoznało uczestników z ustawą o działaniach antyterrorystycznych. Podczas warsztatów, wyjaśniono kluczowe zapisy ustawy w ich stosunku do Konstytucji RP, prawa międzynarodowego i UE, transparentności oraz praw i wolności obywatelskich. Magdalena Snela - Włodarczyk i Piotr Gawlik, swobodnie poruszali się w regulacjach prawnych, co jak sądzę pozwoliło uczestnikom przyswoić omawiane w trakcie warsztatów zagadnienia.

¹⁷ „Zróżnicowanie pozycji prawnej cudzoziemców oraz obywateli RP w zakresie pozyskiwania informacji o nich budzi wątpliwości co do zgodności z art. 47 i 51 w zw. z art. 37 i 31 ust. 3 Konstytucji RP,(...), Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (art. 14 w zw. z art. 8 EKPCz)” Opinia RPO do projektu ustawy

¹⁸ „Ustawa nie rozstrzyga sytuacji, w których niejako pośrednio kontrola operacyjna obejmie też obywatela polskiego, np. zamieszkującego wspólnie z osobą niebędącą obywatelem polskim. Jeżeli problem ten rozpatrzy się w kontekście nowelizacji przepisów regulujących stosowanie kontroli operacyjnej oraz nowelizację procedury karnej, można dojść do przekonania, że wykorzystanie dowodów zdobytych przy okazji czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych na podstawie ustawy o działaniach antyterrorystycznych nie podlega żadnej kontroli”. Opinia RPO do projektu ustawy

¹⁹ cyt z Art 9 ustawy

²⁰ „Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,(..), odpowiada za zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym”. Art. 3 ustawy

Obecnie tematyka terroryzmu i powiązane z nim kwestie uprawnień władz państwowych oraz naszych praw i wolności są nadwyraz aktualne. Dlatego dobrze, że podjęła się nich grupa Edukacja. Uważam więc, że warsztaty „**Bezpieczeństwo czy wolność**” można uznać za udane. Ponadto mam nadzieję, że powyższa tematyka będzie przez grupę kontynuowana.

Podziękowania dla:

Małopolskiego Instytutu Samorządu Terytorialnego i Administracji, za udostępnienie sali.

Podziękowania i gratulacje dla:

Magdaleny Snela – Włodarczyk i Piotra Gawlika, za fachową wiedzę i interesujący wykład

Agnieszki Szatkowskiej i Anny Urygi, za organizację warsztatów

Publiczności, za aktywny udział