

Mateusz AMBROŹEK

Uniwersytet Jagielloński

## **Między wolnością a bezpieczeństwem. Analiza problematyki praw i wolności w ustawodawstwie polskim na przykładzie ustawy antyterrorystycznej**

**Streszczenie:** Artykuł dotyczy kwestii regulowania prawem materii wolności jednostki oraz bezpieczeństwa państwa. Autor próbuje pokazać, że niemożliwym jest jednolite potraktowanie obu tych wartości w jednakowym stopniu, co wymusza przyjęcie jednej z nich jako dominującej w ewentualnych regulacjach ustawodawczych. Zdając sobie sprawę z tego, że prawo w głównej mierze reguluje kwestie związane z trwałością i funkcjonowaniem społeczeństwa, logicznym wydaje się dominacja aspektu bezpieczeństwa państwa w materii legislacyjnej. Autor pokazuje ten proces na podstawie tzw. ustawy antyterrorystycznej z czerwca 2016 r., stwierdzając jednocześnie, że przypadek polski nie jest odosobniony, lecz stanowi szerszą emanację zjawiska wkraczania państwa i prawa w sferę wolności jednostki.

**Słowa kluczowe:** ustawa antyterrorystyczna, bezpieczeństwo państwa, wolność jednostki, stanowienie prawa

---

### **Wstęp**

**D**ylemat występujący między zabezpieczeniem praw i wolności jednostki a ustanowieniem odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa państwa jest problemem, który stanowi immanentną płaszczyznę sporu w toku procesu ustawodawczego. Zasadniczo mamy tu do czynienia z dwiema grupami interesu: obywatelami, którzy próbują zabezpieczać swoje przyrodzone prawa przed ingerencją zewnętrzną oraz politykami, którzy kierując się mniej lub bardziej wyrobionym poczuciem racji stanu, starają się zabezpieczyć jej podstawowy wyznacznik – bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa. Analizowanie choćby ustawy antyterrorystycznej uchwalonej w Polsce w czerwcu 2016 r. (Ustawa) pokazuje, że politycy mający przewagę polityczną nad społeczeństwem, często pomijają interes obywateli, by realizować cel bezpieczeństwa (Wniosek, 2016).

Uważając powyższe stwierdzenie za zasadne, podstawowym celem artykułu jest wskazanie problematycznych zagadnień, które znalazły się w tekście ustawy oraz opisanie samego procesu legislacyjnego. Ponadto, tekst wzbogacony jest o analizę owego problemu z perspektywy doktrynalnej, filozoficznej oraz politologicznej. Celem powyższej analizy będzie próba znalezienia balansu między prawami i wolnościami jednostki a bezpieczeństwem, celem znalezienia *modus vivendi*, który mógłby ewoluować w trwałe rozwiązania polityczne charakterystyczne dla dojrzałych demokracji.

### **Geneza ustawy i podstawowe wątpliwości**

Powyższa ustawa służyła wprowadzeniu skutecznego i efektywnego systemu reagowania przeciw potencjalnym zamachom terrorystycznym. Była ona odpowiedzią na wydarzenia mające się odbyć w lipcu 2016 r. w Polsce, czyli szczyt NATO w Warszawie oraz Światowe Dni Młodzieży. Władze spodziewały się napływu cudzoziemców, co w opinii twórców projektu mogło skutkować zwiększeniem możliwości pojawienia się zagrożenia terrorystycznego. Autorzy ustawy podawali jako przykłady zamachy w Paryżu, Nicei, Brukseli i innych miastach Europy Zachodniej (Uzasadnienie, 2016).

Nie ulega wątpliwości, iż projekt owej ustawy wprowadzał wystarczające instrumentarium, które pomogłoby neutralizować podobne zagrożenia w przyszłości. Problem polega jednak na tym, że w tych państwach, które wprowadziły podobne ustawy, szczegółowa procedura dotycząca neutralizacji poszczególnych zagrożeń nie wyeliminowała zamachów terrorystycznych (Mechliński, 2017). Wniosek, który płynie z takiego stanu sprawy pozwala domniemywać, że każde państwo nigdy nie jest w stanie w 100% zniwelować zagrożenia terrorystycznego. Czy w takim razie koniecznym jest wprowadzenie odrębnej ustawy? Porównując zagadnienia zawarte w tejże ustawie z tymi z XI rozdziału Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Konstytucja, 1997), które dotyczą stanów nadzwyczajnych, można stwierdzić, że oba akty prawne regulują dane zagadnienia w podobny sposób. Skoro do tej pory nie stwierdzono w Polsce przypadku zagrożenia terrorystycznego, to można domniemywać, że obecny stan prawny w pełni odpowiada rzeczywistej potrzebie bezpieczeństwa państwa. Nawet jeżeli rządzący zdefiniują dane zagrożenie jako słuszne, nie mogą oni przedsięwziąć odpowiednich kroków, ponieważ nie

ma ku temu woli społecznej. Co więcej, nie wystąpiło nawet potwierdzenie konieczności zmiany prawa w postaci incydentów terrorystycznych.

### **Analiza poszczególnych przepisów zawartych w projekcie ustawy (Projekt, 2016)**

Podstawowym problemem projektu ustawy była nieostrość pojęć oraz niejasność sformułowań w nim zawartych. Autor nie będzie wymieniał wszelkich problemów związanych z materiają odpowiedniego doboru słów, lecz skupi się na – jego zdaniem – najistotniejszych mankamentach projektu.

W art. 2 pkt 7 ustawy – czyli w definicji zdarzenia terrorystycznego (Projekt, 2016) nie określono podmiotu stwierdzającego podejrzenie o zaistnieniu zdarzenia o charakterze terrorystycznym oraz przesłanek – obiektywnych bądź subiektywnych – które miałyby decyzję uzasadniać. Wydaje się, że taka procedura powinna być podstawową dla zdefiniowania zaistnienia problemu i tym samym od niej powinien rozpoczynać się tok działań podjętych przez organy bezpieczeństwa państwa. W art. 9 (Projekt, 2016) stosuje się rozgraniczenie pomiędzy obywatelem polskim a cudzoziemcem. Jest to niezgodne z podstawowymi prawami i wolnościami jednostki (Karta, 2000; Powszechna Deklaracja, 1950). Ponadto, pięć punktów znajdujących się w owym artykule pozwala na stosowanie pełnej inwigilacji, co może stanowić z kolei naruszenie artykułów polskiej Konstytucji: 41 (zapewnienie wolności osobistej), 47 (prawo do prywatności), 49 (wolność i ochrona tajemnicy komunikowania się) oraz 50 (nienaruszalność mieszkania). Kontrola owych działań nie wychodzi poza organy władzy wykonawczej. Oznacza to, że decyzja dotycząca potencjalnego zagrożenia terrorystycznego będzie wychodziła z organów władzy. Bardzo prawdopodobne, że decydenci mogą kierować się przesłankami politycznymi, nie zaś bezpieczeństwem państwa, przy definiowaniu zagrożenia. Taka możliwość może stwarzać nie tylko sytuację złamania Konstytucji ale też wpłynięcia na wyniki wyborów. W skrajnym przypadku – możliwości utraty władzy przez dany obóz polityczny – może ona również zostać wykorzystana do przeprowadzenia zamachu stanu i zawieszenia swobód demokratycznych. Wobec powyższych, koniecznym wydaje się zestawienie innych opinii ze sporządzonymi przez organy władzy, w celu wykluczenia subiektywności oraz zapewnienia obiektywnego spojrzenia na sprawę.

Podobną sytuację można zauważyć w art. 9 ust. 7 mówiącym o przekazaniu Prokuratorowi Generalnemu – który w okresie pełnienia funkcji jest czynnym politykiem – wszelkich materiałów, które mogą zostać użyte w walce partyjnej, w art. 10 traktującym o ingerencji w prywatność na zasadzie prewencyjnego pobierania linii papilarnych, w art. 11 nieuwzględniającym kryteriów ekonomicznych przy prowadzeniu danej sprawy, w art. 15 mówiącym o tym, że im większy stopień alarmowy, tym potencjalnie większe uprawnienia stosownych organów, w art. 21 dotyczącym zakazów zgromadzenia i organizowania imprez masowych oraz art. 25 i 26 dotyczących m.in. procedury przeszukiwania pomieszczeń (Projekt, 2016).

Podstawową konkluzją płynącą z analizy powyższych artykułów jest przyznanie zbyt szerokiej kompetencji szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, który samowolnie może definiować sytuacje zagrożenia. Uzyskuje w ten sposób pozycję podobną do ministra odpowiedzialnego za funkcjonowanie służb specjalnych. Skutecznym ograniczeniem jego roli byłoby stosowanie względem niego kontroli następczej, polegającej na weryfikacji jego działań przez inne organy, nie tylko władzy wykonawczej. Najbardziej pożądanym jednak byłoby poddanie kontroli tychże działań sądom, które z natury orzekają bezstronnie i niezawisłe. Ponadto, ciekawym rozwiązaniem byłoby wyrażanie zgody przez właściwego ministra na poszczególne działania szefa ABW.

### **Analiza uzasadnienia do projektu (Uzasadnienie Rady Ministrów, 2016)**

Kluczowym aspektem analizy treści projektu jest uzasadnienie do projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych. Z niego można się dowiedzieć podstawowych intencji ustawodawcy, które motywowały nim przy tworzeniu propozycji prawnych. Na stronie 12 (Uzasadnienie Rady Ministrów, 2016) tegoż uzasadnienia zapisane zostało, że projektodawca jest świadomy tego, że w przypadku wystąpienia zagrożenia terrorystycznego ograniczenia praw i wolności cudzoziemców mogą być większe. Nie pojawiły się jednak wskazania dotyczące sposobu ochrony tychże praw i wolności, nawet w kontekście obywateli polskich. Na tejże stronie zostało jedynie wspomniane o działaniu „w ramach standardów państwa prawnego”. Można domniemywać, że ustawodawca zdawał sobie sprawę z możliwości nagięcia prawa, jednak nie stanowiło to czynnika służą-

czego do zaprzestania nielegalnego działania. Poddaje to w wątpliwość wszelkie czynności oraz motywacje nimi kierujące.

Kolejnym problematycznym zagadnieniem jest wyłącznie enumeratywne uznanie obcokrajowców za jednostki inspirujące zamachy terrorystyczne. Można przypuszczać, że projektodawca kierował się tu intuicyjnie sytuacją w wielu państwach Europy Zachodniej, w których zamachów dokonywali ludzie posiadający formalnie obywatelstwa danych krajów, pochodzący z krajów muzułmańskich. Można uznać, iż wspomnienie o ograniczaniu wyłącznie praw obcokrajowców wiąże się z art. 31 ust. 3 Konstytucji mówiącym o tym, że „ograniczenia w zakresie korzystania 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” (Konstytucja, 1997).

Na stronie 15 (Uzasadnienie Rady Ministrów, 2016) pojawiło się stwierdzenie, że uchwalenie tej ustawy wynika z obowiązków Polski jako członka Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego. Konieczność dostosowania pewnych ram prawnych do organizacji wojskowej Sojuszu ma w zamyśle pomóc skoordynować doktrynę wojenną wszystkich państw w przypadku pojawienia się wspólnego zagrożenia. Można jednak zastanawiać się, czy zagrożenie terrorystyczne jest w jakikolwiek sposób powiązane z wojną, której skala działań wykracza poza granice jednego podmiotu. Zagrożenie terrorystyczne pojawia się tylko na obszarze jednego państwa. Z umiędzynarodowieniem tego zjawiska mamy do czynienia w momencie, w którym dana organizacja w tym samym czasie przeprowadza wiele zamachów w różnych miejscach. Z punktu widzenia regulacji zawartych w ustawie, nie ma znaczenia to, czy będzie jeden zamach, czy wiele zamachów, ponieważ w przypadku każdego z nich zostanie wszczęta ta sama procedura mobilizująca siły porządkowe oraz wojska państw-członków Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego.

Z kolei na stronie 19 (Uzasadnienie, 2016) pojawiła się informacja o odrębności stopni alarmowych od stanów nadzwyczajnych zapisanych w Konstytucji. Istnieje duże prawdopodobieństwo pokrywania się przepisów w obu tych kategoriach ze względu na podobną materię, którą regulują. Dla przykładu, zarówno w rozdziale 11 Konstytucji, jak i w ustawie są zapisy o *bezpieczeństwie wewnętrznym państwa*. Dlatego gdy stosowny organ stwierdzi wystąpienie takiego zagrożenia, będzie mógł przedsięwziąć podobne środki przymusu, jak przy stanie nadzwyczajnym. Ta

kwestia powinna zostać za każdym razem odpowiednio uzasadniona. Nawet jeżeli pominiemy kwestię uzasadnienia, warto zauważyć, że skoro w Konstytucji mamy zawarty konkretny przepis, to wystarczy jedynie konkretyzacja poprzez uszczegółowienie tychże przepisów konstytucyjnych w postaci ustawy. Tworzenie ustawy, która teoretycznie jest odrębna w owej materii, wprowadza tylko niepotrzebny chaos prawny.

Na stronie 22 (Uzasadnienie, 2016) mamy wspomnienie o tym, że Siły Zbrojne mogą zostać użyte na podstawie tejże ustawy w celu pomocy policji w zapanowaniu nad sytuacją kryzysową. Problem pojawia się tu z nadużyciem wojska, które z definicji przeznaczone jest do ochrony granic lub pomocy w przypadku klęsk żywiołowych. Policja zaś ma stać na straży porządku publicznego. Wiąże się to z innymi środkami przymusu – wojsko służy do tego, by fizycznie likwidować zagrożenia, policja zaś jedynie do ich neutralizacji. Problematycznym w tym wypadku wydaje się sposób zaprowadzania porządku publicznego przez wojsko.

Co ciekawe, na stronie 25 (Uzasadnienie, 2016) projektodawca postuluje zwiększenie możliwości poszczególnych funkcjonariuszy policji poprzez wprowadzenie tzw. „strzału ratunkowego”, który przewidywałby możliwość oddania strzału przez policjanta, żołnierza, a także funkcjonariusza innych służb, który mógłby trwale unieszkodliwić terrorystę. Do tej pory taka praktyka była niezwykle rzadką i musiała być szczególnie motywowana. Tu pojawia się możliwość nadużyć w postaci zbyt częstego używania strzałów ratunkowych, nawet w sytuacjach, które nie wymagałyby korzystania z tak radykalnych środków unieszkodliwiania osoby stwarzającej zagrożenie. Niemniej jednak, tu projektodawca powołuje się na art. 2 ust. 3 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Konwencja, 1950), który miałby szerzej regulować tę kwestię. Jest to jeden z niewielu przykładów bezpośredniego odwoływania się do aktów normatywnych mówiących o prawach i wolnościach podanych w tym uzasadnieniu.

Na stronie 42 (Uzasadnienie Rady Ministrów, 2016) jest mowa o przyznaniu kompetencji Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w sprawie wglądu do informacji bankowych. Na tej podstawie ABW będzie miała dostęp do tajnych informacji w celu odkrywania transakcji, które mogłyby być potencjalnie podejrzane (np. za duża kwota przelewu lub ich cykliczność). W ten sposób rodzi się podejrzenie o to, jak te informacje będą gromadzone i archiwizowane. Możliwe, że dostęp do tych informacji będzie także udziałem innych organów, które będą brały udział w danej sprawie, co rodzi możliwość zapoznawania się z tajnymi informacjami przez szereg osób. Nie należy także zapominać o tym, że te informacje mogą stać

się też przedmiotem walki politycznej. Na stronie 43 (Uzasadnienie Rady Ministrów, 2016) jest też informacja o szpiegostwie. Problematycznym zjawiskiem tutaj jest korzystanie z zasobów informacyjnych szpiegów. Przyłapanie szpiega na pracy wywiadowczej dla innego państwa może przyczynić się do możliwości wykorzystania jego informacji do pracy na rzecz naszego państwa. Może to skutkować coraz częstszym pojawianiem się tzw. podwójnych agentów, którzy będą pracować dla obu wywiadów. Tu cały mechanizm opierałby się na tym, w jakim stopniu dany agent realizuje interesy naszego państwa. W takim przypadku służby same stworzyłyby sobie „wtyczkę” wywiadem mogącą działać po obydwu stronach, co przyczyniłoby się do oddawania informacji na temat własnego państwa za bezcen. Koniecznym byłoby tu opracowanie konkretnych zabezpieczeń przed zbyt pochopnym szufladkowaniem agentów do pracy z polskim wywiadem i stworzenie mechanizmu do odpowiedniego separowania informacji.

Powyżej zostały opisane te punkty uzasadnienia, które zdaniem autora były najistotniejsze i stanowiły najbardziej problematyczną materię całej ustawy. Są to tylko zastrzeżenia opisane z perspektywy rządowych prognoz, dodatkowo potraktowanych wycinkowo. W następnej części artykułu scharakteryzowane zostaną perspektywy poszczególnych ministerstw, które ustosunkowały się do projektu.

### **Analiza uwag zgłoszonych przez ministerstwa (Rządowe Centrum Legislacji, 2016)**

Poszczególne ministerstwa miały 2 tygodnie na ustosunkowanie się do materii zawartej w projekcie ustawy<sup>1</sup>. Można przypuszczać, że termin ten nie był wystarczający ze względu na szerokość problematyki regulowanej w ustawie. Wynika stąd, że Rada Ministrów chciała procedować projekt ustawy bardzo szybko i w związku z tym zdecydowała, że najmniej istotne części procesu legislacyjnego na szczeblu rządowym powinny być ograniczone do minimum. Bardzo możliwe, że w ten sposób rząd chciał sprawić wrażenie przygotowanego na międzynarodowe wydarzenia odbywające się w Polsce – szczyt NATO w Warszawie oraz Światowe Dni Młodzieży (Uzasadnienie Rady Ministrów, 2016).

Najważniejsze opinie w kontekście praw i wolności wydały ministerstwa: Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Infrastruktury i Budownictwa, Cyfryzacji oraz Obrony Narodowej.

---

<sup>1</sup> Brak dokładnych danych na stronie Rządowego Centrum Legislacji.



Ministerstwo Spraw Zagranicznych w swoich opiniach (Opinie, 2016) skupiało się na zbyt szerokich uprawnieniach szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Prokuratora Generalnego. Głównym problemem, jaki został zawarty w opiniach, była kwestia zarządzania oraz decydowania o zakresie i sposobie wykorzystania materiałów uzyskanych. Motywowano to ewentualnym wykorzystaniem tychże materiałów w walce politycznej. Kolejnym problemem był brak gwarancji prawnych dla osób mających podlegać kontroli operacyjnej. Wątpliwości budził także zbyt szeroki, zdaniem ministerstwa, katalog podmiotów, wobec których można zastosować pobranie linii papilarnych. W opiniach podkreślono jeszcze brak uregulowania procedury umieszczania obiektu w wykazie obiektów, instalacji i urządzeń szczególnie zagrożonych zdarzeniem o charakterze terrorystycznym. Opinie zawierały także konieczność uwzględnienia polskich placówek dyplomatycznych w katalogu stopni alarmowych, co jest naturalne z perspektywy instytucji wydającej poniższe uwagi. Stwierdzano także nierówność praw cudzoziemców (w domyśle: obywateli państw Unii Europejskiej) względem obywateli polskich.

Ministerstwo Sprawiedliwości (Uwagi Ministerstwa Sprawiedliwości, 2016) zarzucało w opiniach projektowi niespójność instytucji tymczasowego aresztowania z Kodeksem postępowania karnego. Uważano także za niewspółmierną karę za fałszywy alarm – w tym zakresie postulowano zmniejszenie sankcji z 10 tysięcy złotych do 5 tysięcy złotych. Postulowano także rozluźnienie rygorów tymczasowego aresztowania. W tejże uwadze postulowano brzmienie przepisu: „Na wniosek prokuratora sąd może zastosować tymczasowe aresztowanie na okres nieprzekraczający 14 dni” (Uwagi Ministerstwa Sprawiedliwości, 2016).

W opiniach Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa (Uwagi Ministerstwa Infrastruktury, 2016) postulowano dodanie Straży Ochrony Kolei do instytucji odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa w przypadku pojawienia się zagrożenia terrorystycznego. Wynika z tego, że uznano takie miejsca, jak dworce czy pociągi, za podatne na ewentualne ataki terrorystyczne. W miejscach tych mamy do czynienia z dużymi skupiskami ludności o każdej porze, co zwiększa podatność na ataki terrorystyczne, zwłaszcza w sytuacjach, gdy mamy w kraju organizowane wydarzenia o charakterze międzynarodowym. Ze względu na ten fakt oraz rzadką obecność organów porządku publicznego Ministerstwo uważało, że SOK powinna mieć dane uprawnienia, by w przypadku pojawienia się zagrożenia mogła je zneutralizować lub przynajmniej użyć niezbędnych środków do momentu pojawienia się na miejscu właściwych organów.



Ministerstwo Cyfryzacji (Uwagi Ministerstwa Cyfryzacji, 2016) uznało za zbyt ogólne przepisy do blokowania treści. Zdaniem resortu, konieczną była decyzja organu zwierzchniego w tym zakresie. Uznano także, że projekt godzi w kategorię wolności gospodarczej. Swoje stanowisko motywowano wygórowanymi wymaganiami wobec przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy mieli za darmo dostarczać dane odpowiednim organom. W opiniach zawarto także informacje o konieczności zachowania autonomii informacyjnej, a także o dublowaniu kompetencji w przypadku Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Postulowano także lepsze zapewnienie łączności między organami biorącymi udział w akcji zwalczania zagrożenia terrorystycznego czy też odwołania imprez masowych, które charakteryzują się wysokim poziomem ryzyka.

W opiniach Ministerstwa Obrony Narodowej (Uwagi Ministerstwa Obrony Narodowej, 2016) stwierdzono wprost, że „ograniczenia mogą naruszać prawa i wolności obywatelskie” (Uwagi Ministerstwa Obrony Narodowej, 2016), m.in. w kontekście użycia broni przez Siły Zbrojne. Postulowano wprowadzenie instytucji tzw. *strzału snajperskiego* podkreślając tym samym, że funkcjonariusz nie popełnia przestępstwa, kiedy przeciwdziała zagrożeniu życia stwarzanego przez terrorystę. Podobnie jak Ministerstwo Cyfryzacji, MON stwierdzało dublowanie się kompetencji. Czyniono to jednak między ABW a Żandarmerią Wojskową i Służbą Kontrwywiadu Wojskowego tylko na terenie jednostek wojskowych. Postulowano określenie zakresu działań szefa ABW oraz kwestii, do jakich danych może mieć dostęp i uregulowania zagadnienia kierowania siłami antyterrorystycznymi w akcji antyterrorystycznej. Z powyższych propozycji w ostatecznym tekście ustawy umieszczono instytucję „strzału snajperskiego”, od którego trzeba odstąpić, gdy „groziłoby to niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia [...] osoby” (Ustawa, 2016). W uprawnieniach szefa ABW dokonano rozgraniczeń poszczególnych kompetencji, niemniej jednak nie zostały one umieszczone w jednym artykule, lecz są zawarte w treści całej ustawy. Nie dokonano jednak segregacji treści, do których może mieć on dostęp (Ustawa antyterrorystyczna, 2017).

### **Prawa i wolności a bezpieczeństwo w aspekcie doktrynalnym**

W powyższych częściach przeanalizowano problematyczne aspekty bezpieczeństwa zastosowane w ustawie z perspektywy praw i wolności. Nie

zabrakło tu także pewnych odniesień do kwestii bezpieczeństwa<sup>2</sup>, nie-  
mniej jednak dominującym było przekonanie o przeważającej perspek-  
tywie zapewnienia bezpieczeństwa i jej prymatu nad prawami i wolno-  
ściami. W powyższym rozdziale autor postara się odwrócić proporcje  
i podkreślić częściowy brak obligatoryjności praw i wolności.

Skoro w demokratycznym państwie prawa (Konstytucja, 1997) po-  
dejmowane są debaty, co do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego  
i zewnętrznego państwa, to można wyciągnąć wniosek, iż prawa i wolno-  
ści obywatelskie nie zawsze mają charakter absolutny. Można jednakże  
wyróżnić pewien katalog, który powinien obowiązywać bezwzględnie,  
biorąc pod uwagę kategorię wolności, którą starają się regulować. Do  
tych praw zaliczymy: domniemanie niewinności w sprawach karnych,  
zakaz tortur i okrutnego traktowania, zakaz przeprowadzania ekspery-  
mentów naukowych bez zgody osoby oraz wolność wyboru religii. Ze  
względu na tematykę niniejszego artykułu, najbardziej interesujące będą  
dwa pierwsze prawa. Ponadto, tę kategorię należy poszerzyć o materię  
zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji, cytowanym powyżej. Z treści tego  
artykułu wynika, że prawa i wolności mogą zostać ograniczone z uwagi  
na bezpieczeństwo państwa lub zachowanie porządku publicznego, dla  
ochrony środowiska, zdrowia oraz moralności publicznej oraz wolności  
i praw innych osób (Konstytucja, 1997).

Oprócz tego pojawiają się kolejne problemy, które uniemożliwiają ja-  
sne oddzielenie praw niezbędnych od względnie mniej istotnych. W na-  
uce prawa nie ma wyznaczonych jasnych standardów, jak ograniczyć  
prawa i wolności. Dotyczy to nie tylko stanów nadzwyczajnych, lecz  
także wszelkich innych sytuacji kryzysowych, m.in. tych, omówionych  
w ustawie o działaniach antyterrorystycznych. Ponadto, czym innym jest  
ograniczenie praw i wolności w danej ustawie, a czym innym jest zmniej-  
szenie ich zakresu w Konstytucji. Jeżeli decydujemy się na ograniczenie  
ich w Konstytucji lub stwarzamy pewne ramy co do tego, jak to zrobić,  
to powinniśmy stwierdzić, że możliwość interpretacji norm konstytucyj-  
nych została już z góry narzucona i nie powinniśmy jej poszerzać bardziej  
niż zostało to zaznaczone w ustawie zasadniczej. Problem pojawia się  
w sytuacji, w której mimo jasnych ograniczeń zawartych w Konstytucji,  
ustawa posuwa się nieco dalej w swoich restrykcjach. W normalnej sytu-  
acji, taką ustawą powinien zająć się sąd konstytucyjny, jednak bez takich  
ograniczeń niemożliwym jest ustalenie wykładni.

---

<sup>2</sup> Autor ma tu na myśli m.in. opinie ministerstw.

Zasadniczo jednak podstawowym ograniczeniem jest przyznanie tylko niektórym praw cudzoziemcom i bezpaństwowcom, co kontrastuje z pełnym katalogiem w przypadku obywateli danego kraju. W tym zakresie, oprócz Konstytucji, aktami obowiązującymi są także poszczególne ustawy oraz normy prawa międzynarodowego, a dla orzeczenia zakresu podmiotowego przyznanych praw podstawowych powinno się brać pod uwagę także orzecznictwo sądów (Banaszak, 2016, s. 185).

Mówiąc o ograniczeniu niektórych praw, w nauce prawa wyróżniamy dwa modele ich ograniczeń. Wg pierwszego z nich, osobom prawnym prawa publicznego nie powinny przysługiwać prawa konstytucyjne gwarantowane jednostkom, ponieważ chronią one podmioty, które posiadały te prawa przed rozpoczęciem działalności przez państwo. Takie podejście dominuje m.in. w Stanach Zjednoczonych. Z kolei według drugiego podejścia, osobom prawnym prawa publicznego tylko wtedy należy przyznać prawa konstytucyjne gwarantowane jednostkom, gdy nie działają one jako podmioty wyposażone w atrybuty władzy państwowej (Banaszak, 2016, s. 186–187).

Na tej podstawie można wyróżnić dwa modele regulacji konstytucyjnych. Model pierwszy będzie oznaczał brak klauzuli generalnej dotyczącej ograniczeń wszystkich podstawowych praw i wolności. Drugi zaś oznacza istnienie takowej klauzuli. Ustawodawca, ustalając takie granice, może uczynić to w sposób wyczerpujący w ustawie bądź też za pośrednictwem aktów wykonawczych. Wówczas jednak musi wskazać kierunek i zasady regulacji podstawowej na tyle precyzyjnie, aby organ władzy wykonawczej lub sąd nie miały nadmiernej swobody i nie musiały go zastępować (Banaszak, 2016, s. 188–189). Do najczęściej występujących kryteriów ograniczenia w państwach demokratycznych należą: prawa i wolności innych osób, bezpieczeństwo państwa, dobro publiczne, interes publiczny, moralność publiczna oraz ochrona środowiska. W Polsce mamy ustalone konkretne przesłanki materialne, na podstawie których można wprowadzać ograniczenia. Taką przesłanką jest art. 31 ust. 3 Konstytucji, który pokrywa się z kryteriami wymienionymi powyżej (Konstytucja, 1997). Warto także podkreślić, że nie jest to katalog zamknięty. Można zatem dodawać inne poszczególne przepisy, z których treści wynika ich istotność dla zabezpieczenia materii praw i wolności jednostki. Takimi przepisami może być np. art. 21 Konstytucji mówiący o nienaruszalności prawa własności poza drobnymi wyjątkami lub art. 46 Konstytucji dotyczący przypadku rzeczy (Konstytucja, 1997). Wynika z tego, że za podstawowe prawa i wolności jednostki mogą zostać uznane także

prawa ekonomiczne, które należą do II generacji praw człowieka, zatem nie stanowią najistotniejszej grupy praw człowieka.

Wracając do generalnych granic ograniczeń, należy wyróżnić dwie zasady. Pierwsza z nich mówi o tym, że ograniczenia nie mogą naruszać istoty podstawowych praw i wolności. Tu wyróżnia się dwie teorie: istoty absolutnej, w myśl której każde prawo oraz wolność jest niezmiennie i niezależne od sytuacji oraz istoty względnej mówiącej o tym, że każde prawo i wolność jest zależne od sytuacji z uwzględnieniem wszystkich okoliczności. Drugą zasadą jest zasada proporcjonalności mówiąca o tym, że każde ograniczone prawo i wolność powinno być proporcjonalne do założonego celu. Innymi słowy, w tej pierwszej kategorii absolutyzujemy normę, zaś w tym drugim przypadku najistotniejsze są warunki, dzięki którym dana norma prawna może znaleźć zastosowanie. W tym przypadku należy jednak postawić sobie pytania o skuteczność danego ograniczenia, konieczność oraz proporcjonalność *sensu stricte*, czyli czy dany cel jest konieczny do osiągnięcia i musi blokować dane prawa i wolności (Banaszak, 2016, s. 189–190). Owe granice muszą być zawarte w ustawie. Tu ważny jest sam tryb uchwalenia – czy ustawa skłania raczej do znalezienia form kompromisu, czy dopuszcza równość podmiotów, jakie organy uczestniczą w tym procesie. Co do kwestii organizacyjnych i porządkowych, dane normy powinny być regulowane na poziomie rozporządzeń.

### **Demokracja a prawo – jedność czy dualizm?**

Ostatnim warunkiem, będącym niezbędnym do analizy balansu między prawami a wolnościami i bezpieczeństwem będzie samo podejście wobec prawa. W poprzednich akapitach stwierdzono, że zarówno ze strony praw i wolności, jak i ze strony bezpieczeństwa można poczynić pewne ustępstwa, celem znalezienia kompromisu w przypadku stworzenia potencjalnej ustawy antyterrorystycznej. Nie zadaliśmy sobie jednak pytania – jak w warunkach polskiej demokracji patrzymy na prawo pozytywne? Czy jest ono tylko tekstem bez żadnego znaczenia? Czy kierują nim jakieś ponadczasowe reguły lub wartości? Czy w społeczeństwie obecny jest szacunek wobec prawa?

Często w opinii publicznej podaje się rozgraniczenie dwóch sfer – demokracji i prawa. Ostatnimi czasy takiego porównania używają posłowie Prawa i Sprawiedliwości (Kaczyński, 2017). Przybliżając tę koncepcję,

warto zwrócić uwagę na decyzję polityczną wynikającą ze stosowania tych dwóch pojęć. W przypadku, gdy mamy do czynienia z demokracją – rządami ludu – możemy dokonać wszelkich zmian w prawie za poparciem suwerena. W związku z tym możliwa jest zmiana ustroju, a w materii nas interesującej – zawieszenie lub likwidacja praw i wolności. Takie rozumienie demokracji powoduje, że nie ma ona w sobie żadnego dodatkowego ładunku praworządności, ponieważ rządy prawa są czymś niestałym, podatnym na zachwiania woli ludu.

Prawo w takiej koncepcji oznacza pewien czynnik stałości, niezależny od aktualnych wyborów społeczeństwa, wyznaczający pewne granice i ramy działania, w jakich mogą funkcjonować organy państwowe. Na ich podstawie można wyznaczyć kierunek reform oraz pożądane rezultaty.

Pożądanym kierunkiem jest zatem synteza dwóch pojęć polegająca na rozdzieleniu materii prawa na jego zasady – wyznaczniki, jakimi powinno cechować się prawo – oraz reguły, czyli konkretne przepisy. W myśl tej teorii – której twórcą był Ronald Dworkin – reguły muszą być podporządkowane zasadom. W przypadku, gdy mamy do czynienia z niejasnymi przepisami, zasady mogą regulować prawo. Właśnie w tym kierunku zmierza koncepcja demokratycznego państwa prawnego, zapisanego w art. 2 Konstytucji RP (Konstytucja, 1997). Wyznaczając pewne granice, w których się poruszamy (prawo) akceptujemy możliwość wystąpienia zmian w zewnętrznym oraz wewnętrznym otoczeniu politycznym. Chcemy zapewnić stałość porządku prawnego dzięki ciągłej legitymizacji poparcia społecznego oraz jednocześnie udzielając tym samym zgody na konkretne normy prawne już istniejące. Jediną zmianą, jaka jest wówczas możliwa w obrębie tego porządku, jest dostosowanie pewnych norm do wymagań rzeczywistości, nie zaś ich całkowita likwidacja i stworzenie nowych norm na ich miejsce.

Patrząc na kondycję polskiego ustawodawstwa przez pryzmat pytań postawionych powyżej, należy stwierdzić, że prawo składa się z elementów, które bywają arbitralnie wykorzystywane przez polityków w zależności od potrzeb danej chwili. Prawo spełnia swoją funkcję doskonale w przypadku społeczeństwa, które nie ma możliwości rewizji jego postanowień i w związku z tym musi przystać na formuły ustalone przez rządzących. Skoro jednak prawo pozytywne jest przez polityków marginalizowane, to bardzo prawdopodobne, że przepisy prawa wyznaczające ramy działalności organów państwowych będą łamane na korzyść tychże organów, które mogą być wykorzystane do walki politycznej. Trudno zatem mówić o wykształceniu się stosunku przychylnego

go wobec prawa, skoro decydenci ignorują jego normy. Po względnym unormowaniu na szali: prawa i wolności – bezpieczeństwo, które dokonało się po stwierdzeniu autora, że niektóre prawa i wolności ulegają ograniczeniu, to teraz można stwierdzić, że obserwujemy kolejne wahnięcie w stronę bezpieczeństwa.

## **Podsumowanie**

Podsumowując powyższe rozważania, należy przeanalizować wszelkie „za” i „przeciw” ustawy antyterrorystycznej, celem ostatecznego skonsolidowania wszelkich opinii o tej ustawie.

Ustawa ta z pewnością była odpowiedzią na zaniechania polskiego rządu, który nie próbował realizować programów zabezpieczenia terytorium wobec zagrożeń terrorystycznych. Warto także zauważyć, że inne państwa UE wprowadzały już podobne akty prawne o znacznie bardziej restrykcyjnym obliczu aniżeli nasza ustawa. Ta odpowiedź była potrzebna tym bardziej, iż w niedalekiej perspektywie miały odbyć się Światowe Dni Młodzieży oraz szczyt NATO w Warszawie. Ta ustawa formalnie ma objąć swoją restrykcją tylko terrorystów – nie może zatem uderzać w cywili oraz przekraczać kompetencji organów państwa w tym zakresie. Bardzo istotną kwestią jest także szybkość reakcji. Dotychczasowe procedury antyterrorystyczne nie pozwoliły rozprawić się z tym problemem tak szybko, co jest wynikiem centralizacji procesu oraz koniecznością uruchomienia specjalnej procedury, która ma umożliwić szybkie poinformowanie. Pocięszającym jest mimo wszystko fakt, że będzie ona raczej rzadko używana ze względu na niewielkie zagrożenie atakami terrorystycznymi w naszym kraju.

Mankamentami tejże ustawy jest jednak szybkość przyjęcia, co musiało się odbić na jakości norm zawartych w ustawie. Pochodną tego było pominięcie wielu organizacji pozarządowych zajmujących się prawami i wolnościami jednostki. Co więcej, bardziej racjonalnym wariantem byłoby przyjęcie specustawy, która po ŚDM oraz szczyt NATO przestałaby obowiązywać. W tym przypadku mamy do czynienia z długim i trwałym ograniczeniem praw i wolności obywateli, które mogą narastać wraz z subiektywnym zdefiniowaniem zagrożenia terrorystycznego. Oprócz jednostek mamy także do czynienia z pogwałceniem zasad gospodarowania osób prawnych, czego najlepszym przykładem jest obciążenie firm telekomunikacyjnych. Mimo podobnych regulacji na Zachodzie, nie

spełniają one swojej funkcji, czego najlepszym przykładem są ciągle pojawiające się zamachy oraz zagrożenia terrorystyczne.

Widać wyraźnie, że ustawa ta ma zarówno wady, jak i zalety. To, jak ona będzie funkcjonować w praktyce i czy rzeczywiście będzie uderzać w prawa i wolności jednostki, może zostać przeanalizowane tylko w przypadku długotrwałego jej stosowania, zatem musimy czekać na dalszy rozwój sytuacji w tym zakresie.

## **Bibliografia**

- Banaszak B. (2012), *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012.
- Kaczyński (2017): *Państwo prawa nie musi być państwem demokratycznym*, „Dziennik Gazeta Prawna”, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/949242,kaczynski-panstwo-prawa-nie-musi-byc-panstwem-demokratycznym.html>.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r.
- Mechliński P. (2017), *Francja/Przyjęcie ustawy antyterrorystycznej*, Portal Spraw Zagranicznych, <http://www.psz.pl/91-europa/francja-przyjecie-ustawy-antyterrorystycznej>.
- Opinie o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz zmianie niektórych ustaw wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej z dnia 10 i 16 maja 2016 r.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r.
- Projekt ustawy o *działaniach antyterrorystycznych* z dnia 9 maja 2016 r.
- Rządowe Centrum Legislacji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12284561/katalog/12348757#12348757>.
- Ustawa antyterrorystyczna wchodzi w życie – co się zmienia?*, Fundacja Panoptykon, <https://panoptykon.org/wiadomosc/ustawa-antyterrorystyczna-wchodzi-w-zycie-co-sie-zmienia>.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o *działaniach antyterrorystycznych*, Dz. U. poz. 904.
- Uwagi Ministerstwa Cyfryzacji do projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych skierowane do Komitetu Stałego Rady Ministrów, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12284561/12348751/12348753/dokument234943.pdf>, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12284561/12348751/12348753/dokument234926.pdf>, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12284561/12348751/12348753/dokument234922.pdf>.



Uwagi Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa do projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych skierowane do Komitetu Stałego Rady Ministrów, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12284561/12348751/12348753/dokument234916.pdf>, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12284561/12348751/12348753/dokument234925.pdf>.

Uwagi Ministerstwa Obrony Narodowej do projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych skierowane do Komitetu Stałego Rady Ministrów, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12284561/12348751/12348753/dokument234917.pdf>, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12284561/12348751/12348753/dokument234933.pdf>.

Uzasadnienie Rady Ministrów do rządowego projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12284561/12348757/12348758/dokument220226.pdf>.

Uwagi Ministerstwa Sprawiedliwości do projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych skierowane do Komitetu Stałego Rady Ministrów, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12284561/12348751/12348753/dokument234920.pdf>.

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustawy antyterrorystycznej z dnia 11 lipca 2016 r.

---

## **Between freedom and participation. Analysis of the problems of rights and freedoms in Polish legislation in the antiterrorist Act**

### **Summary**

This article deals with the question of regulating the law of matter of individual freedom and state security. The author tries to show that it is impossible to uniformly treat both values equally, which forces one to dominate in possible legislative regulations. Recognizing that law primarily regulates issues related to the sustainability and functioning of society, it seems logical to dominate the aspect of state security in legislative matters. The author shows this process on the basis of Polish Antiterroristic Art from June 2016. At the same time, it is stated that the Polish case is not isolated, but rather a broader emanation of the phenomenon of state and state entanglement in the sphere of individual liberty.

**Key words:** anti-terrorist act, state security, individual freedom, lawmaking

### **Informacja o autorze**

**Mateusz Ambrożek** – student politologii na Uniwersytecie Jagiellońskim. Współpracownik Centrum Badań Ilościowych nad Polityką UJ.