



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

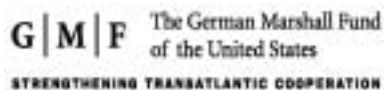
**TERRORYZM  
I PRAWO DOTYCZĄCE  
CUDZOZIEMCÓW –  
- z perspektywy Unii Europejskiej  
i Wielkiej Brytanii**

*John Handoll*

Warszawa 2004

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

Publikacja została opublikowana dzięki pomocy finansowej



© Copyright by Institute of Public Affairs, Warszawa 2004

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Wydawca:  
Instytut Spraw Publicznych  
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22  
tel.: (48 22) 55 64 260  
fax.: (48 22) 55 64 262  
e-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl)

opracowanie graficzne: Agnieszka Kamińska ([awkaminska@poczta.onet.pl](mailto:awkaminska@poczta.onet.pl))



## ■ I. WSTĘP

Istnieją wydarzenia, które w nieodwracalny sposób zmieniają naszą rzeczywistość. Wielu świadków zamachów terrorystycznych z 11 września 2001 roku, miało zapewne takie właśnie odczucie. W przypadku wielu Europejczyków umocniło się ono jeszcze przez ataki w pociągu podmiejskim w Madrycie 11 marca bieżącego roku.

Zagrozenie międzynarodowym terroryzmem nie było, w rzeczy samej, czymś co nagle pojawiło się 11 września 2001 r. Jednakże w pełni zasadne jest twierdzenie, że wydarzenia 11 września wywarły ogromny wpływ na kraje demokratyczne.

W tym czasie – według *Staff Statement*, podsumowującego zakończone ostatnio przez *Krajową Komisję ds. Ataków Terrorystycznych na Stany Zjednoczone (the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States)*<sup>1</sup> przesłuchania – amerykańska ochrona powietrzna, jak również lotnictwo cywilne, nie były przygotowane na ataki podobne do tych, wymierzonych w USA: ludzie „walczyli w trudnych warunkach, organizując prowizoryczną obronę cywilną do walki z zagrożeniem, z którym nigdy wcześniej nie mieli do czynienia i do którego nie byli przygotowywani. ' Zawsze łatwiej być mądrym po szkodzie. Skutki ataków dały się odczuć na wielu płaszczyznach politycznych. Oczywiście jest, że najczęściej

obecne były w obszarze polityki zagranicznej i prawa karnego, ale kwestia zagrożenie terroryzmem pojawiła się również w takich obszarach jak usługi finansowe, ochrona danych, obrona cywilna i prawo o obcokrajowcach.

<sup>1</sup> *National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, Staff Statement No 17: 'Improving a Homeland Defense'* ([www.9-11commission.gov](http://www.9-11commission.gov))



## To właśnie prawo dot. cudzoziemców jest tematem naszych rozważań.

Zależności pomiędzy 'międzynarodowym terroryzmem' i szeroko definiowanym 'prawem o obcokrajowcach' są nader skomplikowane. W pierwszym odruchu, międzynarodowy terroryzm rodzi strach i wrogość wobec 'obcego' (bez względu na to, czy 'obcy' jest cudzoziemcem, członkiem mniejszości, czy też nie). Prawo migracyjne i azylowe może zostać zaostrzone lub też być stosowane w bardziej rygorystyczny sposób. Podejście do integrowania 'obcego' ze społecznością przyjmującą może ulec zmianie. Kontrole graniczne mogą zostać wzmożone, a tym samym podróże pomiędzy poszczególnymi krajami – utrudnione. Tam, gdzie nie można zastosować prawa karnego i gdzie wydalenie nie jest możliwe, obcokrajowcy mogą zostać uwięzieni (osobliwa i kontrowersyjna decyzja podjęta przez władze Wielkiej Brytanii).

## Kilka krótkich uwag odnośnie terminologii i postaw wobec omawianej kwestii:

■ zjawisko 'terroryzmu', 'międzynarodowego' czy też określanego w inny sposób, zostało na przestrzeni lat zdefiniowane na wiele różnych sposobów, przez wiele różnych organizacji, w tym: ONZ, Radę Europy, Unię Europejską oraz poszczególne kraje. Poniższa praca skupia swoją uwagę na reakcji wobec międzynarodowego terroryzmu, działań Al-Kaidy i powiązanych z nią ugrupowań. Im bardziej wyszukane i zróżnicowane zagrożenie pojawia się ze strony tych, którzy rozpoczęli zamachy terrorystyczne, tym bardziej wyszukane i wieloaspektowe odpowiedzi należy na nie przygotować – bez względu na to, czy mamy tu na myśli kryteria definiowania wykroczeń popełnianych przez terrorystów (obejmujące akty terroryzmu, działania z nimi powiązane i udział w grupach terrorystycznych), czy też sposoby walki ze zjawiskiem prania brudnych pieniędzy, czy też takie kroki, jak zamrażanie środków finansowych oraz zezwalanie na sprawowanie nadzoru (a nawet uwięzienie) osób podejrzanych o terroryzm. Wzrost finezji działań widoczny jest w wielu przedsięwzięciach, wystarczy wymienić tylko niektóre z nich: Decyzję Ramową Rady z 2002 r. w sprawie walki z terroryzmem,<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady z 2001 r., wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające, skierowane przeciwko pewnym osobom i podmiotom z zamiarem zwalczania terroryzmu,<sup>3</sup> brytyjską ustawę 'Terrorism Act' z 2000 r. oraz ustawę 'Anti-Terrorism, Crime and Security Act' z roku 2001.

<sup>2</sup> DU 2002 L164/3. Zobacz wydany niedawno Raport Komisji w sprawie środków (lub ich braku) przedsięwziętych przez Państwa Członkowskie w celu dostosowania się do tego instrumentu (COM(2004) 409 final i SEC (2004) 688).

<sup>3</sup> DU 2001 L344/70



- Termin 'prawo o obcokrajowcach\cudzoziemcach' w sposób naturalny obejmuje zarówno prawo imigracyjne (dotyczące wjazdu, pobytu i sposobu traktowania różnych grup cudzoziemców, jako nie będących obywatelami kraju goszczącego) oraz prawo o uchodźcach (powołujące się głównie na Konwencję Genewską i dotyczące tych, którzy starają się o status uchodźcy lub podobny, zapewniający im ochronę). Poświęciłem tym zagadnieniom dużo miejsca w tej pracy, uwzględniając również zagadnienie kontroli granicznych i bezpieczeństwa dokumentów.
- Całkowicie logiczne, prawne rozróżnienie pomiędzy systemem prawa karnego (mającego na celu ukaranie tych, którzy skazani zostali za dopuszczenie się aktów terroryzmu), a systemem deportacji niepożądanych obcokrajowców, może w pewien sposób zostać zatarte jeśli, jak ma to miejsce w przypadku Wielkiej Brytanii – dopuszczalne jest długotrwałe zatrzymanie, często w więzieniach, osób, które mają zostać deportowane. Fakt, że koncentruję się na elementach prawnych nie oznacza wcale, iż podoba mi się taki właśnie brak rozgraniczenia. Widmo internowania bez procesu jest dalece niepokojące. Jednakże, ważne jest, by rzeczywiste ramy prawne zostały właściwie zrozumiane, zanim złożona zostanie propozycja zmian w oparciu o zasady prawne lub osądy natury moralnej.

Jako członkowie społeczności międzynarodowej, uczestnicy europejskiego systemu ochrony praw człowieka i podstawowych wolności oraz jako członkowie Unii Europejskiej, państwa członkowskie (w tym Wielka Brytania) nie mogą i nie utrzymują autarkycznej legislacji w obszarze terroryzmu i prawa o obcokrajowcach. Charakter

równowagi pomiędzy *bezpieczeństwem a wolnością w otwartym społeczeństwie* musi zostać określony nie tylko poprzez ustawodawstwo krajowe, ale również poprzez ustawodawstwo regionalne i międzynarodowe, które z jednej strony uznaje prawo państwa do chronienia swoich obywateli i systemu demokracji, ale równocześnie w pewien sposób ogranicza stosowanie tego prawa.

Debata odbywająca się w Wielkiej Brytanii, Unii Europejskiej, Radzie Europy, ONZ i w innych miejscach zwraca uwagę na wiele kwestii. Tylko kilka z nich może zostać tu poruszonych. W tym, z konieczności, krótkim wystąpieniu chciałbym przyjrzeć się następującym zagadnieniom:

- aspektem 'bezpieczeństwa' i 'wolności' w prawie o cudzoziemcach – postrzeganych w kontekście międzynarodowego terroryzmu – z perspektywy Unii Europejskiej;
- reakcji Wielkiej Brytanii na wydarzenia z 11 września 2001 r., z uwzględnieniem wysoce kontrowersyjnych innowacji zawartych w ustawie 'Anti-Terrorism, Crime and Security Act' z 2001r., oznaczających derogacje od Artykułu 5 (1) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (regulującego kwestię pozbawienia wolności).

W dalszej części tej pracy, głównie we fragmencie poświęconym działaniom przedsięwziętym w Wielkiej Brytanii, stanie się jasne, że nie zajmujemy się po prostu zależnością pomiędzy środkami anty-terrorystycznymi i prawem o cudzoziemcach, ale również kwestią przestrzegania (lub też nie) zasad podstawowych praw człowieka w legislacji regulującej kwestię cudzoziemców podejrzanych u udział w terroryzmie, którzy nie zostali skazani za akt terrorystyczny.



## ■ II. PERSPEKTYWA UNII EUROPEJSKIEJ

### 2.1. INFORMACJE OGÓLNE

Ważnym jest, aby podczas analizowania stanowiska UE, przeprowadzić wyraźne analityczne rozróżnienie pomiędzy obszarami, w których Unia (bądź to jako Wspólnota zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, bądź też jako Unia działająca zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej) jest władna podjąć kroki w kwestiach związanych z imigracją i udzielaniem azylu oraz obszarami, gdzie decyzje pozostają w gestii władz krajowych. To rozróżnienie, które zostanie utrzymane w mocy, jeśli zaproponowana Konstytucja Europejska wejdzie w życie, jest istotne z uwagi na fakt, że Państwa Członkowskie podlegają sankcjom w przypadku, gdy istnieje rzeczywiste lub potencjalne poważne i ciągłe naruszenie zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, oraz rządów prawa – zasad, które są wspólne dla wszystkich Państw UE. Takie naruszenie lub też podejrzenie, że naruszenie zaistnieje w przyszłości, może wystąpić nawet w obszarze podlegającym jurysdykcji krajowej.

### 2.2. ŚRODKI UNII EUROPEJSKIEJ

#### Wzmacnianie kontroli granicznych i bezpieczeństwa dokumentów

21 września 2001 r., Rada Europejska przyjęła plan działania w sprawie zwalczania terroryzmu,<sup>4</sup> który został poprzedzony Wnioskami przyjętymi przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dn. 20 września, dotyczącymi środków przyjętych w celu zintensyfikowania walki z terroryzmem w Unii Europejskiej.<sup>5</sup> W październiku 2001 r.<sup>6</sup> została przygotowana szczegółowa 'Mapa Drogowa' dotycząca implementacji planu działania, która regularnie jest uaktualniana. Data ostatniego uaktualnienia przypada na połowę czerwca 2004 r.<sup>7</sup>

Deklaracja Rady Europejskiej dotycząca walki z terroryzmem, z dnia 25 marca 2004 r. stwierdza, iż 'bardziej skuteczne kontrole graniczne i zwiększone bezpieczeństwo dokumentów odgrywają ważną rolę w walce z terroryzmem'. Ponadto, dokument podkreśla, że działania w tych obszarach powinny zostać usprawnione. Rada Europejska szczegółowo zajęła się licznymi, zaproponowanymi środkami, a poczynione postępy zostały przedstawione w raporcie dotyczącym implementacji Deklaracji,<sup>8</sup> przygotowanym na spotkanie Rady Europejskiej w Brukseli, w czerwcu 2004 r.:

<sup>4</sup> Konkluzje z Prezydencji (SN 140/01).

<sup>5</sup> SN 3926/6/01 REV 6.

<sup>6</sup> Zobacz: Council Document: 12800/01.

<sup>7</sup> Council Doc. 10010/3/04 REV 3.

<sup>8</sup> Council Document 10009/3/04 REV 3.



- Zaproponowane rozporządzenie Rady, ustanawiające *Europejską Agencję Graniczną* (*European Borders Agency*), jest bez wątpienia dużym osiągnięciem,<sup>9</sup>
- Dyrektywa Rady w sprawie nakazu przekazywania przez przewoźników danych pasażerów (inicjatywa Hiszpanii przyjęta przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniu 29 kwietnia);
- Przyjęcie Strategii w zakresie współpracy celnej i związanego z nią Planu Działań (przyjętego przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniu 30 marca);
- Zaproponowane Rozporządzenia Rady w sprawie zmian Rozporządzeń, dotyczących wprowadzenia ujednoczonego formularza dla obywateli krajów trzecich, ubiegających się o wizę i zezwolenie na pobyt, które umożliwią integrację identyfikatorów biometrycznych;<sup>10</sup>
- Zaproponowane rozporządzenia Rady w sprawie wymagań, które muszą być spełnione przez poszczególne zabezpieczenia oraz w sprawie zastosowania zabezpieczeń biometrycznych w paszportach obywateli Unii Europejskiej;<sup>11</sup>
- Stworzenie zintegrowanego systemu wymiany informacji nt. skradzionych i zagubionych paszportów, korzystającego z baz danych SIS (Systemu Informacyjnego Schengen) i Interpolu (patrz: Konkluzje Rady Europejskiej dot. funkcjonowania SIS II z dn. 29 kwietnia)

Należy wspomnieć również o propozycji Rozporządzenia Rady dotyczącej wymogu regularnego podbijania dokumentów podróży obywateli krajów trzecich,<sup>12</sup> które obecnie poddawane jest dyskusji. W chwili, gdy poniższa praca była pisana, Komisja przygotowywała się do przedstawienia propozycji dotyczącej wspólnego stanowiska Unii Europejskiej wobec wykorzystywania danych pasażerów dla celów bezpieczeństwa granicznego i powietrznego, oraz wobec innych regulacji prawnych. Komisja zamierza również przedstawić propozycję dotyczącą wspólnej odpowiedzi na Artykuł 2 (2) Konwencji Schengen (dotyczącej przywrócenia kontroli granicznych).

W kwestii maksymalizacji efektywności systemu informacji należy nadmienić, iż Rada zdecydowała o ustanowieniu Systemu 'VIS' (System Informacji Wizowej) w celu wymiany danych pomiędzy Państwami Członkowskimi, umożliwiającemu władzom krajowym wprowadzanie i uaktualnianie danych zawartych w wizach oraz elektroniczne sprawdzanie tychże danych.<sup>13</sup> Proces tworzenia systemu SIS II jest w trakcie realizacji i należy tutaj wspomnieć o ważnych Konkluzjach przyjętych przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dn. 29 kwietnia.

Należy podkreślić, że większość z wyżej wymienionych środków jest przyjmowana w kontekście rozwoju dorobku Schengen – Irlandia i Wielka Brytania w zasadzie nie są stronami tych działań, a Dania ma możliwość podjęcia decyzji, czy zechce brać w nich udział.

<sup>9</sup> COM (2003) 687 final/2

<sup>10</sup> COM (2003) 558 final.

<sup>11</sup> COM (2004) 116 final.

<sup>12</sup> COM (2003) 664 final.

<sup>13</sup> Decyzja Rady 2004/512/WE z dn. 8 czerwca 2004 r. ustanawiająca System Informacji Wizowej (DU 2004 L214/5).



Decyzja Rady z dnia 17 maja 2004 r. dotycząca Konkluzji przedstawionych w Porozumieniu pomiędzy Wspólnotami a USA na temat przetwarzania danych PNR – Passenger Name Record ('Rekord danych pasażera')<sup>14</sup> okazała się być nader kontrowersyjna. Porozumienie, o którym mowa, zezwala na przetwarzanie i przekazywanie danych PNR przez linie lotnicze do Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego USA, Biura Celnego i Ochrony Granic USA. Obawy związane z ochroną danych zostały pozornie rozwiane przez Decyzję Komisji podjętą w tym samym dniu,<sup>15</sup> która, pomimo negatywnej Opinii zamieszczonej w Artykule 29 przez Grupę Roboczą ds. Ochrony Danych,<sup>16</sup> uznawała Biuro za organ zapewniający wystarczające bezpieczeństwo dla transferów danych ze Wspólnoty, z punktu widzenia zapisów zawartych w Dyrektywie o Ochronie Danych z 1995 r. Pod koniec marca Parlament Europejski przyjął bardzo krytyczną Uchwałę dotyczącą projektu decyzji o właściwym poziomie ochrony danych. 21 marca Parlament postanowił zasięgnąć opinii Trybunału Sprawiedliwości na temat zgodności zaproponowanej Decyzji z Traktatem oraz legislacją dotyczącą ochrony danych a w dn. 4 maja odrzucił prośbę Rady o postępowanie w trybie pilnym. Teraz, gdy Decyzja została już przyjęta, pojawiły się sugestie, by Parlament zrezygnował z zasięgnięcia Opinii i wystąpił o jej uchylenie.

## ROZPOZNAWANIE OBAW DOTYCZĄCYCH BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

W chwili, gdy obszar polityki azyłowej i imigracyjnej w państwach Wspólnoty, został uregulowany zapisami Traktatu Amsterdamskiego, Państwa Członkowskie rozpoczęły starania, by chronić swoje interesy narodowe w obszarze porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Artykuł 64 (1) TWE stanowi, że postanowienia Tytułu IV Części Trzeciej „nie powinny wpływać na odpowiedzialność jaka ciąży na Państwach Członkowskich w kwestii przestrzegania prawa i porządku oraz ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. ' Zgodnie z Artykułem 68 (2), Trybunał Sprawiedliwości nie posiada władzy jurysdykcyjnej nad środkami czy też decyzjami, podejmowanymi zgodnie z Artykułem 62 (1) w obszarze wewnętrznych kontroli granicznych oraz dotyczących prawa i porządku a także ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Pomimo, iż te zabezpieczenia wydają się zbędne i najprawdopodobniej zostaną uchylone w chwili, gdy pojawi się nowa Konstytucja, należy zwrócić uwagę na ważną gwarancję konstytucyjną, zabezpieczającą państwa członkowskie i stwierdzającą, iż 'Unia Europejska będzie mieć w poszanowaniu ich [... państw członkowskich] zasadnicze funkcje państwowe, w tym te, które mają za zadanie zapewnić integralność terytorialną państwa oraz utrzymanie prawa i porządku oraz ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego. '

Wiele z ostatnio podjętych kroków w obszarze polityki imigracyjnej i azyłowej ma na względzie kwestię terroryzmu. Jako przykład, można tutaj przytoczyć wstęp do

<sup>14</sup> Decyzja Rady 2004/496/WE (DU 2004 L 183/83).

<sup>15</sup> Decyzja Komisji C (2004) 1799.

<sup>16</sup> Opinia 2/2004 (10019/04/EN WP 87).



Dyrektywy dotycząca prawa łączenia rodzin (*Family reunification Directive*),<sup>17</sup> który jasno stwierdza, iż pojęcie działań publicznych (*'public policy'*), uzasadniających odmówienie rodzinie prawa do łączenia, obejmuje przypadki, gdy osoba skazana jest za popełnienie poważnego przestępstwa. W takiej sytuacji należy zauważyć, iż pojęcie działań publicznych i bezpieczeństwa publicznego obejmuje również przypadki, w których obywatel kraju trzeciego należy do ugrupowania wspierającego terroryzm, popiera takie ugrupowanie lub ma aspiracje o charakterze ekstremistycznym. ' Dyrektywa w sprawie Długoletnich Rezydentów (*Long-Term Residents Directive*)<sup>18</sup> stanowi, iż Państwo Członkowskie może odmówić statusu długoletniego rezydenta, powołując się na prowadzoną politykę publiczną lub bezpieczeństwo publiczne. Podejmując taką decyzję, Państwo Członkowskie zobowiązane jest do przeanalizowania wagi i rodzaju wykroczenia przeciwko działaniom publicznym lub bezpieczeństwu publicznemu, jak również zagrożenia, które dana osoba stwarza, przy równoczesnym właściwym uwzględnieniu czasu trwania pobytu i więzi z krajem, w którym osoba ta przebywa. W notatkach ze spotkań Rady odnaleźć można następującą informację: 'pojęcie działań publicznych i bezpieczeństwa publicznego obejmuje również przypadki, w których obywatel kraju trzeciego należy do ugrupowania wspierającego terroryzm, popiera takie ugrupowanie lub ma aspiracje o charakterze ekstremistycznym. ' Równocześnie, we wstępie do Dyrektywy stwierdza się, iż respektowane są podstawowe prawa i przestrzegane są zasady uznane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) i przez Kartę Praw Podstawowych

UE (należy zwrócić uwagę na fakt, że Wielka Brytania i Irlandia nie są stronami w tych działaniach, jednak zastosowały inne środki z zakresu polityki imigracyjnej i azylowej).

Od dawna przyznaje się, iż prawo do swobodnego przepływu osób wynikające z TWE, może zostać ograniczone w przypadku, gdy uzasadnione to zostanie koniecznością zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Trybunał Sprawiedliwości pozostawiając w kompetencji Państw Członkowskich podejmowanie decyzji, kiedy działania publiczne lub bezpieczeństwo publiczne są zagrożone, narzucił równocześnie na krajową legislację ograniczenia zabezpieczające w postaci legislacji wspólnotowej – kroki podejmowane przez poszczególne państwa muszą wskazywać, iż zagrożenie jest rzeczywiste, a powzięte środki są proporcjonalne, celowe, nie naruszają praw podstawowych oraz spełniają wymogi proceduralne. Z czasem, Trybunał będzie musiał zdecydować, w jakim zakresie można stosować derogacje od ograniczeń narzuconych przez dyrektywy w sprawie imigracji i azylu.

Krytyka, zarzucająca iż środki UE, mające na celu walkę z terroryzmem, nazbyt uwzględniły aspekty bezpieczeństwa kosztem ochrony praw podstawowych, została odrzucona przez Komisję w ostatniej ocenie procesu z Tampere.<sup>19</sup> Stwierdzono, iż integracja europejska opiera się na rygorystycznym pojęciu ochrony praw podstawowych, Komisja natomiast dokłada wszelkich starań, by zapewnić równowagę pomiędzy wolnością, bezpieczeństwem i aspektami

17 Dyrektywa Rady 2003/86/WE w sprawie prawa łączenia rodzin (DU 2003 L251/12)

18 Dyrektywa Rady 2003/109 w sprawie statusu obywateli krajów trzecich, będących długoletnimi rezydentami (DU 2004 L16/44)

19 COM (2004) 401 final.



legislacyjnymi. Argumentowano również, iż dodatkowo, UE musi zagwarantować wysokiego poziomu bezpieczeństwa, aby umożliwić pełne korzystanie z wolności.

## 2.3. Państwa Członkowskie i podstawowe wartości Wspólnoty

Zapisy Traktatów UE, potwierdzają, że istnieje potrzeba ochrony praw podstawowych i wolności nie tylko w porządku prawnym UE, ale również w polityce wewnętrznej Państw Członkowskich.

Artykuł 6 TUE jasno stwierdza, że Unia Europejska powstała w oparciu o zasady: wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, rządów prawa – zasad, które są wspólne dla wszystkich Państw Członkowskich. Unia przestrzega praw podstawowych – zagwarantowanych przez EKPCz (Europejską Konwencję Praw Człowieka). Prawa te są kontynuacją tradycji konstytucyjnych Państw Członkowskich, które zostały też uznane za fundamenty Prawa Wspólnotowego. Prawa człowieka i podstawowe wolności zajmują poczesne miejsce w wielu dokumentach wspólnotowych dotyczących imigracji, polityki azylowej oraz terroryzmu.

W przypadku, gdy Państwa Członkowskie naruszają w sposób poważny i uporczywy zasady Artykułu 6 TUE (w swoim porządku wewnętrznym), mogą ponieść konsekwencje zgodnie z zapisami Artykułu 7 TUE i Artykułu 309 TWE. W przypadku, gdy zaistnieje podejrzenie takiego naruszenia, mogą zostać wystosowane odpowiednie zalecenia do zainteresowanych Państw Członkowskich. Jak pokazał 'Raport Trzech Mędrców', który doprowadził do rozwiązania kryzysu w Austrii w 2000 r., przyjęcie 'wartości wspólnotowych' oznacza, że sprawy wewnętrzne (jak również krajowe narzędzia służące do implementacji prawa wspólnotowego) mogą być osądzone zgodnie ze standardami EKPC i innymi przyjętymi standardami.



Jak często ta możliwość pojawi się w innych obszarach? Możemy mieć tutaj do czynienia z przypadkiem, kiedy 'ten, kto się na gorącym sparzył, na zimne dmucha'. Komunikat Komisji w październiku 2003 r.<sup>20</sup> był poniekąd nieśmiałym wkładem do dyskusji, koncentrującym się raczej na procesie i monitorowaniu (co było mechanizmami uniku) niż na meritum.<sup>21</sup> W każdym wypadku, Komisja była 'przekonana, iż w tej Unii wartości, nie zaistnieje konieczność stosowania kar wynikających z Artykułu 7 TUE i Artykułu 309 TWE. 'Parlament Europejski odebrał to, jako znak, że UE nie ma ani zamiaru, ani środków aby bronić swoich wartości i nawołuje do między-instytucjonalnej dyskusji na temat kryteriów i zasad, które należy stosować zgodnie z Artykułem 7.<sup>22</sup>

---

20 COM (2003) 606 final.

21 Rozpisywanie się na temat tego, co oznacza ściśle trzymanie się „wartości wspólnotowych” może oczywiście doprowadzić do pozostawiania zakładników na pastwę losu!

22 Zobacz: Raport Voggenhuber z 1 kwietnia 2004 r. (A5-0227/2004), przyjęty przez Parlament Europejski w dn. 20 kwietnia 2004 r.



## ■ III. REAKCJA WIELKIEJ BRYTANII: USTAWA THE ANTI-TERRORISM, CRIME AND SECURITY ACT Z 2001 R.

### 3.1. INFORMACJE OGÓLNE

Ustawa *The Anti-Terrorism, Crime and Security Act* z 2001 r.<sup>23</sup> została wprowadzona w życie 14 grudnia 2001 r. Część 4 tej, obejmującej szeroki zakres tematyczny, Ustawy zawiera trudne i kontrowersyjne postanowienia dotyczące polityki imigracyjnej i azylowej. Zezwala np. na 'certyfikację' ('certification') i uwięzienie 'podejrzanych o międzynarodowy terroryzm' bez procesu, w przypadku, gdy podejrzany nie może, z uwagi na prawne uwarunkowania związane z międzynarodowym porozumieniem lub też z uwagi na praktyczne przeszkody, zostać wydany z Wielkiej Brytanii, oraz gdy podejrzany nie może, z powodu bezpieczeństwa publicznego, zostać osądzony i skazany za popełnienie przestępstwa.

Kluczowe zapisy z punktu widzenia prawa – paragrafy od 21 do 23 – wraz z postanowieniami dotyczącymi apelacji oraz rewizji certyfikacji przez Specjalną Komisję ds. Apelacji w sprawie Imigracji (Special Immigration Appeals Commission – SIAC), ukazują trudną do osiągnięcia równowagę pomiędzy ochroną wolności jednostki a zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego.

Wejście w życie Części 4 wymaga odstępowania od postanowień Artykułu 5 (1) ETPCz. W 1996 r. w sprawie *Chahal'a*,<sup>24</sup> Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, iż uwięzienie z zamiarem deportacji jest do-

puszczalne jedynie wówczas, gdy działanie zostało przedsięwzięte w tym właśnie celu, a procedura deportacji była przeprowadzana z należytą starannością. Postanowienia Części 4 mogłyby zezwalać na zatrzymanie w okolicznościach, gdy deportacja nie byłaby możliwa – głównie z uwagi na fakt, że Artykuł 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie dopuszcza deportacji w takich okolicznościach – tak, aby nie można było stwierdzić, że powzięto działanie z zamiarem deportacji. Tak więc, rząd Wielkiej Brytanii zdecydował się skorzystać z prawa do derogacji od postanowień Artykułu 5 (1) wynikającego z zapisów Artykułu 15 (1) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w takim zakresie, iż rozszerzone uprawnienia mogły okazać się niezgodne z zobowiązaniami Wielkiej Brytanii wynikającymi z Artykułu 5 (1).<sup>25</sup> Ograniczenia w zastosowanej derogacji są określone przez charakter 'publicznego stanu zagrożenia' określonego zgodnie z Artykułem 15 (1). Z tekstu derogacji jasno wynika, jak poinformowano Sekretarza Generalnego Rady Europy zgodnie z Artykułem 15 (3), że stan zagrożenia jest spowodowany groźbą terroryzmu stwarzaną przez osoby podejrzane o międzynarodowy terroryzm i trwającą od czasu ataków terrorystycznych z 11 września 2001r. To z kolei, jak wyjaśnił minister spraw wewnętrznych Wielkiej Brytanii, ogranicza stosowanie zapisów Części 4 Ustawy z 2001 r. wobec osób podejrzanych o terroryzm i powiązania z Al-Kaidą oraz współpracującymi z nią ugrupowaniami.

<sup>23</sup> 2001 Rozdział 24.

<sup>24</sup> *Chahal versus Wlk. Brytania* (1996) 23 EHRR 413.

<sup>25</sup> Zobacz: *The Human Rights Act 1998 (Designated Derogation) Order 2001 (SI 2001 No. 3644)* oraz *The Human Rights Act 1998 (Amendment No 2) Order 2001*.



Klasyczna równowaga tendencyjnej wolności (liberty-biased), uzasadniana przez Europejską Konwencję Praw Człowieka oraz praktyki sądowe Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w konfrontacji z zagrożeniem ze strony Al-Kaidy, została zastąpiona przez nową równowagę, której rezultatem może być długoletnie uwięzienie bez procesu obcokrajowców, którzy nie mają dokąd wyjechać.

### 3.2. RAMY EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

Wielka Brytania jest stroną w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Jednakże, dopiero niedawno zdecydowała się włączyć zapisy Konwencji wraz z Ustawą o Prawach Człowieka z 1998 r. do swojej krajowej legislacji. Wielka Brytania musi więc dbać o swoje zobowiązania wynikające z tej Konwencji oraz o podobne zobowiązania wynikające z Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych w przypadku, gdy reguluje kwestie zagrożenia terroryzmem w tworzonym przez siebie prawie o cudzoziemcach. Zobowiązania te nie mogą zostać tutaj przedstawione w wyczerpujący sposób. Jednakże należy podkreślić, że:

- nikt nie może zostać wydalony lub deportowany do państwa, gdzie mógłby zostać poddany torturom bądź niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu lub karaniu – wymóg Artykułu 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka,
- Artykuł 5 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka stanowi, iż każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Jednakże pozbawienie wolności jest umocowane prawnie, w przypadku 'zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania osoby, w celu zapobieżenia jej nielegalnemu wkroczeniu na terytorium państwa, lub osoby, przeciwko której toczy się postępowanie o wydalenie lub ekstradycję'. Derogacja od tego zapisu dozwolona jest klauzulą Artykułu 15: 'w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu' a przedsięwzięte środki są dopuszczalne 'jeśli ściśle odpowiadają wymogom sytuacji i pod warunkiem że



nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego',

- Artykuł 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nakazuje, by przywilej korzystania z praw określonych w Konwencji był zagwarantowany każdemu, 'bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn'. Określenie 'takich jak' jest nader wygodne, tak jak i stwierdzenie 'bądź jakiegokolwiek inne'. Jednakże, pomimo założenia równości traktowania można kwestionować, czy obiektywnie uzasadnione rozróżnienia – takie jak narodowość – w stosowaniu prawa imigracyjnego nie mogą zostać przekreślone zapisami Artykułu 14 (choć należy podkreślić, że jest obowiązkiem Państwa pokazanie, że takie rozróżnienia są uzasadnione).

### 3.3. PODSUMOWANIE CZĘŚCI 4 USTAWY Z 2001 R.

Główne elementy Części 4 Ustawy z roku 2001 (2001 Act), mogą zostać podsumowane w następujący sposób:

- **Certyfikacja.** Sekretarz Stanu może wydać specjalny certyfikat, kiedy jest przekonany, iż obecność danej osoby w Wielkiej Brytanii stwarza ryzyko dla bezpieczeństwa krajowego i podejrzewa, że osoba może przynależeć do międzynarodowej organizacji terrorystycznej. Terrorysta jest zdefiniowany poprzez akty 'międzynarodowego terroryzmu' lub związki z 'międzynarodowym ugrupowaniem terrorystycznym.' Uważa się, iż osoba ma związki z międzynarodowym ugrupowaniem terrorystycznym nawet wówczas, gdy jedynie popiera lub wspomaga takowe ugrupowanie.
- **Deportacja, wydalenie, itp.** Liczne, ściśle określone działania w kwestiach związanych z imigracją, takie jak: prawo do przyjazdu, deportacja i wydalenie zgodne z prawem imigracyjnym, mogą zostać powzięte wobec osoby podejrzanej o międzynarodowy terroryzm pomimo, iż działania nie mogą doprowadzić do wydalenia z uwagi na 'zapisy prawa całkowicie lub częściowo zamieszczone w porozumieniu międzynarodowym' lub ze 'względów praktycznych.'
- **Zatrzymanie.** Osoba podejrzana o międzynarodowy terroryzm może zostać zatrzymana zgodnie z przepisami zezwalającymi na uwięzienie, pomimo iż wydalenie lub wyjazd z obszaru Wielkiej Brytanii nie są możliwe z uwagi na sytuację prawną bądź też z innych powodów.



- **Kaucja.** Osoba podejrzana o terroryzm międzynarodowy, zatrzymana zgodnie z zapisami Ustawy Imigracyjnej z 1971 r. lub z zapisami paragrafu 62 Ustawy o Narodowości, Imigracji i Azylu (Nationality, Immigration and Asylum Act) z 2002 r. może zostać uwolniona po wpłaceniu kaucji.
- **Apelacja przeciwko certyfikacji.** Apelacja przeciwko certyfikacji może zostać wniesiona do SIAC, która anuluje certyfikację, jeśli uzna, iż nie ma uzasadnionych podstaw, by podejrzewać osobę o działania wymieniane w Paragrafie 21 (1) (a) lub (b), bądź uważa, iż z innych przyczyn certyfikat nie powinien być zostać wystawiony (unieważnienie takie nie może jednak powstrzymać Sekretarza Stanu od wydania kolejnego certyfikatu, w oparciu o te same lub inne okoliczności.) Apelację taką można złożyć w ciągu 3 miesięcy od daty wydania certyfikatu lub, po uzyskaniu pozwolenia, po upływie 3 miesięcy, jednakże przed rozpoczęciem pierwszej rewizji.
- **Rewizja certyfikacji.** Stworzony został automatyczny system w celu analizowania certyfikatów. Pierwsza rewizja ma miejsce 'tak szybko, jak to tylko możliwe ze względów praktycznych', co oznacza sześć miesięcy po wydaniu certyfikatu (lub po ostatecznym wyznaczeniu terminu apelacji). SIAC musi unieważnić certyfikat w przypadku, gdy uzna, iż nie ma uzasadnionych przyczyn do podejrzeń; w przeciwnym razie, może nie wystosować polecenia o unieważnieniu i zostawić sprawę w gestii sądu apelacyjnego.
- **Postanowienia uzupełniające dotyczące apelacji i rewizji.** Liczne przepisy zaczerpnięte z Ustawy z 1997 r. Special Immigration Appeals Commission Act – odnoszą się do apelacji i rewizji. Należy zwrócić szczególną uwagę na prawo do zwrócenia się do Sądu Apelacyjnego (lub szkockiego czy też irlandzkiego odpowiednika Sądu Apelacyjnego) w kwestii prawnej przeciwko decyzji SIAC, dotyczącej apelacji lub rewizji.
- **Analiza Paragrafów 21 do 23.** Działania powzięte zgodnie z paragrafami od 21 do 23 – certyfikacja, deportacja oraz zatrzymanie – muszą zostać zbadane przez osobę wyznaczoną przez Sekretarza Stanu. Pierwsza kontrola powinna zostać przeprowadzona w ciągu 14 miesięcy od Aprobaty Królowej a następnie, przynajmniej na miesiąc przed datą wygaśnięcia, określoną przez dokumenty zw. 'revival order' ('prawo do przywrócenia') lub 'continuation order' ('prawo do kontynuacji'). Odpowiednie raporty muszą zostać przesłane do Sekretarza Stanu, który następnie przedłoży je przed Parlamentem.
- **Okres obowiązywania Paragrafów 21 do 23.** Ustawa w momencie przyjęcia miała pozostawać w mocy prawnej do końca 15 miesiąca, licząc od dnia jej przyjęcia, podlegać Sekretarzowi Stanu, zgodnie z prawem będącemu w kompetencji, by uchylić paragrafy 21 do 23 oraz by je przywrócić na okres nie dłuższy niż rok, lub też zapewnić, że paragrafy te będą miały moc prawną przez taki właśnie okres czasu. Decyzja, o której mowa, musi zostać uwzględniona w dokumencie zwanym 'Statutory Instrument', a projekt musi zostać złożony przed i zatwierdzony uchwałą każdej Izby Parlamentu (przy zachowaniu zmienionej procedury w przypadkach nagłych). Prawo do Kontynuacji zostało zatwierdzone



w marcu 2003 r., a kolejne w marcu 2004 r.,<sup>26</sup> co oznacza, że Paragrafy od 21 do 23 będą obowiązywać do 13 marca 2005 r. Równocześnie, tzw. 'Sunset clause' stanowi, że Paragrafy od 21 do 23 nie utracą mocy przed końcem listopada 2006 roku.

Do dnia dzisiejszego, zgodnie z zapisami Części 4, wydano certyfikaty dotyczące 17 osób. 16 z nich zostało zatrzymanych zgonie z przepisami ustawy a jedna osoba na skutek zastosowania innych przepisów. Z tych 17 osób, cztery osoby zdecydowały się, by ich nazwiska zamieszczone zostały w rejestrze publicznym, a dwie z tych czterech osób uniknęło aresztowania, dobrowolnie opuszczając obszar Wielkiej Brytanii. Indywidualna apelacja została opóźniona na życzenie wszystkich zainteresowanych, by wyjaśnić kwestię zgodności z prawem Ustawy z 2001 roku i Rozporządzenia w Sprawie Derogacji (Derogation Order). Kwestia ta, koncentrująca się głównie wokół dyskryminacji, została rozstrzygnięta przez SIAC w lipcu 2002 r. i zakończyła się uchynieniem Rozporządzenia w Sprawie Derogacji. Następnie, Sąd Apelacyjny w październiku 2002 r. podtrzymał apelację ministra spraw wewnętrznych, a obecnie toczy się apelacja od wyroku przed Izbą Lordów. Wracając do indywidualnych apelacji, pięć z nich zostało odrzuconych przez SIAC w październiku 2003 r.<sup>27</sup> i obecnie rozpatrywane są przez Sąd Apelacyjny. Pozostałe apelacje zostały zakończone lub są w toku. W przypadku jednej z nich, z udziałem 'M', w marcu doszło do unieważnienia przez SIAC certyfikatu, a apelacja ministra

spraw wewnętrznych do Sądu Apelacyjnego została odrzucona.<sup>28</sup> Ponadto, 'G' został zwolniony za kaucją dzięki SIAC. Przygotowano projekt poprawki do Ustawy, który umożliwi apelację od takich decyzji, co według ministra spraw wewnętrznych jest 'szaleństwem'!

26 Zobacz: *Ustawa o Anty-Terroryzmie, Przystępczości i Bezpieczeństwie (The Anti-Terrorism, Crime and Security Act) z 2001 r. (Utrzymanie w mocy Paragrafów od 21 do 23), Prawo do Kontynuacji 2003 (SI 2003 Nr 691) i 2004 (SI Nr 751).*

27 *Ajouaou and others v Secretary of State for the Home Department. Orzeczenie sądowe zostało podzielone na część „ogólną” (udostępnianą przez SIAC), zajmującą się licznymi kwestiami związanymi z interpretacją i stosowaniem Ustawy z 2001 r., oraz na indywidualne orzeczenia sądowe o charakterze poufnym z uwagi na fakt, iż zawierają poufne dane.*

28 Zobacz: *decyzja SIAC w sprawie „M” z 8 marca 2004 r., podtrzymana przez Sąd Apelacyjny w dn. 18 marca 2004 r. w Secretary of State for the Home Department v „M” [2004] EWCA Civ 324.*



### 3.4. KWESTIE WYNIKAJĄCE Z USTAWY Z 2001 R. (THE 2001 ACT)

Nie jest wcale zaskoczeniem, iż Ustawa z 2001 r. oraz Rozporządzenia w Sprawie Derogacji, zostały mocno skrytykowane, a ich wartość legislacyjna została zakwestionowana przez tych, których bezpośrednio dotyczą. Bardziej zaskakuje fakt, że najbardziej krytyczne stanowisko przyjęli przedstawiciele 'establishmentu' z SIAC (która jest organem pierwszej, a w niektórych kwestiach – jedynej, instancji),<sup>29</sup> przedstawiciele Privy Counsellor Review Committee (Tajna Rada Królewska), powołana w celu przeanalizowania Ustawy z 2001r.,<sup>30</sup> oraz osoby związane z UK Parliament's Joint Committee on Human Rights (Brytyjskiego Wspólnego Komitetu Parlamentarnego do spraw Praw Człowieka).<sup>31</sup> Dokument, w bardziej wprawdzie powściągliwy sposób, skrytykowany został również przez 'recenzenta' wyznaczonego zgodnie z paragrafem 28 Ustawy – Lorda Carlile of Berriew QC.<sup>32</sup> Należy również wspomnieć opinię pana Gil-Robles, Komisarza Rady Europy do Spraw Praw Człowieka, który przedstawił swoje zdanie na prośbę Joint Committee.<sup>33</sup> W lutym 2004 r., Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przedstawiło w Parlamencie 'Discussion Paper', nawołujący do zaangażowania się w debatę przed 31 sierp-

nia 2004 r.<sup>34</sup> 'Discussion Paper', o którym mowa, ostrym tonem odrzucił większość krytyki wobec IV Części dokumentu.

Wszechstronna analiza wszystkich kwestii, wiążących się z omawianym tematem, w sposób oczywisty nie jest możliwa. Moją pracę oparłem w znacznej części raczej na mało krytycznych oficjalnych źródłach niż na często bardzo krytycznych źródłach NGO i akademickich komentarzach. Mając na względzie fakt, że obecne forum poświęcone jest zależności pomiędzy prawem dot. cudzoziemców a prawem mającym na celu walkę z terroryzmem, można poruszyć liczne kwestie z pożytkiem dla całej debaty.<sup>35</sup>

**Zgodność z prawem derogacji Artykułu 15.** Po pierwsze, mamy do czynienia z nieustającą krytyką Części 4 Ustawy z 2001 r. i Rozporządzenia w Sprawie Derogacji pod kątem prawnym. SIAC stwierdziła, że dokumenty te miały charakter dyskryminacyjny i sprzeczny z zapisami Artykułu 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, z uwagi na fakt, iż nie traktują na równych zasadach wszystkich brytyjskich podejrzanych o międzynarodowy terroryzm. Artykuł 14, nie podlegał szczególnym derogacjom.

Sąd Apelacyjny odrzucił powyższe zarzuty, uzasadniając swoją decyzję tym, że można przeprowadzić rozróżnienie pomiędzy

29 Zobacz: Ustawa SIAC z 1997 r. (z poprawkami wprowadzonymi ustawą z 2001 r. i Ustawą Nationality, Immigration and Asylum z 2002 r. (1997 c. 68)) i SIAC (Procedura) Przepisami 2003 (SI 2003 Nr 1034)

30 Privy Counsellor Review Committee: Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001 Przegląd: Raport (HC 100) 12 grudnia 2003 r.) Londyn: the Stationery Office, 2003. Raport jest również znany jako „Raport Newtona”, na cześć Przewodniczącego Rady, Lorda Newtona z Braintree

31 zobacz: Drugi Raport Joint Committee (Sesja 2001-2002) (HL Paper 37/HC 372), Piąty Raport (Sesja 2001 – 2002) (HL Paper 51/HC 420), Piąty Raport (Sesja 2002- 2003) (HL Paper 59/HC 462) i Szósty Raport (Sesja 2003-004) (HL Paper 38/HC 381)

32 zobacz: Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001, Część IV, Paragraf 28, recenzja z lat 2002 i 2003

33 Opinia 1/2002 (6 lipca 2002 r.)

34 Secretary of State for the Home Department Counter-Terrorism Powers: Reconciling Security and Liberty in an Open Society – a Discussion Paper ( Cm 6147) London: The Stationery Office, 2004

35 Nie mam tu na myśli kwestii związanych z wrodzonym poczuciem sprawiedliwości czy prawem do obrony – uwzględniam prawo skorzystania z doradców prawnych i skorzystanie z pomocy „szczególnego obrońcy”. Oczywiście, nie oznacza to jednak, że te kwestie nie są istotne. (komentarz autora)



obywatelami Wielkiej Brytanii, których nie można wywalić z kraju, a obywatelami krajów trzecich, którzy z reguły mogą zostać wydalenieni (aczkolwiek, objęci są ochroną z Artykułu 3). Sprawa toczy się w chwili obecnej przed Izbą Lordów i możliwe, iż znajdzie swój finał w Europejskim Trybunale Praw Człowieka. Privy Counsellor Review Committee zaproponował stworzenie legislacji, która zajmować się będzie kwestią terroryzmu, bez względu na pochodzenie i narodowość podejrzanych sprawców, bez konieczności stosowania derogacji od Artykułu 15. Pomysł ten zyskał poparcie Joint Committee on Human Rights.

**Zakres Części 4 Ustawy.** Przepisy dotyczące certyfikacji i zatrzymania ograniczone są do obcokrajowców należących lub mających związku z 'międzynarodowymi ugrupowaniami terrorystycznymi'. Zapisy te są w sposób ścisły określone nie przez Ustawę, ale przez Rozporządzenie w Sprawie Derogacji, regulując kwestię stanów nadzwyczajnych związanych z zagrożeniem ze strony osób podejrzanych o międzynarodowy terroryzm, będący kontynuacją ataków mających miejsce 11 września 2001 r. Należy zwrócić uwagę na fakt, że nie ma tu żadnego odniesienia do Al-Kaidy, jednakże, minister spraw wewnętrznych wyjaśnił w kontekście podejmowanych procedur prawnych, iż przepisy dotyczące certyfikacji i zatrzymania stosują się jedynie do osób podejrzanych o międzynarodowy terroryzm, należących lub mających powiązania z Al-Kaidą. Taki brak jasności w Ustawie i Rozporządzeniu w Sprawie Derogacji jest istotnym niedociągnięciem.

**Niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu.** W odniesieniu do kwestii, czy zaistniała nadzwyczajna sytuacja zagrażająca życiu narodu, należy zauważyć, iż żadne inne Państwo będące członkiem Unii Europej-

skiej nie uznało za stosowne wprowadzenia w tym miejscu derogacji. SIAC utrzymuje, że Wielka Brytania jest głównym celem i każdy atak może spowodować zagrożenie życia narodu. Sąd Apelacyjny uznał, że SIAC ma prawo do wyciągnięcia takich wniosków i stwierdził, że (jeszcze przed atakiem terrorystycznym w Madrycie) żaden inny kraj europejski nie jest zagrożony w takim stopniu.

**Środki konieczne w przypadku zaistnienia sytuacji zagrażającej bezpieczeństwu.** Derogacja z tytułu artykułu 15, odnosi się do środków koniecznych w przypadku zaistnienia sytuacji zagrażającej bezpieczeństwu (oznacza to wojnę lub inne niebezpieczeństwo zagrażające życiu narodu). Sąd Apelacyjny uznał, iż minister spraw wewnętrznych miał prawo założyć, że działania zapobiegawcze były konieczne tylko w przypadku cudzoziemców podejrzanych o terroryzm, którzy nie mogli zostać deportowani. W takich okolicznościach, właściwym było zastosowanie prawa imigracyjnego aby zrealizować cel. W tym względzie 'szczególny szacunek' należy się ministrowi spraw wewnętrznych, który znajdując się w znacznie lepszej sytuacji niż sądy mógł ocenić zarówno sytuację, jak też działań koniecznych do jej rozwiązania. Chociaż, jest zapewne zrozumiałe, iż przyjęcie przez niego takiej właśnie postawy ma własne niebezpieczeństwa, kiedy to sami ministrowie a nie sądy podejmują kroki oceniające legalność własnych działań.

**Stosowanie prawa karnego.** Rząd Wielkiej Brytanii oświadczył, że ściganie terrorystów poprzez stosowanie zwykłego systemu prawa karnego jest rozwiązaniem lepszym niż proces certyfikacji. Jednakże pojawiły się trudności w przypadku ścigania przestępców z wykorzystaniem poufnych materiałów, gdyż w Wielkiej Brytanii nadal obowiązuje zakaz wykorzystywania w sądzie tajnie



przechwyconych informacji. Powyższy zakaz również obecnie jest nie do obejścia nawet w sytuacji kiedy wobec wielu zatrzymanych toczony jest postępowanie za wykroczenia związane z terroryzmem. The Privy Counsellor Review Committee, składający się z Członków Tajnej Rady Królewskiej, zaproponował sposoby wyeliminowania tych trudności definiując wykroczenia, które mogą być ścigane bez korzystania z poufnych materiałów, rezygnując z zakazu wykorzystywania w sądzie przechwyconych informacji, wprowadzając elementy dochodzenia do procesu sądowego, weryfikację stosowania zasad immunitetu interesu społecznego lub zwiększania możliwości 'plea – bargaining' (możliwości 'targowania się' o to, do czego oskarżony ma się przyznać). Wszystkie z powyższych propozycji wywołują dyskusje nt. różnorodnych kwestii, w tym również – praw człowieka.

**Swoboda przemieszczania się i możliwość deportacji.** Chociaż nie wynika to jasno z Ustawy, zatrzymany może bez przeszkód opuścić Wielką Brytanię – przy założeniu, że istnieje państwo, które chce lub może go przyjąć i w którym jego życie nie będzie zagrożone. Dwóch zatrzymanych skorzystało z tej możliwości. Rząd Wielkiej Brytanii sprawia wrażenie, iż zdecydował się przyjąć 'bierną postawę' wobec zasady non-refoulement i w przeciwieństwie do takich państw, jak np. Francja, nie przygotował się do udziału w dyskusji z rządami krajów, gdzie więźniowie mogą być deportowani, w celu zapewnienia ochrony praw zatrzymanego. The Review Committee zaproponował, by przyjęto bardziej aktywne stanowisko. Rząd natomiast powinien rozpocząć negocjowanie właściwych gwarancji dla praw uwięzionych z rządami krajów docelowych lub nawet, zawrzeć porozumienia

ramowe z kilkoma państwami, odgrywającymi ważną rolę w tej kwestii.

**Proporcjonalność i godność.** Długotrwałe (a w niektórych przypadkach nawet na czas nieokreślony) aresztowanie obcokrajowców podejrzanych o terroryzm, oczekujących na deportację, która albo nie jest możliwa, albo z jakichś względów nie można jej przeprowadzić, budzi poważne obawy, dotyczące kwestii proporcjonalności i godności. Aresztowani są obecnie przetrzymywani w więzieniu Belmarsh o zaostrożonym rygorze i pomimo, iż zaproponowano im inne miejsca lepiej odpowiadające ich szczególnej sytuacji, nie skorzystali z tej propozycji. Uwięzienie w tego typu placówce, może doprowadzić do zaburzeń natury psychicznej i psychologicznej. Jeden z zatrzymanych został ostatnio wypuszczony za kaucją, wpłaconą przez SIAC, z uwagi na stan zdrowia psychicznego. Mimo iż więzień, o którym mowa, zaopatrzony został w specjalny lokalizator, a także poddany został ścisłemu aresztowi domowemu, decyzja ta jest mocno krytykowana przez Ministra Spraw Wewnętrznych. The Review Committee zaznaczył, że znacznie mniejszą szkodę dla obywatelskich wolności jednostki przyniosłoby zastosowanie ograniczeń wolności poruszania się (np.: godzina policyjna, zakładanie lokalizatorów, codzienne zgłaszanie się na policję) z możliwością uwięzienia w przypadku, gdy zasady te nie są przestrzegane. Minister Spraw Wewnętrznych argumentuje, że każdy sposób sprawowania nadzoru nad zatrzymanymi, inny niż uwięzienie ich, oznacza ryzyko, na które nie można się zgodzić, oraz że uzasadnione przesłanki stanowią podłoże oskarżenia i aresztowań osób, o których mowa. W przypadku, gdy nie ma uzasadnionych powodów ku temu, SIAC musi wycofać oskarżenie. Taka sytuacja miała już miejsce w przypadku jednego aresztowanego.



## ■ IV. KRÓTKIE WNIOSKI

W kwestiach dotyczących obcokrajowców – terrorystów lub podejrzanych o terroryzm, państwo może zastosować prawo karne lub, przestrzegając problematycznej w takim przypadku zasady niedyskryminacji, zastosować prawo dot. obcokrajowców. To ostatnie umożliwia państwu usunięcie obcokrajowców – poprzez odmówienie im prawa do wjazdu na teren danego kraju lub poprzez deportację. Przez długi czas uzasadnione podejrzenie o współudział w działaniach terrorystycznych, pomimo braku dowodów koniecznych dla skazania podejrzanego, postrzegane było jako zasadne i umożliwiające deportację. Uznaje się, iż w procesie wydalenia, państwa mają kompetencję by pozbawić osobę wolności zgodnie z procedurą stosowaną przez prawo w przypadku 'uzasadnionego prawem aresztu lub zatrzymania osoby w celu zapobieżenia jej niezgodnego z prawem wjazdu na obszar kraju lub osoby, przeciwko której przedsięwzięte są kroki mające na celu deportację lub ekstradycję.' W zwykłych przypadkach zatrzymanie powinno być krótkotrwałe, w celu zapewnienia szybkiej deportacji cudzoziemca. Jeśli obcokrajowiec nie może zostać deportowany z uwagi na zasadę non-refoulement lub też z innych praktycznych powodów, zatrzymana osoba powinna zostać zwolniona.

W przypadku przestrzegania zasad właściwego wykorzystania alternatywnych możliwości pozbawiania wolności osoby, takich jak: areszt, zatrzymanie w więzieniu śledczym i skazania za wykroczenia wobec prawa – długotrwałe zatrzymanie obywatela kraju trzeciego, gdy nie istnieje możliwość deportacji, w zasadzie nie jest zgodne z podstawowym prawem do wolności. Internowanie bez procesu – bez względu na to, czy

mamy do czynienia z obywatelem danego kraju czy też kraju trzeciego – jest z zasady odrażające, a jego zasadność jest wątpliwa. Jednakże, w sytuacji, gdy uwięzienie jest konieczne, może mieć ono miejsce jedynie, gdy zaistnieją istotne ku temu warunki i powody i na okres nie dłuższy, niż to niezbędne, Państwo może skorzystać ze swojego prawa do uchylecia podstawowego prawa do wolności, przy przestrzeganiu restrykcji, którymi EKPC obwarowuje takowe odstępnie, lub też, in extremis, może zaskarżyć EKPC. Za takimi działaniami, kryje się, oczywiście, dwukierunkowy proces. Państwo, będąc sygnatariuszem ETPC i Traktatów UE (wraz z innymi istotnymi dokumentami o charakterze ogólnym i lokalnym) musi przestrzegać ograniczeń narzuconych przez system, do którego przystąpiło. Równocześnie instytucje – w tym każdy sąd – muszą uznać dążenie państwa do zapewnienia ochrony sobie i swoim obywatelom w czasach kryzysów i okazać pewną dozę zrozumienia dla Państw w procesie stosowania przez nie zasad przestrzegania praw podstawowych.

Pomiędzy Scyllą niepewności a Charybdą dopuszczenia się samowoli, 'otwarte społeczeństwo' ma trudności z obraniem właściwego kursu. Obawiam się, iż stanowisko Wielkiej Brytanii odchodzi od wyznaczonego kursu i, gdy pojawi się okazja do refleksji, być może wyłoni się system jeszcze lepiej chroniący prawa człowieka. ■