



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 71 (411) • 1 grudnia 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

„Wojna z terroryzmem” a prawa człowieka. Wnioski dla Polski

Agnieszka Bieńczyk-Missala

Ogłoszona po 11 września 2001 r. przez prezydenta USA George’a W. Busha „wojna z terroryzmem” przyniosła nowe dylematy w sferze bezpieczeństwa i praw człowieka. Wiele państw zaostrzyło politykę imigracyjną, a niekiedy ograniczyło prawa osobiste swoich obywateli i cudzoziemców. Szczególne środki podjęły Stany Zjednoczone, które były celem ataków terrorystycznych. Polska, angażując się w zwalczanie terroryzmu w bliskiej współpracy z USA, zobowiązana jest do przestrzegania norm właściwych dla sfery praw człowieka.

Zaostrzenie polityki imigracyjnej. Kierując się przekonaniem, że słaba kontrola imigracji ułatwia przenikanie osób mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa, Stany Zjednoczone i niektóre państwa europejskie zaostrzyły politykę imigracyjną i azylową. Administracja prezydenta G.W. Busha wprowadziła nowe środki ułatwiające identyfikację, zatrzymywanie oraz deportację osób podejrzewanych o związki z terroryzmem. Wśród państw UE najbardziej restrykcyjne rozwiązania wprowadziły w ostatnich latach Dania, Włochy i Wielka Brytania. Z kolei Unia Europejska w ramach swej nowej polityki imigracyjnej poprawiła kontrolę granic zewnętrznych i wdrożyła skuteczniejsze procedury wydalenia nielegalnych imigrantów (m.in. Program haski z 5 listopada 2004 r.). Ponadto, opracowywane są nowe formy współpracy w zakresie przekazywania danych osobowych zarówno państwom Wspólnoty, jak i krajom trzecim, zwłaszcza Stanom Zjednoczonym.

Ograniczenia praw osobistych. Największych zmian w sferze praw i wolności osobistych dokonały Stany Zjednoczone. Wiele kontrowersji wywołują w szczególności metody postępowania z osobami podejrzanymi o popełnienie przestępstw terrorystycznych, czy też związki z terroryzmem.

Decyzję o powołaniu specjalnych trybunałów sądzących osoby niebędące obywatelami amerykańskimi, a oskarżane o związki z terroryzmem, prezydent Bush podjął po raz pierwszy 13 listopada 2001 r. W związku z orzeczeniem amerykańskiego Sądu Najwyższego z 29 czerwca 2006 r. (sprawa *Hamdan v. Rumsfeld*) o niezgodności ich ustanowienia z prawem wewnętrznym USA i konwencjami genewskimi z 1949 r. podjęto prace nad stworzeniem ustawy, która sankcjonowałaby ich funkcjonowanie.

Nowa ustawa o trybunałach wojskowych (*Military Commissions Act*) została podpisana przez prezydenta Busha 17 października 2006 r. Zawiera ona szeroką definicję tzw. bezprawnego kombatanta (osoby nielegalnie biorącej udział w działaniach zbrojnych). Kategoria ta nie istnieje w międzynarodowym prawie humanitarnym, tak więc amerykańska ustawa ogranicza zakres podmiotowy gwarantowanej przez nie ochrony. O przyznaniu takiego statusu mogą decydować trybunały ustanawiane przez prezydenta lub sekretarza obrony. Ustawa pozbawia amerykańskie sądy możliwości rozpatrywania pozwów złożonych przez osoby uznane za bezprawnych kombatantów, dotyczących prawomocności zatrzymania oraz warunków, w których są przetrzymywane. Ponieważ nowe prawo działa wstecz, sądy będą mogły oddalić około dwustu apelacji złożonych przez więźniów z Guantanamo. Nowe przepisy utrudniają oskarżonym dostęp do adwokatów oraz ograniczają możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym uznanym za tajny. Ponadto dopuszczają wykorzystywanie dowodów uzyskanych w wyniku stosowania środków przymusu fizycznego.

Ustawa odebrała sądom amerykańskim możliwość powoływania się na prawo międzynarodowe bądź obce przy podejmowaniu decyzji w zakresie zbrodni wojennych. Prezydentowi przyznała władzę interpretowania i decydowania o zastosowaniu konwencji genewskich z 1949 r. Nie można powoływać się na konwencje genewskie i protokoły dodatkowe jako na źródło swoich praw w jakimkolwiek postępowaniu przed amerykańskim wymiarem sprawiedliwości.

Stosowanie tortur. Za najpoważniejsze naruszenie prawa międzynarodowego należałoby uznać stosowanie tortur przez amerykańskich funkcjonariuszy. Doniesienia o tego rodzaju praktykach dotyczyły m.in. więzienia w Guantanamo, bazy wojskowej w Bagram w Afganistanie oraz więzienia w Abu Ghraib w Iraku¹. Praktykowano również przekazywanie więźniów (także przez niektóre państwa europejskie, np. Wielką Brytanię i Szwecję) do państw stosujących tortury m.in. Jordani, Egiptu, Maroka i Syrii. Transfer więźniów do tego typu państw, nawet przy udzieleniu gwarancji ich humanitarnego traktowania przez państwo przyjmujące, pozostaje naruszeniem międzynarodowych standardów.

Stosowanie tortur zabronione jest zarówno w czasie pokoju, jak i podczas wojny². Stany Zjednoczone i państwa członkowskie UE pozostają stroną przyjętej przez ONZ Konwencji w sprawie zakazu tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania z 10 grudnia 1984 r. Tymczasem we wspomnianej ustawie amerykańskiej wykluczono z listy zbrodni wojennych poniżające traktowanie oraz znacząco zawężono zakres okrutnego i niehumanitarnego traktowania.

Tajne więzienia. W listopadzie 2005 r. organizacja pozarządowa Human Rights Watch poinformowała o możliwości istnienia w Europie tajnych więzień CIA, w których przetrzymywano i przesłuchiowano podejrzanych o przynależność do Al-Ka'idy. Nie przedstawiając żadnych dowodów, organizacja wskazała Polskę i Rumunię. Władze obu państw zdecydowanie zaprzeczyły tym doniesieniom. Prezydent Bush 6 września 2006 r. potwierdził istnienie tajnych więzień CIA za granicą, jednak nie wskazał żadnych państw.

Dochodzenia w tej sprawie rozpoczęły Komisja Europejska i Parlament Europejski, grożąc, że potwierdzenie doniesień może doprowadzić do pozbawienia prawa do głosowania w Radzie UE. Istnienia tajnych więzień CIA w Europie dotychczas nie udowodniono. W częściowym raporcie komisji ds. tajnych więzień Parlamentu Europejskiego z 6 lipca 2006 r. stwierdzono jednak, że CIA na terytorium państw członkowskich Unii zatrzymywała, uprowadzała i przetrzymywała osoby podejrzane o terroryzm. Polska była ostatnim krajem, w którym komisja PE przeprowadzała dochodzenie (7–9 listopada 2006 r.). Członkowie komisji spotkali się z podsekretarzem stanu w Kancelarii Premiera, dziennikarzami oraz pracownikami lotnisk. Komisja zarzuciła Polsce brak współpracy. Skrytykowała również brak niezależnego wewnętrznego śledztwa w tej sprawie. Projekt raportu końcowego PE z 28 listopada 2006 r. nie przedstawia dowodów na przetrzymywanie w Polsce przez CIA podejrzanych o terroryzm, zawiera jedynie stwierdzenie, iż tajne więzienia mogły w Polsce istnieć.

Istnienia tajnych więzień CIA nie potwierdziły również dochodzenia Rady Europy. W raporcie Zgromadzenia Parlamentarnego RE z 7 czerwca 2006 r. jest mowa jedynie o poważnych przesłankach potwierdzających powyższe przypuszczenia. Sugerowano udział 14 członków Rady Europy, w tym Polski, w transferach zatrzymanych organizowanych przez CIA. Rząd Polski uznał te oskarżenia za bezpodstawne. Okazało się przy tym, że żadne z państw członkowskich Rady Europy nie ma właściwych środków prawnych i administracyjnych, aby chronić jednostki przed naruszaniem praw człowieka przez zagraniczne służby specjalne na ich terytorium. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy przyjęło 27 czerwca 2006 r. rezolucję, w której wezwało do uregulowania tych kwestii, a także do uwzględniania tzw. klauzul praw człowieka w porozumieniach o bazach wojskowych zawieranych ze Stanami Zjednoczonymi.

Wnioski dla Polski. Polska współpracuje ze Stanami Zjednoczonymi w zwalczaniu terroryzmu. Władze amerykańskie przyznawały, że środki stosowane w „wojnie z terroryzmem” nierzadko naruszały prawo międzynarodowe, które precyzyjnie określa możliwy stopień ograniczeń praw człowieka w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

W kontekście współpracy ze Stanami Zjednoczonymi w Afganistanie i Iraku należy zwrócić uwagę, iż zobowiązania, które Polska przyjęła w ramach ONZ i Rady Europy nie zezwalają na przekazywanie więźniów do państw stosujących różnego rodzaju formy tortur czy też wykonujących karę śmierci. Zgodnie ze wskazówkami zawartymi we wspomnianej rezolucji Rady Europy, w razie negocjowania umowy ze Stanami Zjednoczonymi na temat umiejscowienia w Polsce tarczy antyrakietowej, należy rozważyć zawarcie w niej klauzuli odnoszącej się do przestrzegania praw człowieka.

¹ Zob. J. Foks, *Status prawny członków Al-Qaidy oraz talibów osadzonych w Guantanamo*, „Biuletyn” (PISM), nr 66 - 2002.

² Zob. R. Tarnogórski, *Zakaz stosowania tortur a „wojna z terroryzmem”*, „Biuletyn” (PISM), nr 7 (111) z 5 lutego 2003 r.