

# NIEPOKOJĄCO NIEPROPORCJONALNE

## CORAZ SZERSZY ZAKRES BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO W EUROPIE STRESZCZENIE RAPORTU

Setki osób zostało zabitych lub rannych w fali brutalnych ataków w państwach Unii Europejskiej (UE) od stycznia 2015 r. do grudnia 2016 r. Niektórzy zostali zastrzeleni przez uzbrojonych mężczyzn, inni wysadzeni w ataku bombowym lub umyślnie przejechani przez ciężarówkę, gdy spacerowali po ulicach. Te bezduszne zbrodnie nie były wymierzone wyłącznie w poszczególnych ludzi - to były ataki przeciwko całemu społeczeństwu, przeciwko temu jak ludzie żyją i co myślą. Konieczność ochrony przed tak okrutnymi zbrodniami jest oczywista i niecierpiąca zwłoki. Ochrona prawa do życia, umożliwienie ludziom wolnego życia, swobodnego przemieszczania się i swobodnego myślenia to podstawowe cele dla każdego rządu. Jednak nie są to cele, które można realizować za wszelką cenę, a nade wszystko, które należy realizować, łamiąc dokładnie te same prawa, których ochrony rządy się podjęły.

Jednak w ostatnich dwóch latach obserwujemy istotną zmianę paradygmatu w Europie: od poglądu, że zadaniem państw jest zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom, aby mogli korzystać z przysługujących im praw, do poglądu, że państwa muszą ograniczać prawa obywateli, celem zapewnienia im bezpieczeństwa. W rezultacie w przewrotny sposób zmieniły się granice pomiędzy uprawnieniami państwa a prawami jednostek.

Odpowiedzią poszczególnych państw UE i organizacji regionalnych na ataki, było zaproponowanie, przyjęcie i wdrożenie szeregu środków mających na celu walkę z terroryzmem, które podważyły zasady państwa prawa, wzmocniły władzę wykonawczą, pozbawiły kontroli władzy sądowniczej, ograniczyły wolność wyrażania opinii i naraziły obywateli na inwigilację ze strony państwa. Cegietka za cegietką zostaje rozmontowywana, tak starannie wznoszona po drugiej wojnie światowej, konstrukcja ochrony praw człowieka.

Celem niniejszego raportu jest zarysowanie widzianego z lotu ptaka krajobrazu bezpieczeństwa narodowego w Europie. Pokazuje on jak szeroki zasięg i natężenie ma proces „zwiększania bezpieczeństwa” Europy od 2014 r. Raport opisuje świat, w którym strach, wyobcowanie i uprzedzenia stale podkopują fundamenty UE, takie jak sprawiedliwość, równość i niedyskryminacja.

### Raport koncentruje się na ośmiu tematach:

- stany wyjątkowe/ustawy o stanie wyjątkowym
- zasada legalności
- prawo do prywatności/inwigilacja
- wolność słowa
- prawo do wolności osobistej
- swoboda przemieszczania się
- pozbawianie obywatelstwa
- zasada *non-refoulement* (zakaz powrotu osób do miejsc, gdzie istnieje realne zagrożenie stosowania wobec nich tortur lub innych form złego traktowania).

Przykłady ilustrujące naruszenia praw człowieka lub inne niepokojące zjawiska, które opisuje raport pochodzą z 14 państw członkowskich UE oraz z inicjatyw zwalczających terroryzm przyjętych w ramach ONZ, Rady Europy oraz UE.

Państwa przedstawione w poszczególnych rozdziałach raportu to Austria, Belgia, Bułgaria, Dania, Francja, Niemcy, Węgry, Irlandia, Luksemburg, Holandia, Polska, Słowacja, Hiszpania i Zjednoczone Królestwo (ZK).

Rezolucja nr 2178 Rady Bezpieczeństwa ONZ, która w niezwykle szybkim tempie została przyjęta we wrześniu 2014 r. nakłada na wszystkie państwa obowiązek przyjęcia ustawodawstwa mającego na celu zwalczanie zagrożenia ze strony „zagranicznych bojowników terrorystycznych”. Od tamtego czasu, w większości państw europejskich zaproponowano lub wdrożono wiele środków antyterrorystycznych. Jednak zamiast wzmacniać europejski system praw człowieka, środki te stopniowo ów system demontują, stanowiąc zagrożenie dla z trudem wywalczonych praw.

#### **Najważniejsze wspólne elementy inicjatyw mających na celu walkę z terroryzmem obejmują:**

- przyspieszone procesy legislacyjne zmierzające do przyjęcia ustaw w trybie pilnym, w ramach których konsultacje z parlamentami, ekspertami i społeczeństwem obywatelskim są ograniczone albo nie ma ich wcale;
- wycofanie się z zobowiązań w obszarze praw człowieka w zakresie prawa lub praktyki, mające szkodliwy wpływ na życie ludzi;
- koncentracja władzy w rękach władzy wykonawczej, jej organów, aparatu wywiadowczego i organów bezpieczeństwa, z jednoczesnym ograniczeniem lub wyłączeniem autoryzacji przez władzę sądowniczą środków antyterrorystycznych lub skutecznego sądowego nadzoru nad ich stosowaniem;
- brak niezależnych lub nieskuteczne mechanizmy nadzoru służące monitorowaniu wdrażania środków i operacji antyterrorystycznych, badaniu nadużyć i pociąganiu do odpowiedzialności osób odpowiedzialnych za naruszenia praw człowieka;
- nieprecyzyjne i zbyt szerokie ustawowe definicje „terroryzmu” naruszające zasadę legalizmu i prowadzące do licznych nadużyć;
- obniżenie standardów ciężaru dowodu, z tradycyjnego wymogu prawa karnego istnienia „uzasadnionego podejrzenia” do zwykłego „podejrzenia” lub w niektórych państwach zupełny brak formalnego wymogu istnienia podejrzenia;
- luźny albo brak związku pomiędzy tzw. czynnościami przygotowawczymi i niektórymi stadialnymi bądź zjawiskowymi formami przestępstwa a rzeczywistym przestępstwem;
- korzystanie ze środków administracyjnych celem ograniczania swobody przemieszczania się i zgromadzeń zamiast ze środków karnych, które oferują ludziom lepsze zabezpieczenia przed nadużyciami;
- penalizacja niektórych form wyrażania opinii, którym daleko do nawoływania do przemocy, zagrażająca legalnym protestom, wolności wypowiedzi i ekspresji artystycznej;
- mniej możliwości zaskarżania środków i operacji antyterrorystycznych, w szczególności z uwagi na wykorzystywanie przez państwa niejawnych dowodów, nieujawnianych osobom, których środki te dotyczą ani ich adwokatów;
- powoływanie się przez państwa na względy bezpieczeństwa narodowego i „zagrożenie terroryzmem” w celu arbitralnego występowania przeciwko migrantom i uchodźcom, obrońcom praw człowieka, aktywistom, przeciwnikom politycznym, dziennikarzom, grupom mniejszości oraz osobom korzystającym z przysługujących im wolności słowa, zgromadzeń i stowarzyszenia się; oraz
- brak zainteresowania dla potrzeb i ochrony pewnych szczególnych grup, w tym kobiet i dzieci.

Ostatnia fala przyjętych środków antyterrorystycznych narusza także jedną z fundamentalnych zasad UE tj. zasadę niedyskryminacji. Często środki te okazywały się dyskryminujące formalnie i praktycznie oraz miały nieproporcjonalny i nad wyraz negatywny wpływ zwłaszcza na muzułmanów, cudzoziemców lub na osoby postrzegane jako muzułmanie lub cudzoziemcy.

Mężczyźni, kobiety i dzieci są słownie i fizycznie znieważani. Pasażerów usuwa się z pokładu samolotów, ponieważ „wyglądają jak terroryści”. Kobiętom na plażach we Francji zakazano noszenia kostiumu kąpielowego zakrywającego całe ciało. Dzieci uchodźcy w Grecji zostały zatrzymane za zabawę plastikowymi pistoletami. W każdym rozdziale tego raportu jest mowa o przejawach dyskryminacji, z zaznaczeniem, że niektóre formy dyskryminujących działań ze strony państwa i jego funkcjonariuszy są coraz powszechniej „akceptowane” z uwagi na bezpieczeństwo narodowe. Jednak nie można ich akceptować.

Jednym z najbardziej niepokojących zjawisk w państwach UE jest dążenie państw, aby w odpowiedzi na terroryzm albo na zagrożenie aktami przemocy łatwiej było powoływać się na i ogłaszać „stan wyjątkowy”. W wielu państwach środki nadzwyczajne, które miały mieć charakter tymczasowy, zdomowały się w zwykłym prawie karnym. Uprawnienia, które miały mieć charakter wyjątkowy okazują się coraz bardziej stałymi elementami prawa krajowego.

Biorąc pod uwagę rozgorączkowany stan polityki europejskiej, wyborcy powinni bardzo uważać na to, jaki zakres uprawnień i kontroli nad swoim życiem gotowi są przekazać rządowi. Wzrost popularności skrajnie prawicowych partii nacjonalistycznych, nastoje przeciwne uchodźcom, postępowanie się stereotypami i dyskryminowanie muzułmanów i społeczności muzułmańskich, brak tolerancji wobec wypowiedzi i innych form ekspresji wywołują ryzyko, że te uprawnienia o charakterze nadzwyczajnym będą wykorzystywane przeciwko niektórym osobom z powodów, które nie mają nic wspólnego z rzeczywistym zagrożeniem dla bezpieczeństwa narodowego ani nie dotyczą działań terrorystycznych. To się już dzieje w Europie.

Próg, od którego uruchamiane jest stosowanie i przedłużanie środków nadzwyczajnych został obniżony i istnieje ryzyko, że w najbliższych latach będzie dalej obniżany. Chociaż zgodnie z międzynarodowymi prawami człowieka środki nadzwyczajne powinny być stosowane tylko w nadzwyczajnych okolicznościach, tj. „w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu”, to zaczyna przeważać niepokojące przekonanie, że Europa nieustannie znajduje się w stanie takiego niebezpieczeństwa.

Istnieje dużo państw w Europie, zwłaszcza tych, które mają niewielkie doświadczenia z terroryzmem, w których bezkompromisowe rządy, bez względu na opcję polityczną, w odpowiedzi na pierwsze poważne ataki terrorystyczne będą skłaniały się do wprowadzenia stanu wyjątkowego, posiadając ku temu coraz większe uprawnienia. Rządy te będą dysponowały szerokimi uprawnieniami, z których najprawdopodobniej będą korzystać nie ograniczając się do osób zamieszanych w działania terrorystyczne. Miało to już miejsce we Francji, gdzie przedłużenie uprawnień przez partię polityczną głównego nurtu na czas zdecydowanie przekraczający okres niepewności wywołany atakami w Paryżu, znacząco przyczyniło się do oswojenia przekonania, że ogólne zagrożenie atakami terrorystycznymi zagraża samemu życiu narodu.

Jednakże w ostatecznym rozrachunku, zagrożenie dla życia narodu - dla spójności społecznej, funkcjonowania instytucji demokratycznych, poszanowania praw człowieka i rządów prawa nie pochodzi z odosobnionych aktów przemocy ze strony radykalnych grup przestępczych, bez względu na to jak bardzo może im zależeć na zniszczeniu tych instytucji i podważeniu zasad demokratycznych, lecz zagrożenie to pochodzi ze strony rządów i społeczeństw gotowych na to, by porzucić swoje własne wartości w starciu z tymi grupami.

Amnesty International wzywa wszystkie państwa, w tym państwa członkowskie UE, do odnowienia swoich deklaracji w obszarze prawa i praktyki dotyczących realizacji zobowiązań z zakresu międzynarodowych praw człowieka w kontekście walki z terroryzmem. Stale postępująca regresja dotycząca wielu aspektów ochrony praw w UE musi się zakończyć.

*Cały raport “Dangerously Disproportionate: The ever-expanding national security state in Europe” (Index: EUR 01/5342/2017), jest dostępny w j. angielskim i francuskim na stronie [www.amnesty.org/en/documents/eur01/5342/2017/en/](http://www.amnesty.org/en/documents/eur01/5342/2017/en/).*