



Warszawa, 12-06-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.022.4.2023.AM

Pan Aleksander Pociąg

Senator RP

**Przewodniczący Komisji Praw
Człowieka, Praworządności i Petycji**

Senatu RP

via ePUAP i poczta elektroniczna

Wielce Szanowny Panie Przewodniczący, Szanowny Panie Senatorze,

w związku z przekazaniem na ręce Pana Marszałka Senatu RP uchwalonej przez Sejm w dniu 26 maja 2023 r. ustawy o zmianie ustawy o ochronie żeglugi i portów morskich oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 994) pragnę zwrócić uwagę na niezwykle istotne wątpliwości co do zgodności tego aktu normatywnego z Konstytucją oraz wiążącymi RP umowami międzynarodowymi gwarantującymi prawa i wolności jednostki. Omówione poniżej zastrzeżenia dotyczą w szczególności poważnych zagrożeń w zakresie powszechnie uznawanych standardów ochrony praw człowieka, jakie może przynieść wejście w życie uchwalonych postanowień.

Pragnę przy tym nadmienić, że uwagi o charakterze konstytucyjnym były podnoszone w toku rządowego postępowania legislacyjnego przez Rządowe Centrum Legislacyjne, jednak – jak się wydaje – nie zostały dostatecznie przeanalizowane zarówno na tym etapie, jak i w czasie prac w Sejmie.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu omawianej ustawy uchwalone regulacje mają:

- 1) zapewnić możliwość skutecznego oddziaływania na zagrożenia terrorystyczne z morza i powietrza, których nie można zneutralizować środkami pozostającymi w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz możliwość korzystania ze zdolności Sił Zbrojnych RP do przeciwdziałania współczesnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa, które wymykają się ustalonym schematom i uniemożliwiają podejmowanie działania w ramach istniejącego porządku prawnego,
- 2) zmierzają do uregulowania sytuacji, w których Sił Zbrojnych RP mogą prowadzić w czasie pokoju działania mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa państwa,
- 3) mają zapewnić możliwość skutecznego oddziaływania Sił Zbrojnych RP na zagrożenia związane z atakami na terminal regazyfikacyjny skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz szeroko pojętą infrastrukturę energetyczną znajdującą się na morzu i związaną z nimi infrastrukturę.

Regulacje te sprowadzają się m.in. do umożliwienia zneutralizowania (zestrzelenia, zatopienia) statku lub obiektu pływającego użytego jako środek ataku o charakterze terrorystycznym (art. 1 pkt 2 ustawy), które – jak precyzuje ustawa – jest środkiem ostatecznym i następuje w sposób: 1) minimalizujący spowodowanie zagrożenia życia lub zdrowia osób postronnych; 2) wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę osobom, przeciwko którym środki zostały użyte; 3) ograniczający zniszczenie statku lub obiektu pływającego użytego jako środek ataku o charakterze terrorystycznym, innych statków, obiektów portowych i portów oraz związanej z nimi infrastruktury. Niemniej ograniczeń tych nie stosuje się m.in. jeżeli jest to niezbędne do przeciwdziałania bezpośredniemu, bezprawnemu, gwałtownemu zamachowi na życie lub zdrowie człowieka lub do uwolnienia zakładnika, lub w przypadku uzasadnionego podejrzenia o: a) obecności na statku lub obiekcie pływającym urządzenia wybuchowego, b) zamiarze niezwłocznego i nieuchronnego wykorzystania statku lub obiektu pływającego jako środka ataku o charakterze terrorystycznym.

Natomiast w przypadku niezastosowania się przez obcy cywilny statek powietrzny o kategorii „Potwierdzony RENEGADE” do przewidzianych w ustawie środków zaradczych (art. 2 pkt 4 ustawy), Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych może podjąć decyzję o zniszczeniu obcego cywilnego statku powietrznego, jeżeli są spełnione łącznie następujące przesłanki: 1) z okoliczności zdarzenia wynika, że obcy cywilny statek powietrzny zostanie wykorzystany jako środek ataku o charakterze terrorystycznym; 2) atakowi temu nie można zapobiec za pomocą innych dostępnych środków; 3) obcy cywilny statek powietrzny nie posiada żadnych osób na pokładzie lub

na jego pokładzie znajdują się wyłącznie osoby zamierzające użyć tego statku jako środka ataku o charakterze terrorystycznym.

Biorąc pod uwagę charakter i kształt ww. regulacji pragnę zwrócić uwagę Pana Przewodniczącego na następujące kwestie, które powinny być wzięte pod uwagę podczas analizowania dopuszczalności wprowadzenia takich unormowań do polskiego systemu prawnego. Podzielałam przy tym konstatację wyrażoną w opinii Rządowego Centrum Legislacji z dnia 12 sierpnia 2022 r. (<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359555/katalog/12877933#12877933>), zgodnie z którą omawiane przepisy *de facto* wprowadzają procedurę legitymującą pozbawienie niewinnego człowieka życia w celu odparcia zagrożenia zamachem terrorystycznym.

Po pierwsze, odnośnie do możliwości zestrzelenia samolotu pasażerskiego w sytuacji niebezpieczeństwa użycia go do działań sprzecznych z prawem oraz zagrożenia bezpieczeństwa państwa wypowiadał się już Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt K 44/07). Oceniana wówczas regulacja przewidywała możliwość zniszczenia pasażerskiego statku powietrznego, w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz uznania, przez organ dowodzenia obroną powietrzną, iż statek ten został użyty do działań sprzecznych z prawem, w szczególności do dokonania ataku terrorystycznego. Trybunał Konstytucyjny orzekając o niezgodności ww. regulacji z Konstytucją jednoznacznie przyznał priorytet wartościom, którymi są życie i godność człowieka. Podkreślił, że wartości te stanowią fundament europejskiej cywilizacji i wyznaczają treść znaczeniową centralnego w naszej kulturze (także prawnej) pojęcia humanizmu. Są one niezbywalne w tym sensie, że nie dopuszczają „zawieszenia” lub „zniesienia” w konkretnym kontekście sytuacyjnym. Humanizm nie jest postawą, którą w charakterze swoistego decorum kulturywuje się wyłącznie w czasach pokoju i dobrobytu, ale wartością, której szczególnym probierzem są właśnie sytuacje kryzysowe, niekiedy skrajnie trudne. Z punktu widzenia najbardziej rudymenarnych założeń naszego systemu prawnego koncepcja odmienna byłaby nie do przyjęcia. Trybunał wyraził przekonanie, że podobnie jak możliwa okazuje się walka z przestępczością zorganizowaną, czy nawet prowadzenie regularnej wojny bez konieczności generalnej negacji lub „zawieszenia” podstawowych praw i wolności obywatelskich, możliwa jest także walka z terroryzmem bez tak daleko idącej ingerencji w podstawowe prawo postronnych osób – prawo do życia.

Po drugie, również w świetle wiążącej RP Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej

następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), prawo każdego człowieka do życia jest chronione przez ustawę i nikt nie może być umyślnie go pozbawiony. Artykuł 2 ust. 2 konwencji dopuszcza pozbawienie życia innej osoby w trzech tylko sytuacjach, jeżeli następuje ono w wyniku bezwzględnie koniecznego użycia siły: w obronie jakiegokolwiek osoby przed bezprawną przemocą; w celu wykonania zgodnego z prawem zatrzymania lub uniemożliwienia ucieczki osobie pozbawionej wolności zgodnie z prawem; w działaniach podjętych zgodnie z prawem w celu stłumienia zamieszek lub powstania. Co ważne, wymienione wyżej wyjątki wskazują, że art. 2 konwencji rozciąga się na umyślne zabijanie, jednak nie dotyczy go wyłącznie. Europejski Trybunał Praw Człowieka w jednym ze swoich orzeczeń podkreślił, że tekst art. 2 odczytany w całości pokazuje, że ust. 2 nie definiuje przede wszystkim przypadków, w których wolno celowo zabić człowieka, ale opisuje sytuacje, w których wolno użyć siły, co może skutkować niezamierzonym pozbawieniem życia. Użycie siły musi być jednak absolutnie konieczne do osiągnięcia jednego z celów określonych w ust. 2 art. 2 konwencji. Europejski Trybunał Praw Człowieka zwrócił uwagę, że użycie terminu „absolutnie konieczne” wskazuje, iż należy zastosować surowsze i bardziej przekonujące kryterium konieczności niż normalnie stosowane przy ustalaniu, czy działanie państwa jest konieczne w społeczeństwie demokratycznym. W szczególności zastosowana siła musi być ściśle proporcjonalna do osiągnięcia celów określonych w art. 2 konwencji (Sprawa Giuliani i Gaggio p. Włochom, Skarga nr 23458/02, wyrok, Strasbourg, 24 marca 2011 r.).

W konsekwencji art. 2 Konwencji zobowiązuje państwo nie tylko do powstrzymania się od celowego i niezgodnego z prawem pozbawienia życia, ale także do podjęcia odpowiednich kroków w celu ochrony życia osób podlegających jego jurysdykcji. Ogólnie rzecz biorąc, ten pozytywny obowiązek ma dwa aspekty: obowiązek zapewnienia ram regulacyjnych oraz obowiązek podjęcia środków zapobiegawczych (Sprawa Centrum Zasobów Prawnych w imieniu Valentin Campeanu p. Rumunii, skarga nr 47848/08, wyrok, Strasbourg, 17 lipca 2014 r.). Jeśli chodzi o możliwość zestrzelenia samolotu pasażerskiego w sytuacji, gdy dochodzi do niebezpieczeństwa, że zostanie on użyty do działań sprzecznych z prawem, w szczególności jako środek ataku terrorystycznego – obowiązkiem państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, również tych znajdujących się na pokładzie samolotu. Trybunał w jednym ze swoich orzeczeń wskazał bowiem, że artykuł ten nakłada także w pewnych ściśle określonych okolicznościach na państwo pozytywny obowiązek podjęcia zapobiegawczych środków w celu ochrony osoby, której życie jest

zagrożone przestępstwem innej osoby (Sprawa Osman p. Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 87/1997/871/1083, wyrok, Strasbourg, 28 października 1998 r.). A zatem Trybunał nie ogranicza pozytywnego obowiązku państwa jedynie do podjęcia środków zapobiegawczych w celu ochrony osoby, której życie zagrożone jest w wyniku działań państwa – ale także, gdy życie osoby zagrożone jest działaniem osoby trzeciej.

Wyrażam przekonanie, że w demokratycznym państwie prawa ewentualne wprowadzenie regulacji dopuszczających celowe spowodowanie śmierci niewinnych osób dla ochrony dobra wspólnego, bezpieczeństwa państwa, czy nawet życia innych osób wymaga niezwykle głębokiej refleksji (także w kontekście organu „decyzyjnego”). Z tych względów zwracam się z uprzejmą prośbą do Państwa Senatorów o szczególnie wnikliwe pochylenie się nad ustawą o zmianie ustawy o ochronie żeglugi i portów morskich oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 994).

Wobec nadchodzącego terminu rozpatrzenia ustawy na posiedzeniu senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w dniu 13 czerwca 2023 r. pozwalam sobie jedynie zasygnalizować ww. problemy konstytucyjne. Uważam jednak, że analiza omawianych regulacji wymaga zbadania zarówno istniejących, podobnych regulacji w innych państwach UE, jak i praktyki ich funkcjonowania.

Łączę wyrazy szacunku,

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/