



Piotr Krzysztof Marszałek

Uniwersytet Wrocławski

Normy prawne regulujące działania antyterrorystyczne

Wprowadzenie

Jeszcze nie tak dawno wydawało się, że dla zapewnienia każdej jednostce poczucia bezpieczeństwa wystarczające są gwarancje sfery militarnej. Dziś już dla nikogo nie jest zaskoczeniem, że wpływ na poczucie bezpieczeństwa mają różnorodne czynniki o charakterze politycznym, społecznym i gospodarczym. Wszystkie one kształtowane są przez prawo, które stanowi narzędzie umożliwiające realizację zadań ze sfery bezpieczeństwa. System bezpieczeństwa państwa, także w wymiarze działań antyterrorystycznych, nie opiera się na jednym akcie normatywnym. Obudowany jest ze społeczeństwem różnych regulacji o zróżnicowanym charakterze i miejscu w hierarchii źródeł prawa, zawierającym normy prawa ustrojowego, materialnego i proceduralnego. Przy czym należy zauważyć, że samo istnienie odpowiednich norm i instytucji prawnych nie daje pewności. Konieczne jest również istnienie publicznych i niepublicznych podmiotów, które z istniejących instrumentów będą potrafiły korzystać we właściwy sposób.

Kwestia ta stała się aktualna podczas dyskusji nad rządowym projektem regulacji mających przeciwdziałać zdarzeniom terrorystycznym. Rząd stanął bowiem na stanowisku, że odpowiednie organy państwa i służby nie dysponują wystarczającym orężem, aby chronić społeczeństwo przed zagrożeniem terrorystycznym. Znalazło to wyraz w stwierdzeniu, że „obecnie obowiązujące przepisy w tym zakresie mają charakter rozproszony i nie gwarantują adekwatnych instrumentów prawno-organizacyjnych względem narastających zagrożeń”¹.

¹ Rządowy projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Uzasadnienie, druk sejmowy nr 516 z dnia 16 maja 2016 r., s. 2.

Natomiast krytycy proponowanych wówczas rozwiązań argumentowali, że obowiązujące w Polsce w sferze bezpieczeństwa ustawodawstwo zawiera mechanizmy pozwalające skutecznie wypełnić to zadanie. W opinii Piotra Niemczyka, eksperta w sprawach bezpieczeństwa, „trudno oprzeć się wrażeniu, że wprowadzenie w pośpiechu specjalnej ustawy służy nie tyle poprawie bezpieczeństwa Polaków, ile propagandowym celom i argumentom w rodzaju »rząd dba o wasz spokojny sen«”. Jak podkreśla dalej Niemczyk, od 2009 r. w Polsce działa Centrum Antyterrorystyczne (CAT), które koordynuje funkcjonowanie wielu służb, także w wymiarze międzynarodowym². Krzysztof Liedel, dyrektor Centrum Badań nad Terroryzmem Collegium Civitas, stwierdza natomiast: „[ustawa antyterrorystyczna] na pewno ułatwi funkcjonowanie służb i realizację przez nie zadań, natomiast nie jestem do końca przekonany, że spowoduje wzrost bezpieczeństwa. Nie jest to przełomowy dokument”³.

Podstawowe pojęcia

Definiując w ustawie o działaniach antyterrorystycznych⁴ (dalej UoDA) pojęcie „zdarzenia o charakterze terrorystycznym”, ustawodawca określił je jako sytuację, co do której istnieje podejrzenie, że powstała na skutek czynu opisanego w przepisie art. 115 § 20 Kodeksu karnego⁵. Należy podkreślić, że nie wskazał przy tej okazji, kto i w jakich okolicznościach, a także przy użyciu jakiej procedury będzie władny dokonać oceny i ustalić, że istnieje podejrzenie czy też stwierdzić zaistnienie zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym. Brak jest choćby uprawdopodobnienia podejrzenia. Takie szerokie ujęcie rozumienia „zdarzenia o charakterze terrorystycznym” może skutkować nazbyt rozszerzoną interpretacją przez organy administracji publicznej powołanych do podejmowania działań polegających na zapobieganiu zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, ich zwalczaniu oraz usuwaniu ich skutków. Warto zauważyć, że użyte sformułowanie nie odbiega od tego, które od wielu lat funkcjonowało dzięki przepisowi art. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁶. Nie stanowi zatem żadnej nowej jakości.

Wyjaśnienia nieostrego pojęcia nie sposób doszukać się w „katalogu incydentów o charakterze terrorystycznym” zawartym w wydanym 22 lipca 2016 r. przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych rozporządzeniu wykonawczym do UoDA. Sam „katalog” zrodził natomiast kolejne zastrzeżenia⁷. Wskazuje np., że zdarzeniem o cha-

² P. Niemczyk, *Ustawa która nie poprawi bezpieczeństwa*, 13.06.2016, Instytut Obywatelski, <http://www.institutobywatelski.pl/25597/komentarze/polityka-komentarze/ustawa-ktora-nie-poprawi-bezpieczenstwa> [dostęp: 16.03.2017].

³ *Ustawa antyterrorystyczna ułatwi szpiegowanie obywateli*, 23.04.2016, Newsweek, <http://www.newsweek.pl/polska/ustawa-antyterrorystyczna-ulatwi-szpiegowanie-obywateli,artykuly,384586,1.html> [dostęp: 16.03.2017].

⁴ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych, Dz.U. z 2016 r., poz. 904.

⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553 z późn. zm.

⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, art. 3, pkt 11, Dz.U. z 2007 r., nr 89, poz. 590.

⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie katalogu incydentów o charakterze terrorystycznym, Dz.U. z 2016 r., poz. 1092.

rakterze terrorystycznym mogą być „nieprawidłowości w placówkach zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie wydawania dokumentów umożliwiających wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zezwoleń na tranzyt lub pobyt”⁸. Brak jest wskazania organu, który rozstrzygałby, czy było to wynikiem działań korupcyjnych, czy terrorystycznych. Należy zwrócić uwagę, że w sytuacji braku znamion określonych w katalogu, nie będzie można kwalifikować danego incydentu jako terrorystycznego (byłoby to niezgodne ze wspomnianym wyżej przepisem ustawy).

Kwestie ochrony danych osobowych

Ustawa uczyniła odpowiedzialnym za zapobieganie zdarzeniom terrorystycznym Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (art. 3 ust. 1 UoDA). Szczególną obawę budzą przepisy wyposażające ten organ w dodatkowe kompetencje niepodlegające weryfikacji przez niezawisły sąd lub inny niezależny organ państwa. Należy do nich zaliczyć uprawnienie do prowadzenia, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy, wykazu zawierającego informacje o osobach wskazanych w pkt 1–4. Szef ABW wykaz taki musi prowadzić z zachowaniem wymogów dotyczących ochrony informacji niejawnych. Zastrzeżenia budzi jednak przesłanka kwalifikująca umieszczenie osób w grupie wymienionej w pkt 3, co do których istnieje „uzasadnione podejrzenie, że mogą prowadzić działania zmierzające do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, w tym stanowiących zagrożenie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego”. Przesłanka ta posiada elementy wartościujące i niejednoznaczne, tworząc tym samym warunki dla zbytnej uznaniowości. Ponadto ustawodawca przekazał szefowi ABW uprawnienie do określania, w drodze zarządzenia, zakresu informacji gromadzonych w wykazie, sposobu jego prowadzenia oraz trybu przekazywania informacji zawartych w wykazie właściwym organom państwa i służbom specjalnym (art. 6 ust. 3 UoDA). Należy zwrócić uwagę, że kwestie te dotyczą podstawowych praw człowieka i zgodnie z dyspozycją konstytucyjną powinny być uregulowane w akcie rangi ustawowej.

Należy zauważyć, że na podobnym stanowisku stanęła Edyta Bielak-Jomaa, generalny inspektor ochrony danych osobowych, wskazując, że „zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów”⁹. Jej zdaniem niedopuszczalne jest, aby regulacje dotyczące prowadzenia wykazu osób mogących mieć związek z przestępstwami o charakterze terrorystycznym, dotyczące informacji gromadzonych w wykazie, sposobu prowadzenia takiego wykazu, trybu pozyskiwania umieszczanych w nim informacji znajdowały się w niejawnym zarządzeniu szefa ABW.

Ustawodawca nie określił procedur pozwalających na sprawowanie kontroli nad zasadnością umieszczenia konkretnej osoby w wykazie. W rezultacie będzie się w nim mogła znaleźć osoba, która nie powinna być tam umieszczona, niemająca

⁸ *Ibidem*, poz. 2.3 w katalogu.

⁹ Opinia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 30 maja 2016 r. do projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych, <http://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2016/04/Uwagi-GIODO-z-30-maja-2016-r-do-projektu-ustawy-o-dzialaniach-antyterrorystycz.pdf> [dostęp: 18.03.2017].

świadomości, że w takim wykazie się znalazła i której nie będą przysługiwały żadne prawne środki odwoławcze w tym zakresie. Nie został także wskazany żaden organ państwowy odpowiedzialny za weryfikację prawidłowości ustaleń Szefa ABW. Ponadto w ustawie nie wskazano, jakie konkretne działania będą podejmowane w stosunku do osób, które zostały umieszczone w wykazie, choć w uzasadnieniu rząd wskazał, że będzie to „elementarne narzędzie pozwalające na realne działania w stosunku do tych osób”¹⁰.

Nieprawidłowy konstytucyjnie jest przepis art. 10 ust. 6 mówiący o tym, że procedura przekazywania pobranych danych Komendantowi Głównemu Policji ma być regulowana rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów, a nie ustawą. Jest bowiem niezgodny z treścią przepisów art. 51 Konstytucji RP, nakazujących ograniczanie prawa do zachowania tajemnicy danych osobowych tylko w drodze ustawy. Na te wady wskazuje również Bielak-Jomaa, podkreślając, że ustawa w obecnym kształcie umożliwia nadmierną ingerencję w prawo człowieka do prywatności¹¹. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że kwestionowane przepisy naruszają zasady dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 2016/680¹². Wspomniana dyrektywa zawiera wytyczne do kształtowania narodowych regulacji określających zasady przetwarzania danych osobowych do celów zwalczania przestępczości, ale też zakres praw podmiotu danych. Przepisy te zabraniają kategoryzowania osób ze względu na przynależność państwową.

Zwiększone kompetencje Szefa ABW, zawarte w art. 11 omawianej ustawy, obejmują także uprawnienie do dostępu do danych zgromadzonych w rejestrach publicznych i ewidencjach prowadzonych przez szereg podmiotów wymienionych *expressis verbis* w tym przepisie (oraz im podległych lub przez nie nadzorowanych). Ponadto umożliwia mu dostęp do „obrazu zdarzeń rejestrowanego przez urządzenie rejestrujące obraz umieszczone w obiektach użyteczności publicznej, przy drogach publicznych i innych miejscach publicznych”. Dostęp do tych danych i informacji ma mieć charakter nieodpłatny i odbywać się według zasad określonych w art. 34 ustawy o ABW i AW. Przepis ten zobowiązuje administratorów zbiorów danych do udostępnienia danych osobowych, na podstawie imiennego upoważnienia wydanego przez Szefa ABW lub Szefa Agencji Wywiadu, okazanego przez funkcjonariusza wraz z legitymacją służbową. Omawiana ustawa wprowadziła także modyfikację tego przepisu zezwalającą na dostęp do danych w drodze teletransmisji.

Kwestionowany przepis budzi wątpliwości w odniesieniu do przesłanek legalności przetwarzania danych, określonych przede wszystkim w przepisach

¹⁰ Rządowy projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Uzasadnienie..., s. 10.

¹¹ D. Gajos-Kaniewska, *GIODO kwestionuje przepisy ustawy antyterrorystycznej*, 20.11.2016, Rzeczpospolita, <http://www.rp.pl/Dane-osobowe/311209991-GIODO-kwestionuje-przepisy-ustawy-antyterrorystycznej.html#ap-1> [dostęp: 22.03.2017].

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW, Dz.Urz UE, L z 2016 r., nr 119, s. 89–131.

o ochronie danych osobowych¹³, ale też w dyrektywie Parlamentu Europejskiego¹⁴. Wspomniane przepisy wyraźnie określają, że przetwarzanie zebranych danych osobowych musi odbywać się zgodnie z prawem, w sposób rzetelny i przejrzysty względem osoby, której dane dotyczą, oraz służyć konkretnym celom określonym przez prawo. Należy zgodzić się z poglądem rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara, że

zasada rzetelnego przetwarzania danych obowiązująca w systemie prawnym ochrony danych osobowych oznacza, że osobom fizycznym należy uświadomić ryzyko, zasady, zabezpieczenia i prawa związane z przetwarzaniem ich danych osobowych oraz sposoby wykonywania praw przysługujących im w związku z takim przetwarzaniem. Należy w szczególności zapewnić, by zebrane dane osobowe nie były nadmierne i by okres ich przechowywania był nie dłuższy, niż jest to niezbędne dla osiągnięcia celu ich przetwarzania¹⁵.

Omawiany tutaj przepis ustawy nie odpowiada na pytanie, czy dostęp do wszystkich rejestrów jest Szefowi ABW w istocie niezbędny do realizacji zadania polegającego na zapobieganiu zdarzeniom o charakterze terrorystycznym. Nie zawiera żadnych gwarancji prawnych dla podmiotu danych, nie odnosi się też do zasady czasowego ograniczenia ich przechowywania. Narusza tym samym podstawowe zasady ochrony danych osobowych wynikające ze wskazanych wyżej regulacji prawnych. Przyjęta w tym przepisie konstrukcja narusza również zasady wyrażone w art. 47 i 51 Konstytucji RP, gwarantujących prawo do życia prywatnego i rodzinnego oraz utrzymania tego w tajemnicy. Szczególnie rażący jest brak w ustawie procedur kontroli nad przetwarzaniem przez Szefa ABW szerokiego zakresu danych, tym bardziej że przepis art. 43 ust. 2 UoDA wyłącza kompetencje kontrolne Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w stosunku do zbiorów danych gromadzonych i przetwarzanych przez ABW.

Regulacje dotyczące cudzoziemców

Podobnie trudno uznać za właściwe rozwiązania dotyczące cudzoziemców. W art. 9 ust. 1 upoważniono Szefa ABW do zarządzania „wobec osoby niebędącej obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej, w stosunku do której istnieje obawa co do możliwości prowadzenia przez nią działalności terrorystycznej, na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, niejawnie prowadzenia czynności [...]” celem rozpoznawania, zapobiegania lub zwalczania przestępstw o charakterze terrorystycznym. Przepis ten odnosi się do czynności operacyjno-rozpoznawczych, których podejmowanie może być przedłużane w trybie art. 27 ustawy o ABW i AW¹⁶. Przyjęta w ustawie konstrukcja daje Szefowi

¹³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 922.

¹⁴ Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz.Urz. UE, L z 1995 r., nr 281, s. 31–50.

¹⁵ Opinia do projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych..., s. 9.

¹⁶ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. z 2017 r., poz. 1920.

ABW pełną swobodę działania i wyłącza konieczność uzyskiwania zgody na podjęcie kontroli operacyjnej ze strony jakiegokolwiek organu zewnętrznego. Omawiany przepis wyraźnie różnicuje obywateli polskich i cudzoziemców, przy czym w tej ostatniej grupie ujęto również obywateli innych państw Unii Europejskiej. Należy zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu z dnia 30 lipca 2014 r. uznał za konstytucyjne zróżnicowanie poziomu ochrony prywatności, autonomii informacyjnej oraz tajemnicy komunikowania z uwagi na to, czy niejawnie pozyskiwanie informacji dotyczy obywateli, czy osób niemających polskiego obywatelstwa¹⁷. Jednak dopuszczone przez TK różnicowanie ochrony nie może pociągać za sobą wyłączenia określonych grup osób spod ochrony organów państwa. Ustawa nie przewiduje jakiegokolwiek kontroli sądowej, nawet następczej.

Takie ukształtowanie statusu prawnego obywateli polskich i cudzoziemców w zakresie pozyskiwania informacji o nich musi budzić poważne wątpliwości co do ich zgodności z postanowieniami Konstytucji RP, a także umowami międzynarodowymi, których Polska jest stroną. W pierwszym rzędzie z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej.

W art. 37 Konstytucja RP¹⁸ gwarantuje wszystkim osobom znajdującym się pod władzą państwa polskiego jednakową ochronę. Zdaniem Piotra Winczorka „ograniczenia w tym zakresie dotyczące cudzoziemców mogą się znajdować też w innych niż Konstytucja aktach normatywnych. Nie powinny one jednak przybierać charakteru dyskryminacyjnego”¹⁹. Do przepisu tego, w kontekście art. 51 Konstytucji, odniósł się Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że

ustrojodawca w art. 51 ust. 2 Konstytucji wyraźnie odniósł wyrażony w nim zakaz do pozyskiwania informacji o „obywatelach”. Mogłoby to sugerować możliwość pozyskiwania, gromadzenia i przechowywania przez władze publiczne informacji o innych podmiotach (np. niemających obywatelstwa polskiego) w znacznie szerszym zakresie niż wobec obywateli, a więc także informacji niekoniecznych w demokratycznym państwie. Konsekwencją przyjęcia tego stanowiska byłoby zróżnicowanie ochrony prawnej prywatności jednostek z uwagi na ich status obywatelski. Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza takiego zróżnicowania, jakkolwiek nie może być ono takowane jako zasada, a w każdym wypadku – nie może prowadzić do arbitralnego różnicowania podmiotów tych konstytucyjnych wolności i praw, których sam ustrojodawca nie scharakteryzował jako obywatelskich²⁰.

Podobny pogląd prezentuje Winczorek²¹. Stojąc zatem na gruncie art. 30 i 37 ust. 1 Konstytucji RP, należy zaakceptować pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny, że jako fundamentalne założenie powinno przyjąć się jednakową regułę ingerencji w gwarantowane konstytucyjnie wolności i prawa, bez względu na to, czy dana

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2014, z. 7A, poz. 80, s. 79.

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

¹⁹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 95.

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11..., s. 137.

²¹ P. Winczorek, *op. cit.*, s. 120.

osoba ma polskie obywatelstwo. Każda zatem osoba, niezależnie od statusu obywatelskiego, ma prawo oczekiwać ochrony przed nieuzasadnioną ingerencją w przysługujące mu wolności i prawa²². W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich „każde ograniczenie wolności lub praw niezarezerwowanych jedynie dla obywateli winno być w związku z tym proporcjonalne w rozumieniu art. 37 ust. 3 Konstytucji RP, a ponadto nie może naruszać ich istoty”²³.

Ponadto zauważyć należy, że zakaz dyskryminacji ze względu na pochodzenie narodowe zawarty został w art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²⁴. Przepis ten, wraz z art. 8 tej konwencji, określa kierunek działania sygnatariuszy tego dokumentu na rzecz ustawowego uregulowania kwestii ingerencji w prawo do życia prywatnego i rodzinnego w zakresie wymaganym potrzebami demokratycznego społeczeństwa, uwzględniając „bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”²⁵. W szczególny sposób zakaz dyskryminacji formułuje Traktat o Unii Europejskiej. W art. 8 zastrzega, że „we wszystkich swoich działaniach Unia przestrzega zasady równości swoich obywateli, którzy są traktowani z jednakową uwagą przez jej instytucje, organy i jednostki organizacyjne”²⁶. W kontekście omawianego tutaj zagadnienia wybrzmiewa zdanie drugie cytowanego tutaj przepisu, podkreślające, że „obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego”. Jednoznacznie, w sposób niezwykle lapidarny, o równym traktowaniu mówi art. 20 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, stwierdzając, że „wszyscy są równi wobec prawa”²⁷.

Analiza wskazanych przepisów konstytucyjnych i umów międzynarodowych każe rozumieć istotę ograniczeń praw jako możliwość większej indywidualizacji interpretacji poszczególnych przesłanek uzasadniających większy zakres ingerencji w wolności i prawa cudzoziemców niż obywateli. Przyjęcie takiego stanowiska potwierdza treść art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, kładącego akcent na konieczność istnienia przesłanki niezbędności uzyskiwania, gromadzenia i przechowywania danych o obywatelach. Wnosić stąd należy, że wszelkie ograniczenia praw i wolności – w tym również te odnoszące się do cudzoziemców – muszą być interpretowane zawężająco. Za wadliwy uznać należy brak wyodrębnienia w omawianym tutaj przepisie UoDA obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Warto w tym miejscu zauważyć, że ustawa pomija także milczeniem przypadków, gdy kontrola operacyjna cudzoziemca obejmie również obywatela polskiego, który z nim zamieszkuje. Rozważając ten *casus*

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2000 r., sygn. P 12/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2000, z. 7, poz. 260, s. 11–13.

²³ Opinia do projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych, Rzecznik Praw Obywatelskich, pismo z dnia 19 maja 2016 r., nr II.520.2.2016, s. 6.

²⁴ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

²⁵ *Ibidem*, art. 8.

²⁶ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569.

²⁷ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 20, Dz.U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569, s. 15626.

w kontekście dokonanych zmian przepisów o kontroli operacyjnej i procedury karnej, trudno zaprzeczyć, że wykorzystanie dowodów uzyskanych w związku z przeprowadzanymi czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi na podstawie omawianej tu ustawy pozostaje poza wszelką kontrolą.

Podobne w charakterze rozróżnienie ustawodawca wprowadził w przepisach art. 10, zawierających przesłanki uzasadniające dopuszczalność pobierania danych biometrycznych cudzoziemców. Zaliczył do nich obraz linii papilarnych, wizerunek twarzy oraz pobierany nieinwazyjnie materiał biologiczny pozwalający na oznaczenie profilu DNA. Należy dodać, że omawiany przepis zawiera warunki jedynie o charakterze ocennym. Opiera się bowiem jedynie na „wątpliwościach” i „podejrzeniach”. Ustawa milczy też na temat jakiegokolwiek procedury, w ramach której stwierdzano by, że w danym przypadku zachodzą wskazane w przepisach przesłanki, oraz kontrolowano prawidłowość zastosowania regulacji ustawowej. Kwestionowane przepisy uznać należy za wadliwe, zwłaszcza że w omawianej regulacji nie przewidziano żadnych prawnych środków odwoławczych przysługujących osobie, której dane zostały pobrane, oraz żadnych środków kontroli przez niezależny organ, umożliwiających weryfikację prawidłowości działań funkcjonariuszy służb i straży uprawnionych przez ustawodawcę do powyższych działań.

Kolejna nowelizacja dotyczy art. 73 ust. 1 ustawy regulującej zasady wjazdu, pobytu i wyjazdu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej z terytorium Polski²⁸ oraz art. 310 ustawy dotyczącej cudzoziemców²⁹. Oba wspomniane przepisy zezwalają na wydanie decyzji o natychmiastowym wydaleniu lub zobowiązaniu do powrotu cudzoziemca, w tym obywatela UE, „co do którego istnieje obawa, że może prowadzić działalność terrorystyczną lub szpiegowską, albo podejrzanego o popełnienie jednego z tych przestępstw”. Decyzje, o których mówią wspomniane przepisy, mają podlegać natychmiastowemu, przymusowemu wykonaniu.

Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja rodzi obawy co do skuteczności środka odwoławczego w postaci prawa do sądu, a także prawa do prywatności w kontekście przepisów konstytucyjnych i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zwrócić bowiem należy uwagę, że osoba wydalona będzie miała z oczywistych względów ograniczony dostęp do akt postępowania, chociażby z uwagi na ich poufny charakter – ale też do skorzystania z pomocy prawnej. Stwierdzić też należy, że przepisy nowelizujące są niezgodne z art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz przepisami zawartymi w rozdziale VI dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, mówiącej o prawach obywateli Unii Europejskiej³⁰. Przepisy te wyraźnie określają, jakie przesłanki dopuszczają możliwość ograniczenia pobytu lub wydalenia, oraz procedurę, jaka powinna być zastosowana przed

²⁸ Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 900.

²⁹ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. z 2013 r., poz. 1650 z późn. zm.

³⁰ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywę 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz.Urz. UE, L z 2004 r., nr 158, s. 77–123 z późn. zm.

podjęciem decyzji o tych krokach. Ograniczenie prawa przemieszczania się i pobytu obywateli UE i członków ich rodzin możliwe jest m.in. ze względu na porządek i bezpieczeństwo publiczne. Zastosowanie takich środków możliwe jest wyłącznie w zgodzie z zasadą proporcjonalności i może się opierać wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby. Zachowanie takie musi przy tym „stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych”³¹.

Polski ustawodawca w przepisie nowelizującym całkowicie abstrahuje od kryteriów, które należałoby uwzględnić przy podejmowaniu decyzji. Pomija też milczeniem wymogi określone w art. 30 dyrektywy, nakazujące obowiązek dokładnego poinformowania osoby zainteresowanej o względach uzasadniających podjęcie decyzji, stworzenia jej możliwości odwołania się na drodze sądowej, wraz z wnioskiem o tymczasowe zawieszenie wykonania takiej decyzji, oraz należytego uzasadnienia decyzji. Pominęto w ten sposób całkowicie zabezpieczenia mające zapewnić niearbitralne postępowanie władz publicznych i chronić przed nadużyciami. Warto w tym miejscu przywołać postanowienia Protokołu 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³². Przed nadużywaniem klauzuli bezpieczeństwa państwa wielokrotnie przestrzegał w swoim orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka³³.

Specjalne użycie broni

Najwięcej kontrowersji wzbudza treść przepisu art. 23 ustawy. Zezwala on bowiem na tzw. specjalne użycie broni (określane też mianem strzału snajperskiego), które ustawodawca zdefiniował następująco:

W ramach działań kontrterrorystycznych, jeżeli jest to niezbędne do przeciwdziałania bezpośredniemu, bezprawnemu, gwałtownemu zamachowi na życie lub zdrowie człowieka lub do uwolnienia zakładnika, a użycie broni palnej w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę jest niewystarczające i przeciwdziałanie takiemu zamachowi lub uwolnienie zakładnika w inny sposób nie jest możliwe, dopuszcza się, z uwzględnieniem wszelkich okoliczności zdarzenia o charakterze terrorystycznym oraz możliwości działań kontrterrorystycznych, użycie broni palnej przeciwko osobie dokonującej zamachu albo biorącej lub przetrzymującej zakładnika, którego skutkiem może być śmierć lub bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia tej osoby [...].

Uprawnienie to ustawa przewidziała dla funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i żołnierzy Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, w tym Żandarmerii Wojskowej. Przepisy tego artykułu zawierają procedurę podejmowania decyzji o specjalnym użyciu broni, przy czym odnoszą się one do zasad określonych w ustawie o środkach przymusu bezpośredniego (UoSPB)³⁴. Jednakże

³¹ *Ibidem*, art. 27, ust. 2.

³² Protokół nr 7 sporządzony dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 1, Dz.U. z 2003 r., nr 42, poz. 364.

³³ Zob. Opinia do projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych..., s. 12–13.

³⁴ Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz.U. z 2013 r., poz. 628 z późn. zm.

rozstrzygnięcia przyjęte w omawianej ustawie antyterrorystycznej pozostają w wyraźnej sprzeczności z regulacjami UoSPB, przede wszystkim co do sposobu użycia broni palnej oraz czynności, jakie zobowiązana jest podjąć osoba uprawniona do użycia wspomnianych środków. Sprowadzają się one do tego, że użycie broni palnej powinno nastąpić w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę, a osoba korzystająca z takiej możliwości powinna m.in. wezwać osobę do działania zgodnego z prawem i ostrzec przed użyciem broni (art. 48 UoSPB).

Rząd uzasadniał wprowadzenie mechanizmu specjalnego użycia broni ochroną życia ofiary, zagrożonego przez terrorystę, zaznaczając przy tym, że „wprowadzana norma nie ma na celu naruszenia zasady wartości każdego życia ludzkiego”. Jednakże chwilę dalej stwierdza, że „za wartość nadrzędną należy uznać ochronę życia ofiary, a nie sprawcy zamachu”³⁵. Stanowisko takie jest trudne do zaakceptowania w świetle fundamentalnych zasad współczesnego państwa prawnego. Jak słusznie zauważa rzecznik praw obywatelskich, „życie człowieka jest dobrem zajmującym najwyższe miejsce w hierarchii dóbr prawnie chronionych. Dobro to, bez względu na cechy podmiotu, do którego należy, nigdy nie może być dobrem stopniowalnym”³⁶.

Dla uzasadnienia swojego stanowiska rząd powołał się na treść art. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, mówiącego, że pozbawienie życia nie będzie uznane za sprzeczne z zasadami Konwencji, jeśli nastąpi w wyniku bezwzględnej koniecznej obrony jakiejkolwiek osoby przed bezprawną przemocą³⁷. Należy jednak pamiętać, iż w orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jednoznacznie wskazuje, że działania organów publicznych w przypadku zakłócenia bądź chociażby potencjalnej możliwości zakłócenia porządku publicznego powinny być nakierowane na jego ochronę. Ewentualna śmierć człowieka może być jedynie skutkiem ubocznym takich działań, nigdy zaś ich głównym celem³⁸. Podobny pogląd ukształtował się w polskiej doktrynie prawa³⁹. Zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze akcentuje się konieczność legitymizmu takiego działania, opartego na regulacjach znajdujących podstawę w akcie prawnym rangi ustawowej oraz spełniających wymogi wynikające z Konwencji. Rozwiązania przyjęte przez polskiego ustawodawcę zdają się spełniać te oczekiwania, jednakże wyraźnie brakuje w nich jasnych kryteriów o charakterze jakościowym – zwłaszcza określenia sytuacji uzasadniających użycie broni w celu pozbawienia człowieka życia oraz okoliczności i sposobów, w jakich może ono nastąpić.

³⁵ Rządowy projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Uzasadnienie..., s. 25.

³⁶ Opinia do projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych..., s. 16.

³⁷ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności..., art. 2, ust. 2, lit. a.

³⁸ Zob. L. Garlicki, Komentarz do art. 2, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1: Komentarz do artykułów 1–18, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 63–65; por. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 370–371.

³⁹ Zob. B. Gronowska, *Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 17 marca 2005 r. sygn. 50196/99 w sprawie Bubbins przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (dot. interwencji policji z użyciem broni palnej w kontekście prawa człowieka do życia)*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 7–8, s. 239–244.

Postępowanie przygotowawcze – wprowadzone zmiany

Ustawa antyterrorystyczna dokonuje również modyfikacji zasad prowadzenia postępowania przygotowawczego określonych w Kodeksie postępowania karnego. Kwestia ta dotyczy dwóch przepisów. W art. 25 ustawodawca dopuścił możliwość wydania przez prokuratora postanowienia o przeprowadzeniu przeszukania pomieszczeń i innych miejsc znajdujących się na wskazanym w postanowieniu obszarze, jeśli istnieje podejrzenie, usiłowanie popełnienia albo przygotowania przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Z tych samych powodów może być wydane postanowienie o zatrzymaniu osoby podejrzanej. Celem tych działań ma być wykrycie lub zatrzymanie albo przymusowe doprowadzenie osoby podejrzewanej, a także znalezienie rzeczy mogących stanowić dowód w sprawie lub podlegających zajęciu w postępowaniu karnym. W sprawach, które nie zostały uregulowane w tym przepisie, stosować należy postanowienia Kodeksu postępowania karnego, a w szczególności art. 236, dającego osobom, których prawa zostały naruszone, możliwość złożenia zażalenia do właściwego miejscowo sądu rejonowego.

W dalszych przepisach ustawodawca dozwolił, by w przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, jeżeli wymaga tego dobro postępowania przygotowawczego, postanowienie o przedstawieniu zarzutów można było sporządzić na podstawie informacji uzyskanych w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych, prowadzonych także na podstawie przepisów ustawy antyterrorystycznej. Dawałoby to prokuratorowi asumpt do wnioskowania do sądu o zastosowanie środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania na okres nie dłuższy niż 14 dni.

Kwestionowany przepis budzi zastrzeżenia głównie z punktu widzenia legalności zastosowania środka tak głęboko ingerującego w sferę wolności człowieka. Zdaniem rzecznika praw obywatelskich „wątpliwości może wzbudzać możliwość stosowania tymczasowego aresztowania na podstawie jedynie uprawdopodobnienia popełnienia, przygotowania lub usiłowania dokonania przestępstwa o charakterze terrorystycznym”⁴⁰. Należy pamiętać, że podstawowym celem stosowania środków zapobiegawczych jest zapewnienie prawidłowego przebiegu postępowania karnego, a zatem kryteria zastosowania takiego środka powinny być jasno określone. W omawianym przepisie jest natomiast mowa jedynie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Niebezpieczeństwa, jakie stwarzają przestępstwa o charakterze terrorystycznym, nie stanowią wystarczającej przesłanki do tego, by wyposażać organy władzy publicznej w środki o znacznej dolegliwości i jednocześnie głęboko ingerujące w sferę wolności i praw. Wprowadzenie tego rodzaju samoistnej przesłanki może nie zapewnić odpowiedniej ochrony praw i wolności osoby, wobec której tymczasowe aresztowanie zastosowano. Co prawda z treści art. 5 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wynika, że istnieje możliwość

zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania w celu postawienia przed właściwym organem, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu

⁴⁰ Opinia do projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych..., s. 17.

zagrożonego karą, lub, jeśli jest to konieczne, w celu zapobieżenia popełnieniu takiego czynu lub uniemożliwienia ucieczki po jego dokonaniu⁴¹,

jednakże w bogatym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ukształtował się pogląd, że „uzasadnione podejrzenie oznacza obiektywną ocenę istniejących wiadomości (faktów) wskazujących na to, że dana osoba mogła popełnić określone przestępstwo”⁴².

Blokowanie dostępu do informacji

Znaczna część ustawy o działaniach antyterrorystycznych zawiera przepisy nowelizujące uregulowania zawarte w szeregu innych ustaw odnoszących się do zapobiegania, przeciwdziałania i wykrywania czynów i zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Wśród nich znalazły się przepisy zezwalające na blokowanie dostępu do danych. We współczesnym świecie dostęp do informacji należy do najbardziej podstawowych wolności i praw człowieka. Wszelkie ograniczenia w tym zakresie muszą być uzasadnione potrzebami państwa demokratycznego. Wspomniany przepis nowelizujący ustawę o ABW i AW, zawarty w dodanym art. 32c, nie wyjaśnia w sposób pełny zasadności ograniczenia wolności i praw. Użyte przez ustawodawcę bardzo ogólne pojęcie „danych informatycznych” nie daje odpowiedzi na pytanie o zakres dopuszczalności blokowania dostępu do nich. Tym bardziej że ma ono mieć związek ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym – innym niejasnym pojęciem (omówionym wyżej). Ponadto ustawodawca przewidział środki odwoławcze w tych sprawach tylko dla Szefa ABW – natomiast prawa takiego pozbawił administratora systemu teleinformatycznego oraz osobę, której dane są blokowane. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w art. 3 ust. 4 wyraźnie wskazała przesłanki uzasadniające warunki dopuszczalności ograniczania swobody świadczenia usług w społeczeństwie informacyjnym. Zaznacza przy tym konieczność stosowania zasady proporcjonalności oraz kontroli sądowej⁴³.

Monitoring i podsłuch

Podobne zastrzeżenia budzą kolejne nowelizacje, rozszerzające kompetencje takich służb jak Żandarmeria Wojskowa czy Straż Ochrony Kolei do stosowania monitoringu wizyjnego i podsłuchu. W obowiązujących przepisach brak jest regulacji zasad informowania osób o objęciu monitoringiem oraz dostępu do nagrań, co skutkuje ograniczeń praw ujętych w art. 51 Konstytucji oraz przepisach ustawy o ochronie danych osobowych.

⁴¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności..., art. 5, ust. 1, lit. c.

⁴² Zob. P. Hofmański, Komentarz do art. 5, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, t. 1: Komentarz do artykułów 1–18...*, s. 63–65; por. M.A. Nowicki, *op. cit.*, s. 370–371.

⁴³ Dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego, Dz.Urz. UE, L. z 2000 r., nr 178, s. 1.

Podsumowanie

Omówione wyżej przepisy stanowią tylko część ustawy antyterrorystycznej⁴⁴ – regulacji podejmującej niezwykle istotne zagadnienia koordynacji działania służb i instytucji oraz ich kompetencji w kontekście zwalczania poważnych zagrożeń związanych z działaniami o charakterze terrorystycznym. Jednakże przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania budzą poważne wątpliwości w odniesieniu do dopuszczalnego konstytucyjnie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela. Wskazane powyżej zastrzeżenia odnoszą się także do poważnych naruszeń norm zawartych w umowach międzynarodowych, których stroną jest Polska. Rząd uzasadniał konieczność wprowadzenia ustawy antyterrorystycznej potrzebą podniesienia efektywności polskiego systemu antyterrorystycznego, a tym samym – zwiększenia bezpieczeństwa wszystkich obywateli. Nieodczuwano koordynacji i intensyfikacji działań służb specjalnych przeciwdziałających przestępczości o charakterze terrorystycznym nie może jednak powodować istotnych ograniczeń w zakresie wolności i praw człowieka. Ich zachowanie i przestrzeganie stanowi bowiem zasadniczą przesłankę do kształtowania poczucia bezpieczeństwa obywateli i ich zaufania do własnego państwa. Obowiązująca ustawa antyterrorystyczna takiego poczucia z pewnością nie buduje.

Normy prawne regulujące działania antyterrorystyczne *Streszczenie*

Terroryzm, stanowiący współcześnie jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego, angażuje wiele różnych organów i instytucji państwowych. Skuteczność w zwalczaniu zdarzeń o charakterze terrorystycznym w dużej mierze zależy od skoordynowania działań tych podmiotów. Zwiększenie uprawnień organów państwowych w tym zakresie nie może jednak powodować nieproporcjonalnego wzrostu ograniczeń w korzystaniu przez obywateli z przysługujących im wolności i praw. Obowiązująca ustawa antyterrorystyczna (ale również szereg ustaw z nią powiązanych) niesie za sobą taką możliwość, a w konsekwencji nie zwiększa poczucia bezpieczeństwa obywateli i ich zaufania do własnego państwa. W artykule podjęto próbę analizy przyjętych rozwiązań i wskazano regulacje budzące najwięcej wątpliwości.

Słowa kluczowe: terroryzm, działania antyterrorystyczne, bezpieczeństwo narodowe, prawa człowieka, gwarancje wolności i praw obywatelskich

Legal norms and anti-terrorist actions *Abstract*

Terrorism, which today constitutes one of the most serious threats to national security, engages many different state bodies and institutions. Effectiveness in the fight against acts of terrorism is largely dependent on the coordination of these factors. Increasing the powers of state bodies in this respect cannot cause a disproportionate increase in

⁴⁴ Ustawa nowelizuje jeszcze ponad 30 innych ustaw. Od takich jak ustawa o planowaniu przestrzennym i o działalności leczniczej, aż po takie jak ustawa o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz o Służbie Wywiadu Wojskowego czy ustawa Prawo bankowe, w których wiele zmian wpływa na ograniczenie praw obywateli.

restrictions of citizens' enjoyment of their freedoms and rights. The current anti-terrorism law, as well as a number of related laws doesn't provide such guarantees and consequently doesn't increase citizens' sense of security towards their own state. The article attempts to analyze the adopted solutions and points to the most questionable regulations.

Key words: terrorism, anti-terrorism actions, national security, human rights, guarantees of freedom and civil rights

Правовое регулирование антитеррористической деятельности

Резюме

В борьбу с терроризмом, представляющим сегодня одну из наиболее серьезных угроз национальной безопасности, вовлечено множество различных органов и государственных учреждений. Эффективность в борьбе с террористической угрозой, в значительной степени зависит от координации действий этих субъектов. Увеличение полномочий государственных органов в этой области не может вести к непропорциональному росту ограничения прав и свобод граждан. Действующий в настоящее время закон о борьбе с терроризмом, а также ряд других, связанных с ним законов, не гарантирует нерушимость этих прав, и, следовательно, не способствует повышению уровня чувства безопасности граждан в конфронтации с собственным государством. В статье предпринята попытка дать анализ существующих решений и указано нормативные документы, вызывающие наибольшие сомнения.

Ключевые слова: терроризм, антитеррористические действия, национальная безопасность, права человека, гарантии прав и свобод граждан