

# I. ARTYKUŁY

TADEUSZ JASUDOWICZ\*

## Zagrożenie życia narodu jako przesłanka wstępna derogacji zobowiązań w dziedzinie praw człowieka

### Wprowadzenie

Kategoria narodu, na przekór usilnym próbom pejoratywnego jej postrzegania i zastępowania pojęciami „społeczeństwa” czy „ludności”<sup>1</sup>, pozostaje aktualna w sferze prawa, zarówno krajowego, zwłaszcza konstytucyjnego<sup>2</sup>, jak i międzynarodowego<sup>3</sup>, w tym międzynarodowych standardów praw człowieka. W dziedzinie prawa międzynarodowego praw człowieka, poza badaną tu przesłanką „zagrożenia życia narodu”, bardzo istotną dla funkcjonowania mechanizmu derogacji zobowiązań

---

\* Tadeusz Jasudowicz, prof. dr hab., Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

<sup>1</sup> Tak np. P. Tarasiewicz, *Naród*, b.m.w., b.d.w., Polskie Towarzystwo Tomasza z Akwinu, s. 10–11, który pisze o „kontestacji narodu” i „koncepcji społeczeństwa anarodowego”; Z. Krasnodębski, *Polacy – naród czy społeczeństwo? Rozważania w nawiązaniu do Floriana Znanieckiego*, „Humaniora. Czasopismo Internetowe” 2016, nr 1(13), s. 48.

<sup>2</sup> Zazwyczaj w preambułach konstytucji naród pojawia się jako suweren, źródło wszelkiej władzy zwierzchniej i dawca samej konstytucji, co często dodatkowo potwierdzają początkowe jej artykuły. Por. np. kategorię „Naród Polski” w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej „Konstytucja RP”) w zw. z jej art. 4.

<sup>3</sup> Zwłaszcza w postaci zasady samostanowienia ludów/narodów, a także obowiązku poszanowania tożsamości narodowej. Wymowna jest już sama nazwa czołowej powszechnej organizacji międzynarodowej „the United Nations” i początkowe słowa preambuły Karty NZ „We, the peoples of the United Nations”.

w dziedzinie praw człowieka, spotykamy ją także w kontekście umocowania praw wyborczych<sup>4</sup>, ponadto daje ona o sobie znać w związku z pojęciami „mniejszości narodowe” czy „bezpieczeństwo narodowe”. Dowodzi to, że naród jako kategoria nadal żyje, wcale nie obumarł. Badana tu przesłanka świadczy o tym dobitnie.

Celem artykułu jest wyjaśnienie, że kryterium „życia narodu” oznacza nie tyle i nie tylko fizyczne istnienie czy przetrwanie narodu, lecz także jego normalne funkcjonowanie – niezbędne dla istnienia i działania państwa jako demokratycznej wspólnoty pod zwierzchnią władzą narodu, działającej i rozwijającej się dzięki owocnej realizacji przez obywateli ich praw politycznych.

## 1. Studium porównawcze klauzul derogacyjnych

Sformułowanie „warunku głównego” w klauzulach derogacyjnych traktatów praw człowieka nie jest jednolite. Najwcześniejsza formuła art. 15 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przewiduje dopuszczalność derogacji zobowiązań w dziedzinie praw człowieka „W czasie wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu” (ang. „In time of war or other public emergency threatening the life of the nation”; franc. „En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menacant la vie de la nation”)<sup>5</sup>. Rzecz znamienna, że w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP) ze wskazania na „wojnę” świadomie zrezygnowano. W art. 4 ust. 1 występuje formuła „W czasie niebezpieczeństwa publicznego, które zagraża życiu narodu” (ang. „In time public emergency which threatens the life of the nation”)<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Spotykane w tym kontekście pojęcie „ludu” jest równoznaczne z pojęciem „narodu”. Por. *people* w art. 21 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (PDPC) oraz w art. 3 Protokołu I do Europejskiej Konwencji Praw człowieka (EKPC). Zastanawiające i niewłaściwe jest polskie tłumaczenie *people* w tym ostatnim postanowieniu jako „ludność”. Tu suweren – *people* jako naród – ma głos.

<sup>5</sup> Formułę z EKPC identycznie przyjmuje w art. 30 Europejska Karta Socjalna (EKS), jak również w art. F Zrewidowana Europejska Karta Socjalna (ZEKS). Teksty polskie EKPC, EKS i ZEKS w: *Międzynarodowa ochrona praw człowieka. Wybór źródeł*, oprac. M. Balcerzak, Toruń 2007, II-A/1, II-AS/9 i II-A/12. Trudno tu się zgodzić z polskim tłumaczeniem M. Balcerzaka – dublowanie „zagrożenia” jest wadliwe.

<sup>6</sup> Tekst polski w: *Międzynarodowa ochrona...*, I-A/2. Także tu budzi wątpliwości tłumaczenie M. Balcerzaka: „W przypadku wyjątkowego niebezpieczeństwa publicznego, które zagraża istnieniu narodu”.

Prace przygotowawcze nad MPPOiP, w tym nad jego art. 4, oraz nad EKPC, w tym nad jej art. 15, wcześniej rozpoczęte na szczeblu uniwersalnym, przez jakiś czas toczyły się równolegle i oddziaływały na siebie wzajemnie, zwłaszcza że w obu systemach projektodawcą artykułu derogacyjnego była Wielka Brytania<sup>7</sup>, w obu też systemach jej projekt zderzał się z propozycją wprowadzenia generalnej klauzuli limitacyjnej, a zrezygnowania z klauzuli derogacyjnej<sup>8</sup>. W toku prac nad Paktem jeszcze w 1950 r. Stany Zjednoczone i Francja proponowały nieco odmienne formuły generalnej klauzuli limitacyjnej, a dopiero na VIII sesji KPC w 1952 r. Wielka Brytania najpierw zaproponowała formułę „In time of war or other public emergency threatening the life of the nation”, by wycofać ją i przedstawić w wersji skróconej „In time of public emergency threatening the life of the nation”<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> W ramach prac nad art. 4 Paktu na I sesji Drafting Committee w 1947 r. Wielka Brytania zaproponowała derogację zobowiązań „in time of war or other national emergency”, dok. E/CN.4/21, annex B. art. 4 /GB/. Por. *Guide to the „travaux preparatoires” of the International Covenant on Civil and Political Rights*, ed. by M.J. Bossuyt, Dordrecht–Boston–Lancaster 1987, s. 87. Por. też J.F. Hartman, *Derogation from Human Rights Treaties in Public Emergencies – a Critique of Implementation by the European Commission and Court of Human Rights and the Human Rights Committee of the United Nations*, „Harvard International Law Journal” 1981, vol. 22, no. 1, s. 8. Wobec odrzucenia tej propozycji (głosami 3 : 2) Wielka Brytania na posiedzeniu Grupy Roboczej Komisji Praw Człowieka ONZ zaproponowała zmienioną formułę „in time of war or other public emergency”, wstępnie zaakceptowaną głosami 4 : 3, przy ośmiu wstrzymujących się (por. *Guide...*, s. 81). Później, w 1949 r. na V sesji Komisji na podstawie propozycji Wielkiej Brytanii, uzupełnionej wnioskiem ZSRR, optowano na rzecz formuły „In time of war or other public emergency threatening the interests of the people” (przyjęte głosami 5 : 3, przy ośmiu wstrzymujących się) (ibidem, s. 85). W toku prac nad EKPC Wielka Brytania najpierw zwróciła uwagę, że „in times of emergency the safety of the community is of first concern”, by Komitetowi Ekspertów zaproponować 15 II 1950 r. wspomnianą formułę KPC ONZ z 1949 r. (por. *Collected Edition of the „Travaux Preparatoires” of the European Convention on Human Rights* (dalej „Travaux...”), vol. 3, The Hague 1976, s. 190).

<sup>8</sup> W pracach nad Paktem na forum Drafting Committee Stany Zjednoczone wskazały, że preferują – zamiast artykułu derogacyjnego – „generalną klauzulę limitacyjną” (por. *Guide...*, s. 82). Powracały do tej idei jeszcze w 1950 r. na forum VI sesji KPC ONZ, wspierane zbliżoną propozycją Francji (ibidem, s. 86). W pracach nad EKPC, ponieważ wstępny projekt Zgromadzenia Konsultacyjnego Rady Europy (RE) przewidywał generalną klauzulę limitacyjną, wzorowaną na art. 29 ust. 2 PDPC, Komitet Ministrów sugerował Komitetowi Ekspertów, że zatem klauzula derogacyjna jest zbędna (por. *Travaux...*, t. 2, s. 274; t. 1 i 2, s. 28, odpowiednio).

<sup>9</sup> Por. E/CN.4/170 i 187; E/CN.4/L.139 i L.1139, Rev.1 (por. *Guide...*, s. 86). Wtedy też dopiero ostatecznie nie przyjęto zwrotu „threatening the interests of the people” (głosami 8 : 8, przy dwóch wstrzymujących się), przyjęto zaś zwrot „threatening the life of the nation” (głosami 14 : 4) (por. ibidem, s. 87).

W ramach Rady Europy analogiczne prace nabrały większego tempa, jako że Wielka Brytania – po przyjęciu przez Komitet Ekspertów 9 marca 1950 r. proponowanej przez nią wcześniej formuły „In time of war or other public emergency threatening the interests of the people”<sup>10</sup> – propozycję swoją doprecyzowała, wobec czego Komitet Ekspertów mógł w swym *Explanatory Report* dla Komitetu Ministrów użyć nowej formuły „in case of war or threat to the life of the nation”; ten z kolei, przekazując dokumentację Komitetu Ekspertów na spotkanie Conference of Senior Officials w czerwcu 1950 r., zwrócił uwagę na zastąpienie zwrotu „the interests of the people” zwrotem „the life of the nation”<sup>11</sup>. Konferencja ta, a potem w sierpniu 1950 r. Zgromadzenie Konsultacyjne, wreszcie w pierwszych dniach listopada 1950 r. Komitet Ministrów, już nie kwestionowały formuły, która weszła ostatecznie do tekstu art. 15 ust. 1 Konwencji.

Warto zwrócić uwagę na bogactwo i różnorodność formuł, jakie uwzględniano w toku dyskusji na forum Komisji Praw Człowieka ONZ: „public emergency threatening the security, safety and general welfare of the people”; „exceptional danger”; „war or other public emergency”; „war or other public emergency threatening the interests of the people”. Zwracano przy tym uwagę na to, że: „takie niebezpieczeństwo może wchodzić w grę jedynie, gdy «życie narodu» jest zagrożone”; „niebezpieczeństwo publiczne powinno mieć takie rozmiary, że zagraża życiu narodu jako całości”; „«niebezpieczeństwo publiczne» jest terminem zbyt wąskim, nie mógłby on np. obejmować klęsk naturalnych, które niemal zawsze usprawiedliwiają derogację państwa przynajmniej od niektórych praw uznanych w Pakcie”; „choć uznaje się, iż jednym z najważniejszych niebezpieczeństw publicznych jest wybuch wojny, odczuwano, że Pakt nie powinien rozważać, nawet przez implikację, ewentualności wojny, ponieważ Narody Zjednoczone utworzono celem zapobieżenia wojnie”<sup>12</sup>.

Istotne jest to, że ostatecznie – zarówno w nurcie prac uniwersalnych, jak i europejskich – zwyciężyła kwalifikacja niebezpieczeństwa publicznego jako „zagrożenia życia narodu”, a nie jakkolwiek inna, w szczególności akcentująca „zagrożenie interesów ludu”. Dlatego tym bardziej uderzająca jest formuła przyjęta w art. 27 ust. 1 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka: „W czasie wojny, niebezpieczeństwa

<sup>10</sup> Por. J. de Deus Pinheiro Farinha, op. cit., s. 522.

<sup>11</sup> Por. J.F. Hartman, op. cit., s. 7.

<sup>12</sup> Patrz: *Guide...*, s. 85–86.

publicznego bądź innej sytuacji, która zagraża niepodległości lub bezpieczeństwu państwa-strony”<sup>13</sup>. Jak widać, nie pojawia się tu kategoria narodu, a unormowanie służy ochronie wartości państwa, jego „niepodległości lub bezpieczeństwa”. Trudno skłonić się ku podejściu etatystycznemu; być może da się to po części tłumaczyć zjawiskiem kruchości struktur politycznych w Ameryce Łacińskiej.

## 2. Refleksje na tle prawa i praktyki państw

W opracowaniu A. Michalskiej sprzed dwudziestu lat rzuca się w oczy poświęcenie szerokich rozważań właśnie praktyce państw-stron MPPOiP, z akcentem na ich notyfikacje derogacyjne wymagane na podstawie art. 4 ust. 3 Paktu. Opierając się na przygotowanym przez L. Despouya V raporcie rocznym<sup>14</sup>, uwzględnia ona piętnaście takich przypadków. Jedna notyfikacja pochodziła z Afryki (Algieria w 1991 r.), jedna z Bliskiego Wschodu (Izrael w 1991 r.), trzy z Europy (PRL w 1982 r. oraz Rosja w 1988 i 1990 r.), najwięcej, bo aż dziesięć, z Ameryki Łacińskiej (Argentyna w 1989 r., Boliwia w 1985 i 1986 r., Chile w 1976 i 1984 r., Kolumbia w 1984 r., Ekwador w 1986 i 1987 r., Nikaragua w 1985 r., Panama w 1987 r.)<sup>15</sup>. Ten przegląd praktyki państw, wskazujący na różnorodność argumentacji państw wprowadzających stany nadzwyczajne i brak dopasowania jej do formuły art. 4 ust. 1 Paktu, nie dawał podstaw do optymizmu. W związku z tym A. Michalska stwierdza, że „egzemplifikacja argumentów, jakimi posługują się państwa w celu uzasadnienia decyzji o wprowadzeniu stanu wyjątkowego i derogacji zobowiązań dotyczących praw człowieka, jest zbyt kruchą podstawą dla ustalenia znaczenia i zakresu zwrotu «niebezpieczeństwo publiczne, które zagraża życiu narodu»”<sup>16</sup>.

V.-Y. Ghebali z bólem odnotowuje, że państwa-uczestnicy KBWE – w tym Tadżykistan (1992–1993), Azerbejdżan (1993/1994), Federacja Rosyjska (1992–1994), Gruzja (1993), Armenia (1993), a także Chorwacja, Bośnia-Hercegowina i Serbia, jak również Wielka Brytania

<sup>13</sup> Tekst polski w: *Międzynarodowa ochrona...*, IV/1.

<sup>14</sup> L. Despouy, *Fifth revised annual report and list of States which, since 1 January 1985, have proclaimed, extended or terminated a state of emergency*, E/CN.4/Sub.2/1992/Rev.1.

<sup>15</sup> A. Michalska, *Niebezpieczeństwo publiczne, które zagraża życiu narodu*, w: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych, ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 1997, s. 13–15.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 15.

i Turcja – nie realizują obowiązków notyfikacyjnych dotyczących derogacji, a jeśli już to uczynią, jak np. Mołdawia w 1992 r., nie odwołują się przy tym do obowiązków wynikających z Dokumentu Moskiewskiego KBWE<sup>17</sup>. Powołuje się też na dane wynikające z raportu Specjalnego Sprawozdawcy Komisji Praw Człowieka ONZ, które potwierdzają, że praktyka państw-uczestników KBWE była „daleka od satysfakcjonującej: notyfikacje do ODIHR rzadko były dokładne i wnoszone na czas”, wobec czego przestrzeganie reżimu moskiewskiego okazywało się błędne, cząstkowe i w każdym razie niewystarczające”<sup>18</sup>.

Z perspektywy niniejszego opracowania podsumować można, że praktyka taka nie przyczyniała się i przyczynić się nie mogła do sprecyzowania kryterium „niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu”. Organ traktatowy Paktu, czyli Komitet Praw Człowieka ONZ, miał nadzieję na kontrolę zobowiązań państw na podstawie art. 4 w rezultacie badania ich sprawozdań. Z efektów tej działalności nie mógł być jednak zadowolony. Toteż przy okazji swego pierwszego komentarza do art. 4 z żalem odnotował przypadki „państw, które – jak można przypuszczać – dokonywały derogacji od praw z Paktu, przy czym nie było jasne nie tylko to, czy stan nadzwyczajny został urzędowo ogłoszony, ale także to, czy od praw, od których Pakt nie dopuszcza żadnej derogacji, nie dokonywano faktycznie derogacji”<sup>19</sup>.

Warto wskazać, że gdy w 1973 r. Chile ogłosiło stan nadzwyczajny, opierając się na art. 4 Paktu, specjalna Grupa Robocza *ad hoc* Komisji Praw Człowieka ONZ stwierdziła, że „nie znalazła żadnych poważnych elementów poświadczających istnienie niepokojów wewnętrznych takiego stopnia, który by uzasadniał ekstensywne zawieszenie gwarancji konstytucyjnych, do jakiego doszło w Chile”, wobec czego „nie można było dojść do wniosku, jakoby sytuacja istniejąca podówczas w Chile narażała na niebezpieczeństwo życie narodu”<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> V.-Y. Gheballi, *The Human Dimension Regime on States of Public Emergency*, „OSCE ODIHR Bulletin” vol. 3, no. 1, s. 37–38.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 38.

<sup>19</sup> *General Comment No. 05: Derogation of Rights (Article 4)*, CCPR General Comment of 31 July 1981, pkt 2. Por. B.G. Ramcharan, *The Role of International Bodies in the Implementation and Enforcement of Humanitarian Law and Human Rights Law in Non-international Armed Conflicts*, „American University Law Review” 1983–1984, vol. 33, s. 108.

<sup>20</sup> *Report of the Ad Hoc Working Group on the Situation of Human Rights in Chile*, 30 UN GAOR Annex, UN Doc.A/1–285 (1975), s. 47, oraz UN Doc.A/31/253(1976), s. 27. Por. też B.G. Ramcharan, *op. cit.*, s. 107–108.

Nie bez racji zapewne J.F. Hartman wskazuje, że „najbardziej bezpośrednią inspiracją” dla klauzul derogacyjnych było „ustawodawstwo o stanach nadzwyczajnych takich państw jak Zjednoczone Królestwo”<sup>21</sup>. Podaje przy tym przykład klauzuli w Konstytucji Stanów Zjednoczonych upoważniającej Kongres do zawieszenia gwarancji *habeas corpus*, „gdy w przypadkach rebelii bądź inwazji bezpieczeństwo publiczne może tego wymagać”<sup>22</sup>. Interesujące w tym względzie jest studium K. Wójtowicza dotyczące nadzwyczajnych uprawnień władzy wykonawczej, a wskazujące przypadki oparte na podstawie prawnej (w Niemczech i Francji), a także przypadki takiej podstawy pozbawione, a odwołujące się do doktryny konieczności czy „obrony koniecznej państwa”<sup>23</sup>.

Warto tu przytoczyć stanowisko zajęte przez Komisję Śledczą Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) w stosunku do stanu nadzwyczajnego i derogacji wolności związkowej ogłoszonej przez Grecję. Komisja potwierdziła, że – z perspektywy porządku krajowego i wobec zgodności z Konstytucją – rząd grecki może się czuć „wyłącznym sędzią co do potrzeby ogłoszenia stanu nadzwyczajnego”; nie jest tak jednak z perspektywy porządku międzynarodowego, choćby ze względu na szczególny charakter Konwencji nr 87 i 98 MOP<sup>24</sup>. Zgodnie z nią: „Rzec można, że pozycja zarzutów stanu nadzwyczajnego czy konieczności w zwyczaju międzynarodowym – w specyficznych ramach wspólnoty międzynarodowej – odpowiada w istocie miejscu przyznawanemu zarzutom *force majeure* czy prawowitej samoobrony w krajowych systemach prawnych”; przy tym „Zarówno zasady ogólne prawa wywodzone z praktyki krajowej, jak i zwyczaj międzynarodowy opierają się na założeniu, że brak wykonania obowiązku prawnego da się usprawiedliwić jedynie tam, gdzie wchodzi w grę niemożność postępowania w żaden inny sposób, jak tylko wbrew prawu”<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> J.F. Hartman, op. cit., s. 11.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 13–14. Co do ustawodawstwa Zjednoczonego Królestwa zob. ibidem, s. 14–15.

<sup>23</sup> K. Wójtowicz, *Koncepcje nadzwyczajnych uprawnień władzy wykonawczej*, w: *Polskie zmiany ustrojowe w literaturze prawniczej. Wybór tekstów*, pod red. R. Balickiego, B. Banaszaka, M. Jabłońskiego, Wrocław 1997, s. 240–245.

<sup>24</sup> Cyt. za: B.G. Ramcharan, op. cit., s. 106–107. Ten szczególny charakter jest przecież również uznany i potwierdzony przez obydwie Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka: MPPOiP w art. 22 ust. 3, MPPGSiK w art. 8 ust. 3. Por. T. Jasudowicz, *Studium substancjalnych przesłanek dopuszczalności środków derogacyjnych*, w: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych...*, s. 72–74.

<sup>25</sup> Dodała przy tym: „the action sought to be justified under this plea is limited, both in extent and in time, to what is immediately necessary” (B.G. Ramcharan, op. cit., s. 107).

Poza wyżej dokonanym wskazaniem na ustawodawstwo Zjednoczonego Królestwa i Konstytucję Stanów Zjednoczonych warto uzupełnić uwagi na tle praktyki konstytucyjnej państw. Wielka Brytania wprowadzała, przedłużała i ponawiała stan nadzwyczajny w Irlandii Północnej w związku z terroryzmem IRA<sup>26</sup>. Skorzystała znowu z możliwości derogacji zobowiązań na podstawie art. 15 EKPC zaraz po zamachu na World Trade Center 11 września 2001 r.<sup>27</sup> Są bowiem takie państwa jak Belgia, których konstytucje w ogóle nie przewidują wprowadzania stanów nadzwyczajnych; przeciwnie, art. 130 stanowi, że „la Constitution ne peut être suspendue en tout ni en partie”; z drugiej strony, „nie ma wątpliwości, że art. 15 znajduje bezpośrednie zastosowanie w belgijskim porządku prawnym”<sup>28</sup>.

Tradycyjne konstytucje państw normowały kwestie możliwości wprowadzania stanów nadzwyczajnych „po swojemu”, nieraz w ogóle w tej kwestii się nie wypowiadając<sup>29</sup>. Tym bardziej trudno od nich wymagać dopasowania do unormowania derogacji zobowiązań w międzynarodowych traktatach praw człowieka. Z tego punktu widzenia warto spojrzeć na nowe konstytucje byłych państw socjalistycznych przyjmowane w latach dziewięćdziesiątych XX w. W Konstytucjach Republiki Czeskiej (z 16 grudnia 1992 r.) i Republiki Słowackiej (z 1 września 1992 r.) nie znajdzie się postanowienia w sprawie stanów nadzwyczajnych<sup>30</sup>. Paragraf 8 ust. 4 Konstytucji Węgier przewiduje zawieszenie bądź ograniczenie praw podstawowych (nie wszystkich)<sup>31</sup>. Konstytucja Chorwacji w art. 17 stanowi o możliwości ograniczenia praw „na okres

<sup>26</sup> Szerzej na ten temat zob. S. Kilcommins, B. Vaughan, *A Perpetual State of Emergency: Subverting the Rule of Law in Ireland*, „Cambridge Law Review” 2004, vol. 35, s. 55 i n. Poniżej w kontekście studium orzecznictwa strasburskiego.

<sup>27</sup> Por. *United Kingdom Derogation Under Art. 15 ECHR/Public Emergency After 11 September 2001*, „Human Rights Law Journal” 2001, vol. 22, no. 9–12, s. 465. W nocie werbalnej stałego przedstawiciela Wielkiej Brytanii z 18 XII 2001 r. stwierdzano, że „[i]stnieje dla Zjednoczonego Królestwa zagrożenie terrorystyczne ze strony osób podejrzanych o zaangażowanie w terroryzm międzynarodowy”, **co stanowi** „zagrożenie bezpieczeństwa narodowego Zjednoczonego Królestwa”.

<sup>28</sup> J. Velu, R. Ergec, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles 1990, s. 143.

<sup>29</sup> Por. np. *Konstytucja Królestwa Norwegii* (z 17 V 1814 r.), Warszawa 1996. Nie wykorzystano m.in. zmian z 1992 r. dla jej dostosowania do art. 15 EKPC czy art. 4 MPPOiP.

<sup>30</sup> *Konstytucja Republiki Czeskiej*, Warszawa 1994; *Konstytucja Republiki Słowackiej*, Warszawa 1993. W art. 49 Konstytucji Rumunii mieści się formuła odpowiadająca raczej generalnej klauzuli limitacyjnej, tyle że wyraźnie wzmiankująca o „przeciwdziałaniu skutkom klęsk żywiołowych lub wyjątkowo poważnych katastrof” (*Konstytucja Rumunii* (z 21 XI 1991 r.), Warszawa 1996).

<sup>31</sup> *Konstytucja Republiki Węgierskiej* (z 24 VIII 1990 r.), Warszawa 1996.



stanu wojny albo stanu bezpośredniego zagrożenia niepodległości i jedności Republiki oraz w razie wielkich klęsk żywiołowych<sup>32</sup>.

Stosunkowo najbardziej dopasowane do standardów międzynarodowych jest postanowienie art. 16 (Czasowe zawieszenie i ograniczenie praw) Konstytucji Słowenii, przewidujące takowe zawieszenie i ograniczenie „wyjątkowo w sytuacji wojny lub stanu wyjątkowego”, li tylko „na okres trwania” i „w zakresie, jaki jest konieczny” oraz „w taki sposób, iż wprowadzone środki nie spowodują powstania nierówności”<sup>33</sup>.

Można jednak mimo wszystko stwierdzić, że współczesna praktyka konstytucyjna dowodzi nikłego raczej stopnia uwzględniania przy kształtowaniu krajowych standardów stanów nadzwyczajnych modelu unormowania derogacji zobowiązań w międzynarodowych traktatach praw człowieka, w tym zupełnego pomijania najwyższej wartości na ich podstawie chronionej, tj. „życia narodu”. Nie służy więc dobrze doprecyzowaniu znaczenia tego kryterium ani dookreśleniu charakteru i stopnia jego „zagrożenia”, wymaganego dla dopuszczalności derogacji zobowiązań w dziedzinie praw człowieka.

Przyjrzyjmy się na koniec polskim unormowaniom konstytucyjnym. Na podstawie Konstytucji Marcowej z dnia 17 marca 1921 r. przewidziano możliwość czasowego zawieszenia praw obywatelskich w czasie wojny lub w sytuacji zagrożenia wybuchem wojny oraz w razie rozruchów wewnętrznych bądź rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających Konstytucji Państwa albo bezpieczeństwu obywateli. Szczegóły regulowały Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym i Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 16 marca 1928 r. o stanie wyjątkowym<sup>34</sup>. Także Konstytucja Kwietniowa z dnia 23 kwietnia 1935 r. przewidywała możliwość wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w sytuacji „stanu zagrożenia państwa”, przy czym określenie sytuacji uzasadniającej wprowadzenie stanu wyjątkowego było niemal identyczne z określeniem na gruncie Konstytucji Marcowej, szczegóły zaś normowały: Ustawa z dnia 22 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym i Ustawa z dnia 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji* (z 22 XII 1990 r.), Warszawa 1995.

<sup>33</sup> *Konstytucja Republiki Słowenii* (z 23 XII 1991 r.), Warszawa 1994. Przypomina to postanowienie art. 4 ust. 1 MPPOiP, ale formuła niedyskryminacji jest tu – i słusznie – szersza niż w Pakcie; natomiast pojęcia „zagrożenie życia narodu” – niestety – nie ma.

<sup>34</sup> Bardziej precyzyjnie i szerzej na ten temat zob. A. Cieszyński, *Stany nadzwyczajne w prawie konstytucyjnym doby II Rzeczypospolitej*, w: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych...*, s. 120–125.

<sup>35</sup> Bardziej precyzyjnie i szerzej zob. *ibidem*, s. 125–133.

„Zagrożenie życia narodu” jako kryterium porządkujące dopuszczalność wprowadzania stanów nadzwyczajnych się nie pojawiało.

Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r. w art. 33 ust. 2 przewidywała ewentualność wprowadzenia przez Radę Państwa na całości lub części terytorium PRL stanu wojennego, jeżeli wymagał tego „względ na obronność lub bezpieczeństwo państwa”<sup>36</sup>. Bardzo enigmatyczny to „względ”, i to wprowadzony do hasłowego aktu, z którego postanowień – w braku odpowiednich unormowań ustawowych – nie można było wywodzić bezpośrednich skutków prawnych.

Dwadzieścia lat temu Z.J. Romaszewski obalił tezę o rzekomo grożącej „interwencji sowieckiej” i stwierdził: „Głównym powodem decyzji co do wprowadzenia stanu wojennego było wcale nie «zagrożenie życia narodu», lecz – wręcz przeciwnie – zagrożenie interesów nomenklatury”<sup>37</sup>. Należało tu zatem przyjąć raczej, że „sytuacja istniejąca w Polsce w przededniu wprowadzenia stanu wojennego nie stanowiła «wyjątkowego niebezpieczeństwa publicznego, które zagraża życiu narodu», jak tego wymagał obowiązujący dla PRL standard Paktu Obywatelskiego”, zaś „samo prawo PRL, włączając w to Konstytucję, nie było zgodne z tym standardem, skoro jako przesłankę stanu wojennego przyjmowało kryterium «bezpieczeństwa państwa» (a w praktyce niewzruszalność ustroju czy monopolu partyjnego), nie zaś «życia (lub istnienia czy przetrwania) narodu»”<sup>38</sup>.

L. Wiśniewski, ustosunkowując się do unormowania w projekcie nowej Konstytucji RP, które sformułowaniami swoimi w pełni utożsamiało się z tekstem późniejszych art. 229–230 Konstytucji z dnia 2 kwietnia

<sup>36</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Róg, *Stan wojenny w prawie i praktyce PRL*, w: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych...*, s. 137–147. Można mieć spore wątpliwości na tle wywodów autora dotyczących sytuacji mającej uzasadniać wprowadzenie stanu wojennego w 1981 r., jak też jego konkluzji ostatecznej (ibidem, s. 138–140, 147, odpowiednio).

<sup>37</sup> Por. *Dyskusja panelowa „Stan wojenny w PRL 1981”*, w: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych...*, s. 161. Por. też ibidem, głos L. Wiśniewskiego, s. 164, i głos R. Jasicy, s. 166–167.

<sup>38</sup> Ibidem, głos R. Jasicy, s. 168. W konsekwencji w uchwale Konferencji zaakcentowaliśmy „brak spełnienia warunku «wyjątkowego niebezpieczeństwa publicznego, które zagraża życiu narodu», ewidentnym zaś fałszowaniem rzeczywistości były i są argumenty bazujące na ratowaniu Narodu Polskiego przed: rzekomym niebezpieczeństwem interwencji ZSRR czy Układu Warszawskiego; rzekomym ryzykiem bratobójczych walk i wojny domowej; rzekomą zapaścią gospodarczą i zaopatrzeniową” – Uchwała Konferencji Naukowej „Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych” w sprawie kwalifikacji i oceny prawnej stanu wojennego w PRL 1981 r., pkt II.1 (w: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych...*, s. 173–174).

1997 r., omówił – w zasadzie bezkrytycznie – to unormowanie<sup>39</sup>. W żadnym razie poglądu tego podzielić nie można. Należy raczej wytknąć mu wiele wad, przede wszystkim zaś absolutne niedopasowanie do wymagań międzynarodowych rozdziału XI Konstytucji „«Stany nadzwyczajne» (zwłaszcza art. 229 i 230)”<sup>40</sup>.

Konstytucyjny opis sytuacji upoważniających do wprowadzenia stanu wojennego (art. 229) i stanu wyjątkowego (art. 230) potwierdza zlekceważenie standardów międzynarodowych i niewiele ma wspólnego z określonym w Pakcie i w Konwencji Europejskiej kryterium „wyjątkowego niebezpieczeństwa publicznego, które zagraża życiu narodu”. Artykuł 229 dopuszcza wprowadzenie stanu wojennego „w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji”. Nie ma tu ani „liter”, ani „ducha” zagrożenia życia narodu! Podobnie, do międzynarodowego modelu derogacji nie pasuje możliwość wprowadzania stanu wyjątkowego – zgodnie z art. 230 Konstytucji RP – „w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego”.

Niestety, wad Konstytucji RP nie usunęły, a nawet nie usiłowały usunąć ustawy o stanie wyjątkowym<sup>41</sup> i o stanie wojennym<sup>42</sup> z 2002 r. Nie więc dziwnego, że „[k]ryteria sytuacyjne przyjęte w polskim porządku prawnym jako podstawa dopuszczalności wprowadzenia stanu wyjątkowego, a więc «zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego», w powiązaniu z kryterium niewystarczalności «zwykłych środków konstytucyjnych»,

<sup>39</sup> Por. L. Wiśniewski, op. cit., s. 149–158, zwł. s. 151–152. Autor podkreślił, co prawda, potrzebę zaistnienia „sytuacji szczególnego zagrożenia” (ibidem, s. 152).

<sup>40</sup> T. Jasudowicz, *Garść refleksji i wspomnienie na tle Piętnastolecia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 3 (niepubl.).

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 21 VI 2002 r. o stanie wyjątkowym w art. 2 ust. 1 powtarza określenie z art. 230 Konstytucji RP, dodając: „w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni”. W ust. 1a wyjaśnia się pojęcie „cyberprzestrzeń”.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 29 VIII 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej również powtarza określenie z art. 229 Konstytucji RP, tyle że po zwrocie „W razie zewnętrznego zagrożenia państwa”, a przed zwrotem „zbrojnej napaści” wstawia formułę „w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni”.

nie odpowiadają wstępnej przesłance substancjalnej wymaganej przez wiążące dla RP standardy międzynarodowe, uniwersalne i europejskie<sup>43</sup>.

Tym bardziej więc nie sposób zgodzić się z przyjętą przez R. Wieruszewskiego oceną: „rozwiązanie przyjęte w polskim systemie prawa wydaje się wręcz modelowe”<sup>44</sup>. O jaki „model” temu autorowi chodzi, trudno odpowiedzieć, bo do międzynarodowego modelu derogacji zobowiązań w dziedzinie praw człowieka on absolutnie nie pasuje.

Podsumowując, stwierdzić można, że praktyka państw – przejawiająca się w ich unormowaniach konstytucyjnych i ustawowych, w ich notyfikacjach stanów nadzwyczajnych oraz w ich sprawozdaniach z wykonania zobowiązań wynikających z MPPOiP – jest bogata i wielce różnorodna, ale niewiele ma wspólnego z międzynarodowymi standardami derogacji zobowiązań, w szczególności obca jest dla niej – jako podstawowa wartość chroniona – kategoria „życia narodu”.

### 3. Wnioski na tle praktyki organów traktatowych

Ponieważ Polska uczestniczy w uniwersalnym i europejskim systemie ochrony praw człowieka, warto odwołać się tu do praktyki organów traktatowych funkcjonujących w systemie MPPOiP oraz w systemach EKPC i EKS. Co do tego ostatniego wystarczy stwierdzić, że Europejski Komitet Praw Socjalnych – ani w trybie badania sprawozdań państw-stron z wykonania zobowiązań (tzw. *Conclusions*), ani w trybie rozstrzygania skarg zbiorowych (tzw. *Decisions*) – nie zajmował się klauzulą derogacyjną z art. 30 EKS/art. F ZEKS. Nie zajął więc również stanowiska wobec kryterium „niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu”.

Komitet Praw Człowieka ONZ po raz pierwszy poświęcił swój zwięzły *General Comment* problemowi derogacji zobowiązań w 1981 r., powtarzając formułę z art. 4 ust. 1 Paktu co do „wyjątkowego niebezpieczeństwa publicznego, które zagraża życiu narodu”, i dodając, że podejmowane środki derogacyjne „mają charakter wyjątkowy i czasowy, i mogą trwać jedynie tak długo, jak długo życie danego narodu jest zagrożone, oraz że – w sytuacji nadzwyczajnej – ochrona praw człowieka

<sup>43</sup> T. Jasudowicz, *Opinia prawna* (z 13 maja 2002 r.) dot. uchwalonej przez Sejm RP 26 kwietnia 2002 r. *Ustawy o stanie wyjątkowym*, pkt 8 ak. 2 (niepubl.).

<sup>44</sup> Por. R. Wieruszewski, *Artykuł 4: Nadzwyczajne niebezpieczeństwo publiczne*, w: *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, pod red. R. Wieruszewskiego, Warszawa 2012, s. 77.

staje się tym ważniejsza, zwłaszcza tych praw, które nie dopuszczają żadnej derogacji<sup>45</sup>.

Mimo swej zwięzłości stanowisko Komitetu jest znaczące<sup>46</sup>. Po pierwsze, nie ma odstępstwa od kategorii „zagrożenia życia narodu”, zachowuje ona pełną aktualność i uzyskuje ponowne potwierdzenie. Po drugie, samo to podstawowe kryterium wskazuje na istotne cechy związanej z nią sytuacji nadzwyczajnej: jej wyjątkowość i czasowość; jak widać, *ratio temporis* środków derogacyjnych wyznaczona jest przez trwanie zagrożenia życia narodu. Po trzecie, wyjątkowość i nadzwyczajność sytuacji nie ma przemawiać na korzyść dowolności poczynąń państwa ani na rzecz jego szerokiego marginesu oceny, skoro w takiej sytuacji ochrona praw człowieka nie gaśnie ani nie traci na ważności, lecz – zgoła przeciwnie – nabiera znaczenia.

Po dwudziestu latach Komitet wydał kolejny *General Comment* na tle art. 4 Paktu, tym razem nieporównywalnie obszerniejszy. Powtórzywszy w pkt 2 esencję swego stanowiska z 1981 r., Komitet wskazał, że „Nie każde niepokojące czy katastrofy kwalifikują się jako wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne, które zagraża życiu narodu, jak tego wymaga art. 4 ust. 1”<sup>47</sup>. Aczkolwiek w toku prac przygotowawczych w kontekście art. 4 Paktu tak usilnie się wzbraniało przed nawiązaniem do wojny, Komitet tym razem właśnie w związku z nią snuł swoje podstawowe ustalenia, tyle że posługując się pojęciem „konfliktu zbrojnego”, stosownie do tendencji rozwiniętych w międzynarodowym prawie humanitarnym, które wręcz samo zaczęło się nazywać „międzynarodowym prawem humanitarnym konfliktów zbrojnych”.

Komitet wskazał, że „Podczas konfliktu zbrojnego – czy to międzynarodowego, czy też nie-międzynarodowego – normy międzynarodowego prawa humanitarnego znajdują zastosowanie i pomagają, w uzupełnieniu postanowień art. 4 i art. 5 ust. 1 Paktu, zapobiegać nadużyciom nadzwyczajnych kompetencji państwa”<sup>48</sup>. Co istotne z punktu widzenia badanego problemu, Komitet stanowczo podkreślił: „Pakt wymaga, by nawet podczas konfliktu zbrojnego środki derogacji od Paktu były

<sup>45</sup> Por. *General Comment No. 05: Derogation of Rights (Article 4)*, U.N. Doc. CCPR General Comment of 31 July 1981, pkt 1 i 3, odpowiednio.

<sup>46</sup> Ocena A. Michalskiej jest raczej niezbyt korzystna dla *General Comment* Komitetu: „dokument ten nie wnosi nowych elementów do konstrukcji normatywnej” (A. Michalska, op. cit., s. 15).

<sup>47</sup> *General Comment No. 29: States of Emergency (Article 4)*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 11 (2001), pkt 3.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

dopuszczalne jedynie, jeżeli i w zakresie, w jakim sytuacja stanowi zagrożenie dla życia narodu<sup>49</sup>.

Komitet, owszem, nie przeczył sytuacji innych niż konflikt zbrojny; wskazał przy tym: „Jeżeli państwa-strony rozważają powołanie się na art. 4 w sytuacjach innych niż konflikt zbrojny, powinny uważnie się zastanowić nad usprawiedliwieniem oraz nad tym, dlaczego środek taki jest w danych okolicznościach konieczny i prawowity<sup>50</sup>. Sformułowanie to, można przyjąć, również potwierdza ostrożność Komitetu co do przyznania państwom-stronom zbyt daleko idących kompetencji, co do ich zbyt dowolnej i szerokiej interpretacji, a także co do przypisania im zbyt szerokiego marginesu oceny.

W toku rozpatrywania kierowanych doń skarg indywidualnych Komitet wymagał dostarczenia przez państwo pozwane „wystarczająco szczegółowych informacji o relewantnych faktach, by wykazać, że sytuacja w rodzaju tej opisanej w art. 4 ust. 1 Paktu istnieje w danym kraju<sup>51</sup>. Komitet podkreślał, że „potrzebuje pełnych i wyczerpujących informacji<sup>52</sup> i że to na państwie pozwanym spoczywa ciężar dowodu co do zaistnienia „niebezpieczeństwa publicznego, które zagraża życiu narodu<sup>53</sup>”.

A. Michalska dwadzieścia lat temu odniosła się także do orzecznictwa strasburskiego na tle art. 15 EKPC. Uwzględniła jednak li tylko trzy sprawy: jedną na podstawie skargi indywidualnej (*Lawless p. Irlandii*) oraz dwie na podstawie skarg międzypaństwowych (tzw. *Sprawa Grecka i sprawa Irlandia p. Zjednoczonemu Królestwu*)<sup>54</sup>. Jej baza badawcza była więc raczej skromna, już w owym czasie dalece niekompletna, a przede wszystkim obecnie domagająca się aktualizacji. W charakterze uzupełnienia wypada dodać opinie Komisji (wraz z ewentualnymi opiniami sędziów mniejszości) w sprawach *Lawless*, *De Becker*, *Grecja p. Zjednoczonemu Królestwu* oraz *Irlandia p. Zjednoczonemu Królestwu*<sup>55</sup>, jak również

<sup>49</sup> Ibidem. Por. interesujące uwagi R. Wieruszewskiego co do „reżimu prawa humanitarnego” i zastosowalności Paktu *durante bello*, zob. R. Wieruszewski, op. cit., s. 77.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Sprawa *L. Weinberger Weisz v. Uruguay*, sk. 28/1978, Doc.A/36/40.

<sup>52</sup> Por. *Silva v. Uruguay*, sk. 34/1978, Doc.A/36/40. Wobec ich braku stwierdził, że państwo nie przedstawiło faktów ani prawa usprawiedliwiających taką derogację”.

<sup>53</sup> Jak zauważa A. Michalska, op. cit., s. 17: „Komitet domagał się precyzyjnych informacji o przyczynach wprowadzenia stanu wyjątkowego, jednak ich nie analizował, ani nie komentował”. Zauważmy jednak, że potrafił uznać je za niewystarczające i odrzucić jako uzasadnienie derogacji.

<sup>54</sup> Ibidem, s. 18–20.

<sup>55</sup> *Lawless Case*, opinia Komisji z 19 XII 1959 r. (wraz z opiniami: pięciu sędziów (Wal-docka, Berga, Fabera, Crosbie i Erima), s. Eustathiadesa, s. Susterhenna i s. Dominedo);

wyroki Trybunału w sprawach *Brogan p. Zjednoczonemu Królestwu* z 1988 r. oraz *Brannigan p. Zjednoczonemu Królestwu* z 1993 r.<sup>56</sup>

Jeśli chodzi o orzecznictwo późniejsze, którego ze zrozumiałych względów czasowych nie mogła A. Michalska uwzględnić, warto wskazać dwa wyroki przeciwko Turcji w sprawach *Aksoy* oraz *Sakik i inni*<sup>57</sup>, jak też dwa kolejne wyroki przeciwko Turcji wydane już w XXI w.<sup>58</sup>, a przede wszystkim wyrok Wielkiej Izby przeciwko Zjednoczonemu Królestwu w sprawie *A. i inni*<sup>59</sup>, stanowiący niejako podsumowanie całości orzecznictwa na tle art. 15 Konwencji. Spośród trzynastu innych spraw objętych badaniami, u podstaw czterech stały skargi państwowe (*Grecja p. Zjednoczonemu Królestwu*, opinia Komisji z 1958 r.; *Dania, Norwegia, Szwecja i Holandia p. Grecji* (tzw. *Sprawa Grecka*), opinia Komisji z 1969 r.; *Cypr p. Turcji*, opinia Komisji z 1976 r.; oraz *Irlandia p. Zjednoczonemu Królestwu*, opinia Komisji z 1976 r.), zaś u podstaw pozostałych dziewięciu – skargi indywidualne (*De Becker, Lawless, Brogan i Inni, Brannigan i McBride, Aksoy, Sakik i Inni, Nuray Sen, Yurttas, A. i Inni*), z czego trzy przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, a cztery przeciwko Turcji. W tych trzynastu sprawach zapadło szesnaście orzeczeń, gdyż w trzech sprawach – po Komisji – jeszcze Trybunał wydawał swoje wyroki (*De Becker, Lawless, Irlandia p. Zjednoczonemu Królestwu*).

W jednej ze spraw Trybunał – wobec wycofania notyfikacji derogacji przez państwo pozwane – postanowił „nie badać, czy kampania terrorystyczna w Irlandii Północnej pozwala Zjednoczonemu Królestwu na podstawie art. 15 na derogację zobowiązań, które wynikają dla niego z Konwencji”<sup>60</sup>. W trzech sprawach istnienie „zagrożenia życia narodu”

---

*De Becker Case*, opinia Komisji z 8 I 1960 r.; *Case of Greece v. the United Kingdom*, opinia Komisji z 2 X 1958 r., *Case of Ireland v. the United Kingdom*, opinia Komisji z 25 I 1976 r. (za: *Article 15*, w: *Digest of Strasbourg Case-Law Relating to the European Convention on Human Rights*, vol. 4, Köln–Berlin–Bonn–München 1986, s. 193 i n.

<sup>56</sup> *Affaire Brogan et autres c. Royaume-Uni*, arret 20 XI 1988; *Affaire Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, Cour (pleniere), arret 26 V 1993.

<sup>57</sup> *Case of Aksoy v. Turkey*, judgment, 18 XII 1996; *Case of Sakik and Others v. Turkey*, judgment, 26 XI 1997.

<sup>58</sup> *Case of Nuray Sen v. Turkey*, judgment, 17 VI 2003; *Affaire Yurttas c. Turquie*, arret, 27 V 2004.

<sup>59</sup> *A. and Others v. the United Kingdom*, judgment, 19 II 2009.

<sup>60</sup> *Brogan et autres*, pkt 48 ak. 3 i 4. Warto wskazać, że przedtem Trybunał – powołując się na swój wyrok w sprawie *Klass i Inni* – przypomniał, że: „Wobec szerzenia się we współczesnym społeczeństwie terroryzmu, Trybunał już uznał inherentną w systemie Konwencji konieczność zachowywania słusznej równowagi pomiędzy obroną

zakwestionowano<sup>61</sup>, w dziewięciu zaś uznano<sup>62</sup>, przy czym w dwóch sprawach – badając problem łącznie z kryterium „granic niezbędnie wymaganych przez sytuację” – Trybunał uznał, że kroki państwa daleko poza te granice wykaczały<sup>63</sup>.

W sprawie *De Becker* rząd belgijski uważał, że „środki czasu wojny, pierwotnie usprawiedliwione na podstawie art. 15, nie mogą – wraz z zakończeniem wojny – automatycznie stracić swej skuteczności”; jednakże, zdaniem Komisji, „środki derogacyjne [...] są usprawiedliwione jedynie w okolicznościach określonych w ust. 1, co oznacza, że gdyby pozostawały one w mocy po zaniku tych okoliczności, stanowiłyby naruszenie Konwencji”<sup>64</sup>.

Kilka powyższych przykładów podano li tylko po to, by wskazać, że organy strasburskie – i Komisja, i Trybunał – dokonywały oceny sytuacji wyjątkowego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu nie w izolacji i oderwaniu od innych wymogów towarzyszących derogacji zobowiązań, w tym wymogów *ratione loci* i *ratione temporis*, lecz także w kontekście wymogu ogłoszenia publicznego i międzynarodowej notyfikacji derogacji, w dynamicznym procesie dowodzenia prawa i faktów, wraz z uznaniem, że ciężar dowodu spoczywa na państwie pozwany<sup>65</sup>.

---

we wspólnym interesie instytucji demokratycznych a zabezpieczeniem praw jednostek” (ibidem, ak. 2).

<sup>61</sup> Por. *Sprawa Grecka*, pkt 207, gdzie Komisja „na podstawie przedłożonych jej dowodów nie stwierdziła ani tego, by jakkolwiek czynnik znajdował się poza kontrolą władz publicznych, stosujących normalne środki, ani też tego, by sytuacja miała skalę zagrażającą życiu narodu greckiego”. Z kolei w dwu sprawach tureckich Trybunał uznał, że sytuacja *ratione loci* nie odpowiada wymogom derogacji, jako że sporne wydarzenia miały miejsce poza obszarem objętym notą derogacyjną Turcji (por. *Sakik et autres*, pkt 97; *Yurttas*, pkt 57–59).

<sup>62</sup> *Lawless*, pkt 28; *Ireland v. the United Kingdom*, pkt 224; *Brannigan and McBride*, pkt 93; *Aksoy*, pkt 96; *Nuray Sen*, pkt 26; *A. and Others*, pkt 180–181.

<sup>63</sup> Por. *Aksoy*, pkt 84 („Trybunał brał pod uwagę niewątpliwie poważny problem terroryzmu w Turcji Południowo-Wschodniej oraz trudności, wobec jakich staowało państwo w podejmowaniu skutecznych środków przeciwko niemu, nie został jednak przekonany, iżby wymogi sytuacji uzasadniały przetrzymywanie skarżącego *incommunicado* jako podejrzanego o zaangażowanie w przestępstwa terrorystyczne przez 14 lub więcej dni, bez dostępu do sędziego lub innego urzędnika sądowego”). Por. też *Nuray Sen*, pkt 27–28.

<sup>64</sup> *De Becker*, pkt 271, w: *Digest...*, s. 211.

<sup>65</sup> Tak np. w *Sprawie Greckiej*, pkt 154 Komisja wskazała, że „w niniejszej sprawie to na rządzie pozwany spoczywa ciężar wykazania, iż warunki usprawiedliwiające środki derogacyjne na podstawie art. 15 zostały spełnione i nadal są spełniane, z należywym uwzględnieniem «marginesu oceny», z jakiego – zgodnie ze stałym orzecznictwem



Nie oznacza to nakładania na rząd pozwany jakiegoś nieznośnego czy nadmiernego ciężaru, towarzyszy temu bowiem przyznawanie mu „marginesu oceny”. Już w sprawie *Lawless* pięciu sędziów wskazało, że „pewną dyskrecjonalność – pewien margines oceny – trzeba rządowi pozostawić co do określania, czy zaistniało wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne, które zagraża życiu narodu i któremu trzeba zaradzić środkami wyjątkowymi, derogującymi od jego normalnych zobowiązań na podstawie Konwencji”<sup>66</sup>.

Orzecznictwo Trybunału poszło nawet w kierunku przyznawania „szerokiego marginesu oceny”. Jak stwierdził ETPC w sprawie *Irlandia p. Zjednoczonemu Królestwu*: „W pierwszym rzędzie to do każdego Umawiającego się Państwa, ponoszącego odpowiedzialność za «życie (jego) narodu», należy ustalenie, czy życie to jest zagrożone «niebezpieczeństwem publicznym», a jeśli tak, jak daleko trzeba się posunąć dla zaradzenia temu niebezpieczeństwu”<sup>67</sup>. Dodał przy tym: „Pod tym względem art. 15 ust. 1 pozostawia tym władzom szeroki margines oceny”<sup>68</sup>. Orzecznictwo strasburskie wyraziście wskazuje, że Komisja i – zwłaszcza – Trybunał były nader przychylnie w stosunku do zakresu kompetencji ocennej państw-stron Konwencji.

W sprawie *Lawless* Komisja po prostu stwierdziła, większością głosów 9 : 5, że „w lipcu 1957 r. zaistniało w Irlandii wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu w rozumieniu art. 15 ust. 1 Konwencji”<sup>69</sup>. W opinii pięciu sędziów wskazano, że „Naturalnym i zwyczajnym znaczeniem «niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu» jest, jak sądzimy, sytuacja wyjątkowego i nieuniknionego niebezpieczeństwa czy kryzysu godzącego w społeczeństwo w ogóle,

---

Komisji – rząd korzystał w ocenie sytuacji w Grecji, poczynając od momentu przejęcia władzy 21 kwietnia 1967 r.”.

<sup>66</sup> Por. *Digest...*, s. 194. Sędziowie używali dwu formuł: „certain margin of appreciation” i „some margin of appreciation”.

<sup>67</sup> *Ireland v. the United Kingdom*, pkt 207. Trybunał wskazał: „Z racji swego bezpośredniego i ciągłego kontaktu z nagłymi potrzebami chwili, władze krajowe co do zasady znajdują się w lepszym położeniu niż sędzia międzynarodowy dla potrzeb decydowania zarówno o zaistnieniu takiego niebezpieczeństwa, jak też o charakterze i zakresie derogacji niezbędnej dla zaradzenia mu” (ibidem).

<sup>68</sup> Ibidem. W sprawie *A. and Others v. the United Kingdom*, pkt 180, Trybunał w 2009 r. potwierdził: „Władze krajowe dysponują szerokim marginesem oceny, czy życie ich narodu jest zagrożone «niebezpieczeństwem publicznym». [...] należy do każdego rządu, jako strażnika bezpieczeństwa jego własnej ludności, dokonywanie jego własnej oceny na podstawie znanych mu faktów”.

<sup>69</sup> *Lawless Case*, pkt 89. Por. bogate uzasadnienie rządu (ibidem, pkt 85–86).

w odróżnieniu od poszczególnych grup, a stanowiącego zagrożenie dla zorganizowanego życia wspólnoty, z której składa się odnośne państwo<sup>70</sup>.

Podobnie sędzia Eustathiades uważał, że „Wyrażenie «niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu» zda mi się odwoływać do sytuacji o wiele bardziej poważnej niż opisywana w niektórych innych artykułach Konwencji, implikuje ono bowiem faktycznie niebezpieczeństwo publiczne o takiej skali, iż godzi ono nie w część ludności, ale w naród jako całość<sup>71</sup>. Wyjaśniał przy tym, że „słowo «naród» jest użyte, by było jasne, że oznacza to zagrożenie dla istnienia ludności jako całości z powodu jakiegoś szczególnie poważnego niebezpieczeństwa publicznego, daleko cięższego od jakichkolwiek problemów porządku publicznego i bezpieczeństwa, jakie mogą wynikać w innych okolicznościach<sup>72</sup>”.

Sędzia Susterhenn z kolei za punkt wyjścia przyjął założenie, że „wojna stanowi fundamentalne zagrożenie dla samego istnienia państwa”, że doświadczenia II wojny światowej – oddziałujące na autorów Konwencji w latach 1949–1950 – wskazują, że „wojna nabiera coraz bardziej charakteru wojny totalnej i zagraża życiu samego narodu, tj. jego granicom i porządkowi wewnętrznemu, jego ekonomice i kulturze, jak też życiu i wolności jego obywateli<sup>73</sup>. Nie wykluczał on „istnienia potencjalnego zagrożenia, które może zagrozić życiu narodu w przyszłości”; uważał jednak, że „niebezpieczeństwo publiczne, które jest li tylko **potencjalne**, trwa przez lata w niezmiennej formie i nie prowadzi do żadnego poważnego naruszenia powszechnego porządku publicznego czy stosunków zagranicznych, nie może być uznane za mające «*exceptional gravity*», lecz jedynie za «*latent emergency of a minor degree*»<sup>74</sup>”.

<sup>70</sup> Tekst opinii w: *Digest...*, s. 205. Sędziowie wyjaśnili ponadto: „jesteśmy zdania, że prace przygotowawcze potwierdzają, iż ci, którzy zawarli te słowa w art. 15 ust. 1, chcieli, by miały one znaczenie, które uważamy za ich znaczenie naturalne i zwyczajne” (ibidem, s. 206).

<sup>71</sup> Ibidem.

<sup>72</sup> Ibidem, s. 208. Dopuszczał więc derogację „only in quite exceptional circumstances constituting, in addition to a threat to public order and safety, serious danger to the life of the nation as a whole” (ibidem, s. 209).

<sup>73</sup> Ibidem. Jego zdaniem: „Taka koncepcja współczesnej wojny leży u podłoża art. 15, jak wskazuje na to fakt, że po wyrażeniu «podczas wojny» następują słowa «inne» niebezpieczeństwo publiczne zagrażające «życiu narodu»” (ibidem).

<sup>74</sup> Ibidem, s. 209–210. Wobec tego sytuacja w Irlandii nie odpowiada wymaganiom derogacji, lecz raczej „is more a question of a danger against public order” (ibidem, s. 210).

Według sędziego Dominedo art. 15 wymaga, by „zagrożenie było bezpośrednie, poważne i trwałe”; „wyrażenie «niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu» nie oznacza jakiegoś nieokreślonego niebezpieczeństwa, oznacza niebezpieczeństwo szczególnego rodzaju, i to wyjątkowo ciężkie; musi ono – jak to bez cienia wątpliwości wykazuje sformułowanie art. 15 Konwencji – zagrażać «*the very life of the nation, i.e. its existence*»<sup>75</sup>.

Bardziej precyzyjny od Komisji okazał się Trybunał, który w wyroku *Lawless* stwierdził, że „w ogólnym kontekście art. 15 Konwencji naturalne i zwyczajne znaczenie słów «inne niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu» jest wystarczająco jasne”, „dotyczą one wyjątkowej sytuacji kryzysu czy niebezpieczeństwa, która godzi w całą ludność i stanowi zagrożenie dla zorganizowanego życia wspólnoty, z której składa się państwo”<sup>76</sup>.

Formuła ta była potem stale przypomniana w kolejnych orzeczeniach strasburskich<sup>77</sup>. Trzeba tu założyć, że ważnym wzbogaceniem rozumienia badanego kryterium jest tutaj owo „a threat to the organised life of the community of which the State is composed”. Do tej właśnie definicji odniosła się Komisja w *Sprawie Greckiej*, dodając od siebie dwa istotne elementy. Po pierwsze, wskazała, że „pojęciu «nieuniknionego» («*imminent*») niebezpieczeństwa, które figuruje w tekście francuskim wyroku, ale nie figuruje bezpośrednio w tekście angielskim, trzeba nadać wagę, ponieważ to tekst francuski miał charakter autentyczny”<sup>78</sup>. Po drugie, zdaniem Komisji, „niebezpieczeństwo publiczne musi w szczególności odpowiadać cechom następującym: 1) musi być ono rzeczywiste i nieuniknione («*actual and imminent*»); 2) jego skutki muszą godzić w cały naród («*the whole nation*»); 3) musi być zagrożone dalsze zorganizowane życie wspólnoty («*the organised life of the community*»); 4) kryzys czy niebezpieczeństwo muszą być wyjątkowe («*exceptional*»), w tym sensie, że normalne środki czy ograniczenia, dozwolone przez Konwencję dla utrzymywania bezpieczeństwa publicznego, zdrowia i porządku, są oczywiście niewystarczające («*plainly inadequate*»)<sup>79</sup>.

<sup>75</sup> Ibidem.

<sup>76</sup> *Lawless Case*, pkt 28.

<sup>77</sup> Por. m.in. Komisja w sprawie *Greek Case*, pkt 152; oraz Trybunał w sprawach *Aksoy*, pkt 70; *A. and Others*, pkt 176 ak. 1.

<sup>78</sup> *Greek Case*, pkt 153.

<sup>79</sup> Ibidem. Świadomie odstepuję tu od tłumaczenia profesor Michalskiej, por. A. Michalska, op. cit., s. 18. Przypomniał to stanowisko Komisji Trybunał w sprawie *A. and Others*, pkt 176 ak. 2.

W kolejnej sprawie *Irlandii p. Zjednoczonemu Królestwu* zarówno Komisja<sup>80</sup>, jak i Trybunał<sup>81</sup> skupiały się nie na definicji zagrożenia, lecz na kwestiach praktycznych jego ustalania. Co istotne, Trybunał wskazał, że „Gdy państwo walczy z niebezpieczeństwem publicznym zagrażającym życiu narodu, okazałoby się bezbronnym, gdyby wymagać od niego wypełnienia wszystkiego natychmiast, wykonania od razu każdego z wybranych przez nie środków działania, wraz z każdą z gwarancji dających się pogodzić z priorytetowymi wymaganiami właściwego funkcjonowania władz i przywrócenia pokoju we wspólnocie”<sup>82</sup>.

Podobnie pragmatyczne były w swoim podejściu do badanego problemu następne wyroki Trybunału w sprawach *Brogan i Inni* oraz *Brannigan i McBride*<sup>83</sup>, a także w sprawach *Aksoy, Sakik i Inni, Nuray Sen* oraz *Yurttas*<sup>84</sup>. Z punktu widzenia pragmatyczności podejścia pasuje do tego wzorca również najnowszy wyrok *A. i Inni*. Także w nim – podobnie jak w wyżej wskazanych sprawach – chodzi o problem terroryzmu jako zjawiska zagrażającego życiu narodu, tyle że tym razem to terroryzm *par excellence* międzynarodowy, po ataku na World Trade Center.

Trybunał – po przeglądzie aspektów krajowych problemu<sup>85</sup> i wskazaniu na negatywne dla derogacji stanowisko organów Rady Europy<sup>86</sup> –

---

<sup>80</sup> *Case of Ireland v. the United Kingdom*, opinia Komisji z 25 I 1976 r., w: *Digest...*, s. 214. Zdaniem Komisji: „The degree of violence, with bombing, shooting and rioting was on a scale far beyond what could be called minor civil disorder”, wobec czego można stwierdzić: „public emergency threatening the life of the nation within the meaning of Article 15”, którego istnienie „is not in dispute between the parties”.

<sup>81</sup> Trybunał uznał, że Zjednoczone Królestwo nie przekroczyło granic przysługującego umawiającym się państwom marginesu oceny (*Case of Ireland v. the United Kingdom*, wyrok Trybunału z 18 I 1978, pkt 221).

<sup>82</sup> *Ibidem*, pkt 220. Jak podkreślił Trybunał: „Interpretacja art. 15 musi pozostawiać miejsce dla stopniowych adaptacji”.

<sup>83</sup> *Affaire Brogan et autres*, pkt 48. Trybunał, chociaż świadom zagrożenia, jakie niesie „zorganizowany terroryzm”, wobec cofnięcia noty derogacyjnej Zjednoczonego Królestwa, nie badał sprawy pod kątem art. 15 Konwencji; *Affaire Brannigan et McBride*, pkt 41–47. Plenum Trybunału potwierdziło tytuł państwa do określania, czy niebezpieczeństwo publiczne stanowi odpowiednie zagrożenie, wraz z korzystaniem przezeń z szerokiego marginesu oceny (pkt 43) i uznało istnienie i kontynuację takiego zagrożenia (pkt 47).

<sup>84</sup> *Case of Aksoy*, pkt 68–70; *Affaire Sakik et autres*, pkt 38–39; *Case of Nuray Sen*, pkt 25–26; *Affaire Yurttas*, pkt 52–59.

<sup>85</sup> *Case of A. and Others v. the United Kingdom*, pkt 10–11, 16–18, 85, 102 oraz pkt 156–171.

<sup>86</sup> Chodzi o opinię Komisarza Praw Człowieka RE z VIII 2002 r. oraz Rezolucję Zgromadzenia Parlamentarnego RE 1271 (2002) z 24 I 2002 r. – por. *ibidem*, pkt 103

szeroko się otworzył na system uniwersalny, przypominając nie tylko Komentarz Ogólny Komitetu Praw Człowieka ONZ<sup>87</sup>, lecz także – i podobnie – przede wszystkim – Zasady Syrakuzańskie<sup>88</sup>.

Nie oznacza to, że podzielili wymogi stawiane w kontekście systemu uniwersalnego. Przypomnijmy, że – podczas gdy Komitet Praw Człowieka akcentował aktualny i czasowy charakter derogacji – Trybunał wskazał, że „orzecznictwo ETPC nigdy dotąd wyraźnie nie inkorporowało wymogu, by niebezpieczeństwo było «czasowe», chociaż kwestia proporcjonalności odpowiedzialności może się wiązać z trwaniem niebezpieczeństwa”<sup>89</sup>.

Podobnie, złągodził Trybunał wymóg „imminence”, przypominając, że „nigdy nie był [on] interpretowany tak wąsko, by wymagać od państwa oczekiwania na tragedię, zanim podejmie środki dla zaradzenia jej”<sup>90</sup>.

Niezależnie od tego, czy w danym przypadku chodziło o „wojnę”, czy też o „inne niebezpieczeństwo publiczne”, kryterium rozstrzygającym pozostawało „zagrożenie życia narodu”. Dodać można, że w orzecznictwie strasburskim wyraźnie dominowały sprawy związane z terroryzmem w Irlandii Północnej i w południowo-wschodniej Turcji<sup>91</sup> oraz

---

i 106. Trybunał uznał jednak bez cienia wątpliwości, że „zaistniało niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu” – ibidem, pkt 181.

<sup>87</sup> Trybunał powołał się na *General Comment No. 29* z 2001 r., akcentując – stosownie do pkt 2 – że środki derogacyjne muszą mieć „charakter wyjątkowy i czasowy” – por. ibidem, pkt 110.

<sup>88</sup> *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant of Civil and Political Rights*, Anex UN Doc.E/CN.4/1984/4. Trybunał powołał się konkretnie na pkt 39–40 i 54 Zasad Syrakuzańskich – por. ibidem, pkt 109.

<sup>89</sup> *A. and Others*, pkt 178 ak. 1. Trybunał przypomniał, że niebezpieczeństwo publiczne w Irlandii Północnej „trwało przez wiele lat” i wskazał, że „nie sądzi, by środki derogacyjne wprowadzone po atakach Al-Kajdy na Stany Zjednoczone i rokrocznie badane przez Parlament, mogły wywołać zarzuty, jakoby nie były one «temporary»” (ibidem, pkt 178 ak. 2).

<sup>90</sup> Ibidem, pkt 177 ak. 2. Trybunał dodał: „Ponieważ celem art. 15 jest umożliwienie państwu podejmowania środków derogacyjnych dla ochrony swojej ludności przed przyszłymi zagrożeniami, istnienie «zagrożenia życia narodu» musi być oceniane w pierwszym rzędzie z odniesieniem się do tych faktów, które były znane w czasie zarządzania derogacji” (ibidem, pkt 177 ak. 3).

<sup>91</sup> Dzięki orzeczeniom strasburskim można poznać noty derogacyjne państw pozwanych – por. *Brannigan et McBride*, pkt 30–32, 38, 51, 66; *Aksoy*, pkt 31, 67–70; *Sakik et autres*, pkt 25–27, 38–39; *Nuray Sen*, pkt 16, 25–26; *Yurttas*, pkt 30, 56–058; *A. and Others*, pkt 11, 171; informacje o ich wycofaniu – por. *Brogan et autres*, 33, 48 ak. 3; *Sakik et autres*, pkt 16 ak. 3; *A. and Others*, pkt 85; czy też o ich zmianie – por. *Aksoy*, pkt 32; *Saki et autres*, pkt 28; *Yurttas*, pkt 31.

że w przypadkach wypadków, katastrof czy klęsk naturalnych państwa nie wprowadzały stanów nadzwyczajnych<sup>92</sup>, Rosja zaś nie czyniła tego nawet w związku z kolejnymi wojnami w Czeczenii<sup>93</sup>.

#### 4. W poszukiwaniu istoty i treści kryterium „zagrożenie życia narodu”

Badania wskazują na ogromną różnorodność sytuacji faktycznych mogących rodzić zagrożenie życia narodu, stosownie do formuły EKPC „wojna lub inne niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu” lub formuły MPPOiP „wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne, które zagraża życiu narodu”. Jako przykłady owego „niebezpieczeństwa publicznego” podaje się: wojny (międzynarodowe bądź niemiędzynarodowe konflikty zbrojne), napięcia i rozruchy wewnętrzne<sup>94</sup>, stosunki i zagrożenie zewnętrzne<sup>95</sup>, terroryzm (krajowy i międzynarodowy),

<sup>92</sup> Por. m.in. *Case of Athanasoglou and Others v. Switzerland*, wyrok z 6 IV 2004, pkt 45–47 i 51; *Case of Onerjildiz v. Turkey*, wyrok z 30 XI 2004, pkt 65, 71; *Case of Brudnicka and Others v. Poland*, wyrok z 3 III 2005, pkt 20; *Affaire Pereira Henriques c. Luxembourg*, wyrok z 9 V 2006, pkt 54, 56; *Affaire Sergio Murillo Saldias c. Espagne*, dec. o dopuszczeniu z 28 XI 2006, s. 13; *Case of Budayeva and Others v. Russia*, wyrok z 20 III 2008, pkt 128, 146, 174; *Case of Krivova v. Ukraine*, wyrok z 9 XI 2010, pkt 6, 44; *Case of Papapetrou and Others v. Greece*, wyrok z 12 VII 2011, pkt 50; *Case of Finogenov and Others v. Russia*, wyrok z 20 XII 2011, pkt 203, 208, 212–213, 226, 236; *Case of Kolyadenko and Others v. Russia*, wyrok z 28 II 2012, pkt 151, 158–160, 184–186.

<sup>93</sup> Trybunał stwierdził np.: „Żadnego stanu nadzwyczajnego ani wojennego w Czeczenii nie ogłaszano. Nie wydano żadnej ustawy federalnej co do ograniczenia praw ludności tego obszaru. Nie dokonywano żadnej derogacji na podstawie art. 15 Konwencji” (*Case of Isayeva v. Russia*, wyrok z 24 II 2005, pkt 133).

<sup>94</sup> W swoim I raporcie z 1982 r. N. Questiaux uwzględniła, po pierwsze, kryzys polityczny obejmujący międzynarodowy i niemiędzynarodowy konflikt zbrojny, wojnę narodowo-wyzwoleńczą oraz zamieszki i napięcia zewnętrzne (zob. N. Questiaux, *Question of the Human Rights of Persons Subjected to Any Form of Detention or Imprisonment: Study of the Implication for Human Rights of Recent Developments Concerning Situation Known as States of Siege or Emergency*, UN Docx. E/CN.4, Sub.2/1982/15; J.F. Hartman, op. cit., s. 16, wylicza m.in. „political convulsions”).

<sup>95</sup> Komisja w sprawie *Lawless* zwracała uwagę na „akty zagrażające stosunkom wewnętrznym, które również mogą stanowić zagrożenie dla życia państwa”. J.F. Hartman, op. cit., s. 25, określa to wskazanie jako „abstrakcyjne”. To podejście etatystyczne, kładące akcent na wartości państwa. Podobnie w art. 2.1 polskiej ustawy o stanie wojennym mówi się o „zewnętrznym zagrożeniu państwa”, a przepis art. 2.1.a definiuje je jako „celowe działania godzące w niepodległość, niepodzielność terytorium lub zmierzające do uniemożliwienia albo poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa, podejmowane przez zewnętrzne w stosunku do niej [RP] podmioty”.

kłęski naturalne (żywiolowe)<sup>96</sup> i poważne katastrofy przemysłowe<sup>97</sup>, kryzysy ekonomiczne<sup>98</sup> i epidemie<sup>99</sup>.

Jak widzieliśmy wyżej, w orzecznictwie strasburskim przyjęto od początku „naturalne i zwyczajne znaczenie słów „inne niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu” jako „wystarczająco jasne”<sup>100</sup>. Całe nieprzebrane bogactwo zdarzeń i splotów sytuacyjnych może wywoływać owo niebezpieczeństwo publiczne; niezależnie jednak od ich rodzaju decydujący będzie fakt, że powodują one właśnie „zagrożenie życia narodu”. Spośród tych trzech słów-składników stosunkowo najlepiej zostało rozpracowane pojęcie „zagrożenia”, opatrywane w wiele przymiotników je charakteryzujących, a mianowicie: wyjątkowe, rzeczyste, aktualne (przedmiotowo, terytorialnie i czasowo).

Cecha wyjątkowości (nadzwyczajności, ekstraordinaryjności), wskazywana zawsze i przez wszystkich, a zawarta *implicite* w samym terminie *emergency*, kładzie akcent zarówno na nadzwyczajny charakter sytuacji czy stanu, jak i środków niezbędnych dla zaradzenia mu<sup>101</sup>. W szczególności w *Sprawie Greckiej* Komisja podkreśliła m.in., że „kryzys czy niebezpieczeństwo muszą być wyjątkowe, co oznacza, że normalne

---

<sup>96</sup> W toku dyskusji nad projektem art. 4 MPPOiP Francja i Indie sprzeciwiały się użyciu terminu „public emergency”, traktując go jako „too restrictive”, bo nieobejmujący np. „kłesk naturalnych, które niemal zawsze usprawiedliwiają derogację państwa od przynajmniej niektórych praw uznanych w Pakcie” (zob. *Guide...*, s. 86).

<sup>97</sup> Por. *General Comment No. 29*, pkt 3. Por. C. Mik, *Obowiązki i stosowanie traktatów chroniących prawa człowieka w czasie wojny*, w: *Fides et bellum. Księga poświęcona Pamięci Księdza Biskupa, Profesora, Generała śp. Tadeusza Płoskiego*, t. 1, pod red. B. Sitka, T. Jasudowicza, M. Seroki, Olsztyn 2012, s. 350; L. Garlicki, *Artykuł 15*, w: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1: *Komentarz do artykułów 1–18*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2010, s. 800 – mówi o „katastrofie przemysłowej wielkich rozmiarów”.

<sup>98</sup> N. Questiaux, *op. cit.*, wskazywała na kryzys ekonomiczny, w tym chroniczny niedorozwój; L. Garlicki, *op. cit.*, s. 800, uwzględnia przypadek „być może – także załamania się podstaw systemu gospodarczego”. W pkt 41 Zasad Syrakuzzańskich wyraźnie natomiast stwierdzono, że „Trudności ekonomiczne nie mogą *per se* usprawiedliwiać środków derogacyjnych”; istotny jest ten wtęć *per se*, łącząc się bowiem z oddziaływaniem innych czynników, takie usprawiedliwienie mogłyby stanowić. W sprawie *Lawless* Trybunał uznał, że Irlandia rozsądnie wywodziła istnienie niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu ze „splotu kilku czynników” (*Lawless Case*, pkt 56).

<sup>99</sup> Tak np. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 800.

<sup>100</sup> Tak Trybunał w wyroku *Lawless*, pkt 28. Zaakcentowało to wcześniej pięciu sędziów w swojej opinii (zob. *Lawless Case*, s. 17), a także Trybunał w wyroku *A. and Others*, pkt 176.

<sup>101</sup> T. Meron – za N. Questiaux – mówi o „zasadzie wyjątkowego zagrożenia” (zob. T. Meron, *Human Rights in Internal Strife: Their International Protection*, Cambridge 1987, s. 53).

dozwolone przez Konwencję środki czy ograniczenia na rzecz utrzymania bezpieczeństwa publicznego, zdrowia i porządku są oczywiście niewystarczające<sup>102</sup>.

Kojarzy się to – jak głoszą Zasady Syrakuzańskie – z „zasadą ścisłej konieczności” („*intrinsic necessity*”), a ta, obiektywnie stosowana, wymaga stosownej odpowiedzi, by każdy środek był „ukierunkowany na aktualne, jasne, obecne czy nieuniknione niebezpieczeństwo”, a nie był nakładany „wyłącznie w oczekiwaniu na potencjalne niebezpieczeństwo”<sup>103</sup>. Wymóg aktualności czasowej niebezpieczeństwa oznacza, że nie wolno derogacji uzasadniać niebezpieczeństwem minionym, np. wojną zakończoną, jak na to wyraziście wskazała sprawa *De Becker*<sup>104</sup>. W zasadzie chodzi więc o aktualny, istniejący „tu i teraz” stan zagrożenia, aczkolwiek nie można wykluczyć także zagrożenia przyszłego, potencjalnego, pod warunkiem jego nieuniknioności („*imminence*”, fr. „*danger imminent*”; ang. „*imminent danger*”). Jak podkreślił Trybunał w sprawie *A. i Inni*, „Wymóg «*imminence*» nigdy nie był interpretowany tak wąsko, by wymagać od państwa oczekiwania na spełnienie się tragedii, zanim podejmie środki dla zaradzenia jej”<sup>105</sup>.

W systemie Paktu Komitet Praw Człowieka silnie podkreśla znaczenie kryterium czasowości derogacji<sup>106</sup>. W systemie KBWE/OBWE *expressis verbis* sformułowano zasadę znoszenia stanu wyjątkowego „najszybciej, jak to możliwe”; „nie będzie on trwał dłużej, niż wymagają tego okoliczności”<sup>107</sup>. Nieco odmiennie sprawa się przedstawia w kon-

<sup>102</sup> Zob. *Lawless Case*, s. 18–19. Konstytucja RP przewiduje wprowadzanie „odpowiedniego stanu nadzwyczajnego” „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające”.

<sup>103</sup> *Siracusa Principles...*, pkt 54.

<sup>104</sup> Por. *Lawless case*, s. 15. Por. też J. Velu, R. Ergec, op. cit., s. 143.

<sup>105</sup> *A. and Others*, pkt 177 ak. 2. Por. m.in. L. Garlicki, op. cit., s. 801; A. Michalska, op. cit., s. 23; J. de Deus Pinheiro Farinha, op. cit., s. 523; P. van Dijk, G.J.H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 2nd ed., Deventer–Boston 1990, s. 552; J.F. Hartman, op. cit., s. 16; B.G. Ramcharan, op. cit., s. 110. W swojej opinii do raportu Komisji w sprawie *Lawless* sędzia Susterhenn twierdził, że „jedynie **potencjalne** niebezpieczeństwo publiczne, przez lata trwające w niemal niezmienionej formie i nieprowadzące do poważnego zakłócenia ogólnego porządku publicznego lub stosunków zewnętrznych, nie może być uważane za mające wyjątkową powagę, lecz raczej za «*latent emergency*» mniejszego stopnia; [...] nie może być uważane za niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu” (zob. *Digest...*, s. 209–210).

<sup>106</sup> Por. *General Comment No. 05*, pkt 3; *General Comment No. 29*, pkt 2. Por. R. Wieruszewski, op. cit., s. 76.

<sup>107</sup> Pkt 28.3. Dokumentu Spotkania Moskiewskiego Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE z 3 X 1991 r. Por. też pkt 28.7, w: *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*.



tekście systemu EKPC. W wyroku *Brannigan i McBride* Trybunał przyznał, że „art. 15 nie wzmiankuje o hipotezie czasowego zawieszenia gwarancji Konwencji”<sup>108</sup>. Toteż, mimo przedłużania się sytuacji nadzwyczajnej, orzekł, że „Mając na względzie charakter zagrożenia terrorystycznego w Irlandii Północnej, ograniczony zakres derogacji i motywy powołane na jej wsparcie, jak również istnienie fundamentalnych gwarancji przeciwko nadużyciom, Trybunał podkreśla, że rząd nie przekroczył swego marginesu oceny, uznając, że derogacja odpowiada ściśle wymogom sytuacji”<sup>109</sup>. Co więcej, w wyroku *A. i Inni* Trybunał wyraził odciążenie od stanowiska Komitetu Praw Człowieka, wskazując, że orzecznictwo strasburskie „nigdy dotąd wyraźnie nie inkorporowało wymogu, by niebezpieczeństwo było czasowe, aczkolwiek kwestia proporcjonalności odpowiedzialności może się wiązać z trwaniem niebezpieczeństwa”<sup>110</sup>.

Bezsprzecznie kwestią fundamentalną jest pytanie o to, na straży jakiej istotnej wartości ma stać derogacja zobowiązań w dziedzinie praw człowieka. Kto ma funkcjonować? Kto ma istnieć i trwać? Kto ma prawdziwie żyć? Ze sformułowania w Pakcie Obywatelskim i w Konwencji Europejskiej niezbitnie wynika, że to naród, nikt inny, tylko naród. Wiemy zarazem, że nie chodzi o żadne specjalne czy specyficzne znaczenie tego pojęcia, lecz właśnie o jego znaczenie naturalne i zwyczajne. Nie bez znaczenia zatem pozostaje odszukanie tego naturalnego i zwyczajnego znaczenia.

Z historii *travaux preparatoires* w systemie uniwersalnym i w systemie europejskim wynika, że konkurowały ze sobą dwie formuły: „the

---

*Wybór dokumentów*, oprac. A. Bieńczyk-Missala, Warszawa 2008, s. 433 i n. V.-Y. Ghebali, op. cit., s. 34, nie zważając na stanowisko Komitetu, silnie akcentuje to jako „a further innovation in relation to the Covenant”.

<sup>108</sup> *Affaire Brannigan et McBride*, pkt 54 ak. 2. Zdaniem Trybunału „Nie powinno się negocjować ważności derogacji z tego li tylko powodu, że rząd postanowił szukać możliwości znalezienia w przyszłości lepszego środka wykonania zobowiązań wynikających z Konwencji. Taki proces ciągłej refleksji nie tylko że się faktycznie zgadza z art. 15 ust. 3, który oczekuje stałego badania konieczności środków wyjątkowych, ale też w domyślny sposób odpowiada samemu pojęciu proporcjonalności” (ibidem, pkt 54 ak. 3).

<sup>109</sup> Ibidem, pkt 66. Kwestionował to w swojej opinii odrębnej sędzia Pettiti (ibidem, s. 22). Por. opinię sędziego Martensa (ibidem, s. 31). Sędzia Makarczyk zgłosił domagał się, by „wyrok jasno i niedwuznacznie wskazywał, że Trybunał akceptuje derogację li tylko jako «une mesure structurement temporaire»” (ibidem, s. 33).

<sup>110</sup> Ibidem, pkt 178 ak. 1. W ak. 2 ETPC dodał, że „W związku z sytuacją w Irlandii Północnej możliwe jest, że „niebezpieczeństwo publiczne [...] trwały przez wiele lat”; nie sądził on, „by środki derogacyjne wprowadzone po atakach Al-Kajdy na Stany Zjednoczone i rokrocznie badane przez Parlament mogły wywoływać zarzuty, iż nie są one «temporary»”.

interests of the people” oraz „the life of the nation”<sup>111</sup>. To ta druga formuła zwyciężyła. Zarazem, na gruncie angielskiej terminologii polityczno-prawnej, powstają zawirowania, które mogłyby rodzić wątpliwości. Gdy w pierwszych słowach Konstytucji Stanów Zjednoczonych czytamy „We, the People” i gdy w pierwszych słowach Karty NZ czytamy „We, the Peoples of the United Nations” oraz gdy czytamy „all peoples have the right to self-determination”<sup>112</sup>, wtedy to „people” odbieramy jako naród, podczas gdy „nation” odbieramy jako państwo. Jest to jednak znaczenie specyficzne, użyte w specjalnym prawnopństwowym kontekście, a przy tym wcale ono w Karcie nie dominuje<sup>113</sup>.

W znaczeniu naturalnym i zwyczajnym państwo jest tworem, a naród jego twórcą. Co prawda, państwo jako podmiot prawa międzynarodowego realizuje suwerenność, ale to naród jest suwerenem, jest pierwotnym nosicielem suwerenności. To On – w trybie walki o niepodległość, a potem w trybie pokojowej periodycznej realizacji wyborczych praw politycznych obywateli – kształtuje swoje państwo, nadaje mu pożądane oblicze, w tym poprzez formułowanie odpowiednich ram konstytucyjnych. Nikt Go nie może w tym względzie przewyższyć, żaden parlament, bo to tylko twór samostanowiącego narodu, żaden też Trybunał Konstytucyjny, w końcu też li tylko twór ustawodawczego stanowienia parlamentu.

Czy można „naród” z klauzuli derogacyjnej art. 4 Paktu i art. 15 Konwencji Europejskiej utożsamić z państwem jako takim, z państwem-stroną? Niewątpliwie, nie. Być może jest to do pomyślenia, a nawet wprost wynika ze sformułowania zastosowanego w art. 27 ust. 1 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka, które uwzględnia „wojnę”, „niebezpieczeństwo publiczne” oraz „inną wyjątkową sytuację, która zagraża niepodległości lub bezpieczeństwu państwa-strony”<sup>114</sup>. Użycie terminu „państwo-strona”, w powiązaniu z jego „niepodległością lub bezpie-

---

<sup>111</sup> Por. T. Jasudowicz, *Determinanty międzynarodowo chronionej substancji praw człowieka w systemie uniwersalnym i europejskim*, w: *O prawach człowieka. W podwójną rocznicę Paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, red. T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1996, s. 3–4.

<sup>112</sup> *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*, pkt 2, w: *Human Rights: A Compilation of International Instruments*, New York 1988, s. 47 i n.

<sup>113</sup> Najczęściej w postanowieniach Karty stosowany jest termin „członkowie” („members” – por. m.in. art. 2 pkt 1–6, 17–19) lub „państwa” („states” – por. m.in. art. 2 pkt 3–4; 6–7).

<sup>114</sup> Tekst w: *Międzynarodowa ochrona praw człowieka. Wybór źródeł...*, IV.1. Odmienność tej formuły silnie akcentuje A. Michalska, op. cit., s. 12.

czeństwem”, przesądza o podejściu etatystycznym, w którym wartością chronioną jest samo państwo.

Nie jest tak ani w systemie uniwersalnym, ani w systemie europejskim. Przy czym zdarzają się w tym względzie pewne nieporozumienia. Tak np. – skądinąd wielce precyzyjny Hartman – wymienia jako jeden z „dwóch centralnych standardów” derogacji wymóg, by „zaistniało niebezpieczeństwo publiczne, które zagraża życiu państwa” („threatens the life of the state”)<sup>115</sup>. Potwierdza to w swojej definicji „życia narodu”. Jego zdaniem „Klauzula «życie narodu» oznacza, że raczej całe państwo, a nie oderwany segment ludności musi podlegać zagrożeniu oraz że fundamentalny element zwierzchnictwa państwowego – taki jak funkcjonowanie władzy sądowniczej czy ustawodawczej bądź dostawy podstawowego zaopatrzenia – musi podlegać poważnemu zagrożeniu”<sup>116</sup>.

Podobnie sędzia Maridakis w opinii indywidualnej do wyroku Trybunału w sprawie *Lawless* stwierdził: „Gdy państwo walczy na śmierć i życie, nikt nie może od niego wymagać, by wyrzekło się podejmowania nadzwyczajnych środków wyjątkowych: *salus rei publicae suprema lex est*. To z tej zasady wypływa postanowienie art. 15”<sup>117</sup>. Dawno temu, także w kontekście przyjęcia przez organy strasburskie koncepcji szerokiego marginesu oceny, zwracałem uwagę na ryzyko „upaństwowienia” samej sytuacji «wyjątkowego niebezpieczeństwa publicznego», która odchodzi od fundamentalnej wartości chronionej, jaką jest «istnienie narodu», a wykazuje tendencję do uwzględniania bezpieczeństwa państwa jako takiego czy wręcz jego systemu lub ustroju”<sup>118</sup>.

Oczywiście, nie da się oderwać kategorii „życia narodu” od wartości państwowo ważnych, jako że w warunkach demokratycznych zachodzi – czy raczej powinna zachodzić – harmonijna symbioza narodu i państwa. Trudno się więc dziwić, że w ujęciu Zasad Syrakuzańskich

<sup>115</sup> J.F. Hartman, op. cit., s. 3; por. też s. 11.

<sup>116</sup> Ibidem, s. 16. Wolny był jednak Hartman od etatystycznej krytyki przy okazji omawiania orzeczeń strasburskich w sprawie *Lawless* i *Sprawie Greckiej* (ibidem, s. 24–29). Van Dijk i van Hoof wskazują na „nadrzędne prawa państwa do ochrony jego instytucji demokratycznych” (P. van Dijk, G.J.H. van Hoof, op. cit., s. 548–549).

<sup>117</sup> *Lawless Case*, ser. A, nr 1, s. 34. J. de Deus Pinheiro Farinha, op. cit., s. 523, przez niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu rozumie „zupełnie wyjątkową sytuację, która zagraża bądź ewentualnie może zagrozić normalnemu funkcjonowaniu porządku publicznego, ustanowionego zgodnie z legalnie wyrażoną wolą obywateli, zarówno jeśli chodzi o sytuację w obrębie granic, jak i stosunki z państwami obcymi”.

<sup>118</sup> T. Jasudowicz, *Determinanty...*, s. 96; idem, *Studium substancjalnych przesłanek...*, s. 45–82.

zagrożenie życia narodu to sytuacja, która m.in. „zagroza [...] niepodległości politycznej albo integralności terytorialnej państwa, albo istnieniu czy podstawowemu funkcjonowaniu instytucji niezbędnych dla zapewnienia i ochrony praw uznanych w Pakcie”<sup>119</sup>.

Z drugiej strony, kategorii narodu nie da się oderwać od kategorii ludu, ludności, populacji czy społeczeństwa, aczkolwiek z nimi jej utożsamiać niepodobna. Przypomnijmy, że w toku prac przygotowawczych nad art. 4 Paktu i art. 15 Konwencji Europejskiej doszło do rywalizacji dwu propozycji akcentujących „the interests of the people” oraz „the life of the nation”. W obydwu systemach ta druga koncepcja wygrała. W swej opinii indywidualnej do wyroku *Lawless* sędzia Eustathiades stwierdził: „oczywiste jest, że wyrażenie «życie narodu» może się stosować jedynie do sytuacji co najmniej tak poważnej, jak wszelka sytuacja, w której «interesy ludu» są zagrożone. Zagrożenie tego pierwszego jest faktycznie cięższe niż zagrożenie tych drugich”<sup>120</sup>.

## Podsumowanie

Reasumując, trzeba by stwierdzić, że, z jednej strony, nie wolno utożsamiać kategorii narodu z kategoriami państwa i/lub ludności, bo każda z nich dysponuje swoją należną jej autonomicznością, podczas gdy, z drugiej strony, wszystkie one towarzyszą sobie, współlistnieją i pozostają we wzajemnym związku i oddziaływaniu. Dlatego nietrudno zrozumieć, że w standardach międzynarodowych zarówno same postanowienia traktatowe, jak i organy traktatowe w swych orzeczeniach konsekwentnie potwierdzają „życie narodu” jako fundamentalną wartość chronioną, co nie przeszkadza im w kojarzeniu tej wartości z wartościami istotnymi dla państwa jako takiego oraz dla ludności/społeczeństwa.

Klasyyczny model takiego podejścia wyznaczył już wyrok ETPC w sprawie *Lawless*, w którym Trybunał scharakteryzował sytuację derogacyjną jako „an exceptional situation of crisis or emergency which affects the whole population and constitutes a threat to the organised

<sup>119</sup> *Siracusa Principles...*, pkt 39b.

<sup>120</sup> *Lawless Case*, w: *Digest...*, s. 207. Według Zasad Syrakuzańskich zagrożenie życia narodu to „zagrożenie, które m.in.: a) godzi w całą ludność [...]; oraz b) zagroza fizycznej integralności ludności” (*Siracusa Principles...*, pkt 39). ETPC w sprawie *A. and Others*, pkt 180, mówi o „rządzie” jako „strażniku bezpieczeństwa jego własnej ludności”.

life of the community of which the State is composed" (fr. „une situation de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui affecte l'ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'Etat"). W istocie w *Sprawie Greckiej* Komisja właśnie to ustalenie przypominała; kiedy jednak przeszła do precyzowania cech wymaganego niebezpieczeństwa publicznego, to podkreśliła, że jego skutki „must involve the whole nation” (a nie „whole population”, jak było w wyroku *Lawless*)<sup>121</sup>.

Pod tym drugim względem owa „population” jawi się nie jako po prostu ludność czy społeczeństwo, ale jako „wspólnota”, która swoje istnienie i funkcjonowanie organizuje w postaci państwa (ang. „the community of which the State is composed”; fr. „la vie organisée de la communauté composant l'Etat”). Kiedyś bardziej skłaniano się ku pojmowaniu „life of the nation” jako istnienia czy przetrwania narodu, co bardziej się kojarzy z aspektem ludnościowym, z bytem w jakimś stanie trwającym<sup>122</sup>. Przez 123 lata zaborów Naród Polski biologicznie istniał i trwał; być może zapomniano by o nim, gdyby nie wiecznie żywa iskra myśli niepodległościowej, gdyby nie moc patriotyzmu, połączonego z wiarą i nadzieją, gdyby nie powtarzające się ofiarne zrywy powstańcze. On nie tylko trwał; On ducha nie gasił.

Zachodzi wielka różnica między ludnością a wspólnotą, między ludem a narodem. Dlatego trudno podzielić praktykę tłumaczenia na język polski z pomijaniem wyrazu „wspólnota”<sup>123</sup>. Nawet w polskiej encyklopedii doby PRL określano „naród” jako „historycznie wytworzoną, trwałą wspólnotę ludzi ukształtowaną na gruncie wspólnych losów dziejowych, kultury, języka, terytorium i życia ekon., przejawiającą się

<sup>121</sup> *Greek Case*, pkt 152–154, w: *Digest...*, s. 211.

<sup>122</sup> Por. „Istnienie narodu”, w: T. Jasudowicz, *Determinanty...*, s. 96; „Istnienie” czy „Przetrwanie”, w: T. Jasudowicz, *Studium...*, s. 45.

<sup>123</sup> Tak np. M. Lubiszewski, *Derogacja zobowiązań w dziedzinie praw człowieka*, w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, wyd. 2, Toruń 2010, s. 248. A. Michalska, op. cit., s. 19, sprytnie daje cytat angielskojęzyczny, unikając tłumaczenia m.in. „community” na język polski. Z kolei L. Garlicki, op. cit., s. 802, trafnie pisze o „zagrożeniu dla organizacji życia wspólnoty tworzącej państwo”, tyle że nieco wcześniej – za B. Latosem – pisze o „«życiu» (więc egzystencji czy zorganizowanym funkcjonowaniu) państwa bądź społeczeństwa” (ibidem, s. 800). Por. B. Latos, *Klauzula derogacyjna i limitacyjna w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa 2008; P. Sławicki, *Klauzula derogacyjna w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych*, w: *Człowiek – jego prawa i odpowiedzialność*, pod red. B. Tabaszewskiego, Lublin 2013, s. 75–83.

w świadomości nar. jej członków<sup>124</sup>. Świadomość narodowa ludzi/obywateli, podmiotów składowych narodu jest niezmiernie ważna: potrafi ożywić ich uczucia, potrafi wyzwolić ich aktywność, w razie potrzeby zapobiegnie obumarciu narodu. W tym sensie „życie narodu” kojarzy się z tożsamością narodową jako wartością istotną, międzynarodowo chronioną, której poszanowanie deklarują – przynajmniej hasłowo – podstawowe traktaty Unii Europejskiej.

„Życie narodu” to jakość bardzo konkretna i bardzo ważna. Dopóki naród prawdziwie żyje, choćby i siłą zniewolony został, przetrwa i rozkwitnie na nowo. Kiedy naród – nawet bez fizycznego zniewolenia – do cna zniechęcony zostanie, straci wszelką nadzieję, zgnuśnieje w sobie, wytraci aktywność, straci elementarną wiarę w sens wyborów politycznych, w sensie politycznym obumiera. Naród, świadom swojej tożsamości, aktywny i pełen nadziei, jest podmiotem sprawczym, konstruktorem swego państwa i jego ustroju, panującego w nim ładu społeczno-politycznego. Zarazem – z perspektywy podstawowych wartości Konwencji Europejskiej – ucieleśnia i odzwierciedla owo „demokratyczne społeczeństwo”, które jawi się jako sprawdzian konieczności w kontekście limitacji praw człowieka, a które również stanowi wartość chronioną w związku z obroną „życia narodu” na podstawie art. 15 ust. 1 EKPC.

### THREAT TO THE LIFE OF A NATION AS A PREREQUISITE FOR DEROGATION FROM HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS

#### Summary

To determine the fate of human rights in extreme situations, the treaties contain a mechanism for derogating from obligations, i.e. derogations from their enforceability in such exceptional situations. The initial and fundamental criterion under which derogation steps are admissible is the existence of an exceptional public emergency that threatens the life of the nation, as referred to in Article 4(1) of the International Covenant on Civil and Political Rights and Article 15(1) of the European Charter of Human Rights, and about which Professor Anna Michalska wrote so competently in 1997. Neither the constitutions of modern states nor their practice of introducing states of emergency are helpful in defining this criterion more precisely; most often, they do not use it at all. Unfortunately, it is not to be

---

<sup>124</sup> *Wielka encyklopedia powszechna PWN*, t. 7, Warszawa 1966, hasło „Naród”, s. 623. Dla odróżnienia – por. „Lud” i „Ludność”, ibidem, t. 6, s. 634 i 636, odpowiednio. Por. też, wprawdzie ułomne, niemniej bogate, określenie podmiotu stanowiącego „my, Naród Polski” w preambule Konstytucji RP z 2 IV 1997 r.

found in Chapter XI of the Polish Constitution "States of Emergency", nor in the laws of 2002 regulating these states. In the practice of the treaty monitoring bodies (Human Rights Committee in the ICCPR system; the European Commission and the Court of Human Rights in the ECHR system), we do not find incontestable nor indisputable indications. The concept of the "nation" is referred to society as a whole and is to be associated with its physical survival. In the author's opinion, this is not the correct approach, as it is and must be about a "living nation", a nation effectively exercising its rights. The enslavement of a nation, its subjugation, elimination of opportunities for its self-determination – far from its extermination – can unquestionably meet the requirements of the criterion of a threat to the life of the nation. The study of constitutional law (the nation-sovereign) and international law (the principle and right to self-determination of the nation) unequivocally confirms this thesis.

**Keywords:** derogation – threat to the life of the nation – society – sovereign nation – self-determination

## LITERATURA

- Cieszyński A., *Stany nadzwyczajne w prawie konstytucyjnym doby II Rzeczypospolitej*, w: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych, ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 1997.
- Collected Edition of the „Travaux Preparatoires” of the European Convention on Human Rights*, The Hague 1976.
- Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*, w: *Human Rights: A Compilation of International Instruments*, New York 1988.
- Despouy L., *Fifth revised annual report and list of States which, since 1 January 1985, have proclaimed, extended or terminated a state of emergency*, E/CN.4/Sub.2/1992/Rev.1.
- Digest of Strasbourg Case-Law Relating to the European Convention on Human Rights*, vol. 4, Köln–Berlin–Bonn–München 1986.
- Dijk van P., Hoof van G.J.H., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 2nd ed., Deventer–Boston 1990.
- Dyskusja panelowa „Stan wojenny w PRL 1981”, w: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych, ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 1997.
- Garlicki L., *Komentarz do artykułów 1–18*, w: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2010.
- General Comment No. 05: Derogation of Rights (Article 4)*, CCPR General Comment of 31 July 1981.
- Ghehali V.-Y., *The Human Dimension Regime on States of Public Emergency*, OSCE ODIHR Bulletin, vol. 3, no. 1.
- Guide to the „travaux preparatoires” of the International Covenant on Civil and Political Rights*, ed. by M.J. Bossuyt, Dordrecht–Boston–Lancaster 1987.

- Hartman J.F., *Derogation from Human Rights Treaties in Public Emergencies – a Critique of Implementation by the European Commission and Court of Human Rights and the Human Rights Committee of the United Nations*, „Harvard International Law Journal” 1981, vol. 22, no. 1.
- Jasudowicz T., *Determinanty międzynarodowo chronionej substancji praw człowieka w systemie uniwersalnym i europejskim*, w: *O prawach człowieka. W podwójną rocznicę Paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, red. T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1996.
- Jasudowicz T., *Garść refleksji i wspomnienie na tle Piętnastolecia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (niepubl.).
- Jasudowicz T., *Opinia prawna (z 13 maja 2002 r.) dot. uchwalonej przez Sejm RP 26 kwietnia 2002 r. Ustawy o stanie wyjątkowym*, pkt 8 ak. 2 (niepubl.).
- Jasudowicz T., *Studium substancjalnych przesłanek dopuszczalności środków derogacyjnych*, w: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych, ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 1997.
- Kilcommins S., Vaughan B., *A Perpetual State of Emergency: Subverting the Rule of Law in Ireland*, „Cambridge Law Review” 2004, vol. 35.
- Krasnodębski Z., *Polacy – naród czy społeczeństwo? Rozważania w nawiązaniu do Floriana Znanieckiego*, „Humaniora. Czasopismo Internetowe” 2016, nr 1(13).
- Latos B., *Klauzula derogacyjna i limitacyjna w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa 2008.
- Lubiszewski M., *Derogacja zobowiązań w dziedzinie praw człowieka*, w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, wyd. 2, Toruń 2010.
- Meron T., *Human Rights in Internal Strife: Their International Protection*, Cambridge 1987.
- Michalska A., *Niebezpieczeństwo publiczne, które zagraża życiu narodu*, w: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych, ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 1997.
- Międzynarodowa ochrona praw człowieka. Wybór dokumentów*, oprac. A. Bieńczyk-Missala, Warszawa 2008.
- Międzynarodowa ochrona praw człowieka. Wybór źródeł*, oprac. M. Balcerzak, Toruń 2007.
- Mik C., *Obowiązywanie i stosowanie traktatów chroniących prawa człowieka w czasie wojny*, w: *Fides et bellum. Księga poświęcona Pamięci Księdza Biskupa, Profesora, Generała śp. Tadeusza Płoskiego*, t. 1, pod red. B. Sitka, T. Jasudowicza, M. Seroki, Olsztyn 2012.
- Questiaux N., *Question of the Human Rights of Persons Subjected to Any Form of Detention or Imprisonment: Study of the Implication for Human Rights of Recent Developments Concerning Situation Known as States of Siege or Emergency*, UN Docx. E/CN.4, Sub.2/1982/15.
- Ramcharan B.G., *The Role of International Bodies in the Implementation and Enforcement of Humanitarian Law and Human Rights Law in Non-international Armed Conflicts*, „American University Law Review” 1983–1984, vol. 33.
- Róg M., *Stan wojenny w prawie i praktyce PRL*, w: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych, ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 1997.



- Sławicki P., *Klauzula derogacyjna w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych*, w: *Człowiek – jego prawa i odpowiedzialność*, pod red. B. Tabaszewskiego, Lublin 2013.
- Tarasiewicz P., *Naród*, b.m.w., b.d.w., Polskie Towarzystwo Tomasza z Akwinu. *United Kingdom Derogation Under Art. 15 ECHR/Public emergency after 11 September 2001*, „Human Rights Law Journal” 2001, vol. 22, no. 9–12.
- Velu J., Ergec R., *La Convention européenne des droits de l’homme*, Bruxelles 1990.
- Wielka encyklopedia powszechna PWN*, t. 7, Warszawa 1966.
- Wieruszewski R., *Artykuł 4. Nadzwyczajne niebezpieczeństwo publiczne*, w: *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, pod red. R. Wieruszewskiego, Warszawa 2012.
- Wiśniewski L., *Stany nadzwyczajne w projekcie nowej Konstytucji RP*, w: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych, ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 1997.
- Wójtowicz K., *Koncepcje nadzwyczajnych uprawnień władzy wykonawczej*, w: *Polskie zmiany ustrojowe w literaturze prawniczej. Wybór tekstów*, pod red. R. Balickiego, B. Banaszaka, M. Jabłońskiego, Wrocław 1997.