



Uniwersytet  
Wrocławski

# Wybrane problemy ochrony praw człowieka w Polsce

pod redakcją  
Larysy Leszczenko  
i Jolanty Szablickiej-Żak

Wrocław 2016



**Wybrane problemy  
ochrony praw człowieka w Polsce**



# **Wybrane problemy ochrony praw człowieka w Polsce**

**pod redakcją  
Larysy Leszczenko  
i Jolanty Szablickiej-Żak**

Wrocław 2016

**Komitet Redakcyjny**

*prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący*

*mgr Bożena Górna – członek*

*mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz*

Recenzent: *dr hab. Renata Duda, Uniwersytet Wrocławski, Instytut Studiów Międzynarodowych*

Publikacja jest sfinansowana ze środków  
Wrocławskiego Towarzystwa Opieki nad Więźniami - Dolnośląski Ośrodek Mediacji

© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Korekta: *Dorota Sideropulu*

Projekt i wykonanie okładki: *Karolina Drozd*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumasza, Tomasz Kalota* [eBooki.com.pl](http://eBooki.com.pl)

Druk: *Drukarnia Beta-druk, [www.betadruk.pl](http://www.betadruk.pl)*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-65431-28-8 (druk)

ISBN 978-83-65431-29-5 (online)

# Spis treści

|                                                                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Wstęp .....                                                                                                                                                    | 9   |
| <b>Elżbieta Dobiejewska</b>                                                                                                                                    |     |
| List do uczestników seminarium .....                                                                                                                           | 13  |
| <b>Jolanta Szablicka-Żak</b>                                                                                                                                   |     |
| Wrocławskie Towarzystwo Opieki nad Więźniami. Dwadzieścia pięć lat działalności .....                                                                          | 17  |
| <b>Maria Kisielnicka</b>                                                                                                                                       |     |
| Dlaczego mediacje .....                                                                                                                                        | 23  |
| <b>Laura Koba</b>                                                                                                                                              |     |
| Problemy ochrony praw człowieka w Polsce .....                                                                                                                 | 35  |
| <b>Agnieszka Florczak</b>                                                                                                                                      |     |
| Polska przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka – bilans doświadczeń w latach 1993–2014 .....                                                               | 49  |
| <b>Magdalena Bainczyk</b>                                                                                                                                      |     |
| Konstytucyjna zasada poszanowania praw człowieka w procesie integracji europejskiej – od wspólnoty do zbieżności aksjologicznej .....                          | 65  |
| <b>Natalia Kłaczyńska</b>                                                                                                                                      |     |
| Wizytacje Krajowego Mechanizmu Prewencji w systemie ochrony praw osób pozbawionych wolności .....                                                              | 79  |
| <b>Barbara Jezierska</b>                                                                                                                                       |     |
| Skuteczność oddziaływań resocjalizacyjnych a mechanizmy powstawania zachowań przestępczych .....                                                               | 93  |
| <b>Anetta Grzesik-Robak</b>                                                                                                                                    |     |
| System kształcenia o prawach człowieka na poziomie ponadgimnazjalnym jako element budowy społeczeństwa obywatelskiego .....                                    | 101 |
| <b>Arkadiusz Kamiński</b>                                                                                                                                      |     |
| Przestrzeganie praw nieletnich na terenie młodzieżowych ośrodków wychowawczych .....                                                                           | 111 |
| <b>Larysa Leszczenko</b>                                                                                                                                       |     |
| Kwestie praw człowieka w traktatach dwustronnych o dobrosąsiedztwie między Rzeczpospolitą Polską a Białorusią, Rosją i Ukrainą. Uwarunkowania polityczne ..... | 127 |
| <b>Yuliya Lesyk</b>                                                                                                                                            |     |
| Naruszenia praw człowieka w Polsce – perspektywa białoruska .....                                                                                              | 141 |



## Wstęp

Jubileusz Wrocławskiego Towarzystwa Opieki nad Więźniami (WTONW) oraz 20-lecia Dolnośląskiego Ośrodka Mediacji (DOM) wpisał się w obchody 25-lecia wolnej Polski. Rok 2014 był bogaty w wydarzenia polityczne, naukowe i kulturalne uświęcające 25-lecie rządów demokratycznych w Polsce.

VI Seminarium Naukowe pod tytułem *Prawa człowieka w Polsce. 25 lat transformacji systemowej*, które odbyło się w październiku 2014 roku w Ratuszu, w historycznej Sali Sesyjnej Rady Miejskiej we Wrocławiu, nie tylko stanowiło próbę podsumowania działalności WTONW-DOM, odnosiło się również do istniejących problemów w dziedzinie ochrony praw człowieka we współczesnej Polsce. Uczestnikami i Gośćmi Seminarium byli przedstawiciele Urzędu Miasta Wrocławia, Rzecznika Praw Obywatelskich (Biuro Terenowe we Wrocławiu), Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej i Zakładów Karnych, wykładowcy akademicki z Wrocławia, Warszawy, Krakowa i Zielonej Góry, studenci i doktoranci Uniwersytetu Wrocławskiego oraz członkowie WTONW-DOM. W Seminarium brali udział także członkowie Solidarności Walczącej, Kornel Morawiecki – działacz opozycji antykomunistycznej w czasach PRL-u, obecnie poseł do Sejmu RP, oraz Hanna Łukowska-Karniej.

Z listem do Uczestników Seminarium zwróciła się jedna z założycielek i wieloletnia Prezes WTONW – Elżbieta Dobiejewska, która odwołując się do początków działalności WTONW-DOM, podziękowała Członkom Towarzystwa za zaangażowanie oraz długoletnią pracę na rzecz organizacji. Chwilą milczenia uczczono osoby, które zmarły, a dzięki którym WTONW-DOM aktywnie funkcjonowało przez wiele lat. Rys historyczny powstania oraz działalności WTONW-DOM przedstawili obecna Prezes Towarzystwa Jolanta Szablicka-Żak oraz wieloletni działacz Towarzystwa Henryk Kasprzak. W wystąpieniach działaczy WTONW-DOM oraz zaproszonych gości i prelegentów podkreślano

szczególne znaczenie dla funkcjonowania i umacniania wartości demokratycznych w państwie aktywność inicjatyw oddolnych, działalność tzw. trzeciego sektora. Ze względu na trudny obszar, jakim jest zaangażowanie na rzecz praw człowieka, działalność organizacji pozarządowych często napotyka bariery i przeszkody, a czasem niechęć ze strony instytucji i urzędów, które mogą być „potencjalnymi naruszcicielami” praw jednostki<sup>1</sup>. Specyficzny obszar działalności WTONW-DOM, do którego odnosi się niesienie pomocy osobom osadzonym, nie zawsze odnajduje akceptację w społeczeństwie, spotyka się z krytyką i negowaniem sensu takiej działalności. Z drugiej zaś strony, zapotrzebowanie na taką działalność jest zauważalne nie tylko wśród bezpośrednich zainteresowanych – osób przebywających w zakładach karnych lub aresztach, ale również w systemie penitencjarnym<sup>2</sup>. W tym kontekście warto podkreślić, że więziennictwa, a także innych dziedzin życia społecznego kraju, nie ominęły zmiany polityczno-ustrojowe, które wciąż trwają<sup>3</sup>. Zauważalny nadal jest także niewystarczający poziom edukacji w dziedzinie praw człowieka w społeczeństwie, co przekłada się na nieporadność prawną w życiu codziennym oraz negowanie prawa do poszanowania godności osób pozbawionych wolności.

W prezentowanym zbiorze omówiono wybrane problemy ochrony praw i wolności jednostki w Polsce. W nawiązaniu do jubileuszu WTONW-DOM w artykule J. Szablickiej-Żak zaprezentowano ideę powstania oraz 25-letnią historię Towarzystwa, które jako jedno z nielicznych w takiej formule funkcjonuje w Polsce.

Maria Kisielnicka w artykule *Dlaczego mediacje* odwołała się do teoretycznych kwestii w dziedzinie mediacji, a także wskazała na różnice dotyczące mediacji w sprawach karnych, nieletnich, cywilnych, rodzinnych oraz gospodarczych, transgranicznych. Kisielnicka ukazuje rolę „sprawiedliwości naprawczej” dla jednostki: „Należy dążyć do tego, aby przestępca odpłacił za swój czyn możliwie największym dobrem, jakie jest w stanie uczynić. Po wyrządzonej krzywdzie powinno nastąpić dobro”. W artykule akcentowano rolę mediacji w kontekście zaleceń Unii Europejskiej.

Laura Koba w swoim artykule *Problemy ochrony praw człowieka w Polsce* przedstawiła nie tylko przebieg zmian systemowych w Polsce, ale też towarzyszący im proces становienia systemu ochrony praw człowieka w kraju, wskazała na istniejące problemy

<sup>1</sup> Na ten temat zob.: M. Nowicki, *Co to są prawa człowieka?* [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/MNowicki\\_001.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/MNowicki_001.pdf), [data dostępu 15.07.2015].

<sup>2</sup> Zob. np.: Podpisanie Programu współpracy Ministerstwa Sprawiedliwości z NGO, <http://www.sw.gov.pl/pl/okregowy-inspektorat-sluzby-wiezienniej-warszawa/news,34681,podpisanie-programu.html>, 15-10-2015; Program Współpracy Ministerstwa Sprawiedliwości z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2016, <https://ms.gov.pl/pl/informacje/download,7295,0.html>, [data dostępu 10.02.2016 r.]

<sup>3</sup> Na ten temat więcej zob.: H. Machel, *Wybrane problemy i zadania więziennictwa polskiego*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2009, nr 62-63, ss. 103-119, dostęp: [http://sw.gov.pl/Data/Files/kunickim/pwp/pwp\\_62\\_63.pdf](http://sw.gov.pl/Data/Files/kunickim/pwp/pwp_62_63.pdf).

oraz zagrożenia dla praw i wolności jednostki w państwie, gdzie system demokratyczny jest nadal w trakcie становienia.

Poziom ochrony praw i wolności jednostki w Polsce w dużym stopniu zależy także od implementacji europejskich standardów oraz współpracy z Radą Europy. Doświadczenia Polski w relacjach z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka rozważa Agnieszka Florczak w artykule *Polska przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka – bilans doświadczeń w latach 1993–2014*. Autorka zaprezentowała ewolucję zmian w relacjach między ETPC a Polską, wskazując na ich pozytywny wynik.

Magdalena Bainczyk w artykule *Konstytucyjna zasada poszanowania prawa człowieka w procesie integracji europejskiej – od wspólnoty do zbieżności aksjologicznej* poruszyła niezwykle ważne i aktualne problemy dotyczące zagwarantowania praw i wolności jednostki w Ustawie Zasadniczej oraz zmian w krajowym systemie ochrony praw człowieka, jakie zaszły po rozszerzeniu Unii Europejskiej. Autorka podkreśliła znaczenie zasad poszanowania praw człowieka jako elementu europejskiej wspólnoty aksjologicznej, odwołała się także do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RP, wskazując na możliwość kontroli zgodności przepisów prawa unijnego z wolnościami i prawami konstytucyjnymi państw członkowskich.

Ze względu na charakter działalności WTONW-DOM w niniejszym tomie szczególną uwagę zwrócono na przestrzeganie praw i wolności jednostki w placówkach izolacyjnych. Kwestie dotyczące funkcjonowania Krajowego Mechanizmu Prewencji (KMP) przedstawiła Natalia Kłaczyńska w artykule *Wizytacje Krajowego Mechanizmu Prewencji w systemie ochrony praw osób pozbawionych wolności*. Autorka odwołała się do genezy i organizacji Krajowego Mechanizmu Prewencji, omówiła zadania KMP i zwróciła uwagę na specyfikę wizytacji w miejscach ograniczenia oraz pozbawienia wolności. Kłaczyńska podkreśliła również szczególną rolę instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji zadań KMP.

Debatę nad skutecznością oddziaływań resocjalizacyjnych a mechanizmami powstania zachowań przestępczych w artykule *Skuteczność oddziaływań resocjalizacyjnych a mechanizmy powstawania zachowań przestępczych* przedstawiła Barbara Jezierska. Autorka zaprezentowała komparatystyczne podejście do problemów resocjalizacji, odwołała się do bogatego wyboru literatury przedmiotu, obrazującej zarówno amerykańskie podejście wobec poruszonego problemu, jak i europejskie.

Anetta Grzesik-Robak w artykule *System kształcenia o prawach człowieka na poziomie ponadgimnazjalnym jako element budowy społeczeństwa obywatelskiego* zwróciła uwagę na wyzwania edukacyjne w zakresie praw człowieka we współczesnej szkole. Autorka odniosła się do analizy wybranych programów edukacyjnych w szkołach ponadgimnazjalnych oraz przedstawiła badania obrazujące poziom wiedzy uczniów na temat

praw człowieka. Badania przeprowadzono na określonej grupie uczniów licealistów. Grzesik-Robak wnioskuje, iż edukacja o prawach człowieka jest procesem trwającym, powinna ona także dostarczać aktualnych informacji oraz szybko reagować na zachodzące zmiany we współczesnym świecie.

Problemy w realizacji praw nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych ukazał Arkadiusz Kamiński w artykule *Przestrzeganie praw nieletnich na terenie młodzieżowych ośrodków wychowawczych*. Autor przytoczył interesujące badania własne dotyczące poruszonej kwestii, uwzględnił szeroki kontekst społeczno-ekonomiczny, który warunkuje również określone zachowania społeczne. Kamiński uznaje, że „instytucje resocjalizacyjne nie są idealnym miejscem i należyтым środowiskiem wychowawczym, ale w przypadku młodych ludzi wchodzących w konflikt z prawem czasami jedyną możliwością”.

W swoich artykułach Larysa Leszczenko i Yuliya Lesyk odniosły się do zagadnień ochrony praw człowieka w kontekście polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazały również na istniejące zagrożenia dla praw i wolności jednostki w przypadku ignorowania przez państwa ustalonych po drugiej wojnie światowej zasad i norm prawa międzynarodowego. W artykule *Kwestie praw człowieka w traktatach dwustronnych o dobrosąsiedztwie między Rzeczpospolitą Polską a Białorusią, Rosją i Ukrainą. Uwarunkowania polityczne* L. Leszczenko zaprezentowała analizę treści traktatów o dobrosąsiedztwie ze wschodnimi sąsiadami Polski – Białorusią, Rosją i Ukrainą. Autorka skupiła się na kwestiach dotyczących praw człowieka w umowach dwustronnych, podkreśliła przy tym uwarunkowania polityczne, które miały wpływ na treść omawianych traktatów. W swojej analizie odniosła się również do „słabych” stron traktatów i ich możliwych konsekwencji w relacjach Polski z państwami ościennymi.

Yuliya Lesyk w artykule *Naruszenia praw człowieka w Polsce – perspektywa białoruska* poruszyła mało znany w polskich badaniach problem dotyczący próby wykorzystania kwestii praw człowieka jako elementu dyskredytacji państwa. Autorka skonfrontowała raporty białoruskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych odnoszące się do naruszeń praw człowieka w wybranych państwach świata ze stanem rzeczywistym. Na przykładzie polskich realiów wskazała na manipulacje i przekłamania stosowane w białoruskim raporcie przygotowanym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Publikacja została sfinansowana ze środków Wrocławskiego Towarzystwa Opieki nad Więźniami.

Larysa Leszczenko  
Jolanta Szablicka-Żak

Drodzy Koleżanki i Koledzy,  
Szanowni Państwo,

Kłaniam się uczestnikom seminarium zorganizowanego z okazji 25-lecia pracy Wrocławskiego Towarzystwa Opieki nad Więźniami i 20-lecia pracy nad mediacją w ramach Dolnośląskiego Ośrodka Mediacji.

Życie nie pozwala mi spotkać się z Państwem i osobiście złożyć podziękowania za pomoc w realizacji statutowych celów naszej organizacji. Praca ta była możliwa dzięki merytorycznemu, psychicznemu i finansowemu wsparciu wielu osób i instytucji z Polski i zagranicy.

Proszę pozwolić, że wymienię tych, którzy przez wiele lat umożliwiali nam pracę z więźniami nad ich readaptacją do życia na wolności, wsparcie charytatywne i psychologiczne więźniów i ich wielodzietnych rodzin oraz edukację szeroko pojętego społeczeństwa. Bez nich nasze działanie byłoby utrudnione bądź niemożliwe.

Przede wszystkim dziękuję członkom Towarzystwa: „więziennikom” i mediatorom za dyżury, pracę charytatywną, edukacyjną oraz propagowanie i prowadzenie mediacji. Przez ćwierć wieku było wiele osób i instytucji. Na pewno nie wszystkich wymienię, za co przepraszam. Byli to m.in.:

– Jego Eminencja książę kardynał Henryk Gulbinowicz, książę dr Wojciech Tokarz, dzięki którym uzyskaliśmy siedziby, a więc i możliwość sądowej rejestracji Towarzystwa w sierpniu 1989 roku.

– członkowie założyciele i członkowie pierwszego zarządu Towarzystwa, przyjaciele, którzy umarli: śp. radca prawny Józef Chuchła, mgr Pola Stawiarz, prof. dr inż. Marek Zakrzewski, dr Maria Markowska, doc. dr Felicjan Szymankiewicz, mgr Jadwiga Ziębina, mgr Antoni Dindorf, dr inż. Stanisław Romanów, Irena Brosiowa, dr Janina Waluk, sędzia Tadeusz Szewioła, mecenas Adam Lewek, oraz żyjący: doc. dr Jerzy Wilimowski, mgr Zofia Stróżecka-Tichy, mgr inż. Bolesław Stembalski, mgr Honorata Rzeźnik, dr Jolanta Szablicka-Żak, prof. dr hab. Henryk Kasprzak, mgr Zofia Giełdanowska, mgr Agnieszka Chrzanowska, Jadwiga Marcinkiewicz, Jarmila Onyszko, Janina Stępniova, i ci, którzy wspierali organizacyjnie, merytorycznie oraz zapewniali finansowe rozliczenia projektów realizowanych przez Towarzystwo, co stanowiło wielkie wsparcie pracy prezesa: doc. dr Zbigniew Czwartos, dr Elżbieta Żuchowska-Czwartos, prof. dr Andrzej Murzynowski, prof. dr Ewa Bieńkowska, a także sędziowie Agnieszka Rękas i Ewa Lutowińska-Kutera oraz mecenas Edward Gorzelańczyk, którzy opracowali programy i edukowali prawnie, przybliżając ideę mediacji i sprawiedliwości naprawczej jako prekursorzy instytucji mediacji w Polsce.

Dzieła Towarzystwa mogły być realizowane dzięki merytorycznemu i finansowemu wsparciu polskich i zagranicznych urzędów, instytucji oraz fundacji. Były to: samorządowe władze miasta Wrocławia – prezydenci mgr Bogdan Zdrojewski i dr inż. Rafał Dutkiewicz, ale przede wszystkim wiceprezydent mgr Sławomir Piechota i mgr Dorota Kozak-Rybska jako odpowiedzialni za społeczne i socjalne sprawy w mieście; prezesi Sądów: Apelacyjnego i Okręgowego we Wrocławiu; Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej we Wrocławiu i jego dyrektor płk Ryszard Godyla; dyrektorzy zakładów karnych we Wrocławiu, Wołowie i Aresztu Śledczego we Wrocławiu, ale przede wszystkim śp. ppłk Danuta Nosek-Hilarska, mjr Janusz Karkocha, kapelani i dyrektorzy przywieziennych szkół; Okręgowa Rada Adwokacka we Wrocławiu; Okręgowa Izba Radców Prawnych we Wrocławiu, a ponadto: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich – ministrowie prof. dr hab. Andrzej Zoll i prof. dr hab. Irena Lipowicz, również Terenowe Biuro RPO we Wrocławiu i śp. dr Maciej Lis; Ministerstwo Sprawiedliwości – ministrowie mgr Andrzej Czuma, mgr Stanisław Chmielewski, dr Igor Działuk, którzy byli uczestnikami i referentami naszych seminariów; Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, współpraca przy merytorycznym przygotowaniu, przeprowadzeniu i opracowaniu seminariów; Helsińska Fundacja Praw Człowieka, która umożliwiła szkolenie dotyczące Europejskiej konwencji podstawowych praw i wolności człowieka. Uzyskaną wiedzę członkowie Towarzystwa przekazywali więźniom, pracownikom penitencjarnym i społeczeństwu; Fundacja Stefana Batorego; Dortmundzko-Wrocławska Fundacja św. Jadwigi, której Towarzystwo było fundatorem założycielem i która przez ponad 20 lat wspierała finansowo oraz materialnie, umożliwiając Towarzystwu charytatywną pomoc więźniom i ich wielodzietnym rodzinom – sędziowie August Wilhelm Heckt, Bernd Ammermann oraz Maria Heckt; belgijskie stowarzyszenie Lekarze bez Granic – jego dotacje pomogły zbudować laboratorium spawalnicze i umożliwiły szkolenie uczniów szkół przywieziennych zakończone egzaminem państwowym na książeczkę spawacza, ułatwiającą otrzymanie pracy na wolności, zakładać przywiezienne ogrody i szkolić do zawodu pomocnik ogrodnika; Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej, która wspierała finansowo zorganizowanie i przeprowadzenie polsko-niemieckich seminariów dotyczących rozwiązywania konfliktów dwunarodowościowych rodzin z uwzględnieniem konwencji haskiej o uprowadzeniu dziecka poza miejsce jego stałego zamieszkania; Biuro Mediacji przy Parlamencie Europejskim, które zwróciło się do Dolnośląskiego Ośrodka Mediacji z prośbą o opracowanie sposobu rozwiązywania konfliktów dwunarodowościowych rodzin; partnerska NGO w Berlinie Bundes Arbeit Gemeinschaft für Familie Mediation. Wspólna praca umożliwiła opracowanie Deklaracji Wrocławskiej, popartej przez polskich i niemieckich sędziów deklaracją z Wustrau. Przyczyniły się one do opracowania podpisanego

przez ministrów sprawiedliwości RP i RFN porozumienia dotyczącego transgranicznych mediacji dwunarodowościowych rodzin.

Szanowni Państwo,

raz jeszcze wszystkim wymienionym i pominiętym współpracownikom i donatorom serdecznie dziękuję za lata pracy, zaś w szczególności doc. dr. Zbigniewowi Czwartoszowi z Uniwersytetu Warszawskiego i posłowi mgr. Sławomirowi Piechocie. Bez ich wsparcia nie udałooby się zorganizować, przeprowadzić i opracować jedenastu seminariów dla ponad 1000 uczestników.

Zebraliście się, Państwo, w VII Międzynarodowym Dniu Mediacji i Sprawiedliwości Naprawczej, obchodzonym we Wrocławiu. Jego filozofia mieści się w fundamentalnych zasadach europejskiej Konwencji podstawowych praw i wolności człowieka, co jest tematem dzisiejszego seminarium.

Zasady sprawiedliwości naprawczej i Konwencja, oraz wynikające z nich uwarunkowania prawne w demokratycznych państwach prawa mówią, że obywatele mają prawo definiować swoje problemy. W ich rozwiązaniu powinni móc liczyć na pomoc państwa i samorządu. Tak postępować i wyegzekwować te prawa może człowiek świadomy swojej godności i podmiotowości obywatelskiej. Przygotowaniem do takiego postępowania zajmowało się Wrocławskie Towarzystwo Opieki nad Więźniami – Dolnośląski Ośrodek Mediacji. W tej sali 14 października 2011 roku na seminarium nt. *Co ułatwia, a co utrudnia pojednanie* śp. premier Tadeusz Mazowiecki powiedział, że praca organizacji pozarządowych jest nieodzowna do prawidłowego politycznego funkcjonowania państwa.

Z tego też powodu członkowie Towarzystwa starali się postępować według zasady, że „nie zdobywa się tożsamości w polu zła. Podstawą tożsamości jest przeświadczenie, że to, co jest, dobre jest. Gdy jest inaczej, mamy iluzję tożsamości”. Ta myśl księdza Józefa Tischnera koresponduje ze słowami listu Jana Pawła II do więźniów, że „w czynności umysłu ludzkiego musi być włączona troska o człowieka i wrażliwość etyczną”.

Niech dzisiejsze obrady dadzą Państwu możliwość zwrócenia uwagi na powyższe myśli, a pobyt w sali sesyjnej Rady Miejskiej Wrocławia będzie pożyteczny i miły.

Serdecznie wszystkich pozdrawiam.

Elżbieta Dobiejewska

Wrocław, 17 października 2014 r.



## Wrocławskie Towarzystwo Opieki nad Więźniami. Dwadzieścia pięć lat działalności

Dla dobrego funkcjonowania państwa i jego społeczeństwa warunkiem niezbędnym jest aktywność obywatelska, której cenną i ważną formą są organizacje pozarządowe. Jest to miara dojrzałości systemu demokracji. Długoletnie i zazwyczaj pozytywne doświadczenia społeczności krajów Europy Zachodniej i Ameryki Północnej są tego dobrym przykładem. Z przyczyn ideowych, którymi obdarzyła nas historia, w PRL-u aktywność obywateli w samoorganizujących się ruchach była ściśle kontrolowana i delegizowana. Z racji tego, że rządy totalitarne w systemie komunistycznym zawłaszczały wszelkie dziedziny aktywności społecznej, traktując je jako przejaw swojego władztwa, tworzenie organizacji pozarządowych i ich działalność była skutecznie ograniczana, a w wielu sektorach praktycznie niemożliwa, mimo pięknych i dawnych tradycji. W dziedzinie opieki penitencjarnej i postpenitencjarnej przykładem może być założone w 1905 r. Towarzystwo Opieki nad Wychodzącymi z Więzień „Patronat”, które rozwinęło się w II RP jako Towarzystwo Opieki nad Więźniami „Patronat”. Zlikwidowano je w 1948 r., a próbowano reaktywować w 1980 r., ale przeszkodził temu stan wojenny. Ostatecznie wznowiło działalność po 1989 r. Dopiero okres transformacji ustrojowej otworzył w Polsce legalne podstawy funkcjonowania organizacji pozarządowych. Prawną możliwość zakładania stowarzyszeń dawała ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach*<sup>2</sup>, na podstawie której 8 sierpnia 1989 r. udało się zarejestrować Wrocławskie Towarzystwo Opieki nad Więźniami (WTONW), powołane do życia 26 czerwca 1989 r. na zebraniu założycielskim w Arcybiskupim Komitecie Charytatywnym (AKCh). Miejsce nie było przypadkowe, gdyż to właśnie w AKCh w stanie wojennym działały Sekcja Opieki nad Internowanymi i ich Rodzinami, później Sekcja Opieki nad Więźniami Politycznymi i ich Rodzinami, które swoją pomocą stosunkowo wcześniej objęły nie tylko więźniów politycznych, ale również kryminalnych. Towarzystwo stało się ich kontynuatorem. Podstawą tej działalności były ustalone w 1986 r. uzgodnienia z władzami więziennymi we Wrocławiu oraz przedstawicielem Centralnego Zarządu

---

<sup>1</sup> Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk Historycznych i Pedagogicznych, Instytut Pedagogiki.

<sup>2</sup> Dz. U. z 1989 r. Nr 20, poz. 104 z późn. zm., Dz. U. z 1990 r. Nr 14, poz. 86 z późn. zm., Dz. U. z 1996 r., Nr 27, poz. 118.

Zakładów Karnych gen. Jabłonowskim. W dniu 27.11.1986 r. odbyło się zebranie AKCh w całości poświęcone więźniom kryminalnym. Sprawę przedstawiła Agnieszka Kocot, przytaczając kilka fragmentów listów, a w dyskusji głos zabrali m.in.: Ewa Szumańska, Antoni Lenkiewicz, Roman Duda, Zbigniew i Zofia Romaszewscy, Zbigniew Jakubiec, ks. Wojciech Tokarz, Tadeusz Lenkiewicz, Henryk Grabias, Władysław Frasyniuk. Wszyscy dyskutanci byli zgodni w ocenie warunków panujących w zakładach karnych. Uznali je za niesprzyjające oddziaływaniu wychowawczemu, wręcz uwłaczające ludzkiej godności. Wszyscy też wypowiedzieli się za podjęciem wszelkich możliwych działań dla ulżenia doli więźniów, okazania im ludzkiej życzliwości i udzielenia możliwej pomocy. Podnoszono m.in. brak duszpasterskiej opieki w wielu zakładach karnych, krzywdzące traktowanie więźniów pracujących za bardzo niskie wynagrodzenie, brak pomocy więźniom zwolnionym po odbyciu kary, co skutkowało powrotem do przestępstwa<sup>3</sup>. Zebranie to przyczyniło się do powstania w AKCh – grupy osób szerzej zajmujących się sprawami więziennictwa. W 1988 roku uzyskano pomieszczenia przy Parafii Św. Bonifacego, której proboszcz ks. Wojciech Tokarz był także kapłanem więziennym. Na wiosnę 1988 r. opracowano Statut Wrocławskiego Towarzystwa Opieki nad Więźniami, którego celem, zgodnie z art. 1. jest „niesienie pomocy więźniom w duchu Ewangelii Świętej”<sup>4</sup>. Dzięki radzie ks. kardynała Henryka Gulbinowicza powstała samodzielna organizacja pozarządowa, zarejestrowana przez sąd 9 sierpnia 1989 r.

Na pierwszym zebraniu WTONW, które odbyło się 13 października 1989 r. przedstawiono program, cele i środki działania zawarte w statucie. W pierwszym zarządzie WTONW prezesem został nieżyjący już profesor dr inż. Marek Zakrzewski, wiceprezesem dr Elżbieta Dobiejewska, skarbnikiem Agnieszka Chrzanowska, sekretarzem Jarmila Onyszko. Pomoc prawną dla więźniów zaoferowali znakomici prawnicy z palestry wrocławskiej, mecenasi: Aranka Kiszyna, Henryk Rossa, Antoni Lewek, Edward Gorzełańczyk oraz sędzia Mirosław Filipowicz. Kolejno funkcje prezesów pełnili dr Elżbieta Dobiejewska, prof. dr hab. Henryk Kasprzak, dr Jolanta Szablicka-Żak. Wśród członków i współpracowników WTONW dominowali pracownicy naukowcy wrocławskich uczelni. W ciągu 25 lat działalności Towarzystwa naturalną kolejną rzeczą była zmiana pokoleniowa. Pojawili się wolontariusze rekrutujący się ze studentów i absolwentów wrocławskich uczelni, przede wszystkim kierunku pedagogicznego.

Wrocławskie Towarzystwo Opieki nad Więźniami jest dobrowolną, samorządną organizacją pozarządową, skupiającą osoby pragnące nieść pomoc duchową, prawną i materialną, w miarę możliwości, osobom pozbawionym wolności i skazanym, a także

<sup>3</sup> E. Dobiejewska, *XX lat WTONW*, materiały wewnętrzne WTONW, maszynopis.

<sup>4</sup> Statut Wrocławskiego Towarzystwa Opieki nad Więźniami, uchwała nr 1.

rodzinom skazanych, w szczególności rodzinom wielodzietnym, znajdującym się w ciężkiej sytuacji życiowej.

Wrocławskie Towarzystwo Opieki nad Więźniami współzałożyło w 1996 r. Zespół do wprowadzenia mediacji w Polsce. W 1999 r. zorganizowano samodzielny Dolnośląski Ośrodek Mediacji, którego celem było propagowanie sprawiedliwości naprawczej i mediacji, także rodzinnych. W 2010 roku, zgodnie z Uchwałą Walnego Zgromadzenia WTONW z dnia 1 marca 2010 r., Dolnośląski Ośrodek Mediacji stał się integralną częścią Towarzystwa. W związku z rozszerzeniem działalności Towarzystwa w 2010 r. nastąpiła zmiana Statutu. Kierując się obowiązującym statutem, Towarzystwo realizuje swoje działania na kilku płaszczyznach: penitencjarnej, postpenitencjarnej, edukacyjnej, charytatywnej i mediacyjnej w zakładach karnych we Wrocławiu i Wołowie. W trakcie dyżurów odbywanych w zakładach karnych członkowie Towarzystwa prowadzą rozmowy ze skazanymi, w których stałym elementem są tematy związane z sytuacją rodzinną skazanego, jego kontaktami z rodziną, zwłaszcza jej najbliższymi członkami (współmałżonkowie, partnerki, dzieci, rodzice, rodzeństwo). Syndrom opuszczenia rodziny, pozbawienia jej środków do życia, naznaczenia stygmatem karalności jest dla części osadzonych, zwłaszcza po raz pierwszy karanych i niezdemoralizowanych, bardzo trudny i silnie emocjonalnie przeżywany. W razie braku wzajemnych relacji rodzinnych, jeśli nie ma przeszkód natury prawnej, psychologicznej i pedagogicznej (np. przemoc w rodzinie skutkująca zakazem kontaktów, pozbawienie praw rodzicielskich, zaburzenia osobowości) członkowie Towarzystwa na prośbę i w imieniu skazanych podejmują próby nawiązania kontaktu z rodziną i naprawy relacji. Służą również pomocą prawną w zakresie prawa rodzinnego opiekuńczego, także pomocą psychologiczną i pedagogiczną, często niezbędną ze względu na skomplikowane stosunki w rodzinach dotkniętych stygmatem karalności, trudności wychowawcze z dziećmi pozbawionymi ojcowskiej opieki. W niewielkim zakresie służą również pomocą materialną dla rodzin, przede wszystkim dla dzieci (paczki świąteczne, wyprawki szkolne, opłata wyjazdów wakacyjnych itp.). W ostatnich latach pomoc materialna dla rodzin skazanych jest ograniczana ze względu na brak środków finansowych<sup>5</sup>. Ułatwiają osadzonym kontakty z rodziną, dostarczając artykuły piśmienne i znaczki pocztowe, których ilość w zakładzie karnym jest limitowana. W ramach Wrocławskiego Towarzystwa Opieki nad Więźniami w 2010 r. realizowany był projekt pod hasłem „Wspieramy mamy” zawierający program na rzecz podtrzymania integralności rodziny pt. „Rola matki w integracji rodziny w okresie pobytu ojca dzieci w zakładzie karnym”, który został sfinansowany ze środków AXA Polska

---

<sup>5</sup> Towarzystwo pozyskuje środki finansowe z grantów, odpisu 1% na organizacje pożytku publicznego oraz z donacji prywatnych. Do roku 2004 Towarzystwo otrzymało również pomoc finansową od Gminy Wrocław, oraz do 2001 roku pomoc z Funduszu Postpenitencjarnego Ministerstwa Sprawiedliwości.

S.A. Matki i dzieci uczestniczące w projekcie miały możliwość indywidualnych spotkań z pedagogiem, psychologiem, prawnikiem, w razie konfliktu wsparcia mediatora. Ojcowie przy pomocy członków Towarzystwa spełniali drobne marzenia swoich dzieci.

Wrocławskie Towarzystwo Opieki nad Więźniami – Dolnośląski Ośrodek Mediacji jest jedną z najdłużej działających organizacji pozarządowych pożytku publicznego we Wrocławiu i w Polsce, mimo że pomoc więźniom nie ma w polskiej rzeczywistości wielu zwolenników. W świadomości obywateli pokutuje represyjne prawo karne i brak zrozumienia dla prawa zadośćuczyniowego oraz konieczności i sensu pomocy osobom pozbawionym wolności, które znajdują się w bardzo trudnej sytuacji materialnej, rodzinnej, zdrowotnej.

Zgodnie z założeniami Statutu WTONW-DOM Członkowie Towarzystwa prowadzą działalność edukacyjną, która realizowana jest na wielu płaszczyznach. Przede wszystkim Członkowie Towarzystwa propagują edukację i wspierają więźniów uczących się w szkołach funkcjonujących przy zakładach karnych. Pomoc polega na dostarczaniu podręczników szkolnych i obowiązujących lektur, materiałów piśmiennych, uzupełnieniu bibliotek więziennych, organizowaniu korepetycji z wybranych przedmiotów, oraz wyposażeniu warsztatów. Podejmowane działania zmierzały także do poszerzenia zakresu wiedzy przekazywanej w przywieziennych szkołach, np. przez opracowanie programów oraz praktyczne przeprowadzenie kursów spawania zakończonych państwowym egzaminem i uzyskaniu tzw. Książeczki Spawacza umożliwiającej pracę w tym zawodzie. Działania te zwane „pomocą dla samopomocy” przygotowują więźniów do życia na wolności.

W ramach organizowanych kół zainteresowań zapraszano na wykłady interesujących prelegentów. Działały np. koła nauki języków niemieckiego i angielskiego oraz matematyki i filozofii. Obok więc uzyskania konkretnego zawodu umożliwiano więźniom poszerzenie wiedzy ogólnej zgodnie z zainteresowaniami.

Przy pomocy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka zostały zorganizowane dla więźniów i zainteresowanych pracowników więziennictwa kursy na temat Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Wspólnie z Zakładem Negocjacji i Mediacji Uniwersytetu Warszawskiego przeprowadzono również szkolenia na temat mediacji i sprawiedliwości naprawczej.

Działalność Towarzystwa jest „non profit”, a jego członkowie są wolontariuszami. Dlatego przedstawione w skrócie statutowe zadania mogły być realizowane dzięki dotacjom otrzymywanym na podstawie opracowanych projektów i ofert. Organizacja pozarządowa zajmująca się pomocą więźniom nie ma w polskiej rzeczywistości zbyt wielu zwolenników. Ciągłe jeszcze w świadomości obywateli pokutuje represyjne prawo karne zamiast zadośćuczynienia. Dzięki współpracy i wsparciu Dortmundzko-Wrocławskiej

Fundacji im. św. Jadwigi, Fundacji Phare – Dialog Społeczny, Fundacji dla Polski, Fundacji im. Stefana Batorego, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz belgijskie grupie „Lekarze bez granic”, która wspierała przede wszystkim projekty edukacyjne.

Wrocławskie Towarzystwo Opieki nad Więźniami – Dolnośląski Ośrodek Mediacji jest jedną z najdłużej działających organizacji pozarządowych pożytku publicznego we Wrocławiu i w Polsce. Mimo że pomoc więźniom nie ma w polskiej rzeczywistości wielu zwolenników, celem członków i sympatyków jest zmiana świadomości społeczeństwa w tej dziedzinie.

## **The Wrocław Society for Prisoners' Aid: 25 Years of Activity**

**Summary:** The Wrocław Society for Prisoners' Aid (WSPA) is a voluntary, self-governing non-governmental organization active since 1989. The Society brings together people who are willing to provide legal, material and non-material assistance to prisoners and their families.

In 1999, the WSPA launched the autonomous Lower Silesia Mediation Center, which aims to promote restorative justice and family mediation.

The WSPA is governed by its Statute and conducts its activities in the following areas: penal, post-penitentiary, educational, charitable as well as mediation activities at detention facilities in Wrocław and Wołów.

The WSPA/Lower Silesia Mediation Center is one of the few non-governmental organizations with extensive experience of successfully operating in Wrocław, or in Poland for that matter, even though assistance to prisoners does not enjoy considerable support in the Polish society.



## Dlaczego mediacje

Konflikty i spory są nieodłączną częścią życia, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i społecznym. Im większa dynamika życia prywatnego, zawodowego i społecznego, tym większe prawdopodobieństwo pojawienia się konfliktu. Konflikty mogą powstawać m.in. w wyniku<sup>2</sup>:

- silnych emocji, powtarzających się negatywnych zachowań, błędnego postrzegania lub stereotypów (konflikty dotyczące relacji),
- braku informacji lub błędnej informacji, różnic poglądów odnośnie do tego, co jest ważne, różnej interpretacji informacji (konflikty dotyczące informacji),
- konkurencji o zaspokojenie interesów (konflikty odzwierciedlające interesy),
- nierównej dystrybucji zasobów, nierównego rozkładu sił, czynników geograficznych utrudniających współpracę (konflikty strukturalne),
- różnych kryteriów oceny zachowań, różnych stylów życia (konflikty odzwierciedlające różnice wartości).

Nie wszystkie konflikty rozwijają się w stopniu wymagającym odwoływania się do podmiotu zewnętrznego, np. do postępowania sądowego, w którym stosuje się sformalizowane procedury, a katalog rozwiązań narzucają przepisy ustawy.

Współczesny wymiar sprawiedliwości karnej spoczywa w całości w rękach państwowych organów ścigania, orzekających i wykonawczych. Ofiara pełni w tym postępowaniu rolę marginalną, stanowi niejako „dowód rzeczowy”. Celem kary nie jest naprawienie szkód psychicznych i materialnych poniesionych przez poszkodowanego, ale przede wszystkim „odpłcenie” przestępcy za to, co zrobił (retrybucja) i odstraszenie innych od podejmowania działań niezgodnych z prawem (prewencja). Surowe kary nie są narzędziem „edukacyjnym”, a zamknięte zakłady karne w minimalnym stopniu umożliwiają skazanym, po odbyciu kary, powrót do normalnego życia<sup>3</sup>.

Atmosfera sali sądowej i zawiłość procedur sądowych jest dla stron bardzo stresująca. W takich warunkach osoby poszkodowane dalekie są od podejmowania rozmów

---

<sup>1</sup> Dolnośląski Ośrodek Mediacji „DOM”, mediator.

<sup>2</sup> C.W. Moore, *Mediacje. Praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów*. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 76.

<sup>3</sup> Z. Czwartosz, *Co to jest sprawiedliwość naprawcza*, Jubileuszowe Seminarium pt.: *Sprawiedliwość naprawcza w rozwiązywaniu konfliktów lokalnych i transgranicznych*, Wrocław 2004, s. 9.

o własnych oczekiwaniach. Ponadto obecność na sali osób najbliższych przeciwnika procesowego dodatkowo antagonizuje strony.

Według wielu autorów źródeł sprawiedliwości naprawczej należy szukać w większości wielkich religii (judaizm, chrześcijaństwo, buddyzm, konfucjanizm, hinduizm) oraz w kulturach rdzennych mieszkańców obu Ameryk, Azji, Afryki i ludów Pacyfiku. Każde zło wyrządzone drugiej osobie jest przede wszystkim naruszeniem równowagi międzyludzkiej, uderza także w innych ludzi – rodzinę ofiary, sąsiadów, a także w samego sprawcę i jego bliskich<sup>4</sup>.

Cechą wyróżniającą sprawiedliwość naprawczą jest idea, że w reakcji na popełnione przestępstwo powinniśmy starać się, jak to tylko jest możliwe, naprawić krzywdę, a nie, jak dotychczas, odplacić przestępcy jeszcze większą krzywdą. Należy dążyć do tego, aby przestępca odplacił za swój czyn możliwie największym dobrem, jakie jest w stanie uczynić. Po wyrządzonej krzywdzie powinno nastąpić dobro<sup>5</sup>.

Sprawiedliwość naprawcza to proces, podczas którego strony dotknięte określonym przestępstwem wspólnie ustalają, jak radzić sobie z jego bezpośrednimi skutkami i konsekwencjami na przyszłość. Jest sposobem reagowania na przestępstwo skoncentrowanym na potrzebach ofiary i umożliwiającym wszystkim dotkniętym aktywne uczestniczenie w procesie naprawiania krzywd. Jest nakierowana na udzielenie wsparcia ofiarom, uczynienie sprawcy bezpośrednio odpowiedzialnym wobec pokrzywdzonych. Ma na celu naprawę relacji opartą na poszanowaniu godności każdego człowieka<sup>6</sup>.

Mediacja jest historycznie i praktycznie pierwszą i najważniejszą postacią alternatywnych metod rozwiązywania sporów, zbiorczo nazywanych ADR (Alternative/Amicable Dispute Resolution), jest *sensu largo* synonimem tej instytucji<sup>7</sup>. Mediacja może być wykorzystywana prawie we wszystkich dziedzinach życia publicznego, jak np. małżeństwo, rodzina, stosunki sąsiedzkie, funkcjonowanie osiedli, przedsiębiorstwa, sport, zdrowie, szkolnictwo, ubezpieczenia. Coraz częściej prowadzone są mediacje w konfliktach związanych z użytkowaniem wspólnych przestrzeni, hałasem, gospodarowaniem odpadami, sporami między wspólnotami i wewnątrz nich oraz nowymi inwestycjami.

Mediacja traktowana jest przez UE jako istotny środek regulowania sporów w całym kręgu oddziaływania europejskiej kultury legislacyjnej. Rada Europejska wielokrotnie podkreślała, jak dużą wagę przykładą do alternatywnych środków rozwiązywania

<sup>4</sup> Z. Czwartosz, *op. cit.*, s. 11–12.

<sup>5</sup> M. Wright, *Przywracając szacunek sprawiedliwości*, Warszawa 2005, s. 161.

<sup>6</sup> Z. Czwartosz, *op. cit.*, s. 10.

<sup>7</sup> S. Pieckowski, *Mediacja w sprawach gospodarczych*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2011, s. 3.

sporów, zapobiegania i rozwiązywania konfliktów społecznych, poprzez mechanizmy dobrowolnej mediacji<sup>8</sup>.

## Mediacje w sprawach karnych

Instytucję mediacji do polskiego prawa karnego wprowadzono nowymi kodyfikacjami z 1997 r., a od 2003 r. możliwe jest podejmowanie mediacji na każdym etapie postępowania sądowego.

Pokrzywdzony z pozycji przedmiotu postępowania karnego „awansuje” do pozycji podmiotu postępowania mediacyjnego. Stawia żądania, wyraża swoje potrzeby, emocje, podejmuje konstruktywne działania, aktywnie uczestniczy w zawarciu kompromisu i to do niego, a nie do jakiegoś zewnętrznego podmiotu, należy ostateczna decyzja dotycząca treści ewentualnej ugody. Sprawca bezpośrednio od pokrzywdzonego dowiadyuje się, jak wielką krzywdę wyrządził. Ofiara ma w ten sposób możliwość, by poczuć się zaangażowana w sprawę w sposób, który wyklucza wymiar sprawiedliwości. Sprawca ma możliwość dowiedzieć się, jakie skutki dla innych ludzi spowodowało jego działanie. Jest to klucz do resocjalizacji<sup>9</sup>.

Osobiste uczestnictwo w spotkaniu, nie zaś za pośrednictwem prawnika, jest doświadczeniem trudnym. Konieczność odpowiadania na pytania ofiary pozwala zrozumieć, jaką krzywdę wyrządził sprawca, by przestępca zaczął odczuwać „właściwy rodzaj wstydu”, żal i skruchę, a nie poniżenie<sup>10</sup>.

Pierwsze programy mediacji między przestępcą i jego ofiarą miały miejsce w latach osiemdziesiątych i wczesnych latach dziewięćdziesiątych XX wieku w więzieniach w Szwajcarii, USA i Kanadzie<sup>11</sup>.

Kodeks karny wykonawczy wskazuje mediację po wyroku w przypadku rozważania warunkowego przedterminowego zwolnienia skazanego. Mediacja może stanowić przygotowanie więźnia do życia na wolności, przyjęcie przez sprawcę odpowiedzialności za złamanie prawa. Mediacja może stanowić pomoc w oddziaływaniu na prawidłowy przebieg resocjalizacji skazanego<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> E. Dobiejewska, A. Rękas, *Współpraca oraz sposoby rozwiązywania konfliktów i sporów transgranicznych*, [w:] Jubileuszowe Seminarium op. cit., s. 45.

<sup>9</sup> M. Wright, op. cit., s. 8.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 165.

<sup>11</sup> P. Szczepaniak, *Mediacja po wyroku – w stronę sprawiedliwości naprawczej*, „Mediator” 2003, nr 1 (24), s. 58.

<sup>12</sup> A. Rękas, *Mediacja w polskim prawie karnym*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2011, s. 14–15.

Przykład:

*Sąd skierował do mediacji małżeństwo z dwójką dzieci w wieku szkolnym. Żona obwiniała męża o znęcanie się fizyczne i psychiczne oraz o nadużywanie alkoholu. Mężczyzna był bezrobotny i podejmował dorywczą pracę. Na utrzymanie dzieci łożyła tylko matka. W trakcie mediacji mężczyzna przyznawał, że „czasami lubi wypić”, ale nie wpływa to na jego zachowanie wobec żony, ani na możliwość znalezienia pracy. Nie poczuwał się do utrzymywania dzieci, ponieważ „ona dostaje na dzieci z funduszu alimentacyjnego”. Mężczyzna do zarzutów żony odnosił się lekceważąco, uważał, że „przesadza”. Jednak mediacja zakończyła się ugodą, w której mężczyzna zobowiązał się, że nie będzie nadużywać alkoholu, zmieni swoje zachowanie wobec żony i jeżeli znajdzie pracę, to „da na dzieci”.*

*Po niezbyt długim czasie, przypadkowo spotkałam tę Panią. Powiedziała, że mąż po raz pierwszy od wielu lat – z własnej woli – przekazał jej na utrzymanie dzieci niewielką sumę. Być może sprawił to „właściwy rodzaj wstydu”.*

## Mediacje w spawach nieletnich

Reguły Beijińskie, czyli wzorcowe reguły minimum Narodów Zjednoczonych dotyczące sprawiedliwości wobec nieletnich, przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne 29 listopada 1985 r. Reguła 11 – stosowanie zasady odsuwania nieletnich od formalnego systemu wymiaru sprawiedliwości. Zapobieganie negatywnym następstwom reakcji tego systemu, która oznacza stygmatyzację jako osoby, która weszła w konflikt z normami prawnokarnymi. Zaleca się, aby alternatywne metody reagowania połączone były z naprawieniem szkody i uczyły unikania naruszeń prawa w przyszłości. Drugi dokument to rekomendacja nr R (87) 20 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie społecznych reakcji na przestępczość nieletnich z 17 września 1987 r. Mediacja stała się instytucją postępowania z nieletnimi na mocy ustawy z 15 września 2000 r.<sup>13</sup>

W przypadku nieletnich zaletą mediacji jest przede wszystkim to, że może ona doprowadzić do zrozumienia przez nieletniego istoty wyrządzonego zła, że jego zachowanie przyczyniło komuś bardzo konkretnemu wiele cierpień, strat, a niekiedy wręcz zburzyło dotychczasowe życie. Pokrzywdzony natomiast – być może – dowie się, dlaczego stał się ofiarą, jakie motywy kierowały nieletnim przy wyborze właśnie jego na przedmiot ataku, co może osłabić jego poczucie lęku i przywrócić wiarę w ludzi. Reakcja systemu

<sup>13</sup> E. Bieńkowska, *Mediacja w sprawach nieletnich*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2011, s. 3–4.

ma walor wychowawczy. Mediacja musi jednak przede wszystkim nauczyć nieletniego dostrzegania i rozumienia potrzeby każdorazowego wyrównania bądź złagodzenia wyrażonych swoim czynem krzywd i szkód<sup>14</sup>.

Przykład:

*Mediacja odbywała się pomiędzy nauczycielką a 16-letnim uczniem. Uczniowi zarzucano agresywne zachowanie i naruszenie nietykalności cielesnej nauczycielki. Konflikt zaczął się, kiedy nauczycielka zwracała uczniom niewykorzystaną kwotę z wycieczki szkolnej, pieniądze przekazała wszystkim z wyjątkiem tego ucznia – „oddam mamie”. Uczeń poczuł się obrażony, uznany za złodzieja i to wobec całej klasy. Po zajęciach, wychodząc z sali uderzył w drzwi, za którymi jak się okazało stała nauczycielka. Była przekonana, że zrobił to umyślnie.*

*Zgodnie z procedurą w spotkaniach uczestniczyła również matka ucznia, która usprawiedliwiała zachowanie syna sytuacją rodzinną, trudnym wiekiem, obecnością grupy rówieśniczej itp. Uczeń siedział w pozycji niedbalej, okazywał brak zainteresowania sprawą, na pytania najczęściej odpowiadał, że jest mu wszystko jedno, albo tylko wzruszał ramionami.*

*Matka nie stosowała się do wcześniejszych ustaleń co do jej roli w mediacji jako opiekuna i bardzo aktywnie uczestniczyła w rozmowie, a nawet wyręczała syna w odpowiedziach. Niezbędna była stanowcza rozmowa z matką.*

*Sytuacja zmieniła się całkowicie, kiedy matka zaakceptowała swoją rolę obserwatora, a uczeń poczuł, że jest podmiotem w tej sprawie i to on, a nie jego matka, wpływa na przebieg tego postępowania, wyjaśnia i pyta, ustala warunki.*

*Usiadł prosto na krześle, słuchał zarzutów, patrzył na rozmówcę, a nie w sufit, obszernie opisywał jak się wtedy czuł. Nie wiedział, że za drzwiami ktoś stoi, przepraszał.*

*Okazało się, że nauczycielka nie przekazała mu pieniędzy nie dlatego, że nie ma zaufania do tego ucznia, ale dlatego, że prosiła ją o to matka.*

*Odbyły się dwa spotkania mediacyjne, zakończone porozumieniem. Postanowiono, że nauczycielka przekaże tę kwotę i wyjaśni nieporozumienie na lekcji wobec całej klasy. Uczeń zobowiązał się poprowadzić wykład na temat, innego niż siłowy, sposobu rozwiązywania konfliktów oraz podzielić się swoim doświadczeniem mediacyjnym z rówieśnikami.*

---

<sup>14</sup> E. Bienkowska, op. cit., s. 12.

## Mediacje w sprawach cywilnych

Na mocy ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw możliwe stało się kierowanie przez sądy do mediacji wszystkich spraw, w których zawarcie ugody jest dopuszczalne. Wprowadzono instytucję umożliwiającą stronom rozwikłanie sporu przy ścisłym zaangażowaniu ich własnego działania i przy uczestnictwie podmiotu trzeciego (mediatora) niebędącego sądem. Inną ważną korzyścią wynikającą z mediacji jest uchronienie samego procesu sądowego przed niepotrzebną przewlekłością, przedłużającymi się czynnościami procesowymi, angażowaniem licznych świadków, powoływaniem biegłych itp. Podmioty konfliktu będą miały szansę rzeczywistego rozwikłania sporu i to w sposób odformalizowany, bez przeżywania skomplikowanego, często niezrozumiałego dla nich „scenariusza” procesowego<sup>15</sup>.

Przykład:

*Do mediacji trafiła sprawa o zniesienie współwłasności powstałej pomiędzy rodzeństwem w wyniku dziedziczenia. Przedmiotem podziału była nieruchomość oraz ruchomości: meble, sprzęty i pamiątki rodzinne. Sprawa była o tyle skomplikowana, że w domu mieszkał ponad 80-letni ojciec i chciał w nim pozostać. W domu mieszkał także syn. Relacje między ojcem i synem były bardzo złe. Cóрка, która miała dobre relacje z ojcem, mieszkała za granicą. W ramach postępowania odbyło się sześć wielogodzinnych spotkań, obie strony miały swoich pełnomocników (radców prawnych). Postępowanie trwało ponad rok ze względu na złą koniunkturę na rynku nieruchomości. Ostatecznie zawarto ugodę, w której córka zdecydowała się spłacić brata, a ten deklarował wyprowadzenie się z domu.*

*Dzięki mediacji uniknięto spisu ruchomości przez biegłego, który musiałby wykonać tę czynność we wszystkich pomieszczeniach – także w pokoju zajmowanym przez ojca. Ponadto stronom udało się podzielić ruchomości bez kosztownej wyceny biegłego. Nie we wszystkich kwestiach wypracowano porozumienie, nie miały one jednak wpływu na podstawową przyczynę konfliktu.*

## Mediacje w sprawach rodzinnych

Konflikty rodzinne są szczególnie trudne do mediowania, głównie z powodu silnych emocji, długiej historii konfliktu oraz zaangażowania innych osób i instytucji spoza rodziny. Dotyka bliskiej relacji o fundamentalnym znaczeniu psychologicznym

<sup>15</sup> R. Cebula, *Mediacja w polskim prawie cywilnym*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2011, s. 3–5.

i społecznym. Małżonkowie są rozgoryczeni, nieraz zdesperowani do granic zdrowego rozsądku. Przeszli od miłości do nienawiści, pojawiające się w efekcie silne emocje utrudniają racjonalną analizę i skupienie się na planowaniu przyszłości. Konieczność kontynuowania relacji rodzicielskiej pomimo rozpadu więzi partnerskiej rodzi frustrację i złość.

W sprawach rodzinnych zawarcie ugody w wyniku mediacji daje większą gwarancję należytej pieczy nad dzieckiem, chroni je przed stresem, przeciwdziała pogłębieniu traumy związanej z rozstaniem rodziców<sup>16</sup>.

Mediacja rodzinna to jedna z najskuteczniejszych metod trwałego rozwiązywania sporów rodzinnych w ogólności. W mediacji jest więcej czasu i miejsca na emocje oraz rozmowę o potrzebach stron niż na sali sądowej. Strony zawierają ugodę i biorą odpowiedzialność za jej egzekucję, nie są zainteresowane podważaniem swojej decyzji. Mediacja daje szansę na budowanie zaufania stron do siebie i naprawiania relacji.

Przykład:

*W tym samym czasie do mediacji zostały skierowane dwie młode pary w trakcie rozwodu. W obu przypadkach przedmiotem było ustalenie opieki nad małoletnim dzieckiem oraz ustalenie wysokości alimentów.*

*Pary małżeńskie różniły się między sobą zarówno wyglądem, jak i zachowaniem w trakcie mediacji. Pierwsza to dwójka brunetów, żywo okazujących swoje emocje. Nazywam ich „Gorącymi”. Były krzyki, łzy (po obu stronach) i wyrzucanie sobie wzajemnych krzywd. Druga to blondyni, wyważeni, spokojni. Nazywam ich „Zimnymi”. Mieli dokładnie sprecyzowane oczekiwania, wyliczone dochody i wydatki, jakie trzeba ponosić na dziecko. Nie podnosili głosu, ale wzajemne zarzuty były bardzo „kąśliwe”. Nie zwracali się do siebie bezpośrednio, tylko do mediatora. I jedni i drudzy spotkali się dwukrotnie.*

*„Gorący” porozumieli się, zawarli ugodę i nadal żywo rozmawiając, ale bez kłótni, wyszli razem.*

*„Zimni” pozostali sztywno na swoich stanowiskach, nie potrafili przełamać wzajemnej niechęci, każde z nich wyszło osobno.*

## Mediacje gospodarcze

Tradycyjnym i podstawowym uzasadnieniem celowości szerszego korzystania z instytucji mediacji przez polskich przedsiębiorców była zła ocena pracy sądów w rozstrzyganiu sporów gospodarczych, piętnująca przede wszystkim ogromną czasochłonność

---

<sup>16</sup> A. Gójska, *Mediacja w sprawach rodzinnych*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2011, s. 4–5.

i wysoki koszt wieloinstancyjnego postępowania sądowego, a także zbyt długie i kosztowne dochodzenie praw i należności w obrocie gospodarczym, stanowiące barierę w rozwoju przedsiębiorczości<sup>17</sup>.

Decydując się na mediację, przedsiębiorcy uzyskują kontrolę nad jej przebiegiem i zakresem, z zawartą ugodą mogą uregulować sporne kwestie w zakresie szerszym niż w toku postępowania sądowego. Uzyskanie porozumienia między przedsiębiorcami otwiera im drogę do dalszej współpracy.

Przykład:

*Sąd skierował do mediacji sprawę niewypłacalności przedsiębiorcy branży transportowej na rzecz innego przedsiębiorcy – uprawiającego zboże. Ten drugi zniecierpliwiony wykrętami postanowił zebrać informacje na własną rękę. Okazało się, że osób „czekających” na sfinalizowanie transakcji jest więcej, włącznie z nakazem komorniczym. Postanowił więc skierować sprawę do sądu.*

*Przedsiębiorca branży transportowej znalazł się w trudnej sytuacji, ponieważ w wyniku wypadku stracił towar (zboże pobrane od producentów) wraz z ciężarówką i przyczepą. Do czasu wypadku swoje długi regulował w małych ratach, ale systematycznie. Teraz musiał kupić nowy sprzęt i w tym celu zaciągnął kredyt. Rolnik także, aby obsiać pole, musiał zaciągnąć kredyt na zakup ziarna. Zagroził złożeniem wniosku o ogłoszenie upadłości przewoźnika.*

*Obaj nie negowali swoich trudnych sytuacji. Próbowali znaleźć rozwiązanie pozwalające każdemu z nich na dalsze funkcjonowanie. Rolnikowi bardzo zależało na uzyskaniu pewniejszych gwarancji zabezpieczających jego wierzytelność, niż umowa cywilnoprawna. Mediacja zakończyła się zawarciem ugody, w której dług został rozłożony na kilka rat, ale zabezpieczeniem miało być ustanowienie hipoteki na nieruchomości.*

## Mediacje transgraniczne

Integracja Polski z UE i przystąpienie do grupy państw Schengen spowodowały wzrost transgranicznej współpracy. Otwarcie granic ułatwiło bowiem międzynarodowe kontakty naszych obywateli. Łatwość podróżowania, w tym wakacyjnego, podjęcia pracy i studiów, możliwość otrzymywania stypendiów w innych państwach członkowskich, dokonywania zakupów, również w drodze internetowej, łatwość zawierania dwunarodowościowych związków małżeńskich i partnerskich, często bez znajomości podstaw kulturowych i cywilizacyjnych oraz obyczajowych, brak lub niewielka znajomość języka małżonków, są przyczynami wzrostu dwunarodowościowych konfliktów i sporów.

<sup>17</sup> S. Pieckowski, *op. cit.*, s. 8.

W marcu 2007 r. z inicjatywy Biura Parlamentu Europejskiego dwie pozarządowe organizacje: Bundes Arbeitsgemeinschaft für Familienmediation – BAFM z Niemiec i Dolnośląski Ośrodek Mediacji we Wrocławiu z Polski stworzyły pierwszą polsko-niemiecką grupę mediatorów rodzinnych. Grupa wypracowała m.in. zasady prowadzenia dwunarodowościowych mediacji rodzinnych, zawarte w Deklaracji Wrocławskiej. Deklaracja, choć nie ma mocy wiążącej, spotkała się z pozytywnym przyjęciem przez polskie i niemieckie Ministerstwo Sprawiedliwości. Dodatkowo zyskała wsparcie na polsko-niemieckiej konferencji sędziów rodzinnych w Wustrau w styczniu 2008 r. Porozumienie pomiędzy Ministerstwem Sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej a Federalnym Ministerstwem Sprawiedliwości Republiki Federalnej Niemiec o współpracy w zakresie mediacji transgranicznej w sprawach rodzinnych zostało podpisane w Warszawie w dniu 21 czerwca 2011 roku<sup>18</sup>.

Celem zawarcia porozumienia jest wspieranie, na drodze mediacji transgranicznych, działań zmierzających do rozwiązywania konfliktów w zakresie wykonywania władzy rodzicielskiej, kontaktów z dziećmi oraz spraw prowadzonych na podstawie Konwencji haskiej z dnia 25 października 1980 r. dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę.

Przykład<sup>19</sup>:

*Francuski inżynier o imieniu Albert, a jego żona-Niemka Susanne, fotograf mody, mieli dwie córki, Dory i Weronikę. Rodzina mieszkała we Francji, niedaleko Lyonu. Kiedy doszło do konfliktów domowych, Susan wyprowadziła się z domu i wróciła wraz z córkami do Niemiec, do Heidelberga, gdzie zamieszkała u swoich rodziców.*

*Albert złożył wniosek w niemieckim sądzie w Heidelbergu, o odzyskanie dzieci zgodnie z Konwencją Haską związaną z uprowadzeniem dziecka. Po wysłuchaniu obu rodziców oraz dzieci, sąd orzekł, że matka miała przywieźć dzieci z powrotem do Lyonu.*

*Oдноśnie opieki rodzicielskiej po rozstaniu miał zdecydować tamtejszy sąd.*

*Susan zgodnie z postanowieniami sądowymi znalazła mieszkanie niedaleko domu, w którym nadal mieszkał Albert. Odmówiła jednak kontaktów pomiędzy nim i dziećmi. Do czasu postanowień sądu rodzice mieli wspólnie sprawować opiekę nad Dory i Weroniką. Tymczasem Albert złożył wniosek do sądu w Lyonie o wyłączną opiekę rodzicielską. Jednocześnie poprosił o uregulowanie przerwanych kontaktów. Po wstępnej rozprawie sąd zaproponował mediację.*

<sup>18</sup> I. Działuk, *Polsko-niemiecka współpraca przy rozwiązywaniu konfliktów transgranicznych*, [w:] III Jubileuszowe Seminarium pt.: *Co ułatwia, a co utrudnia pojednanie*, Wrocław 2011, s. 26–27.

<sup>19</sup> C. Strecker, *Postępowania sądowe i mediacje w transgranicznych konfliktach dotyczących dziecka*, [w:] *Polsko-niemieckie seminarium pt.: Mediacja alternatywą rozwiązywania transgranicznych sporów cywilnych w sprawach rodzinnych i gospodarczych*, Wrocław 2012, s. 43–44.

*Wniosek ten złożył sąd do francuskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, które z kolei skontaktowało się z francuską instytucją, która oferuje mediacje, a także z niemieckim Ministerstwem Sprawiedliwości. W taki oto sposób została zaaranżowana francusko-niemiecka Co-mediacja. Moja francuska partnerka była psychologiem, pracująca w poradni. Spotkaliśmy się w piątek po południu w Lyonie. Rozmowa trwała od godziny 17 do 22 oraz w sobotę od 9-16.*

*Na początku atmosfera była dość napięta. Susan była niespokojna, a Albert agresywny. Oboje wyrażali swoje uczucia i opisali ewolucję kryzysu z ich punktu widzenia. Do sobotniego popołudnia udało im się przy pomocy mediacji porozumieć w sprawie kontaktów pomiędzy ojcem i dziećmi do czasu decyzji sądu odnośnie opieki. Ponad te ustalenia żadna ze stron nie była zdolna do jakichkolwiek ustępstw. Woleli raczej zaakceptować niekorzystną decyzję dla siebie niż pójść na ustępstwa. Wyjaśnili, że po podstawowej decyzji sądu o prawie do opieki, mogliby przyjść na mediację w celu uregulowania kontaktów pomiędzy córkami i opiekunem, któremu nie zostanie przyznane prawo do opieki.*

*Tym częściowym sukcesem, zakończyła się nasza mediacja.*

*Później, Susan poinformowała mnie za pomocą e-maila o postępach sprawy: francuski sąd poświęcił wiele czasu i zaangażował psychologa dziecięcego, ale w końcu podjął decyzję. To jej przyznał opiekę nad dziećmi oraz zezwolił na zabranie dzieci z powrotem do Niemiec i zobowiązał do przestrzegania kontaktów zgodnie z planem sądu. Susanne wróciła do Niemiec z Dory i Weroniką i pozwalała im jeździć zgodnie z ustalonymi terminami do Francji. Po jednej z tych wizyt do Heidelbergu wróciła jedynie Weronika, Dory pozostała w Lyonie. W liście oznajmiła, że nie chce wrócić.*

*Nasza mediacja była tylko częściowo pozytywnie zakończona. Realistyczne przedstawienie nie powinno sprawiać wrażenia, że mediacje mogą zdziałać cuda. Mediacja jest jedną z kilku technik zarządzania konfliktami, która oferuje ogromne możliwości bez względu na granice. Decyzja sądu francuskiego w Lyonie zakończyła tylko spór, ale nie pozwoliła zakończyć podstawowego konfliktu.*

Postępowanie mediacyjne pozwala na oddanie procesu rozstrzygania sporu samym zainteresowanym, którzy mają największą wiedzę o przyczynach konfliktu oraz czego oczekują i z czego są gotowi zrezygnować. W ten sposób mogą kształtować własną rzeczywistość społeczno-prawną. Nie jest to bez znaczenia, albowiem pojednane strony zdecydowanie rzadziej wracają do sądu w ramach kontynuacji sporu, aniżeli ci, których konflikt rozstrzygnął sąd. Celem mediacji jest znalezienie rozwiązania, a nie ustalenie, kto ma rację. Mediacja służy załagodzeniu lub wygaszeniu konfliktu. Jest znalezieniem planu i sposobu na przyszłe sprawy. W wielu konfliktach strony nadal pozostają rodzicami, sąsiadami, kolegami z pracy lub ze szkoły. Zawarcie ugody nie jest niezbędnym

wymogiem dobrej mediacji. Nawet jeżeli nie dojdzie do zawarcia ugody, poziom emocji związanych ze sporem znacznie się obniża i w dalszym postępowaniu – już przed sądem – strony przedstawiają swoje racje w sposób bardziej rzeczowy, a nawet modyfikują swoje żądania co do kary, na rzecz innych niż pozbawienie wolności.

Mediatorzy zachęcają do poszukiwania płaszczyzny porozumienia, do nawiązania dialogu oraz unikania konfrontacji. Pomagają w poszukiwaniu konstruktywnych dróg ku przyszłości. Strony odgrywają szczególnie aktywną rolę w samodzielnym dążeniu do znalezienia najbardziej odpowiedniego dla nich rozwiązania. Mediacja daje zatem możliwość wyjścia poza stanowisko o charakterze czysto prawnym i uzyskania zindywidualizowanego rozwiązania odpowiadającego prawdziwemu charakterowi sporu. Istotne jest współuczestnictwo w procesie podejmowania decyzji, przy czym współuczestnictwo odpowiedzialne.

Praktyka dowodzi, że konsensus stron, o ile stanowi rezultat dobrowolnej ugody, zwykle zwiększa gwarancje dla usunięcia na trwałe konfliktu niż wyrok sądu. Zwiększa szansę podporządkowania się przyjętym uzgodnieniom, bez potrzeby angażowania aparatu egzekucyjnego. Z badań przeprowadzonych wśród pokrzywdzonych wynika, że są oni bardziej zainteresowani uzyskaniem określonego zadośćuczynienia (materialnego, psychologicznego, moralnego) niż ukaraniem sprawcy<sup>20</sup>.

„Atrakcyjność” mediacji wynika z zasad, jakimi to postępowanie się kieruje, a mianowicie:

- 1) dobrowolność – strony wyrażają zgodę na przekazanie postępowania do mediacji i na każdym etapie mogą tę zgodę cofnąć. W takim przypadku bez żadnych negatywnych skutków sprawa wraca do sądu. Odstąpić od ugody może także mediator, jeżeli strony nie zbliżają się do porozumienia,
- 2) poufność – przebieg spotkania mediacyjnego jest objęty tajemnicą. Mediator nie może ujawniać ani zachowania stron, ani obietnic, jakie strony składały sobie w trakcie rozmów,
- 3) bezstronność – strony mają równe prawa i powinny być traktowane jednakowo,
- 4) neutralność – mediator nie może być w jakikolwiek sposób związany ze stronami lub konfliktem. Nie może także narzucać stronom rozwiązań, które uważa za właściwe,
- 5) akceptowalność – strony muszą akceptować osobę mediatora, a także reguły prowadzenia postępowania, a także wynik mediacji.

W sądzie zwykle jedna strona wygrywa, druga przegrywa. Mediacja zmierza do tego, aby obie strony wygrały. Postępowanie mediacyjne jest wolne od ścisłych procedur procesowych. W mediacji nie ma rozprawy – są spotkania, na które uczestnicy nie

---

<sup>20</sup> A. Rękas, *op. cit.*, s. 18.

są wzywani, ale zapraszani. Nie korzysta się z biegłych ani świadków, bo nie buduje się zaufania poprzez weryfikację (sprawdzanie) wiarygodności. Strony nie mają potrzeby naciągania faktów, przemilczania tego, co niewygodne – mediator to nie sędzia, nie rozstrzyga. Do przyjęcia takiego, a nie innego rozwiązania nie przekonuje się mediatora tylko drugą stroną. A ta wie o konflikcie tyle samo i to samo. Jeżeli w trakcie rozmów uda się spojrzeć na konflikt oczami drugiej strony, zauważyć jej odczucia, żal, rozczarowanie, krzywdę i powody, którymi się kierowała – ugoda jest bardzo blisko.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. (2008/52/WE) zaleca państwom członkowskim promowanie wśród mediatorów i społeczeństwa Europejskiego Kodeksu Postępowania Mediatorów. W Polsce Społeczna Rada ds. ADR przy Ministrze Sprawiedliwości uchwaliła w maju 2008 r. Kodeks Etyczny Mediatorów Polskich. Jego celem jest promowanie najwyższych standardów etycznych wśród polskich mediatorów, budowanie wiarygodności zawodu mediatora wśród stron mediacji i szerokiej opinii publicznej. Kodeks wyznacza wartości etyczne leżące u podstaw tego zawodu.

Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości wykazują, że największy odsetek zawartych ugód dotyczy spraw nieletnich sprawców – 75% w 2010 r. i 87,4% w 2009 r. (za lata 2003–2010), spraw karnych – 58,5% w 2002 r. i 89,5% w 2010 r. (za lata 1998–2010) i spraw rodzinnych – 40,2% w 2010 r. i 50,5% w 2008 r. (za lata 2006–2010)<sup>21</sup>.

Ponad 80% osób, które nie osiągnęły porozumienia w mediacji, było zadowolonych z odbytej mediacji i poleciłoby ten sposób rozwiązywania sporów innym. Odsetek osób, które słyszały o mediacji, wzrasta wraz z wykształceniem (od 25% do 88%), zależy także od miejsca zamieszkania (częściej słyszeli mieszkańcy największych miast – 69%). Zdecydowana większość badanych jest świadoma licznych zalet mediacji; odpowiedzi pozytywne sięgają ponad 90%. Niemal połowa badanych uważa, że ugoda zawarta przed mediatorem jest lepszym rozwiązaniem konfliktu niż wyrok sądu (45%)<sup>22</sup>.

## Why mediation

**Summary:** The article presents some theoretical aspects of mediation, discussing the differences in the types of mediation, and in particular those relating to criminal and civil cases, minors, family affairs, economic and cross-border issues. Attention is drawn to the importance of the development of mediation practice within the European Union. The author emphasizes the role of „restorative justice” and its importance for individuals, mentioning the considerably more prominent interest of citizens in concluding settlement agreements rather than in court decisions.

<sup>21</sup> Statystyki dostępne na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości – [www.ms.gov.pl/dzialalnosc/mediacje](http://www.ms.gov.pl/dzialalnosc/mediacje).

<sup>22</sup> Badania TNS Polska dla Stowarzyszenia Mediatorów Rodzinnych: I. Kuban, *Polacy o mediacji*, „Kurier Mediacyjny” 2011, Gazeta specjalna wydana z okazji Międzynarodowego Dnia Mediacji, s. 2.

# Problemy ochrony praw człowieka w Polsce

## 1. Wprowadzenie

Od ponad 26 lat trwa w Polsce transformacja systemowa (zmiany w relacjach międzynarodowych, w polityce wewnętrznej, gospodarce, strukturze społecznej, mentalności i przejściu od *homo sovieticus* do *homo civicus* itd.). Zachodzące zmiany odbywają się wolno, ale dziś już widać, że rozwijają się zgodnie z założeniami demokratycznego państwa prawnego. Wymagają jednak stałego wysiłku całego społeczeństwa, z powodu zbyt młodej jeszcze demokracji polskiej, narażonej na różne zagrożenia (ze strony obywateli, rządzących, układów i sytuacji zewnętrznej). Dziś to zagrożenie jest szczególnie spotęgowane z powodu wydarzeń na Bliskim Wschodzie, migracji setek tysięcy osób do Europy oraz powtarzających się ataków terrorystycznych. Strach i niewiedza wzmagają agresję, nietolerancję, rasizm i ksenofobię podsycaną przez różne grupy polityczne. Z tym kompatybilna jest mała aktywność obywateli na rzecz budowania społeczeństwa obywatelskiego i współpracy z nim władzy, zarówno rządowej, jak i samorządowej.

Wychodząc od art. 1 Konstytucji RP z 1997 r., w którym zapisano, że władza zwierzchnia należy do narodu, tym samym określono, że to interesy narodu (czyli wszystkich obywateli Rzeczypospolitej, jak przedstawiono w preambule do Konstytucji<sup>2</sup>) są podstawą funkcjonowania „demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej” (art. 2 Konstytucji RP<sup>3</sup>). Jednym z podstawowych zadań państwa stała się ochrona praw człowieka. Już 1 sierpnia 1975 r., Polska Rzeczpospolita Ludowa podpisując w Helsinkach Akt Końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, zobowiązała się wraz z innymi państwami komunistycznymi do przestrzegania praw człowieka. Zobowiązania te okazały się jednak iluzoryczne i były jedynie posunięciem politycznym, w rzeczywistości niemającym przełożenia na sytuację obywateli państw bloku wschodniego. Jednak dzięki protestom różnych grup opozycyjnych i dysydentów zagadnienia praw człowieka zaczęły funkcjonować w sferze myślenia

---

<sup>1</sup> Uniwersytet Jagielloński, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Instytut Spraw Publicznych.

<sup>2</sup> Preambuła do Konstytucji RP z 1997 r., za: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W-DU19970780483>. [data dostępu 17.07.2016 r.].

<sup>3</sup> *Ibidem*.

obywateli tych krajów. Powstawały nielegalne ugrupowania opozycyjne, które często do nazwy dodawały słowo „helsiński” na cześć Aktu Końcowego. Równolegle, na znak solidarności, tworzyły się w państwach zachodnich grupy o nazwie również „helsińskie”. Odtąd prawa człowieka stały się jednym z naczelných haseł walki opozycji z reżimem komunistycznym.

Po rozmowach przeprowadzanych w trakcie tzw. Okrągłego Stołu prawa człowieka weszły do systemu politycznego reformowanej Polski. Na samym początku prawa człowieka kojarzono ogólnie z wolnością od władzy komunistycznej. Tak jak pojęcie „wolność” jest pojęciem wieloznacznym (Isaiah Berlin naliczył 200 definicji wolności<sup>4</sup>), tak również wieloznacznie jest rozumiana w Polsce wolność. Przede wszystkim jako roszczenie od władzy do zaspokojenia potrzeb obywateli, następnie jako źródło wszelkiej nieodpowiedzialności, wreszcie narzędzie obcego wpływu na społeczeństwo polskie. Bardzo mało jest w tych podejściach odpowiedzialności za siebie, za swoje myślenie i działanie zgodnie z obowiązującym prawem, natomiast sporo jest przypadków jego lekceważenia. Wolność będąca jedną z dwóch zasad (obok równości), na których zasadzają się prawa człowieka, zaczęła być kontestowana i społeczeństwo dawało przyzwolenie na jej ograniczanie. Wiktor Osiatyński postawił bardzo ważne pytanie: „dlaczego cenimy wolność, gdy jej nie mamy, i lekceważymy tę, którą nam dano?”<sup>5</sup>. Odpowiedzi na to pytanie należy szukać w świadomości obywatelskiej, której nieodłączną częścią są prawa człowieka.

## 2. Świadomość praw człowieka

Po 1989 r. zbyt mały nacisk położono na budowanie świadomości praw człowieka w społeczeństwie polskim. Wynikało to z różnych koncepcji doktrynalnych. Zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami w Polsce przyjęto liberalną koncepcję praw człowieka, która jednak spotkała się z silną kontestacją zwolenników katolickiej wizji praw człowieka, wiążącej prawa człowieka z obowiązkami wobec swojej wspólnoty oraz socjalistycznej koncepcji kładącej nacisk przede wszystkim na prawa socjalne i ekonomiczne. Przy niskim stopniu ogólnej wiedzy na temat praw człowieka oraz wskutek społecznego zawodu, że prawa te nie spowodowały natychmiastowego polepszenia ogólnej sytuacji obywateli w państwie, zaczęto je postrzegać jako niebezpieczne dla porządku społecznego. Część społeczeństwa uznała, że prawa człowieka dawały potężną broń do ręki różnym, niepożądanym grupom społecznym – więźniom, mniejszościom

<sup>4</sup> I. Berlin, *Dwie koncepcje wolności*, [W:] I. Berlin, *Cztery eseje o wolności*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2000, s. 183–239.

<sup>5</sup> W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Wyd. Znak, Kraków 2011, s. 10.

narodowym, feministkom, imigrantom, homoseksualistom itd. Natomiast zasada równego traktowania każdego bez jakiejkolwiek nieuzasadnionej dyskryminacji dla wielu Polaków stanowiła wręcz zagrożenie dla bytu narodowego (obecna histeria i nienawiść do uchodźców uciekających przed ISIS oraz do imigrantów poszukujących miejsc do lepszego życia).

Powierzchniowa edukacja w zakresie praw człowieka spowodowała wiele szkody w społeczeństwie polskim. Przede wszystkim nie stworzyła świadomości praw człowieka, istotnego narzędzia budowania demokracji i wprowadzenia jasnych reguł gry postępowania w relacjach pomiędzy jednostką i władzą oraz pomiędzy jednostkami. Na świadomość praw człowieka składają się dwa elementy: ich znajomość oraz umiejętność korzystania z nich. Pierwszy, związany jest z rzetelną edukacją na temat tych praw na wszystkich szczeblach nauczania, począwszy od przedszkola, kończąc na uniwersytetach trzeciego wieku. Wiedza o prawach człowieka jest niezbędna, ponieważ wyjaśnia całą strukturę ich funkcjonowania. Przede wszystkim uświadamia, że jednostka posiada wobec samego siebie obowiązek budowania swojego własnego życia. Inni – najbliżsi, sąsiedzi, społeczeństwo, państwo – mają spełniać tylko funkcję pomocniczą w sytuacjach, gdy człowiek nie daje sobie rady. Następnie informuje o roszczeniach, jakie posiada jednostka w sytuacji, gdy jej prawa zostaną naruszone.

Drugi z elementów tworzących świadomość praw człowieka dotyczy umiejętności działania na rzecz ochrony swoich praw i praw innych osób. Do tych umiejętności zaliczyć można wyciąganie wniosków, sposób krytycznego myślenia, tworzenie swoich wizji rzeczywistości oraz wybranie określonego sposobu zachowania w zależności od danej sytuacji, a także aktywne działanie na rzecz praw człowieka. Umiejętności tych nabywa się już do dziecka. Ogromną rolę odgrywają rodzice i inne osoby wpływające na kształtowanie się małego człowieka. To właśnie w domu, na podwórku, w przedszkolu, szkole uczy się on praw człowieka i szacunku do drugiego człowieka. Niezbędnym więc elementem za wychowanie i edukację dzieci jest odpowiedzialność dorosłych – rodziców, sąsiadów, działaczy społecznych, księży, a przede wszystkim funkcjonariuszy publicznych. Ma to ogromne znaczenie w przygotowaniu następnego pokolenia do podejmowania decyzji o swoim państwie, by decyzje te oparte były na szacunku do różnorodności, świadomości *homo civica*<sup>6</sup>, a nie *homo sovietica*<sup>7</sup>, odpowiedzialności za siebie i innych.

<sup>6</sup> Świadomy obywatel demokratycznego państwa prawnego.

<sup>7</sup> Według Józefa Tischnera (za Aleksandrem Zinowiewem) *homo sovieticus* to człowiek roszczeniowy, bez kręgosłupa moralnego, zmieniający wartości w zależności od okoliczności, żądający od innych ciągłego wsparcia i pomocy, [w:] J. Tischner, *Etyka solidarności* oraz *homo sovieticus*, Znak, Kraków 1992.

Świadomość praw człowieka rozwija się na płaszczyźnie życia prywatnego, społecznego i publicznego. Zwykły, przeciętny człowiek ma zagwarantowane prawem mechanizmy ochrony przed wtrącaniem się władzy i innych ludzi w jego życie. Posiada również prawo współdecydowania o sprawach z życia społecznego i publicznego. Jako funkcjonariusz, musi liczyć się z większą ingerencją w swoją sferę życia prywatnego oraz ograniczoną przez swoją pracę, aktywność społeczną i publiczną (np. dotyczy to sędziów, prokuratorów, funkcjonariuszy służb mundurowych, polityków, samorządowców). Takie podejście wynika z zasady rządów ograniczonych. Jednakże zarówno przeciętnego człowieka, jak i funkcjonariusza dotyczy zakaz naruszania praw człowieka.

Brak świadomości praw człowieka powoduje większą liczbę przypadków naruszenia tych praw i większe na to przyzwolenie społeczne. W imię obrony interesów grupy większościowej łatwiej narusza się prawa mniejszości, posługując się różnymi wzniosłymi hasłami – powołując się na boga, nację, tradycje, naturę itd. Zaburzone relacje społeczne, np. z powodu zagrożenia terrorystycznego, powodują przyzwolenie większości na ograniczanie praw i wolności człowieka. To w następnej kolejności może pociągnąć za sobą rozszerzenie kompetencji rządzących i dalsze ograniczanie praw, prowadząc tym samym do władzy autorytarnej lub totalitarnej.

### 3. Roszczenie i odpowiedzialność

Głównym celem idei praw i wolności człowieka jest traktowanie każdego podmiotowo z poszanowaniem jego godności. Zgodne jest to z imperatywem kategorycznym Immanuela Kanta – człowiek zawsze celem, nigdy środkiem do celu. Wyposażono więc jednostkę w tarczę chroniącą jej sferę prywatną jako niezależną od innych oraz umożliwiono dokonywanie wyborów, dzięki którym człowiek może budować swoje życie, aby osiągnąć szczęście. Wynika to z prostego założenia, że jednostka niektóre swoje prawa czy wolności może samodzielnie realizować. W literaturze zostało to określone jako negatywne prawa człowieka<sup>8</sup>. Przykładami takich praw są np. wolność myśli, sumienia i wyznania, wolność słowa, prawo do prywatności, wolność zrzeszania się i zgromadzeń.

Człowiek wyposażony jest również w prawa, których realizacja wymaga zaangażowania innych. W teorii zostały nazwane prawami człowieka pozytywnymi, co oznacza, że w relacjach jednostka–władza ta druga strona musi coś uczynić dla pierwszej. Wytyczone zostają w ten sposób zadania państwa, zobowiązując je do podjęcia działań na

---

<sup>8</sup> M. Nowicki, *Co to są prawa człowieka?*, [w:] *Szkola Praw Człowieka. Teksty wykładów*, z. 1, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1998, s. 9.

rzecz poprawy jakości życia jednostki. Po 1989 r. okazało się, że w przeobrażaniu Polski w kierunku demokratycznego państwa prawnego zabrakło siły i energii władzy na rzetelne rozwiązywanie spraw społecznych. Polityka społeczna realizowana w pierwszym okresie reform (między innymi wskutek reform Balcerowicza) doprowadziła do zubożenia części społeczeństwa wskutek upadku rolnictwa, przede wszystkim PGR-ów oraz przemysłu, powodując likwidacje przy okazji części strategicznych gałęzi gospodarki. Zaowocowało to bezrobociem oraz pokazało, jakie spustoszenia w psychice ludzi zostawiła komuna (*homo sovieticus*). Najpoważniejszym problemem była niezaradność w podejmowaniu za siebie decyzji. Odsunięta na bok została postawa obywatelska na rzecz człowieka roszczonego od państwa wsparcia i zapewnienia godziwych warunków życia. Gros pieniędzy publicznych przeznaczono na bieżącą konsumpcję, odsuwając w czasie gruntowną reformę polityki społecznej.

Paweł Kłoczowski pisał, że „zdumiewa łatwość, z jaką każda zachcianka, marzenie lub pragnienie zyskuje rangę praw człowieka. Pojęcie to stało się dziś tak rozciągliwe, że może objąć wszystko, czyli nic. Mówimy o prawach kobiet, homoseksualistów, starców, narkomanów, dzieci. Wszyscy powołują się na prawa człowieka, albowiem kategoria ta stała się tak pusta, że przestała cokolwiek oznaczać”<sup>9</sup>. Istnienie praw człowieka spowodowało, że stały się one pojemnym śmietnikiem, do którego można wrzucić wszelkie „chciejstwo”. W ich obszarze tworzy się wszelkiego rodzaju roszczenia do lepszego życia bądź realizuje swoje wizje świata<sup>10</sup>.

Wiktor Osiatyński zaproponował wyznaczenie granicy roszczeń w prawach człowieka. „Dziś często jako prawo człowieka przedstawiana jest każda zachcianka, niezależnie od własnego wkładu czy wysiłku kogoś, kto wysuwa roszczenie. Nieco przejaśkrawioną listę takich żądań przebranych za prawa przedstawił Kołakowski. Sądy starają się co prawda względnie dokładnie określić, co podlega ochronie prawnej, a co nie – i z pewnością nie udzieliłyby ochrony różnym prywatnym kaprysom. Znawcy prawa z łatwością podważyliby też wiele konkretnych argumentów Kołakowskiego. Bez wątpienia jednak lista roszczeń wysuwanych pod sztandarem praw człowieka jest zdecydowanie za długa”<sup>11</sup>. I dalej autor zaznaczył, że: „Warto uzmysłwić sobie, że prawa człowieka nie mają na celu zagwarantowania postępu, dobrobytu ani nawet równości społecznej. Prawa człowieka ze swej natury są ograniczone do autonomii i minimum bezpieczeństwa – osobistego, politycznego i socjalnego. Na gruncie praw można więc

<sup>9</sup> P. Kłoczowski, *Refleksje o prawach człowieka*, „Res Publica” 1998, nr 11, s. 2.

<sup>10</sup> O absurdzie może świadczyć chociażby przytoczony wyżej pomysł niektórych przedstawicieli Korteżów hiszpańskich o zapisach konstytucyjnych sankcjonujących rozszerzenie z tytułu praw człowieka dla małp.

<sup>11</sup> W. Osiatyński, *Czy zmierzch praw człowieka?*, za: [http://wyborcza.pl/1,111112,8794632,Czy\\_to\\_zmierzch\\_Praw\\_Czlowieka.html?disableRedirects=true](http://wyborcza.pl/1,111112,8794632,Czy_to_zmierzch_Praw_Czlowieka.html?disableRedirects=true) [17.07.2016 r.].

żądać jedynie schronienia przed działaniem żywiołów – ale nie mieszkania; minimum kalorii niezbędnych do przeżycia – ale nie dobrobytu. Wszystko powyżej tego minimum trzeba albo wypracować samodzielnie, albo otrzymać na mocy decyzji politycznej od władz publicznych, które powinny rozdzielać zasoby wedle przyjętych przez społeczeństwo priorytetów”<sup>12</sup>. Przykłady roszczeń i żądań od społeczeństw można mnożyć, ale takim dość powszechnym staje się postawa osób będących na zasiłku dla bezrobotnych.

Utrata pracy jest dla człowieka poważnym problemem, czasami wręcz osobistym dramatem pociągającym za sobą drastyczne obniżenie poziomu życia całej rodziny. Programy wsparcia dla bezrobotnych, pomoc państwa w przekwalifikowaniu się lub założeniu własnej firmy ma umożliwić jednostce jak najszybciej się usamodzielnąć. Nie oznacza to jednak, że człowiek zostaje zwolniony z odpowiedzialności za swoje działania w kierunku jak najszybszego usamodzielnienia się. W niektórych przypadkach korzystanie z pomocy społecznej staje się sposobem życia, a tym samym bezprawnym korzystaniem z pieniędzy publicznych. Jest to demoralizujące i prowadzi do patologii, m.in. do niepodjęcia nisko płatnej pracy, ponieważ zasiłki i pomoc społeczna są niewiele niższe<sup>13</sup>. Myślenie o tym, że się nie opłaca pracować za niską płacę, jest zrzuceniem odpowiedzialności za swoją sytuację na innych.

#### 4. Władza w służbie człowieka – rządy ograniczone

Ile władzy powinna posiadać władza? Zagadnienie to uregulowano w Konstytucji RP z 1997 r. W art. 7 „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa” ustawodawca wyraźnie ograniczył dowolność działania funkcjonariuszy publicznych wszelkiej władzy: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, dotyczy to również władzy samorządowej – terytorialnej, zawodowej, gospodarczej itp. oraz wszystkich podmiotów wykonujących zadania zlecone państwu<sup>14</sup>. Przepis ten nie dość, że ustanowił fundamentalną w demokratycznym państwie prawnym zasadę legalizmu (Polska od 1989 r. uznana jest za takie państwo), to jeszcze twórcy konstytucji, wiedząc z doświadczenia, że władzy publicznej zdarza się naruszać prawo, wprowadzili szereg

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> W dyskusji o bezrobociu na własne życzenie jeden z internautów tak napisał – „a wiesz co mnie wkurza najbardziej??? To że ludziom nie opłaca się pracować za 800 zł, bo niewiele mniej mają z Ośrodka Pomocy Społecznej. Kurcze!!!! A z Pomocy Społecznej to niby skąd mają kasę??? Z naszych podatków. Tak więc koszty pracy się nie zmniejszą póki darmozjady stojące w kolejce po jałmużnę w MOPS-ach nie zaczną pracować. Ta grupa bezrobotnych najbardziej mnie denerwuje”, patrz: <http://praca.wp.pl/opinie.html?wid=8069666&title=Bezrobocie-czy-jest-sie-czego-bac-nasz-raport-z-ankiety&sort=1&oid=25898523> [data dostępu: 22.12.2010].

<sup>14</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2000, s.19.

mechanizmów kontroli działania władzy, „bądź z urzędu, bądź na wniosek zainteresowanych podmiotów”<sup>15</sup>.

Przyjmując, że prawa człowieka regulują przede wszystkim relacje jednostka–władza, czyli z jednej strony powstrzymują tę ostatnią od ingerencji w życie tej pierwszej (wolności) lub wręcz odwrotnie – nakazują uczynić coś dla niej (prawa), tym samym wyraźnie wytyczają obowiązki i odpowiedzialności władzy. We wszystkich ratyfikowanych przez Polskę międzynarodowych dokumentach dotyczących praw człowieka, a także w konstytucji istnieje przepis skierowany przede wszystkim do funkcjonariuszy publicznych, mówiący o równości wszystkich ludzi, równym traktowaniu bez jakiegokolwiek różnicowania oraz o zakazie nieuzasadnionej dyskryminacji. Ponadto w Polsce zasada ta jest wzmocniona i wypływa z godności człowieka. W art. 30 Konstytucji RP ujęto to w następujący sposób: „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”<sup>16</sup>.

Wykonując swoją pracę, funkcjonariusze, urzędnicy, pracownicy, działacze, naukowcy i inni zobligowani są do przestrzegania praw i wolności człowieka, gdyż w przeciwnym razie za ich naruszenie ustawodawca przewidział różne formy odpowiedzialności: od sankcji prawnych (karnych i odszkodowawczych), poprzez decyzje administracyjne, aż do sankcji politycznych czy parlamentarnych. Różny jest stopień odpowiedzialności ponoszonej przez funkcjonariuszy, w zależności od stopnia naruszenia praw jednostki, czy od zajmowanego stanowiska (np. Trybunał Stanu dla najwyższych urzędników państwowych<sup>17</sup> czy oddanie przed Międzynarodowy Trybunał Karny (MTK) w sprawie najcięższych naruszeń praw człowieka – zbrodnie wojenne, ludobójstwo). W Kodeksie karnym ustawodawca przewidział kary za popełnienie przestępstwa, korupcję i łapownictwo, naruszenie konstytucji i inne<sup>18</sup>. W szczególnych sytuacjach osoby oskarżone mogą podlegać ekstradycji<sup>19</sup> do innego państwa bądź sądowego organu karnego, np. MTK.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Art. 30 Konstytucji RP z 1997 r., za: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483> [data dostępu: 10.01.2014].

<sup>17</sup> Działający w Polsce Trybunał Stanu jest konstytucyjnym organem sądowym, który rozstrzyga o odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta RP, prezesa i członków Rady Ministrów, prezesa Narodowego Banku Polskiego, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, posłów i senatorów, patrz: Leszek Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 1998, s. 333.

<sup>18</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 438–439.

<sup>19</sup> Ekstradycja polega na wydaniu obcemu państwu, na jego wniosek, w celu przeprowadzenia postępowania karnego osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa, patrz: P. Winczorek, *op. cit.*, s. 77. W znowelizowanej przez sejm i podejściu w życie 7 listopada 2006 r. Konstytucji RP z 1997 r. w kontekście dostosowania do Europejskiego Nakazu Aresztowania art. 55 tejże Konstytucji, obywatel polski może podlegać ekstradycji.

Rozbudowany aparat administracji publicznej podlega wielorakiej kontroli i ponosi odpowiedzialność za niezgodne z prawem działanie w stosunku do jednostki. Pierwszą taką drogą wystąpienia przeciw złemu urzędnikowi jest możliwość złożenia skargi do organu zwierzchniego na bezczynność lub niezgodne z prawem traktowanie (w Polsce procedura ta zapisana jest w Kodeksie postępowania administracyjnego). Od niesatysfakcjonującej obywatela odpowiedzi służy odwołanie do sądu (w naszym państwie stworzono system sądów administracyjnych<sup>20</sup>). W razie naruszenia praw jednostka ma możliwość żądania zadośćuczynienia szkodzie, co jest jej zagwarantowane konstytucyjnie. W 2011 r. weszła w życie ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.

Prawa człowieka są wciąż kontestowane przez różne ugrupowania polityczne, stają się też przedmiotem manipulacji politycznych. Arogancja władzy polega również na tym, że wydaje jej się, że sama wie lepiej, co obywatelowi jest potrzebne do szczęścia. W ciągu dwudziestu kilku lat zanotowano liczne przypadki omijania przez władzę Konstytucji RP i przypisywania sobie kompetencji, do których nie była uprawniona. Artykuł 7 Konstytucji wyraźnie określa, że władza działa na podstawie prawa i w granicach prawa i może czynić tylko to, co jej prawo dozwala. Ta konstytucyjna zasada jest czasem naruszana. Zdarzyło się tak np. w 1998 r. na podstawie zarządzenia wojewody warszawskiego, który wprowadził godzinę policyjną, aby ograniczyć wolność poruszania się dzieci<sup>21</sup>. W 2007 r. ówczesny minister edukacji narodowej Roman Giertych wprowadził ustawą tzw. amnestię maturalną, która już na etapie tworzenia zawierała błędy techniki legislacyjnej, ale minister to zlekceważył. Dopiero Trybunał Konstytucyjny swoim wyrokiem unieważnił powyższą ustawę jako niezgodną z prawem. Obecnie ten sam Trybunał pozbawiony został możliwości prawidłowego funkcjonowania przez odmowę przyjęcia przysięgi nowo wybranych kandydatów na sędziów TK przez prezydenta RP. Innym przykładem takich działań były zakazy organizowania pokojowych demonstracji przez mniejszość seksualną w różnych miastach polskich. Taki zakaz wydał

<sup>20</sup> Naczelny Sąd Administracyjny utworzono 1 września 1980 r. na mocy ustawy z 31 stycznia 1980 r. Był pierwszym działaniem władz komunistycznych w kierunku zmian politycznych. Mimo ograniczonych możliwości działania poprzez swoje orzecznictwo wprowadził w życie wiele zasad „praworządności formalnej i materialnej”, za: <http://www.nsa.gov.pl/index.php/pol/NSA/Historia/25-lat-dzialalnosci-Naczelnego-Sadu-Administracyjnego> [data dostępu: 15.03.2010]. Konstytucja RP z 1997 r. wprowadziła nakaz stworzenia dwuinstancyjności sądów administracyjnych, co zaowocowało powstaniem wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA jako drugiej instancji, patrz: ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269.

<sup>21</sup> W roku 1998 wojewoda warszawski Maciej Gielecki wprowadził przepis zakazujący osobom w wieku do lat 18. poruszania się po ulicach Warszawy bez opieki dorosłych. W publicznej debacie na temat tego zakazu, nazywanego „akcją małaolat”, część społeczeństwa opowiedziała się za ograniczeniem wolności, utrzymując, że miało ono służyć bezpieczeństwu dzieci. Nie przyjęto argumentu, że oznacza to naruszenie prawa zapisanego w art. 8 Konstytucji RP z 1997 r.

m.in. prezydent Warszawy, Lech Kaczyński<sup>22</sup>. Za każdym razem część społeczeństwa sprzeciwiała się powyższym praktykom, część natomiast nie widziała problemu nawet w naruszeniu prawa przez funkcjonariuszy publicznych, gdy dostawała obietnicę polepszenia konkretnej sytuacji. We wszystkich przypadkach zaś chodziło o partykularne interesy władzy, zaś postawy części obywateli mogą świadczyć o wciąż małej świadomości i odpowiedzialności za prawidłowe funkcjonowanie państwa.

Jak się wydaje, w Polsce można mówić o pewnym stopniu przyzwolenia społecznego na wspomniane wyżej praktyki władz. Dotyczy to zwłaszcza praw mniejszości narodowych, mniejszości religijnych, osób wyznających wartości inne niż te ogólnie przyjęte itd. Transformacja zburzyła spokój i poczucie bezpieczeństwa przeciętnego polskiego obywatela. W pierwszych dwóch dekadach po zainicjowaniu głębokich reform ustrojowych Polacy nadal chętnie głosowali na kandydatów obiecujących im szybkie polepszenie bytu. Manipulowanie emocjami ludzi, zwłaszcza zaś wykorzystywanie ich obaw przed biedą, okazywało się często powodem popularności polityków głoszących populistyczne hasła.

Ciągle jest zbyt mało konsultacji społecznych w sprawach istotnych dotyczących zarówno problemów na szczeblu życia lokalnego, jak i państwowego. W pierwszym przypadku będą to przykłady blokowania przez sołtysa czy wójta lokalnych inicjatyw społecznych, np. w utrzymaniu wiejskiej szkoły. W drugim zaś na przykład wprowadzanie nowej podstawy programowej w 2008 r. od samego początku budziło dużo kontrowersji i było w społeczeństwie polskim mało popularne i traktowano je jako nowy eksperyment pedagogiczny kolejnego ministra edukacji narodowej. Złożyły się na to różne przyczyny. Po pierwsze, wciąż widoczny brak nawyku u urzędników publicznych przeprowadzenia w społeczeństwie szerokiej konsultacji na dany temat; po drugie, za zmianami nie poszła gruntowna reforma szkolnictwa wyższego, przygotowującego nauczycieli do realizowania wprowadzonych zmian.

Złe nawyki władzy z poprzednich okresów, władzy oderwanej od społeczeństwa, dają się zauważyć jeszcze dziś u części jej przedstawicieli. Nadal duże zastrzeżenia budzi działalność administracji publicznej. Poprawie ich pracy ma służyć powoli wdrażany w życie Kodeks Dobrej Administracji, opracowany przez Unię Europejską. Ważnym elementem tego dokumentu jest myśl, która ma uświadomić urzędnikom publicznym, że pracują na rzecz całego społeczeństwa, a nie tylko jednej opcji politycznej. W centrum

---

<sup>22</sup> Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu ze stycznia 2006 r. wyraził następującą opinię: „Obowiązkiem władzy publicznej jest zagwarantowanie realizacji wolności zgromadzeń niezależnie od wyznawanych przez jej piastunów przekonań partyjno-politycznych. Wolność zgromadzeń jest bowiem wartością konstytucyjną, a nie wartością określaną przez demokratycznie legitymizowaną, sprawującą w danym momencie władzę większość polityczną”; za: W. Sadurski, *Demonstracyjne nieporozumienia*, [w:] W. Sadurski, *Liberal po przejściach*, Wydawnictwo Sens, Poznań 2007, s. 7.

ich uwagi powinny znajdować się potrzeby i problemy każdego człowieka, niezależnie od tego, czy jest on na przykład homoseksualistą, wyznawcą judaizmu czy Romem. Osobiste poglądy urzędników nie mogą mieć wpływu na ich służbę. Kodeks zakłada samokontrolę urzędników oraz wskazuje na warunki, które są niezbędne, aby obywatel miał poczucie komfortu z powodu profesjonalnego obsłużenia go przez kompetentnego urzędnika<sup>23</sup>.

Świadomy, praworządny funkcjonariusz, urzędnik, pracownik czy działacz to połowa sukcesu na zmniejszenie naruszeń na styku relacji jednostka–władza. Ale te relacje buduje przede wszystkim społeczeństwo, spośród którego rekrutuje się ta władza. Przygotowanie funkcjonariuszy do wykonywania swoich obowiązków wobec całego społeczeństwa wymaga rzetelnej edukacji, uwzględniającej zagadnienie praw człowieka<sup>24</sup>. Niestety, wiedza na temat praw człowieka jest powierzchowna, niespójna, nie przygotowuje do działania. Więcej informacji na ten temat zawarto w programie nauczania ponadgimnazjalnego, niedostępnego dla uczniów OHP czy pobierających naukę zawodową. A właśnie wśród tych grup jest najwięcej osób o przekonaniach nacjonalistycznych, rasistowskich, ksenofobicznych.

## 5. Partycypacja społeczna

Kształtujące się po 1989 r. nowe społeczeństwo musiało pokonać liczne przeszkody, by mogło być uznane za obywatelskie. Grzegorz Makowski uważa, że trzy wydarzenia wpłynęły na kształtowanie się polskiego społeczeństwa obywatelskiego. Po pierwsze, wprowadzona w życie w 1989 r. ustawa prawo o stowarzyszeniach mimo wielu zastrzeżeń stała się istotną częścią instytucjonalnego „ciała” tegoż społeczeństwa. Po drugie, Konstytucja RP z 1997 r. sankcjonowała „podstawowe mechanizmy demokracji, jak dostęp do działalności organów władzy publicznej, wybory, referenda czy prawo do petycji”<sup>25</sup>. Wprowadzając zasadę pomocniczości, podkreśliła tym samym wolę jej twórców, że „Polska jest krajem, w którym pierwszorzędne znaczenie mają nie organy państwa (administracja samorządowa czy państwowa), ale jednostka i wspólnoty jej najbliższe (rodzina, sąsiedztwo) oraz dowolne zrzeszenia obywateli, w tym organizacje

<sup>23</sup> Wzorem dla stworzenia kodeksów różnych zawodów czy instytucji stał się Europejski Kodeks Dobrej Administracji, [w:] *Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej*, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Wspólnoty Europejskie, Luksemburg 2005, s. 6.

<sup>24</sup> D. Batóg, *Prawa człowieka w kontekście nowej podstawy programowej*, [w:] A. Wilczek (red.), *Między wolnością a przymusem... Prawa człowieka i współczesna edukacja*, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego, Kuratorium Oświaty w Kielcach, Kielce 2009, s. 123–126.

<sup>25</sup> G. Makowski, *Trzy najważniejsze wydarzenia prawne dwudziestolecia*, „Dwumiesięcznik gazeta.ngo.pl” z 18.05.2009 r., <http://pozytek.ngo.pl/wiadomosc/455294.html>, s. 1 [data dostępu: 27.10.2010].

pozarządowe”<sup>26</sup>. Wreszcie wejście w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2003 r. „można zorientować się, w jakim kierunku przez ostatnich 20 lat ewoluował sektor pozarządowy. Odchodząc od idei instytucji, których główną misją miało być kanalizowanie aktywności obywatelskiej, organizacje coraz bardziej zbliżają się do podmiotów, których głównym celem jest wspomaganie organów państwa”<sup>27</sup>.

Jednym z podstawowych założeń demokratycznego państwa prawnego jest aktywny udział obywateli w działaniu na rzecz jego sprawnego funkcjonowania. Polskie prawo usankcjonowało wiele form aktywności jednostki na forum publicznym. Część z nich uzyskało rangę konstytucyjną, część wynika z praktyki funkcjonowania tego typu państwa. We wszystkich tych przypadkach potrzebna jest wola działania. Aby ona funkcjonowała, obywatele muszą wiedzieć, że takie działania są dozwolone, a władza musi być świadoma, że obywatele mają prawo do tego typu aktywności. Problem występuje zarówno po jednej, jak i drugiej stronie. Obywatele nie znają swoich praw i nie wiedzą, w jaki sposób wyrażać swoje niezadowolenie. To z kolei ma istotny wpływ na sankcjonowanie negatywnych zachowań władzy na różnych szczeblach. Konstytucja RP z 1997 r. usankcjonowała wiele narzędzi umożliwiających obywatelowi uczestnictwo w funkcjonowaniu państwa. Wyraża się ono przede wszystkim poprzez wybory powszechne (czynne i bierne prawo wyborcze do Sejmu i Senatu, na urząd Prezydenta, do rad i sejmików samorządowych), udział w referendum (Konstytucja przewiduje aż trzy rodzaje referendów – ogólnokrajowe art. 125, zatwierdzające referendum konstytucyjne art. 253. ust. 6, lokalne art. 170<sup>28</sup>), równy dostęp do urzędów publicznych, wpływanie na stanowienie prawa (obywatelska inicjatywa ustawodawcza) lub jego poprawienie (prawo do petycji<sup>29</sup>). Następnie jest to działalność kontrolna władz publicznych, co gwarantują konstytucyjne wolności i prawa: wolność słowa i prawo do informacji o działalności tych władz. Konstytucja gwarantuje wszystkim prawo zrzeszania się w różne organizacje pozarządowe, związki wyznaniowe, korporacje zawodowe, a obywatelem ponadto możliwość tworzenia partii politycznych. Wolność zgromadzania się umożliwia publiczne nagłaśnianie nurtującego społeczeństwo problemu.

Jedną z podstawowych odpowiedzialności obywatelskich jest kontrolowanie i krytykowanie władzy, w sytuacji, gdy narusza prawo i rozszerza swoje kompetencje. Wiele spraw toczących się przed sądami dotyczyło właśnie prób blokowania przez władzę tej aktywności obywatelskiej. Art. 61 Konstytucji RP z 1997 r. mówi o prawie obywatela do informacji o tym, jak działają władze publiczne. W ciągu kilkunastu lat funkcjonowania

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 2.

<sup>28</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 163.

<sup>29</sup> W art. 63 obok prawa do petycji wpisano również prawo składania wniosków i skarg w interesie publicznym.

tego konstytucyjnie zagwarantowanego mechanizmu kontroli jest on coraz częściej i coraz bardziej świadomie wykorzystywany przez obywateli. Świadczą o tym rzadsze przypadki niewpuszczania zainteresowanych na sale rozpraw sądowych, posiedzenia rad miast czy ujawniania informacji na temat działalności jakiegoś organu. Pojawiające się na stronach różnych instytucji dane majątkowe i osobowe osób publicznych są przykładami dążenia do jawności i przejrzystości działań osób zajmujących ważne dla społeczeństwa stanowiska. Poza tym działania kontrolne podejmowane przez organy nadzórne (np. NIK, CBA), a także monitorowanie przez obywateli różnych sfer życia publicznego stwarzają realną możliwość korzystania jednostki z prawa do informacji.

Obywatele przeciwdziałają również różnym sytuacjom powodującym wykorzystywanie swojej pozycji władzy do blokowania ujawniania informacji dla niej niewygodnych. Działanie, niezgodne z ideą wolności słowa i niedopuszczalne w świetle orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zostało uzasadnione m.in. w sprawie *Długolecki przeciwko Polsce*, dotyczącej informacji na temat działalności lokalnego wójta umieszczonej w niezależnym periodyku „Kolbudzkie ABC”. Wypowiedzi zawarte w publikacji J. Długoleckiego są dozwolone w demokratycznym państwie prawnym i świadczą o niezależności prasy od władzy. Właśnie to prasa ma za zadanie informowanie społeczeństwa o istotnych sprawach dziejących się w ich otoczeniu. Informacje przedstawione przez Długoleckiego były opinią piszącego i dotyczyły kwestii bieżącej polityki lokalnej, sama zaś publikacja zaadresowana była do wąskiego kręgu odbiorców, szczególnie zainteresowanych działalnością przedstawicieli władzy samorządowej<sup>30</sup>.

Kontroli działań władzy służą również przedsięwzięcia podejmowane przez organizacje pozarządowe, np. Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego czy Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych<sup>31</sup>. Natomiast brak reakcji lub słaba reakcja ze strony społeczeństwa sankcjonuje negatywne zachowania i stwarza zagrożenie demokracji.

Jednym z jej głównych założeń było z jednej strony wprowadzenie zasady pomocniczości państwa, „zgodnie z którą państwo wykonuje tylko te zadania, które nie mogą być realizowane przez obywateli lub ich wspólnoty”<sup>32</sup>, z drugiej zaś strony zwiększenie

<sup>30</sup> Dziennikarz opisał brak kompetencji polityka do zajmowania stanowiska, o które się ubiegał. Artykuł opisywał dotychczasową działalność A.W., w szczególności skandal związany ze sprzedażą dostępu do źródła wody w Pręgowie, za: [http://www.obserwatorium.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=558:dugoecki-przeciwko-polsce-dziennikarstwo-obywatelski-a-krytyka-wadzy-lokalnej&catid=79:europaeski-trybuna-praw-czowieka&Itemid=37](http://www.obserwatorium.org/index.php?option=com_content&view=article&id=558:dugoecki-przeciwko-polsce-dziennikarstwo-obywatelski-a-krytyka-wadzy-lokalnej&catid=79:europaeski-trybuna-praw-czowieka&Itemid=37) [data dostępu 17.07.2016].

<sup>31</sup> Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych (jej organizatorami są: Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Komunikacji Społecznej, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Stowarzyszenie Szkoła Liderów, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich). <http://www.akop.pl/aktualnosci.html> [data dostępu 17.07.2016]

<sup>32</sup> J. Koral, *Sukcesy i porażki wdrażanej reformy*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2000, s. 52.

wpływu mieszkańców danego regionu na sprawy lokalne oraz poddanie kontroli społecznej władzy wybranej w wyborach samorządowych. Ludzie muszą poczuć się właścicielami siebie, swojej grupy, społeczności, państwa, a co za tym idzie – wziąć za nie również odpowiedzialność. Już coraz więcej jest przypadków angażowania się społeczności lokalnej w rozwiązywanie swoich problemów. Świadomość, że władza często ich nie widzi, powoduje w pewnym momencie rezygnację ludzi z czekania. W ten sposób w Polsce zaistniało wiele pozytywnych działań, np. na rzecz osób z niepełnosprawnościami. Tylko inicjatywy oddolne, aktywność rodzin, sąsiadów, działania organizacji społecznych zobligowały władze do podjęcia tematu. Brak zrozumienia niepowtarzalnej roli organizacji społecznych spowodował wiele szkód, których odrobienie wymagać będzie czasu. Niepowtarzalne dzieła, np. Fundacja Jacka Kuronia – Uniwersytet Ludowy im. Jerzego Lipskiego w Teremisach, gdzie mogli się kształcić młodzi ludzie pochodzący z rodzin biednych, Stowarzyszenie Inicjatyw Samorządowych w Radzionkowie – Młodzieżowa Wszechnica Obywatelska, przygotowująca młodych do aktywności i lokalnego działania (zdaniem urzędników nauczą się tego w szkole), zniknęły, gdyż nie mieściły się w urzędniczych planach działań lokalnych.

Wachlarz możliwości działań obywatelskich i w wymiarze lokalnym, i państwowym, jest szeroki, korzystanie zaś z różnych możliwości uzależnione jest od świadomości praw człowieka oraz posiadanych umiejętności uzyskanych przede wszystkim w trakcie edukacji szkolnej, zawodowej czy nieformalnej, działając wspólnie z innymi.

## **6. Podsumowanie**

Polska w okresie dwudziestu paru lat przeistoczyła się w całkowicie inne państwo niż to, które w 1989 r. rozpoczęło zmiany. Udało się wprowadzić zasady nowego ustroju i stworzyć solidne podstawy demokratycznego państwa prawnego. Rozwinęły się podstawy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego oraz czynnego udziału obywateli w rządzeniu państwem (m.in. przez ich udział w wolnych wyborach). Dużym sukcesem, w porównaniu z innymi państwami postkomunistycznymi przechodzącymi analogiczne przemiany, okazały się reformy gospodarcze, mimo braku ustawy reparytacyjnej oraz systemowych zasad rozwiązywania problemów związanych z bezrobociem. Polska stała się członkiem wielu organizacji międzynarodowych, m.in. Rady Europy, Unii Europejskiej i NATO, co spowodowało przyjęcie przez nią licznych zobowiązań dotyczących przestrzegania praw człowieka i włączenia się w prace na rzecz ochrony tych praw na swoim terytorium oraz w różnych częściach świata (np. udział w misjach pokojowych).

Ale widać również wiele spraw jeszcze niezłatwionych, zwłaszcza w zakresie polityki społecznej. Budowanie świadomości praw człowieka jest szansą na stworzenie silnego społeczeństwa obywatelskiego, gotowego na podejmowanie działań chroniących swoje bezpieczeństwo i pokój w globalnej wiosce. Młoda polska demokracja staje przed różnymi problemami, co powoduje, że uciekając przed nimi, toleruje różne hasła populistyczne i ksenofobiczne.

## **Problems of human rights protection in Poland**

**Summary:** During the 26 years of political transformation in Poland the attitude of society to the newly reformed state has slowly been changing. On the one hand there is the awakening consciousness of homo civicus, i.e. a member of civil society; on the other hand there still are many people who demand care from the state. The threat to the young democracy is populists, who are able to convince part of the population. A serious problem is education towards strengthening the rule of law and learning responsibility for oneself and one's community. Only the awareness of human rights and forming proper relations between the individual and the authorities can guarantee the emergence of a real civil state. Citizens should participate to a greater extent in public decision-making.

## **Polska przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka – bilans doświadczeń w latach 1993–2014**

### **Wprowadzenie**

Dnia 26 listopada 1991 r. Polska stała się członkiem Rady Europy. Zgodnie z poza-statutowymi warunkami członkostwa przystąpienie do tej organizacji oznaczało konieczność podpisania, a następnie ratyfikacji Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, przyjętej w Rzymie 2 listopada 1950 r. (dalej jako Konwencja lub Konwencja europejska). Polska podpisała Konwencję w dniu przystąpienia do Rady Europy, ratyfikowała ją 19 stycznia 1993 r. Jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako ETPCz) Polska przyjęła, zgodnie z oświadczeniem rządowym, po 30 kwietnia 1993 r.<sup>2</sup> Od tego momentu osoby znajdujące się pod jurysdykcją Polski, których prawa i wolności zostały naruszone, mogą wnosić skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na naruszenie postanowień Konwencji przez Polskę. Do chwili obecnej<sup>3</sup> Polska ratyfikowała też część protokołów dodatkowych poszerzających katalog praw i wolności potwierdzonych w Konwencji. Stan ratyfikacji tychże protokołów dodatkowych przedstawia poniższa tabela.

**Tabela. Stan ratyfikacji przez Polskę protokołów dodatkowych do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności rozszerzających katalog praw i wolności (stan na 10.01.2015)**

| Nr protokołu  | Data otwarcia protokołu do podpisu | Data wejścia protokołu w życie | Data podpisania protokołu przez Polskę | Data ratyfikacji protokołu przez Polskę |
|---------------|------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------|
| Protokół Nr 1 | 20.03.1951                         | 18.05.1954                     | 14.09.1992                             | 10.10.1994                              |
| Protokół Nr 4 | 16.09.1963                         | 2.05.1968                      | 14.09.1992                             | 10.10.1994                              |

<sup>1</sup> Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Politologii.

<sup>2</sup> Oświadczenie Rządowe z dnia 7 kwietnia 1993 r. w sprawie deklaracji o uznaniu kompetencji Europejskiej Komisji Praw Człowieka oraz jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Dz. U. z 1993 Nr 61, poz. 286.

<sup>3</sup> Stan na dzień 21 stycznia 2015 r.

| Nr protokołu   | Data otwarcia protokołu do podpisu | Data wejścia protokołu w życie | Data podpisania protokołu przez Polskę | Data ratyfikacji protokołu przez Polskę |
|----------------|------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------|
| Protokół Nr 6  | 28.04.1983                         | 1.03.1985                      | 18.11.1999                             | 30.10.2000                              |
| Protokół Nr 7  | 22.11.1984                         | 1.11.1988                      | 14.09.1992                             | 4.12.2002                               |
| Protokół Nr 12 | 4.11.2000                          | 1.04.2005                      | Brak                                   | Brak                                    |
| Protokół Nr 13 | 3.05.2002                          | 1.07.2003                      | 3.05.2002                              | 23.05.2013                              |

Źródło: Informacje zamieszczone na stornach internetowych Rady Europy, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTableauCourt.asp?MA=3&CM=16&CL=ENG>

Analiza informacji przedstawianych w tabeli skłania do wniosku, że niektóre z protokołów były ratyfikowane przez Polskę dość opieszale. Dotyczy to w szczególności protokołów 6, 7 i 13. Protokół 6 dotyczący zniesienia kary śmierci Polska ratyfikowała pod naciskiem Unii Europejskiej, która uznała przyjęcie tego dokumentu za warunek konieczny do spełnienia w związku z procesem akcesji Polski do tejże organizacji. Kilkanaście lat zajęła Polsce ratyfikacja protokołu 13 do Konwencji, dotyczącego zniesienia kary śmierci bez względu na okoliczności. Analiza przyczyn dość powolnego przyjmowania tychże zobowiązań przekracza ramy niniejszego artykułu. Warto jednak podkreślić, że ratyfikacji towarzyszyło sporo kontrowersji i ożywiona dyskusja.

Jak łatwo zauważyć, spośród protokołów poszerzających katalog praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji, Polska nie przyjęła protokołu 12 dotyczącego zakazu dyskryminacji. Protokół ten został ratyfikowany przez 18 państw członkowskich Rady Europy. Polska jest w grupie 10 państw, które nawet go nie podpisały<sup>4</sup>. Ministerstwo Spraw Zagranicznych prowadziło konsultacje międzyresortowe dotyczące przyjęcia przez Polskę tego protokołu już w 2000 r. Ostateczna decyzja jednak brzmiała, że Polska wstrzyma się z podpisaniem i ratyfikacją protokołu 12<sup>5</sup>. Od kwietnia 2013 r. prace nad podpisaniem i ratyfikacją protokołu koordynowane są przez ministra spraw zagranicznych. Z informacji zamieszczonych na stronach MSZ wynika, że przeprowadzono analizę dotychczasowego orzecnictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego postanowień protokołu i obecnie (styczeń 2015 r.) trwają międzyresortowe konsultacje mające doprowadzić do zaproponowania zmian legislacyjnych, tak aby polskie prawodawstwo dostosować do standardów protokołu i orzecnictwa ETPCz<sup>6</sup>. Zastanawiające

<sup>4</sup> Stan na dzień 21.01.2015, źródło: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=177&CM=7&DF=09/10/2014&CL=ENG>

<sup>5</sup> Kwestia przystąpienia Polski do protokołu była przedmiotem interpelacji poseł Wandy Nowickiej w 2012 r. W odpowiedziach na złożone przez panią poseł pytania można znaleźć ciekawą argumentację. Źródło: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=7163&view=null> [data dostępu: 10.01.2015].

<sup>6</sup> Źródło: [https://www.msz.gov.pl/pl/p/msz\\_pl/polityka\\_zagraniczna/europejski\\_trybunal\\_praw\\_czlowieka/aktualnosci/w\\_msz\\_trwaja\\_prace\\_msz\\_nad\\_podpisaniem\\_i\\_ratyfikacja\\_protokolu\\_nr\\_12\\_do\\_konwencji](https://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/aktualnosci/w_msz_trwaja_prace_msz_nad_podpisaniem_i_ratyfikacja_protokolu_nr_12_do_konwencji)

jest jednak, że po dwóch latach prac nie mamy konkretnych osiągnięć w postaci ratyfikacji protokołu.

Dnia 9 kwietnia 2014 r. Polska podpisała, ale jeszcze nie ratyfikowała protokół 15 do Konwencji<sup>7</sup>. Nie podpisaliśmy natomiast do tej pory protokołu 16<sup>8</sup>. Pierwszy z wymienionych protokołów wprowadzi do preambuły Konwencji dwie ważne reguły interpretacyjne wypracowane przez ETPCz i ugruntowane w jego orzecznictwie, a mianowicie zasadę subsydiarności i doktryny marginesu oceny. Ponadto w protokole wyraźnie podkreślono obowiązek urzeczywistniania przez państwa praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji. Protokół 16 natomiast umożliwi wydawanie opinii doradczych przez ETPCz na wniosek sądów i trybunałów krajowych<sup>9</sup>.

Z powyższej analizy wynika, że Polska na początku lat 90. znalazła się w gronie państw Europy Środkowo-Wschodniej, które dość szybko ratyfikowały Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przyjmowanie zobowiązań wynikających z części protokołów dodatkowych do Konwencji przebiegało już dość opieszale, często bez racjonalnego uzasadnienia.

## **Polska przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka – statystyki**

Jak wspomniano wyżej, Polska w 1993 r. uznała jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W latach 1993–2013 ETPCz wydał 1042 orzeczenia w sprawach przeciwko Polsce. W 885 dopatrzył się naruszenia co najmniej jednego z postanowień Konwencji, co stanowi 87% wszystkich spraw przeciwko Polsce rozpatrywanych przez Trybunał we wspomnianym okresie. Dla porównania, w 101 sprawach Trybunał nie dopatrzył się żadnego naruszenia (7% spraw rozpatrywanych przez Trybunał przeciwko Polsce). Wśród spraw przegranych przez Polskę największy odsetek stanowiły te, w których ETPCz dopatrzył się przekroczenia długości postępowania sądowego, czyli naruszenia z zakresu art. 6 (prawo do rzetelnego procesu sądowego). Łącznie było to 441

---

wencji\_o\_ochronie\_praw\_czlowieka\_i\_podstawowych\_wolnosci [data dostępu: 11.01.2015].

<sup>7</sup> Protokół ten jest ratyfikowany tylko przez 10 państw członkowskich Rady Europy. Stan na 18.01.2015, źródło: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=213&CM=7&DF=09/10/2014&CL=ENG>

<sup>8</sup> Dokument ten został podpisany tylko przez 14 państw członkowskich Rady Europy, wejdzie w życie po ratyfikacji przez 10 państw. Stan na 9.10.2014, źródło: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=214&CM=7&DF=09/10/2014&CL=ENG>

<sup>9</sup> Szerzej na temat zmian wprowadzanych tymi protokołami zobacz: <http://www.europapraw.org/news/prace-nad-protokolami-15-i-16-do-ekpc>; porównaj też: *Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 214), Explanatory Report*, źródło: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/reports/html/214.htm>; *Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 213), Explanatory Report*, źródło: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/213.htm> [data dostępu: 10.01.2015].

orzeczeń. Na drugim miejscu uplasowały się sprawy dotyczące naruszeń art. 5 – prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, 288 spraw. Duża liczba orzeczeń dotyczyła ponadto:

- prawa do rzetelnego procesu sądowego (kwestie inne niż przewlekłość postępowania) – 103 orzeczenia,
- prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego – 100 orzeczeń,
- naruszeń prawa własności – 44 sprawy;
- naruszeń zakazu tortur, niehumanitarnego, poniżającego traktowania bądź karania – 28 spraw<sup>10</sup>.

## Wykonywanie przez Polskę orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Omawiając zagadnienie wykonywania przez Polskę orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, warto przypomnieć, że na państwach stronach Konwencji, zgodnie z art. 46 EKPCz, spoczywa obowiązek wykonania wyroków Trybunału. Ponadto standardy wykonywania orzeczeń określono w licznych zaleceniach Komitetu Ministrów Rady Europy<sup>11</sup>, który jest organem nadzorującym wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału. W praktyce kontrolę Komitet Ministrów sprawuje w składzie zastępców ministrów spraw zagranicznych (Committee of Ministers Deputies). Istotną rolę w procedurze kontroli wykonywania orzeczeń ETPC odgrywa Departament Egzekucji Wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Do ważnych dokumentów,

<sup>10</sup> Na podstawie danych statystycznych ETPCz, źródło: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2013\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2013_ENG.pdf) [data dostępu: 10.01.2015].

<sup>11</sup> Zalecenia mają charakter niewiążący, jednak w obliczu członkostwa w Radzie Europy powinny stanowić dla państw stron Konwencji wskazówki wdrażane w praktyce na poziomie krajowym. Do szczególnie istotnych zaleceń Komitetu możemy zaliczyć:

- zalecenie Rec(2000)2 dotyczące ponownego zbadania albo wznowienia spraw na poziomie krajowym po wydaniu orzeczenia przez ETPCz;
- zalecenie Rec(2004)5 dotyczące kontroli zgodności projektów aktów prawnych oraz funkcjonujących rozwiązań prawnych i praktyki administracyjnej ze standardami określonymi w Konwencji;
- zalecenie Rec(2004)6 odnoszące się do wzmocnienia krajowych środków odwoławczych;
- zalecenie Rec(2008)2 dotyczące skutecznej krajowej zdolności do szybkiego wykonywania wyroków ETPCz;

Ponadto Komitet Ministrów w swych rekomendacjach zwracał uwagę na konieczność rozpowszechniania wiedzy na temat Europejskiej konwencji i standardów wypracowanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (por. przykładowo zalecenia Rec(2002)13, Rec(2004)4).

Istotne znaczenie dla zwiększania efektywności europejskiego systemu ochrony praw człowieka mają deklaracje Konferencji Wysokiego Szecebla na temat przyszłości Europejskiego Trybunału (tzw. deklaracja z Brighton i deklaracja z Interlaken). Część cytowanych tu dokumentów w polskiej wersji językowej można znaleźć na stronie: [http://msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/europejski\\_trybunal\\_praw\\_czlowieka/zalecenia\\_km/](http://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/zalecenia_km/) [data dostępu: 13.09.2016].

oprócz konwencji i wspomnianych rezolucji, zaliczymy przyjęty 10 maja 2006 r. Regulamin Komitetu Ministrów w sprawie kontroli wykonywania wyroków i warunków ugod.

Przechodząc do zagadnienia wykonywalności przez Polskę orzeczeń Trybunału, należy zwrócić uwagę, że system ochrony praw człowieka Rady Europy od wielu lat przeżywa kryzys. Spowodowany on jest z jednej strony wzrastającą liczbą skarg wnoszonych głównie przez osoby fizyczne do ETPCz, z drugiej strony przez niewydolność Komitetu Ministrów Rady Europy w zakresie nadzorowania wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału. Kolejne reformy ETPCz<sup>12</sup> zwiększyły wprawdzie jego efektywność, nie doprowadziły jednak w praktyce do całkowitego rozładowania kolejek przed Europejskim Trybunałem ani (w odniesieniu do niektórych państw) satysfakcjonującego poziomu wykonywalności jego orzeczeń. Aby zwiększyć efektywność ochrony praw jednostki gwarantowanych w Europejskiej konwencji państwa powinny podjąć wszelkie możliwe działania na rzecz:

- zmniejszenia liczby skarg napływających do Trybunału,
- zwiększenia wykonywalności orzeczeń,
- tworzenia skutecznych środków odwoławczych.

Szczególnie istotne wydaje się zagadnienie zwiększenia wykonywalności wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W praktyce nie chodzi tylko i wyłącznie o wykonywanie przez państwo orzeczeń, które dotyczą spraw wniesionych przeciwko niemu, ale także o realizowanie standardów wyznaczonych w wyrokach wydanych w związku ze sprawami wniesionymi przeciwko innym państwom. Do niedawna mimo licznych zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy, dotyczących realizacji postanowień Konwencji i wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału, państwa zdecydowanie koncentrowały się na wykonywaniu orzeczeń we własnych sprawach. W praktyce więc musi nastąpić zasadnicza zmiana w podejściu państw do realizacji orzeczeń Trybunału i przejście przez państwa większej odpowiedzialności za efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Jak zauważa A. Bodnar, skuteczne wykonywanie wyroków ETPCz jest „czynnikiem warunkującym stabilność oraz dobre funkcjonowanie całego systemu Konwencji, a w dalszej konsekwencji przyszłość ETPCz”<sup>13</sup>. Niestety,

---

<sup>12</sup> Szczególne znaczenie dla zwiększenia efektywności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka miała reforma przeprowadzona na podstawie protokołu 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Protokół został przyjęty 11 maja 1994 r., a wszedł w życie 1 listopada 1998 r. Pewne modyfikacje w warunkach dopuszczalności skargi i mechanizmie kontrolnym konwencji wprowadzone zostały protokołem 14 (przyjęty: 13 maja 2004 r., wszedł w życie: 1 czerwca 2010 r.). Najnowsze reformy mają zostać wprowadzone na podstawie wspomnianych wyżej protokołów 15 i 16.

<sup>13</sup> A. Bodnar, *Instytucjonalne aspekty wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sferze stanowienia prawa*, [w:] A. Wróbel (red.), *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, Wolter Kluwer business, Warszawa 2011, s. 258.

w 2011 roku Polska została zaliczona przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy do grona dziewięciu państw członkowskich, które nie wywiązują się w należyty sposób z obowiązku wdrażania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do porządku krajowego<sup>14</sup>. Duże znaczenie ma też fakt, że Zgromadzenie Parlamentarne zarzuciło Polsce (podobnie jak pozostałym wymienionym krajom) brak eliminacji poważnych naruszeń systemowych wskazywanych w orzecznictwie, czego skutkiem była duża liczba tzw. powtarzających się spraw wnoszonych do Trybunału przez kolejne ofiary naruszeń. Jako najpoważniejsze naruszenia praw w Polsce wskazano: przewlekłość postępowań przed organami sądowymi i administracyjnymi oraz długość tymczasowego aresztowania. W reakcji na rezolucję Zgromadzenia Parlamentarnego Helsińska Fundacja Praw Człowieka zwróciła się do Premiera RP z apelem o podjęcie działań mających na celu wykonanie orzeczeń ETPCz i wdrożenie rekomendacji Zgromadzenia Parlamentarnego. Fundacja wskazała, że Polska zalega z wykonaniem 760 (!) wyroków i podkreśliła, że poprzez wykonanie rekomendacji udowadniamy, że Polska jest „demokratycznym krajem, w którym naczelną zasadę odgrywa zasada rządów prawa i poszanowania praw człowieka”<sup>15</sup>.

Zaliczenie Polski do grona państw opieszale wykonujących orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka może być na pierwszy rzut oka zaskakujące, szczególnie biorąc pod uwagę działania o charakterze instytucyjnym i prawnym podjęte w okresie poprzedzającym przyjęcie rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego, a mające na celu zwiększenie wykonywalności orzeczeń Europejskiego Trybunału. Warto więc, choćby pobieżnie, przeanalizować te działania.

Z pewnością pod względem instytucjonalnym istotnym wydarzeniem było powołanie Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych ds. postępowań przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka (dalej jako Pełnomocnik). Podstawę prawną działalności Pełnomocnika stanowi Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z 27 października 2003 r.<sup>16</sup> Pełnomocnik jest w randze dyrektora Departamentu Postępowań przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka, a nadzór nad jego działalnością powierzono Ministrowi Spraw Zagranicznych. Pełnomocnik sprawuje ogólny

<sup>14</sup> Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 26 stycznia 2011 r. nr 1787 (2011), źródło: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/ERES1787.htm> [data dostępu: 15.12.2014]. Obok Polski wymieniono: Bułgarię, Grecję, Włochy, Mołdawię, Rumunię, Rosję, Turcję, Ukrainę.

<sup>15</sup> Treść wystąpienia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do prezesa Rady Ministrów oraz marszałka sejmiku w sprawie rezolucji można znaleźć na stronie: [http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/wystapienie\\_HFP-C\\_8022011.pdf](http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/wystapienie_HFP-C_8022011.pdf). Odpowiedź podsekretarza stanu Ministerstwa Spraw Zagranicznych zamieszczona została na stronie: [http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Odpowiedz\\_MSZ\\_23\\_02\\_2011.pdf](http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Odpowiedz_MSZ_23_02_2011.pdf) [data dostępu: 1.12.2014].

<sup>16</sup> Zarządzenie nr 7 Ministra Spraw Zagranicznych z 27 października 2003 r. w sprawie ustanowienia i zadań Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, Dz. Urz. MSZ z dnia 31 października 2003 r. Nr 4, poz. 53.

nadzór nad wykonywaniem orzeczeń ETPCz. Z Zarządzenia wynika, że jedną z najważniejszych funkcji Pełnomocnika jest reprezentowanie Polski jako strony w postępowaniach przed Europejskim Trybunałem. W działaniach tych Pełnomocnik zobowiązany jest uwzględniać ochronę interesów naszego kraju i zapewniać poszanowanie prawa z uwzględnieniem zobowiązań międzynarodowych w dziedzinie praw człowieka. Pełnomocnik zobowiązany jest przedkładać ministrowi spraw zagranicznych sprawozdania ze swej działalności, które – zgodnie z Zarządzeniem – uwzględniają opis stanu skarg wniesionych przed ETPCz oraz informację dotyczącą realizacji przez RP zobowiązań wynikających z orzeczeń wydanych przez Trybunał. Niezwykle istotne jest, że na podstawie par. 2, ust. 5 Pełnomocnik może do sprawozdania dołączyć propozycje zmian, które powinny być wprowadzone do ustawodawstwa polskiego w celu prawidłowego wywiązywania się z zobowiązań międzynarodowych w dziedzinie praw człowieka oraz wnioski dotyczące działań organów administracji publicznej wynikających z orzecznictwa Trybunału<sup>17</sup>.

Omawiając efektywność wykonywania przez Polskę orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, nie sposób nie wspomnieć o przyjętym 17 maja 2007 r. *Programie Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wobec Rzeczypospolitej Polskiej* (dalej jako Program lub Program Działań Rządu). W Programie wskazano główne problemy pojawiające się przy wykonywaniu wyroków ETPCz. Identyfikacja kluczowych problemów miała umożliwić określenie zakresu koniecznych zmian oraz wskazanie instytucji odpowiedzialnej za realizację zadań w celu likwidacji naruszenia. Ponadto w Programie znalazły się kwestie związane z rozpowszechnianiem wiedzy na temat Konwencji i orzecznictwa, zarówno w systemie oświaty, jak i sądów, prokuratur, zakładów karnych, aresztów śledczych, organów administracji, izb wytrzeźwień, zakładów psychiatrycznych, policji i straży granicznej. Zatem głównym celem przyjęcia Programu Działań Rządu, jak stwierdzono w jego Wstępie, jest zwiększenie skuteczności wykonywania wyroków Trybunału, zapobieganie naruszaniu przez Polskę Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz podjęcie systematycznych działań mających na celu poprawę jakości ustawodawstwa i praktyki działania w Polsce w dziedzinie praw człowieka<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Od lipca 2012 r. funkcję Pełnomocnika pełni pani Justyna Chrzanowska. Warto wspomnieć, że do 2003 r., czyli do momentu powołania Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych ds. postępowań przez Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka, Polska przed Europejskim Trybunałem była reprezentowana przez Pełnomocnika ds. Reprezentowania RP przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, którym od 1994 r. był Pan Krzysztof Drzewicki.

<sup>18</sup> *Program Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wobec Rzeczypospolitej Polskiej*, 17 maja 2007 r., źródło: <http://www.ms.gov.pl/resource/f8d245b2-1-a5f-4e9c-9e37-85b9d15ca613:JCR> [data dostępu: 12.12.2014]. W 2012 r. Rada Ministrów przyjęła *Sprawozdanie z realizacji Programu Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału*

W lipcu 2007 r., a więc już po przyjęciu Programu Działań Rządu i powołaniu Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych ds. postępowań przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka, utworzono Zespół do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako Zespół)<sup>19</sup>. Pełnomocnik kieruje jego pracami. Zgodnie z Zarządzeniem, stanowiącym podstawę prawną funkcjonowania Zespołu, do jego zadań zaliczono m.in.:

- „wypracowywanie [...] propozycji stanowisk dotyczących najważniejszych problemów wynikających ze skarg komunikowanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka [...] oraz wydawanych przez niego orzeczeń w sprawach przeciwko Polsce”;
- wypracowywanie i przedstawianie Radzie Ministrów propozycji działań zapobiegających wydawaniu przez Trybunał wyroków stwierdzających naruszenie przez Polskę postanowień Konwencji lub propozycji działań w celu wykonania wyroków już przez Trybunał wydanych;
- monitorowanie wykonywania wyroków opartych na informacjach przedstawianych przez właściwych ministrów i analizowanie powstałych problemów;
- przygotowywanie rocznych informacji na temat stanu wykonania przez Polskę wyroków ETPCz;
- opiniowanie projektów aktów prawnych co do ich zgodności ze standardami Konwencji i orzecznictwa ETPCz;
- omawianie istotnych problemów dotyczących orzecznictwa ETPCz, problemów dotyczących funkcjonowania Trybunału i ich znaczenia dla Polski;
- analizowanie problemów ochrony praw człowieka i działań ETPCz.

W praktyce Zespół umiejscowiony jest w Ministerstwie Spraw Zagranicznych<sup>20</sup> jako instytucji odpowiedzialnej za realizowanie zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych. Warto także wspomnieć, że wpływ na zwiększenie efektywności

---

*Praw Człowieka wobec Rzeczypospolitej Polskiej za okres 07.2008–07.2012*, źródło: <http://www.msz.gov.pl/resource/c48983b6-56d3-446a-b9c5-dfb4869092c7:JCR>, [data dostępu: 23.12.2014].

<sup>19</sup> Zespół został powołany na podstawie Zarządzenia nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Obecnie podstawę prawną jego działalności stanowi: Zarządzenie Nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 marca 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W styczniu 2015 r. najprawdopodobniej zostaną wprowadzone kolejne zmiany w podstawach prawnych funkcjonowania Zespołu. Powinny one dotyczyć zwiększenia kompetencji Zespołu w zakresie monitorowania wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału przez kompetentne instytucje oraz określenia terminów działań podejmowanych w celu realizacji orzeczenia (np. przedstawienia tłumaczenia wyroku, projektu planu działań czy raportu z wykonania wyroku).

<sup>20</sup> Alternatywna koncepcja przewidywała umiejscowienie Zespołu w Ministerstwie Sprawiedliwości jako instytucji merytorycznie najbardziej odpowiedniej dla realizacji praw człowieka. Jednocześnie Ministerstwo Sprawiedliwości jest odpowiedzialne za funkcjonowanie systemu sądownictwa, co do którego liczne zastrzeżenia zgłaszał ETPCz w orzeczeniach wydawanych przeciwko Polsce.

wykonywalności orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka miało powołanie przez ministra spraw zagranicznych w 2012 r. zastępcy Pełnomocnika ds. koordynacji wykonywania wyroków ETPC<sup>21</sup>.

Wymienione powyżej działania o charakterze instytucjonalnym (powołanie Pełnomocnika i jego zastępców oraz Zespołu), a także diagnostycznym (przyjęcie Programu) nie uchroniły Polski od krytyki ze strony instytucji kontrolnych Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i, jak wspomniano wyżej, umieszczenia jej w 2011 r. na liście krajów opieszale wykonujących orzeczenia Trybunału. Należy jednak podkreślić, że wprowadzone rozwiązania instytucjonalne posiadają wiele zalet. Wśród nich wymienić należy chociażby prawidłowo wyodrębniony zakres działań Pełnomocnika oraz Zespołu. Ponadto szeroko określono skład Zespołu, zapewniając odpowiednią reprezentację. W tym względzie istotne jest, że w składzie uwzględniono przedstawiciela Prokuratury Generalnej, co jest ważne, biorąc pod uwagę odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa. Szeroko określony został zakres przedmiotowy Zespołu, który może zajmować się całym spektrum zagadnień związanych z przestrzeganiem praw człowieka, nie ograniczając się tylko i wyłącznie do orzeczeń w sprawach wniesionych przeciwko Polsce. Oznacza to, że Zespół uprawniony jest także do analizy orzeczeń w sprawach przeciwko innym państwom, co z kolei jest istotne dla wzmocnienia efektywności całego systemu ochrony praw człowieka Rady Europy. Ponadto należy podkreślić, że olbrzymią zaletą przyjętych rozwiązań jest możliwość opiniowania przez Zespół aktów prawnych pod względem ich zgodności z Konwencją. Bodnar podkreśla, że działalność Pełnomocnika przyczyniła się do wykonania wielu wyroków Europejskiego Trybunału i do największych sukcesów zalicza wykonanie wyroku w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*<sup>22</sup>,

<sup>21</sup> Na podstawie tej samej decyzji ministra spraw zagranicznych powołano także dwóch zastępców Pełnomocnika. Por. Decyzja Nr 121 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 września 2012 r. w sprawie wyznaczenia Zastępców Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka oraz Zastępcy Pełnomocnika do spraw koordynacji wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, źródło: <http://msz.gov.pl/resource/e9dfe9c8-62bc-46c7-90c3-8ac9ecc3997a:JCR> [data dostępu: 15.01.2015].

<sup>22</sup> Sprawa *Broniowski przeciwko Polsce* (skarga nr 31443/96, wyrok z 22 czerwca 2004 r.) dotyczyła naruszenia prawa własności. Naruszenie było wynikiem niepodjęcia przez państwo działań, które rekompensowałyby obywatelom polskim poddanym po II wojnie światowej repatriacji utratę nieruchomości pozostawianych za Bugiem (na terytorium dzisiejszej Ukrainy, Białorusi i Litwy). Trybunał, rozpatrując sprawę, dopatrywał się naruszenia systemowego, w wyniku którego ponad 80 000 osób nie mogło korzystać we właściwy sposób z prawa własności i zalecił Polsce wprowadzenie właściwych środków prawnych i administracyjnych umożliwiających realizację tego prawa w odniesieniu do ziem zabużańskich. Jednocześnie Trybunał odroczył rozpatrywanie podobnych spraw. W wyniku tego orzeczenia dnia 8 lipca 2005 r. przyjęta została Ustawa o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego. Trybunał uznał nowe prawo umożliwiające otrzymanie zadośćuczynienia za pozostawione mienie zabużańskie za skuteczne i w latach 2007–2008 skreślił z wokandy wszystkie podobne sprawy, które wcześniej zostały odroczone. Szerzej na temat tej sprawy, orzeczenia Trybunału i kontrowersji z tym związanych, zobacz: *Sprawa Broniowski przeciwko Polsce* (skarga nr 31443/96, wyrok z 22 czerwca 2004 r.), źródło: <http://ms.gov.pl/pl/orzeczenia-etpcz/download,122,0.html> [data dostępu:

w której po raz pierwszy w historii ETPCz wydał wyrok pilotażowy<sup>23</sup>, czy sprawy *Kudła przeciwko Polsce*<sup>24</sup>, dzięki której stworzono krajowy środek odwoławczy na przewlekłość postępowania.

Analizując, choćby pobieżnie, działalność Zespołu, nie sposób nie wspomnieć o przyjętym w 2013 r. Algorytmie wykonywania wyroków. Jest to wypracowana przez Zespół procedura wykonywania wyroków ETPCz. Jej głównym celem jest zwiększenie efektywności wykonywania orzeczeń poprzez ich jak najszybsze i najskuteczniejsze wdrażanie wraz z dość precyzyjnym określeniem zadań członków Zespołu oraz

22.12.2014]; *Sprawa mienia zabużańskiego przed Trybunałem w Strasburgu*, źródło: <http://www.prawaczlowieka.edu.pl/index.php?dok=b16a457a3302d7c1f4563df2ffc96dccc3779af7-d3>, [data dostępu: 12.12.2014].

<sup>23</sup> Duży problem dla Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stanowią tzw. sprawy powtarzające się (*repetitive cases*), czyli takie, których przyczyną są problemy strukturalne występujące w systemie krajowym. Szacuje się, że tego typu sprawy stanowią aż 60% skarg rozpatrywanych przez ETPCz. W celu zwiększenia efektywności prac Trybunału i tak nadmiernie przeciążonego ilością napływających skarg, wprowadzono procedurę pilotażową. W jej ramach spośród skarg składanych przeciwko danemu państwu i zawierających podobne zarzuty dotyczące praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji, Trybunał wybiera jedną lub kilka w celu ich priorytetowego rozpatrzenia w ramach tejże procedury. W przyjmowanym przez Trybunał wyroku pilotażowym (*pilot judgment*) Trybunał stwierdza naruszenie określonych artykułów Konwencji i identyfikuje problem systemowy lub strukturalny, będący przyczyną owych naruszeń. Trybunał w orzeczeniu pilotażowym ma prawo udzielenia rządowi wskazówek, co do sposobu rozwiązania problemu. Cechą charakterystyczną procedury pilotażowej jest możliwość odroczenia rozpatrywania przez Trybunał wszystkich powiązanych spraw. Warunkiem koniecznym jest jednak podjęcie przez państwo działań na rzecz likwidacji naruszeń. W marcu 2011 r. reguła dotycząca procedury wyroku pilotażowego dodana została do Regulaminu Trybunału (reguła 61). Informacje na temat najważniejszych wyroków pilotażowych wraz z ich syntetycznym omówieniem przygotowanym przez ETPCz można znaleźć na stronie [https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fbip.ms.gov.pl%2Fpl%2Fprawa-czlowieka%2Furopejski-trybunal-praw-czlowieka%2Fopracowania-i-analazy-standardy-w-zakresie-ochrony-praw-czlowieka%2Fwybrane-zestawienia-tematyczne-orzecznictwa-etpcz%2Fdownload%2C2173%2C13.html&ei=AfWvVIHELZDlaN-NgfgC&usg=AFQjCNF4rpgG0jVmWPVCzQH-be7D\\_6X6jvw&bvm=bv.82001339,d.d2s](https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fbip.ms.gov.pl%2Fpl%2Fprawa-czlowieka%2Furopejski-trybunal-praw-czlowieka%2Fopracowania-i-analazy-standardy-w-zakresie-ochrony-praw-czlowieka%2Fwybrane-zestawienia-tematyczne-orzecznictwa-etpcz%2Fdownload%2C2173%2C13.html&ei=AfWvVIHELZDlaN-NgfgC&usg=AFQjCNF4rpgG0jVmWPVCzQH-be7D_6X6jvw&bvm=bv.82001339,d.d2s) [data dostępu: 10.10.2014]. Szerzej na temat wyroków pilotażowych zobacz przykładowo: W. Sadurski, *Partnering with Strasbourg: Constitutionalisation of the European Court of Human Rights, the Accession of Central and East European States to the Council of Europe, and the Idea of Pilot Judgments*, *Human Rights Review* 2009, t. 9, ss. 397–453; I. Ilchenko, *Pilot judgment procedure of the European Court of Human Rights: panacea or dead-end for Poland, Russia and Ukraine*, *Central European University*, 2013, źródło: [http://www.etd.ceu.hu/2014/ilchenko\\_ivanna.pdf](http://www.etd.ceu.hu/2014/ilchenko_ivanna.pdf) [data dostępu: 10.01.2015]; D. Haider, *The Pilot-Judgment Procedure of the European Court of Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 2013; P. Leach, H. Hardman, S. Stephenson, B. K. Blitz, *Responding to Systemic Human Rights Violations. An Analysis of 'Pilot Judgments' of the European Court of Human Rights and Their Impact at National Level*, Intersentia, 2010.

<sup>24</sup> W tej sprawie skarżący, wobec którego zastosowano tymczasowy areszt, zarzucił, że nie zapewniono mu odpowiedniej opieki psychiatrycznej, aresztowanie trwało nierozsądnie długo, naruszono jego prawo do „przesłuchania w rozsądnym terminie” oraz nie mógł skorzystać ze skutecznego środka odwoławczego, aby poskarżyć się na przewlekłość postępowania karnego prowadzonego przeciwko niemu. Ostatecznie Trybunał po rozpatrzeniu sprawy uznał, że Polska naruszyła art. 3, 5 ust. 3, 6 ust. 1 oraz 13 Konwencji. Konsekwencją sprawy było przyjęcie Ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Por. sprawa *Kudła przeciwko Polsce* (sprawa nr 30210/96, wyrok z 26 października 2000 r.), źródło [http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/kudla\\_p.\\_polsce.doc](http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/kudla_p._polsce.doc) [data dostępu: 23.12.2014].

uporządkowaniem zakresu działań różnych instytucji, które bezpośrednio lub pośrednio zaangażowane są w wykonywanie wyroków Trybunału. Jak zauważył R. Kropiwnicki: „Wprowadzenie algorytmu uściśla obowiązki instytucji i ich przedstawicieli. Przyczynia się również do transparentności działań władz publicznych w tym zakresie, poprzez opisanie terminów i obowiązków. Opinia publiczna, poprzez media i działanie organizacji pozarządowych, łatwo może stwierdzić, kto wywiązuje się z zadań, a kto i jak często ma opóźnienia”<sup>25</sup>. W ramach Algorytmu wyróżniono kilka zasadniczych etapów wykonywalności orzeczenia: od jego wydania przez Europejski Trybunał, poprzez przekazanie jego realizacji instytucji merytorycznie odpowiedzialnej, przygotowanie przez nią szczegółowego planu wdrożenia orzeczenia (wraz z konkretnymi terminami) i wykazem działań merytorycznych, po wykonanie wyroku i przedłożenie stosownej informacji w tej sprawie Komitetowi Ministrów Rady Europy<sup>26</sup>. Wydaje się, że usystematyzowanie działań różnych resortów będące konsekwencją przyjęcia Algorytmu wpłynęło bardzo pozytywnie na zwiększenie efektywności wykonywalności wyroków. Świadczą o tym dane statystyczne. Otóż, w 2013 r. wysłaliśmy do Komitetu Ministrów Rady Europy 54 plany działań i raporty z działań na temat wykonania wyroków, co było najlepszym osiągnięciem od momentu uznania przez Polskę jurysdykcji Trybunału<sup>27</sup>.

Mimo wielu pozytywnych działań Pełnomocnika i Zespołu wskazać możemy również pewne mankamenty w zakresie instytucjonalnych rozwiązań, które zostały przyjęte. Wśród nich tylko przykładowo wymienić możemy:

- duże uzależnienie Pełnomocnika od współpracy z innymi ministerstwami oraz organami administracji publicznej. Tym samym Pełnomocnik nie ma możliwości wykonania wyroku bez zgody właściwego ministra lub współpracy (jeśli wykonanie wyroku tego wymaga) z niezależnymi urzędami (np. Instytutem Pamięci Narodowej) czy jednostkami samorządu terytorialnego;
- niskie usytuowanie urzędu Pełnomocnika MSZ w hierarchii urzędniczej, co negatywnie wpływa na budowanie autorytetu i możliwość wywierania presji na inne organy władzy publicznej;

<sup>25</sup> R. Kropiwnicki, *System wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014, s. 304.

<sup>26</sup> Por. Algorytm wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Współpraca międzyresortowa i koordynacja Pełnomocnika MSZ, źródło: <http://msz.gov.pl/resource/5354a04e-9360-4717-a62d-56a6d8fe540a:JCR> [data dostępu: 1.01.2015].

<sup>27</sup> R. Kropiwnicki, *op. cit.*, s. 305.

- brak specjalnej ustawy będącej podstawą prawną funkcjonowania Pełnomocnika i Zespołu, która powinna być przyjęta w miejsce obowiązujących zarządzeń Prezesa Rady Ministrów<sup>28</sup>;
- łączenie funkcji reprezentowania rządu przed ETPCz oraz nadzorowanie wykonywania orzeczeń;
- brak w ministerstwach, z wyjątkiem Ministerstwa Sprawiedliwości, specjalnych komórek, które zajmowałyby się współpracą z Pełnomocnikiem, w szczególności w działaniach związanych z wykonywaniem wyroków. Pełnomocnik musi zatem liczyć na osobiste zaangażowanie osób rozumiejących problem. Sprawa jest utrudniona, jeśli tego zaangażowania nie ma, a rozwiązania systemowe też nie istnieją;
- brak polityki informacyjnej, co jest skutkiem niedookreślenia podmiotu odpowiedzialnego za informowanie opinii publicznej o działaniach, które mają być podjęte w celu realizacji wyroku ETPCz. Mamy zatem sytuację, w której informacji takich może udzielać Pełnomocnik, Rzecznik MSZ lub odpowiedni minister<sup>29</sup>.

Oprócz konieczności podjęcia działań na rzecz wzmocnienia instytucjonalnego Pełnomocnika do kluczowych problemów pojawiających się przy realizacji przez Polskę orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka możemy zaliczyć słabe zainteresowanie Rządu RP problemem wykonywania wyroków ETPCz. Wielokrotnie już cytowany A. Bodnar stwierdza wręcz, że „w sprawach, które są ideologicznie wrażliwe, wykonanie wyroków jest wręcz lekceważone lub też podejmowane są działania, które nie naprawiają przyczyn naruszeń Konwencji”<sup>30</sup>. Jako przykład posłużyć tu może sprawa Alicji Tysiąc<sup>31</sup>, w której wyniku przyjęto wprowadzić Ustawę o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, ale nie rozwiązano systemowo problemu dokonywania legalnych aborcji.

<sup>28</sup> Takie regulacje na poziomie ustawowym zostały przyjęte na przykład na Ukrainie czy we Włoszech. Ukraińską ustawę o wykonywaniu wyroków i zastosowaniu praktyki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka można znaleźć na stronie HFPC (źródło: [http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/file/ustawa\\_Ukraina\\_wykonywanie\\_wyrokow\\_ETPC.doc](http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/file/ustawa_Ukraina_wykonywanie_wyrokow_ETPC.doc)) [data dostępu: 10.01.2015].

<sup>29</sup> Dość szczegółową analizę zalet i wad istniejącego rozwiązania instytucjonalnego przeprowadził A. Bodnar, *op. cit.*

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 269.

<sup>31</sup> Sprawa dotyczyła naruszenia przez Polskę art. 8 Konwencji, dotyczącego prawa do poszanowania życia prywatnego (skarga nr 5410/03, wyrok z dnia 20 marca 2007). Zgodnie z orzeczeniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pani Alicji Tysiąc nie zapewniono prawa do odwołania się od podjętej przez lekarzy decyzji o odmowie dokonania aborcji spełniającej warunki określone w ustawie z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży. Szerzej na temat tej sprawy zobacz: J. Kondratiewa-Bryzik, *Wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Tysiąc przeciwko Polsce*, Problemy Współczesnego Prawa Europejskiego i Porównawczego 2009, t. VII, z. 2.

Niektóre z wyroków, i to tych identyfikujących naruszenia systemowe, wykonywane są opieszale<sup>32</sup>. Problemem jest także niewielka rola parlamentu w realizacji standardów dotyczących praw człowieka<sup>33</sup>. Warto w tym miejscu przypomnieć, że Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy zwracało uwagę na zasadniczą rolę parlamentów narodowych w tej dziedzinie<sup>34</sup>. Kolejnym mankamentem jest brak badania zgodności projektów aktów prawnych ze standardami Europejskiej konwencji oraz orzecznictwa ETPCz na jak najwcześniejszym etapie procesu legislacyjnego, najlepiej na etapie prac parlamentarnych. Zasadne byłoby powołanie specjalnej instytucji (komisji, obserwatorium), która monitorowałaby orzecznictwo ETPCz i wskazywała standardy konieczne do wdrożenia<sup>35</sup>. Istotne jest także dokonywanie stałych przeglądów już istniejących rozwiązań prawnych, w celu weryfikacji ich zgodności z EKPCz.

## Podsumowanie, czyli o kierunkach zmian

Mimo licznych mankamentów w istniejących rozwiązaniach instytucjonalnych czy procesie legislacyjnym w ostatnich latach przyjęto kilka rozwiązań, które mają zwiększyć efektywność wykonywania przez Polskę orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw

<sup>32</sup> Przykładem może być sprawa *Bączkowski przeciwko Polsce*, w której Trybunał zwrócił uwagę na wadliwość polskiego prawa dotyczącego zgromadzeń publicznych (skarga nr 1543/06, wyrok z 3 maja 2007).

<sup>33</sup> Por. *Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Sejm*, Biuro Analiz Sejmowych, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/8A15FEF47EBBEA64C1257A8C0025B869/\\$file/Wykonywanie%20wyrokow%20ETPC%20przez%20Sejm\\_2012.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/8A15FEF47EBBEA64C1257A8C0025B869/$file/Wykonywanie%20wyrokow%20ETPC%20przez%20Sejm_2012.pdf)

<sup>34</sup> Por. Rezolucję 1516(2006) z 2 października 2006 r. oraz rezolucję 1823(2011), w których parlamenty narodowe zostały wezwane do wprowadzenia specjalnych mechanizmów zapewniających efektywny nadzór nad wykonywaniem wyroków Trybunału. Znaczenie parlamentów z jednej strony jest istotne ze względu na proces uchwalania aktów prawnych (szczególnie ważne, jeśli z wyroku Trybunału wynika, że przyczyną naruszenia praw jednostek jest niewłaściwe ustawodawstwo). Z drugiej strony parlament może być miejscem debaty na temat wyroków ETPCz. Niestety praktyka parlamentów narodowych jest zgoła inna i raczej nie wykazują one zainteresowania i nie sprawują aktywnej roli w zakresie nadzorowania wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału. Rola parlamentów ogranicza się do uchwalania ustaw. Wyjątki w tym względzie stanowią parlamenty Wielkiej Brytanii, Holandii, Niemiec czy Rumunii.

<sup>35</sup> A. Bodnar wskazuje na konieczność badania zgodności projektów aktów prawnych z Konwencją na jak najwcześniejszym etapie procesu legislacyjnego, ponieważ rząd ze względów politycznych nie zawsze będzie zainteresowany takim badaniem. To wymagałoby z kolei powołania specjalnej instytucji lub wdrożenia mechanizmu, za pomocą którego monitorowano by zgodność prawa krajowego ze standardami Konwencji. Przykładem takiego rozwiązania może być funkcjonujące we Włoszech Stałe Obserwatorium Orzecznictwa ETPCz, umiejscowione przy niższej izbie parlamentu czy działająca w brytyjskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych sekcja praw człowieka. W niektórych krajach (Francja, Irlandia, Grecja) działają też specjalne komisje, które zajmują się weryfikacją zgodności aktów prawnych ze standardami ETPCz. Bardzo ciekawe rozwiązanie zastosowano w Wielkiej Brytanii, gdzie przyjęcie aktu prawnego poprzedzone jest złożeniem przez odpowiedniego ministra specjalnego oświadczenia, potwierdzającego zgodność tego aktu z konwencją. Tym samym minister ponosi polityczną odpowiedzialność za ewentualną niezgodność przepisów prawnych ze standardami wynikającymi z orzecznictwa. A. Bodnar, *op. cit.*, s. 274–275.

Człowieka. W 2009 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości został stworzony specjalny departament zajmujący się kwestiami związanymi z ochroną praw człowieka. Obecnie w strukturze ministerstwa umiejscowiony jest Departament współpracy międzynarodowej i praw człowieka, w ramach którego działają: Wydział do spraw międzynarodowych procedur ochrony praw człowieka oraz Wydział postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Dobrą praktyką jest także uwzględnianie orzecznictwa ETPCz przez Komisję kodyfikacyjną prawa karnego w Ministerstwie Sprawiedliwości. Takie rozwiązania powinny mieć jednak szerszy zasięg i obejmować również inne ministerstwa.

Od 2013 r. Rada Ministrów przygotowuje i przedstawia roczną informację na temat stanu wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę. Tym samym opinia publiczna otrzymuje informację o zakresie realizacji przez Polskę orzeczeń Trybunału. Zasadne wydaje się wprowadzenie praktyki odbywania debaty sejmowej na temat przedstawionego sprawozdania. Do cennych inicjatyw zaliczyć powinniśmy również przyjęcie wspomnianego wyżej Algorytmu wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W lutym 2014 r. na wspólnym posiedzeniu dwóch sejmowych komisji: Komisji sprawiedliwości i praw człowieka oraz Komisji spraw zagranicznych powołana została stała Podkomisja sejmowa ds. wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>36</sup>. Warto wspomnieć, że w latach poprzedzających powołanie Podkomisji odbywały się wspólne posiedzenia sejmowej Komisji sprawiedliwości i praw człowieka oraz senackiej Komisji praw człowieka, praworządności i petycji, na których dyskutowano sprawy związane z wykonywaniem przez Polskę wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ponadto parlamentarzyści, zarówno z Sejmu, jak i z Senatu, uczestniczyli w posiedzeniach międzyresortowego Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a przedstawiciele rządu oraz Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych ds. postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka brali udział we wspólnych posiedzeniach komisji sejmowej i senackiej, wspomnianych powyżej. Wśród najważniejszych kompetencji powołanej podkomisji wymienić możemy rozpatrywanie corocznego sprawozdania rządu na temat stanu wykonywania wyroków Trybunału oraz monitorowanie wyroków Trybunału wydanych w sprawach przeciwko Polsce i przygotowanie projektów dezyderatów lub opinii Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Spraw Zagranicznych w sprawie realizacji przez Radę

---

<sup>36</sup> Inicjatywa utworzenia podkomisji wpłynęła do ówczesnej marszałek sejmu – Ewy Kopacz – od ówczesnego przewodniczącego Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu (Grzegorza Schetyny), przewodniczącego Polskiej Delegacji do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (Andrzeja Halickiego) i ówczesnego przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (Ryszarda Kalisza), przy dużym poparciu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Ministrów obowiązku wykonania wyroków. Powołanie Podkomisji jest istotne dla zwiększenia efektywności wykonywania przez Polskę orzeczeń ETPCz z kilku powodów. Po pierwsze, jest zgodne ze wskazywanym już wyżej stanowiskiem Zgromadzenia Parlamentarnego w sprawie zwiększania roli parlamentów narodowych w procesie wykonywania przez państwa członkowskie Rady Europy orzeczeń Europejskiego Trybunału. Po drugie, instytucjonalizuje współpracę między rządem a parlamentem, czego wynikiem ma być większa skuteczność rządu w wykonywaniu orzeczeń Trybunału. Po trzecie, powołanie podkomisji może przyczynić się nie tylko do zwiększenia nadzoru parlamentarnego nad działaniami rządu w dziedzinie wykonywania orzeczeń, ale również może zintensyfikować dyskusję na temat praw człowieka w parlamencie. Po czwarte, podkomisja może efektywnie sprawować nadzór nad pojedynczymi problemami związanymi z przestrzeganiem praw człowieka wskazanymi w wyrokach Trybunału. I wreszcie, po piąte, kontrola parlamentarna może korzystnie wpływać na jakość prac rządu w dziedzinie wykonywania orzeczeń Trybunału. Istotne wydawało się ponadto, że funkcję pierwszego przewodniczącego podkomisji objął Andrzej Halicki – Przewodniczący Polskiej Delegacji do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, co skutecznie mogło wzmocnić współpracę pomiędzy polskim parlamentem a organem parlamentarnym RE. Wydaje się, że wprowadzenie „parlamentarnego nadzoru” wykonywania orzeczeń przez rząd RP było słusznym rozwiązaniem. W praktyce jednak po paru miesiącach funkcjonowania, pod koniec sierpnia 2014 r., podkomisja przestała działać (!). Powodem tego stanu rzeczy było powołanie przewodniczącego podkomisji na stanowisko ministra administracji i cyfryzacji i brak nowej nominacji. W grudniu 2014 r. zapowiedziano wybór nowego przewodniczącego<sup>37</sup>.

Mimo licznych mankamentów rozwiązań instytucjonalnych wykonywalność wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce jest coraz lepsza. Z raportów sporządzanych przez Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych ds. postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka oraz informacji MSZ dotyczących wykonywania przez Polskę wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>38</sup> wynika, że liczba wykonywanych wyroków systematycznie wzrasta i jednocześnie maleje liczba orzeczeń wydawanych w sprawach przeciwko Polsce przez Trybunał. W 2011 r. Trybunał wydał 71 orzeczeń w sprawach przeciwko Polsce, w 2012 r. – 74, w 2013 r. liczba ta spadła do 23 orzeczeń. Zestawiając powyższe dane, łatwo zauważyć, że odnotowaliśmy spory spadek wydawanych przez Trybunał orzeczeń. Analiza danych z ostatnich czterech lat wskazuje, że jednocześnie zwiększyliśmy efektywność wykonywania orzeczeń.

---

<sup>37</sup> Do momentu oddania artykułu do druku (21 styczeń 2015) przewodniczący nie został wyłoniony.

<sup>38</sup> Raport z wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę za 2013 r., Warszawa, dnia 28 marca 2014 r., źródło: <http://www.msz.gov.pl/resource/68a5442b-f7da-463b-83d0-6-eeafc871f0a:JCR> [data dostępu: 23.12.2014].

W 2011 r. wykonano ich 58, w 2012 r. – 164, w 2013 r. – 278, a w 2014 r. – 352. Liczba wykonywanych orzeczeń w omawianym okresie wzrosła więc ponad sześciokrotnie. Spadła też liczba skarg wnoszonych do Trybunału przeciwko Polsce. O ile w 2010 r. Polska zajmowała 6 miejsce w rankingu państw, przeciwko którym wnoszono największą liczbę skarg, a tyle w roku 2013 byliśmy już poza pierwszą dziesiątką (12 pozycja). W 2011 r. do Trybunału złożono łącznie 6305 skarg, w 2012 – 5554, w 2013 – 5031. Zanołowaliśmy też spadek liczby skarg komunikowanych Polsce. Dla porównania w 2011 roku było to 246 skarg, w 2012 r. – 193 skargi, a w 2013 r. – 154 skargi. W 2014 r. liczba ta wzrosła do 181<sup>39</sup>.

W Raporcie z wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę za 2013 r. przedstawiono także informacje na temat wielu działań podejmowanych przez rząd, a przyczyniających się do zwiększenia efektywności wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału. Wśród nich wymienić możemy: zapewnienie kontroli projektów aktów prawnych pod kątem ich zgodności ze standardami Europejskiej konwencji praw człowieka, działania edukacyjne skierowane do administracji rządowej i samorządowej dotyczące standardów ochrony praw człowieka, zapewnienie tłumaczeń i publikacji wybranych orzeczeń Trybunału, nie tylko w sprawach wniesionych przeciwko Polsce, ale także w sprawach przeciwko innym państwom – stronom konwencji, mającym istotne znaczenie dla standardów ochrony praw człowieka. Miejmy nadzieję, że te pozytywne tendencje utrzymają się w kolejnych latach. Należy na koniec podkreślić, że do rozwiązania pozostają nam nadal problemy systemowe, dotyczące chociażby przewlekłości postępowań sądowych czy złych warunków panujących w więzieniach.

## **Poland before the European Court of Human Rights – the assessment of experience in the years 1993–2014**

**Summary:** In 1991 Poland became a member state of the Council of Europe, signed and then ratified the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. All supplementary protocols to the Convention have not been ratified so far. This article presents the state of ratifying these protocols, the statistics on cases filed against Poland to the European Court of Human Rights and sentences pronounced by the Court. It also discusses the problems connected with the enforcement of the Court judgments and the action contributing to the increase of the effectiveness of enforcing judgments. This action has brought about notable effects, such as a larger number of judgment enforcement, a smaller number of judgments issued in the cases against Poland by the Court and a smaller number of cases filed to the Court or providing the control of legislation projects, paying special attention to the conformity with the standards of the European Convention on Human Rights.

<sup>39</sup> W statystykach tych uwzględniono tylko skargi komunikowane przez Trybunał rządowi RP.

## Konstytucyjna zasada poszanowania praw człowieka w procesie integracji europejskiej – od wspólnoty do zbieżności aksjologicznej

### Wprowadzenie

Poszanowanie godności osoby ludzkiej oraz praw człowieka należy do wartości Unii Europejskiej (dalej też jako UE), wymienionych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej jako TUE)<sup>2</sup>, które współkształtują prawo Unii Europejskiej, stosunki UE z państwami członkowskimi (art. 7 TUE)<sup>3</sup> oraz z państwami trzecimi, czego ostatnim przykładem jest treść umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, zawierająca stosunkowo obszerne odwołania do wspomnianych powyżej wartości<sup>4</sup>. Jednocześnie poszanowanie tych wartości jest warunkiem członkostwa państwa w UE. Zgodnie bowiem z art. 49 TUE wniosek o członkostwo w UE może złożyć każde państwo europejskie, które szanuje wartości wymienione w art. 2 TUE<sup>5</sup>.

Od momentu utworzenia UE, która implikowała budowę wspólnoty politycznej i ideologicznej, w jej ramach prowadzona jest również aktywna polityka mająca na celu

---

<sup>1</sup> Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Katedra Praw Człowieka. Tekst powstał w ramach badań dofinansowanych ze środków przeznaczonych na działalność statutową Wydziału w ramach projektu badawczego nr WPAiSM/DS/10/2016.

<sup>2</sup> Dz. Urz. UE z 26.10.2012 r., C 326, s. 1.

<sup>3</sup> Brak poszanowania dla wartości UE wymienionych w art. 2 TUE przez państwo członkowskie może prowadzić do uruchomienia procedury dyscyplinującej to państwo. Ostatnio Komisja Europejska rozważała wszczęcie tej procedury w odniesieniu do Polski w związku z ewentualnym naruszeniem zasady państwa prawnego w kontekście sporu wokół powołania sędziów polskiego Trybunału Konstytucyjnego; European Commission – Fact College Orientation Debate on recent developments in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers, Brussels, 13 January 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-62\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm) [data dostępu: 19.02.2016].

<sup>4</sup> Artykuł 2 Układu o stowarzyszeniu pomiędzy UE i państwami członkowskimi i Ukrainą: Poszanowanie zasad demokratycznych, praw człowieka i podstawowych wolności, określonych w szczególności w akcie końcowym z Helsinek Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1975 r. oraz Paryskiej karcie dla nowej Europy z 1990 r., a także innych właściwych instrumentach z zakresu praw człowieka, w tym Powszechnej deklaracji praw człowieka ONZ i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, oraz poszanowanie zasady praworządności są podstawą wewnętrznej i zewnętrznej polityki Stron oraz stanowią istotne elementy niniejszego Układu., Dz. Urz. UE z 29.05.2014 r., L 161, s. 3.

<sup>5</sup> Ch. Ohler, *EUV Art. 49 Beitritt zur Union*, [w:] E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim (red.), *Das Recht der Europäischen Union*, Beck Online-Kommentar, nb. 15–16.

stworzenie, czy też nawet narzucenie, wspólnego standardu ochrony praw człowieka. Co prawda prawa człowieka zostały wprowadzonego do prawa Wspólnot Europejskich już wcześniej, ale nie poprzez zmiany przepisów prawa traktatowego, a w wyniku orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej jako ETS)<sup>6</sup>. Bezpośrednie odniesienie do praw człowieka w prawie traktatowym wprowadzono w Traktacie o UE z 1992 r.<sup>7</sup> Na podstawie art. F tegoż Traktatu Unia Europejska szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. (dalej jako EKPCz)<sup>8</sup> oraz prawa wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich jako zasady ogólne prawa wspólnotowego. Po tej istotnej z punktu widzenia rozwoju ustrojowego zmianie przystąpiono do zdefiniowania unijnego katalogu praw, co przybrało postać kontrowersyjnego do dzisiaj w sensie prawnym aktu normatywnego, jakim jest Karta praw podstawowych (dalej Karta)<sup>9</sup>, której losy są odzwierciedleniem interesującego nas tutaj nurtu zachowania przez państwa członkowskie odrębności ustrojowo-politycznej w stosunku do UE. Prace nad Kartą zostały podjęte w ramach tzw. konwentu europejskiego, którego mechanizmy funkcjonowania analizowane były przede wszystkim jako przykład nowej formy urzeczywistniania zasady demokracji na poziomie unijnym<sup>10</sup>. Okazało się jednak, iż samo nadanie mocy prawnej Karcie nie do końca spełniało wymogi demokracji, gdyż nie była ona przedmiotem postępowania ratyfikacyjnego. Uroczyście proklamowana na szczycie Rady Europejskiej w Nicei w 2001 r., Karta nie uzyskała mocy prawnie wiążącej<sup>11</sup>. Kolejną próbę nadanie jej mocy prawnie wiążącej podjęto w ramach procesu konstytucjonalizacji UE<sup>12</sup>. Karta stała się częścią II Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, który również nie został ratyfikowany przez państwa członkowskie<sup>13</sup>. Moc prawnie wiążącą Karta uzyskała dopiero po prawie 10 latach od jej stworzenia. Tym razem państwa członkowskie, a przede wszystkim Niemcy, które sprawowały prezydencję w okresie przygotowywania treści traktatu z Lizbony, pomne na doświadczenia z lat poprzednich, nie zdecydowały się na poddanie Karty procedurze ratyfikacji, a zamiast tego wprowadzono w art. 6 ust. 1 TUE na mocy traktatu z Lizbony niejasną formułę, iż Karta

<sup>6</sup> A. Wyrozumska, *Jednostka w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003, s. 365 i n.

<sup>7</sup> Dz. Urz. WE z 29.07.1992 r., C 191, s. 1 in.

<sup>8</sup> Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 264 z późn. zm.

<sup>9</sup> Dz. Urz. UE z 26.10.2012 r., C 326, s. 393.

<sup>10</sup> K. Bachmann, *Konwent o przyszłości Europy: demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004.

<sup>11</sup> J. P. Terhechte, *Vorbemerkung zur Charta der Grundrechte*, [w:] H. Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (red.), *Europäisches Unionsrecht*, Baden-Baden 2015, nb. 7.

<sup>12</sup> A. Wyrozumska, *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej – problemy pluralizmu porządków prawnych*, [w:] J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 172 i n., s. 150.

<sup>13</sup> J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 32 i n.

ma taką samą moc jak traktaty<sup>14</sup>. Jednakże i ten sposób nadania Karcie mocy prawnie wiążącej nie wyeliminował obaw państw członkowskich, które znalazły wyraz w protokole nr 30 w sprawie zastosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa – tzw. protokół brytyjski<sup>15</sup>.

Wraz z wprowadzeniem praw człowieka do traktatowego prawa UE państwa członkowskie umieściły w art. F ust. 1 TUE (w brzmieniu z 1992 r.) zasadę poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich przez UE, która ulegała rozwojowi w kolejnych traktatach rewizyjnych, ostatnio w traktacie z Lizbony<sup>16</sup>. Rozbudowa przepisów, ale także struktury instytucjonalnej w zakresie tworzenia unijnych standardów ochrony praw człowieka, wraz z jednoczesnym wprowadzeniem rozszerzonych gwarancji ochrony tożsamości narodowej, dobrze ilustrują podejście państw członkowskich do integracji europejskiej, które można streścić jako „tak, ale”. Oczywiście w praktyce istotny jest zakres przysłowiowego „ale”. Treść prawa pierwotnego zarówno w zakresie podstaw dla poszanowania praw człowieka, jak i poszanowania tożsamości narodowej jest istotna, ale doprecyzowanie obu zasad prawa następuje w fazie stosowania prawa, przede wszystkim w orzecznictwie sądów, zarówno unijnych, jak i krajowych. Ze względu na rozmiary oraz cel niniejszego opracowania poniżej zostanie uwzględnione jedynie orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako TK), a przedmiotem analizy będzie relacja pomiędzy zasadą poszanowania praw człowieka a ochroną tożsamości konstytucyjnej w wybranych orzeczeniach dotyczących integracji europejskiej oraz próba odpowiedzi, czy i ewentualnie w jakim zakresie wspomniane zasady stanowią ograniczenie dla członkostwa Polski w UE. Teoretyczne ramy dla tej analizy stanowią pojęcie europejskiej wspólnoty sądów konstytucyjnych jako podmiotów współtworzących europejskie prawo konstytucyjne.

## Europejska wspólnota sądów konstytucyjnych

A. Vosskuhle, obecny prezes Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN (dalej jako FTK) stosuje pojęcie powiązania bądź połączenia europejskich sądów konstytucyjnych (niem. *europäische Verfassungsgerichtsverbund*)<sup>17</sup>. Przy czym należy zwrócić

<sup>14</sup> Por. M. Safjan, *Rdz. IV, pkt 4. Ogólne zasady prawa w szczególności zasada przestrzegania praw podstawowych*, [w:] R. Adam, M. Safjan, A. Tizziano, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 123.

<sup>15</sup> Dz. U. z 17.12.2007 r., Nr C 306, s. 156.

<sup>16</sup> M. Claes, *Negotiating constitutional identity or whose identity is it anyway?*, [w:] M. Claes [et al.], *Constitutional Conversations in Europe*, Cambridge 2012, s. 215 i n.

<sup>17</sup> A. Vosskuhle, *Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts*, *European Constitutional Law Review*, 2010, s. 175 i n.; A. Vosskuhle, *Der europäische Verfassungsgerichtsverbund*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2010, nr 1, s. 1.

uwagę, iż pojęcie połączenia zaczerpnięto z doktryny orzeczniczej FTK, który stosuje pojęcie połączenia również w odniesieniu do UE – połączenie państw (niem. *Staatenverbund*)<sup>18</sup>, pragnąc w ten sposób zdystansować się od pojęcia związku (niem. *Verband*), które posiada w historii Niemiec określone konotacje. Pojęcie połączenia implikuje relacje pomiędzy podmiotami oparte na tworzeniu wspólnoty i wymianie idei, jednocześnie bez tworzenia stosunków nadrzędności – podrzędności czy formalnych zależności. Teoretyk europejskiego prawa konstytucyjnego I. Pernice wskazuje na połączenie krajowego i europejskiego poziomu konstytucyjnego (niem. *Verfassungsverbund*), które w wymiarze wertykalnym obejmuje relacje pomiędzy prawem UE a prawem konstytucyjnym państw członkowskich. W wymiarze horyzontalnym obejmuje natomiast różnorodne rozwiązania konstytucyjne państw członkowskich oraz ich wzajemne powiązania<sup>19</sup>. Ze względów językowych i historycznych – w polskiej doktrynie nie jest utrwalone stosowanie pojęcia połączenia – w poniższym tekście stosowane będzie pojęcie europejskiej wspólnoty sądów konstytucyjnych.

Powracając do pojęcia europejskiej wspólnoty sądów konstytucyjnych, A. Vosskuhle pojęciem tym obejmuje przede wszystkim relacje pomiędzy krajowym sądem konstytucyjnym a ETS i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (dalej jako ETPCz), a w drugiej kolejności, ze względu na intensywny rozwój sądownictwa konstytucyjnego po 1945 r. w Europie Zachodniej i w Europie Środkowej po 1990 r., obejmuje relacje o charakterze horyzontalnym pomiędzy krajowymi sądami konstytucyjnymi<sup>20</sup>.

Zastosowanie pojęcia wspólnoty w poniższym opracowaniu ma na celu podkreślenie, iż choć jego przedmiotem jest orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego, to jego skutki nie mają jedynie wymiaru krajowego, współkształtuje ono bowiem europejskie prawo konstytucyjne, rozumienie zasady poszanowania praw człowieka, w szczególności zasady poszanowania tożsamości narodowej w europejskiej przestrzeni prawnej. W tym kontekście, jak trafnie wskazywał sędzia Trybunału Konstytucyjnego A. Wróbel, stosowanie pojęcia wspólnoty nie powinno służyć jednak tworzeniu mitu jednolitości w orzecznictwie tejże wspólnoty<sup>21</sup>, gdyż pomiędzy jej członkami, zarówno

<sup>18</sup> M.in. wyrok FTK z 12 października 1993 r. w sprawie *Traktatu z Maastricht*, 2 BvR 2134, 2159/92, BVerfGE 89, s. 155, teza 91: „Der Vertrag begründet einen europäischen Staatenverbund, der von den Mitgliedstaaten getragen wird und deren nationale Identität achtet; er betrifft die Mitgliedschaft Deutschlands in supranationalen Organisationen, nicht eine Zugehörigkeit zu einem europäischen Staat.“ („Traktat ustanawia połączenie państw, którego podmiotami są państwa członkowskie i które to połączenie szanuje ich tożsamość narodową; Traktat odnosi się do członkostwa Niemiec w organizacji ponadnarodowej, a nie do przynależności do państwa europejskiego“).

<sup>19</sup> I. Pernice, *Die horizontale Dimension der Europäischen Verfassungsverbundes. Europäische Justizpolitik im Lichte von Pupinio und Darkanzali*, [w:] H. J. Derra (red.), *Freiheit, Sicherheit und Recht*, Festschrift für J. Meyer, 2006, s. 359 i n.

<sup>20</sup> A. Vosskuhle, *op. cit.*, s. 198.

<sup>21</sup> Wypowiedź A. Wróbla na konferencji w Instytucie Nauk Prawnych PAN pt. „Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a reforma strefy euro”, 15 stycznia 2015 r.

w relacji wertykalnej: ETS, ewentualnie ETPCz – krajowe sądy konstytucyjne, jak i w wymiarze horyzontalnym: pomiędzy sądami konstytucyjnymi poszczególnych państw członkowskich istnieją różnice w interpretacji wspomnianych zasad.

## **Zasada poszanowania praw człowieka jako element europejskiej wspólnoty aksjologicznej**

W wyroku dotyczącym traktatu akcesyjnego<sup>22</sup>, w którym TK sformułował historyczne tezy dotyczące relacji pomiędzy prawem UE a prawem krajowym, polski trybunał stwierdził, iż w preambule do Konstytucji RP z 1997 r.<sup>23</sup> zawarto uniwersalne wartości konstytucyjne oraz podstawowe zasady organizujące życie wspólnoty państwowej, takie jak: demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości (subsidiarności). Wspomniane wartości należą jednocześnie do fundamentalnych założeń funkcjonowania Wspólnot i Unii Europejskiej. Powyższa teza doprowadziła TK do stwierdzenia, iż istnieje wspólna dla wszystkich państw członkowskich aksjologia systemów prawnych. Potwierdzeniem istnienia tejże wspólnoty aksjologicznej są prawa podstawowe zagwarantowane w EKPCz oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, tworzące zasady ogólne prawa UE (art. 6 ust. 2 TUE w ówczesnym brzmieniu). Prawo UE powstaje zatem w przestrzeni europejskiej, na którą oddziałują państwa członkowskie i ich społeczeństwa<sup>24</sup>.

Powyższa teza zgodna jest ze wspomnianą we wprowadzeniu ideą konstytucjonalizacji i normatywizacji w prawie UE zasady poszanowania praw człowieka jako elementu łączącego państwa członkowskie i UE w wymiarze politycznym, a więc jako element tworzenia unii politycznej pomiędzy tymi podmiotami.

Tezę o istnieniu wspólnoty aksjologicznej rozwinięto w kolejnym historycznym orzeczeniu TK w sprawie integracji europejskiej, mianowicie w wyroku w sprawie traktatu z Lizbony<sup>25</sup>. TK w przedmiotowym orzeczeniu stwierdził, iż „podstawą pełnej tożsamości aksjologicznej jest identyczność inspiracji aksjologicznej Unii i Rzeczypospolitej potwierdzona w preambule do Traktatu o Unii Europejskiej i preambule do Konstytucji, identyczność przywiązania do zasad wolności i demokracji, praw człowieka i podstawowych wolności oraz praw socjalnych, a także dążenie do umocnienia demokratycznego charakteru i skuteczności działania instytucji. Część prawa Unii jako zasady ogólne prawa stanowią prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej

---

<sup>22</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2015, K 18/04, OTK Z.U. 2005, nr 5A, poz. 49.

<sup>23</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>24</sup> Wyrok TK z w sprawie K 18/04, tezy 6.1-6.2.

<sup>25</sup> Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK Z.U. 2010, nr 9A, poz. 108.

Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, które znajdują odzwierciedlenie w Konstytucji”<sup>26</sup>. Wydaje się, iż w powyżej cytowanej tezie TK poszedł o krok dalej niż w wyroku w sprawie traktatu akcesyjnego. W wyroku z 2010 r. bowiem TK zastosował pojęcia tożsamości oraz identyczności aksjologicznej, implikujące przyjęcie identycznej interpretacji wolności i praw człowieka. Przy czym pojęcie identyczności nie jest często stosowane w polskim języku prawniczym i prawdopodobnie jest swoistą kalką językową z języka angielskiego (ang. *identity*) lub niemieckiego (niem. *Identität*), które stosowane są w TUE po zmianach wprowadzonych przez traktat z Lizbony w art. 4 ust. 2 TUE ustanawiającym zasadę poszanowania tożsamości narodowej (niem. *Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität*; ang. *The Union shall respect the equality of Member States before the Treaties as well their national identities*). Prawidłowe tłumaczenie pojęcia zastosowanego w art. 4 ust. 2 TUE to pojęcie tożsamości. Podobne nieścisłości terminologiczne występują również w punkcie uzasadnienia do wyroku w sprawie traktatu z Lizbony, w którym TK analizuje orzecznictwo FTK i stosuje naprzemiennie pojęcie identyczności i tożsamości konstytucyjnej<sup>27</sup>. Dlatego można przyjąć, iż TK nie różnicuje tych obu pojęć. Łączy je na pewno jedno, mają silniejszą wymowę niż stosowane w wyroku w sprawie traktatu akcesyjnego pojęcie wspólnoty aksjologicznej. Nie jest do końca jasne, czy TK świadomie zastosował mocniejsze od pojęcia wspólnoty pojęcie identyczności aksjologicznej, czy jest to jedynie wynik nieprawidłowego przeniesienia pojęcia ze wspomnianych obcych wersji językowych. Biorąc pod uwagę całość uzasadnienia do wyroku w sprawie traktatu z Lizbony, w którym wyeksponowano zasadę poszanowania suwerenności narodowej w procesie integracji europejskiej i wprowadzono zasadę poszanowania tożsamości konstytucyjnej, to wydaje się, iż zastosowanie pojęcia identyczności aksjologicznej nie było do końca przemyślane. Po co bowiem w takim stopniu rozwijać doktrynę mającą na celu ochronę państwowości przed wpływem UE, jeśli pomiędzy RP a UE istnieje owa identyczność aksjologiczna.

Kolejnym istotnym orzeczeniem zawierającym reinterpretację pojęcia wspólnoty aksjologicznej był wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r.<sup>28</sup> W wyroku tym TK syntetycznie podsumował rozwój prawa UE w zakresie ochrony praw człowieka, wskazując na orzecznictwo TS UE w przedmiotowym zakresie, na zmiany w brzmieniu art. 6 TUE wprowadzone przez traktat z Lizbony, w tym nadanie mocy wiążącej Karcie praw podstawowych, a także na przygotowania UE do przystąpienia do EKPCz. Wspomniane akty normatywne wraz z konstytucyjnymi tradycjami państw członkowskich

<sup>26</sup> Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.2.

<sup>27</sup> Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.3.3.

<sup>28</sup> Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09, OTK Z.U. 2011, nr 9A, poz. 97.

„wyznaczają wysoki poziom ochrony praw podstawowych (praw człowieka) w Unii Europejskiej” i przesądzają „o istotnej zbieżności aksjologicznej prawa polskiego i unijnego”<sup>29</sup>.

Należy podkreślić, iż w omawianym orzeczeniu TK nie stosuje już pojęcia wspólnoty, tożsamości czy identyczności aksjologicznej, a jedynie pojęcie zbieżności aksjologicznej. Ta zmiana terminologiczna nie jest przypadkowa, bo już w następnym zdaniu TK wprost stwierdza, iż „nie oznacza to jednak identyczności rozwiązań prawnych w obu porządkach prawnych. Trudno byłoby zakładać, że prawo unijne będzie zawierać normy w pełni pokrywające się z normami prawa polskiego”<sup>30</sup>. Zastosowanie pojęcia zbieżności aksjologicznej nie jest więc przypadkowe, a jest zabiegiem celowym, biorąc pod uwagę treści całego orzeczenia, w którym po raz pierwszy TK dokonał kontroli zgodności przepisów aktu prawa pochodnego z Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny musiał więc zdystansować się od wcześniej deklarowanej identyczności po to, by uzasadnić przeprowadzoną przez siebie kontrolę prawa UE. Zbieżność to nie identyczność, to pierwsze pojęcie dopuszcza istnienie różnic pomiędzy dwoma systemami, które mogą być właśnie przedmiotem weryfikacji przez TK, czy różnice te mieszczą się jeszcze w standardzie koniecznym z punktu Konstytucji RP.

Powyższej przedstawione tezy z orzecznictwa TK świadczą o tym, iż Trybunał dostrzega istnienie wspólnoty, a nawet identyczności aksjologicznej pomiędzy krajowym i unijnym porządkiem prawnym, której istotnym elementem strukturalnym jest zasada poszanowania praw człowieka. Trybunał wskazując na ową identyczność, zestawia ze sobą przepis prawa krajowego i unijnego; Konstytucji – przede wszystkim preambułę z art. 6 TUE, podkreślając również związanie obu podmiotów EKPCz, a także istnienie tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich.

Na powyższym stwierdzeniu nie można jednak poprzestać, gdyż tak jak w przypadku wielu innych państw członkowskich, doktryna orzecznicza polskiego TK w sprawach związanych z integracją europejską przybiera formułę „tak, ale”. Owo „tak” wyrażone zostaje poprzez deklaracje wspólnoty i identyczności aksjologicznej istniejącej w europejskiej przestrzeni prawnej. Owo „ale” to zamiana identyczności na pojęcie zbieżności aksjologicznej, co pozwoliło na realizację zasady nadrzędności Konstytucji, także w zakresie poszanowania konstytucyjnych wolności i praw człowieka nad prawem UE.

---

<sup>29</sup> Wyrok TK w sprawie SK 45/09, teza III.2.10.

<sup>30</sup> Wyrok TK w sprawie SK 45/09, teza III.2.10.

## Zasada poszanowania praw człowieka jako ograniczenie w procesie integracji europejskiej

Zasada poszanowania konstytucyjnych wolność i praw człowieka jako ograniczenie członkostwa Polski w UE pojawiło się już w jednym z pierwszych orzeczeń TK związanych z integracją europejską, mianowicie w wyroku z 27 kwietnia 2005 r.<sup>31</sup> Przy czym należy nadmienić, iż w omawianym wyroku przedmiotem kontroli TK nie był przepis prawa UE, a prawa krajowego, a więc kolizja pomiędzy krajowym i unijnym standardem ochrony praw człowieka nie była tak jednoznaczna. W tej sprawie bowiem sąd okręgowy wniósł pytanie prawne do TK o zgodność art. 607t kodeksu postępowania karnego (dalej jako k.p.k.)<sup>32</sup>, zezwalającego na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego UE z art. 55 ust. 1 Konstytucji, który zawierał zakaz ekstradycji obywatela Rzeczypospolitej Polskiej. Przedmiotowy przepis k.p.k. stanowił implementację do prawa krajowego decyzji ramowej Rady w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (dalej jako ENA)<sup>33</sup> i dlatego wyrok ten dotyczył pośrednio prawa UE. TK stanął na stanowisku, iż we wspomnianym przepisie Konstytucji zostało wyrażone „prawo obywatela RP do odpowiedzialności karnej przed polskim sądem. Przekazanie go zaś na podstawie ENA innemu państwu członkowskiemu Unii Europejskiej miałoby charakter naruszenia [...] istoty [tego przepisu – uwaga aut.]”, ponadto „zakaz ekstradycji obywatela polskiego, sformułowany w art. 55 ust. 1 Konstytucji, ma charakter absolutny, a podmiotowe prawo osobiste obywateli z niego wynikające nie może podlegać żadnym ograniczeniom, albowiem ich wprowadzenie uniemożliwiłoby realizację tego prawa”<sup>34</sup>. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że instytucja obywatelstwa UE „nie może wpływać na obniżenie gwarancyjnej funkcji przepisów Konstytucji, dotyczących praw i wolności jednostki”<sup>35</sup>. Powyżej przedstawione tezy uzasadniały stwierdzenie niezgodności przedmiotowego przepisu k.p.k. z art. 55 ust. 1 Konstytucji. Jednakże kolizję pomiędzy krajowym prawem konstytucyjnym a prawem UE rozwiązano w sposób przychylny prawu unijnemu, TK bowiem na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji odroczył utratę mocy przez przedmiotowy przepis k.p.k.<sup>36</sup> Trybunał wskazał również na zmianę

<sup>31</sup> Wyrok z dnia 27 kwietnia 2005 r., P 1/05, OTK Z.U. 2005, nr 4A, poz. 42.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

<sup>33</sup> Decyzja ramowa Rady nr 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, w jęz. pol. Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdział. 19, t. 6., s. 34.

<sup>34</sup> Wyrok TK w sprawie P 1/05, teza III.4.2.

<sup>35</sup> Wyrok TK w sprawie P 1/05, teza III.4.3.

<sup>36</sup> Wyrok TK w sprawie P 1/05, teza III.5.1. i n.

art. 55 ust. 1 Konstytucji jako na sugerowany sposób wyjścia z impasu<sup>37</sup>, co też zrealizowano w formie nowelizacji art. 55 Konstytucji RP<sup>38</sup>.

Wspomniana gwarancyjna funkcja Konstytucji również w relacji do przepisów prawa UE została w sposób pełny rozwinięta w wyroku TK w sprawie traktatu akcesyjnego, co było konsekwencją wykładni art. 8 ust. 1 Konstytucji w procesie integracji europejskiej dokonanej przez TK. Przyjął on bowiem nadrzędność Konstytucji nad całym systemem prawa UE<sup>39</sup>. W świetle tego wyroku konstytucyjne wolności i prawa człowieka stanowią nieprzekraczalną granicę dla integracji w ramach organizacji międzynarodowej. Trybunał stwierdza, iż „normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych. Konstytucja pełni w tym zakresie swą rolę gwarancyjną, z punktu widzenia ochrony praw i wolności w niej wyraźnie określonych, i to w stosunku do wszystkich podmiotów czynnych w sferze jej stosowania. Wykładnia „przyjazna dla prawa europejskiego” ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję<sup>40</sup>.

W. Sadurski, komentując powyższe rozstrzygnięcie, zauważa, iż świadczy ono o przejęciu przez TK doktryny jedynie warunkowej zgody na stosowanie prawa UE, rozwijanej uprzednio przez FTK RFN w orzeczeniach wydawanych od lat 70. XX w. Owa warunkowa zgoda, określana w literaturze jako doktryna *Solange*<sup>41</sup>, pozwala na zachowanie przez krajowy trybunał konstytucyjny kontroli nad relacjami pomiędzy prawem UE a Konstytucją. Sama zaś zasada poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności może stać się istotnym pretekstem do wykonywania kontroli prawa UE przez TK<sup>42</sup>.

<sup>37</sup> Wyrok TK w sprawie P 1/05, teza III.5.7. i n.

<sup>38</sup> Por. M. Bainczyk, *Konstytucyjno-prawne problemy otwarcia krajowego porządku prawnego na prawo unijne na przykładzie wyroku Trybunału Konstytucyjnego i Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe w sprawie europejskiego nakazu aresztowania*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2008, nr 2, s. 33–58.

<sup>39</sup> Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.2 i n.; III.7.

<sup>40</sup> Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.6.4.

<sup>41</sup> Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 29 maja 1974 r, tzw. postanowienie *Solange I*, sygnatura sprawy 2 BvL 52/71, BVerfGE 37, s. 271. Określenie *Solange* zostało zaczerpnięte od następującej tezy tego uzasadnienia: „Jak długo (niem. *solange*) proces integracji europejskiej w ramach Wspólnoty nie jest na tyle zaawansowany, by prawo wspólnotowe zawierało uchwalony przez parlament i obowiązujący katalog praw podstawowych, odpowiadający katalogowi praw podstawowych, zawartemu w Ustawie Zasadniczej, dopuszczalne i zalecane jest, by, po uzyskaniu orzeczenia Trybunału Europejskiego na podstawie art. 177 TEWG (art. 267 TFUE), sąd RFN w ramach postępowania dotyczącego zgodności normy prawnej z Ustawą Zasadniczą wniósł do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne, jeśli uważa, iż przepis istotny dla wydania orzeczenia w wykładni Trybunału Europejskiego nie może zostać przez niego zastosowany, gdyż nie jest zgodny z prawem podstawowym zawartym w UZ”.

<sup>42</sup> W. Sadurski, *Constitutionalism and the Enlargement of Europe*, Oxford 2012, s. 122 i n.

W sposób pełny doktryna warunkowej zgody na stosowanie prawa UE została rozwinięta w wyroku TK, w którym dokonał on kontroli zgodności aktu pochodnego prawa UE z Konstytucją w drodze skargi konstytucyjnej. Stosowanie prawa UE na terytorium RP ma charakter warunkowy, bo zależy, choć nie tylko, od poszanowania wolności i praw człowieka zawartych w Konstytucji. Kontrolę w tym zakresie sprawuje właśnie TK. W przedmiotowym wyroku TK można wyróżnić trzy zasadnicze tezy o charakterze konstrukcyjnym dla całego wyводу: 1) Konstytucja RP zachowuje nadrzędność w procesie integracji europejskiej<sup>43</sup>, 2) „Normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji unijnych”<sup>44</sup>, 3) istnieje co prawda podział funkcji pomiędzy ETS a TK; ETS stoi na straży prawa unijnego, a TK na straży Konstytucji RP, ale to TK „jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze ustrojowym zachowa pozycję «sądu ostatniego słowa» w odniesieniu do polskiej Konstytucji”<sup>45</sup>. Powyższe tezy pozwoliły na dokonanie przez TK wyczerpującej kontroli zgodności art. 41 zd. drugie rozporządzenia Rady nr 44/2001/WE z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych<sup>46</sup> z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Kontrola ta doprowadziła do wydania następującego wyroku: „Art. 41 zdanie drugie rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 [...] jest zgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. [sic!!!]

W świetle powyższych tez zrozumiałe jest wprowadzenie w wyroku pojęcia zbieżności aksjologicznej. Gdyby istniała deklarowana przez TK jeszcze w wyroku w sprawie traktatu z Lizbony w 2010 r. pełna identyczność aksjologiczna, wówczas zbędna czy wręcz niedopuszczalna byłaby kontrola aktu prawa pochodnego przez TK. Zastosowanie pojęcia zbieżności aksjologicznej implikuje istnienie różnic w poziomie ochrony wolności i praw człowieka pomiędzy UE a państwem członkowskim. Zakres tych różnic i ich dopuszczalność w świetle konstytucyjnych standardów ochrony mogą być przedmiotem kontroli ze strony TK.

Tytułem uzupełnienia należy jedynie dodać, iż w omawianym wyroku TK wprowadził szereg przesłanek mających ograniczać dopuszczalność zgodności kontroli aktu prawa pochodnego z Konstytucją, które to przesłanki miały łagodzić eurosceptyczny wydźwięk orzeczenia. Do najważniejszych przesłanek należy konieczność uprawdopodobnienia przez skarżącego, iż zaskarżony przepis aktu pochodnego prawa unijnego

<sup>43</sup> Wyrok TK w sprawie SK 45/09, teza III.2.2.

<sup>44</sup> Wyrok TK w sprawie SK 45/09, teza III.2.9.

<sup>45</sup> Wyrok TK w sprawie SK 45/09, teza III.2.4.

<sup>46</sup> Dz. Urz. UE L 12 z 16.01.2001 r., s. 1, ze zm.

istotnie obniża poziom ochrony praw i wolności w porównaniu z tym, który gwarantuje Konstytucja<sup>47</sup>. W tym kontekście należy przypomnieć, iż TK nie wymaga ochrony wolności i praw człowieka na poziomie unijnym identycznej do krajowej ochrony konstytucyjnej, a jedynie ochrony porównywalnej. Ponadto TK sam zobowiązuje się do dokonania wykładni przepisów Konstytucji w sposób przychylny procesowi integracji europejskiej, *last but not least* w przypadku wątpliwości co do zgodności przepisu prawa UE z krajowym prawem konstytucyjnym, TK powinien wnieść wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego przez ETS, jak bowiem stwierdza: „istnieje duże prawdopodobieństwo, że ocena Trybunału Sprawiedliwości będzie podobna do oceny Trybunału Konstytucyjnego”<sup>48</sup>. *Nota bene* w omawianej sprawie TK nie skorzystał z tej możliwości, a pierwszy wniosek TK o wydanie orzeczenia prejudycjalnego wydano prawie 4 lata później, i to nie w związku z wątpliwościami polskiego Trybunału co do standardu ochrony prawa człowieka<sup>49</sup>.

## Zasada poszanowania praw człowieka elementem tożsamości konstytucyjnej

Istotną zmianę w wykładni konstytucyjnej zasady poszanowania wolności i praw człowieka w procesie integracji stanowił wyrok TK w sprawie traktatu z Lizbony. Jak już powyżej wspomniano, w wyroku tym TK zastosował co prawda pojęcie tożsamości i identyczności aksjologicznej, ale rozwinął zasady mające na celu ochronę państwowości opartej na Konstytucji w procesie integracji europejskiej. W ramach tej ostatniej linii orzeczniczej wprowadził do swojego *acquis*<sup>50</sup> – to neutralne i ogólne pojęcie „dorobku konstytucyjnego” odnosi się również do sędziowskiego prawa konstytucyjnego – zasadę poszanowania tożsamości konstytucyjnej. Oczywiście polski TK nie jest odoosobniony w stosowaniu tego pojęcia. Tytułem przykładu należy wskazać FTK RFN, który zastosował to pojęcie już w 1974 r. w postanowieniu *Solange* <sup>F1</sup>. FTK stwierdził, iż przepis stanowiący ówczesną podstawę dla członkostwa Niemiec we Wspólnotach Europejskich

---

<sup>47</sup> Wyrok TK w sprawie SK 45/09, teza III.8.5.

<sup>48</sup> Wyrok TK w sprawie SK 45/09, teza III.2.6.

<sup>49</sup> Postanowienie z dnia 7 lipca 2015 r., K 61/13, OTK, Z.U., Nr 7 A, pos. 103.

<sup>50</sup> Zdanie odrębne sędziego TK Mirosława Granata do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2013 r., K 33/12.

<sup>51</sup> M. Polzin, *Irrungen und Wurrungen um den pouvoir constituant*, „Der Staat” 2014, nr 53, s. 87; A. v. Bogdandy, S. Schill, *Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag*, *Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht* 2010, nr 70, s. 718; M. Claes, *op. cit.*, s. 222.

– art. 24 ust. 1 Ustawy Zasadniczej<sup>52</sup>, musi być, podobnie jak każdy przepis konstytucji, odczytywany i interpretowany w kontekście całego jej tekstu. Oznacza to, iż przepis ten nie otwiera drogi do zmiany podstawowej struktury konstytucji, na której opiera się jej tożsamość (niem. *die Grundstruktur der Verfassung, auf der ihre Identität beruht*). W omawianym postanowieniu do nienaruszalnych *essentiale* obowiązującej w Niemczech konstytucji zostały zaliczone prawa podstawowe, które nie podlegają nieograniczonej relatywizacji na podstawie art. 24 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. Doprowadziło to do przejścia przez FTK kontroli nad spełnieniem konstytucyjnego standardu ochrony praw podstawowych w zakresie stosowania aktów prawa wspólnotowego na terytorium RFN<sup>53</sup>.

Niemiecki FTK nie jest oczywiście jedynym sądem konstytucyjnym stosującym to pojęcie, choć wydaje się, iż inaczej niż w przypadku FTK RFN orzeczenia innych sądów konstytucyjnych, podobnie jak polskiego TK, zostały zainspirowane w tej mierze rozwojem prawa UE – wprowadzeniem poprzez traktat z Maastricht zasady poszanowania tożsamości narodowej do unijnego prawa traktatowego i jej umacnianiem w kolejnych traktatach rewizyjnych<sup>54</sup>. Pojęcie to pojawia się bowiem w orzecznictwie innych sądów konstytucyjnych po roku 2000<sup>55</sup>.

Z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania istotne jest stwierdzenie TK w wyroku w sprawie traktatu z Lizbony, iż tożsamość konstytucyjna obejmuje „materie należące do twardego jądra”, kardynalne dla podstaw ustroju danego państwa, których przekazanie UE nie jest możliwe na podstawie art. 90 Konstytucji. Do materii objętych całkowitym zakazem przekazania TK zaliczył „postanowienia określające zasady naczelnego Konstytucji oraz postanowienia dotyczące praw jednostki wyznaczające tożsamość państwa, w tym w szczególności wymóg zapewnienia ochrony godności człowieka i praw konstytucyjnych, zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę pomocniczości, a także wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych i zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji”<sup>56</sup>. W świetle powyższej tezy, abstrahując od licznych niejasności terminologicznych, ochrona godności człowieka

<sup>52</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r., ogłoszona w Federalnym Dzienniku Ustaw (niem. Bundesgesetzblatt, BGBl.) z 1949 r., s. 1., ostatnio zmieniona przez ustawę z 23 grudnia 2014 r., BGBl. I, s. 2438.

<sup>53</sup> Postanowienie FTK *Solange I*, tezy 43-44; J. Barcz, *Opcja integracyjna RFN. Wybrane problemy interpretacji artykułu 24 ust. 1 UZ RFN*, Warszawa 1989, s. 201 i n.

<sup>54</sup> Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.2.

<sup>55</sup> Orzeczenie francuskiej Rady Konstytucyjnej z 27 lipca 2006 r. w sprawie nr 2006-540 DC oraz z 20 grudnia 2007 r. w sprawie nr 2007-500 DC. Orzeczenie hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2003 r. w sprawie DTC 1/2004, por. także wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.3. pt. Traktat z Lizbony w orzecznictwie europejskich sądów konstytucyjnych.

<sup>56</sup> Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.1.

i praw konstytucyjnych zostały wymienione jako pierwszy elementy tożsamości narodowej. Możemy zatem mówić o pewnej niekonsekwencji, gdyż TK w wyroku w sprawie traktatu z Lizbony z jednej strony deklaruje istnienie tożsamości lub identyczności aksjologicznej pomiędzy UE a RP, ale jednocześnie za konieczne uważa wzmocnienie ochrony konstytucyjnej zasady poszanowania wolności i praw człowieka poprzez zaliczenie jej do nienaruszalnej w procesie integracji europejskiej tożsamości konstytucyjnej. Biorąc pod uwagę wyrok w sprawie SK 45/09, można stwierdzić, iż dotychczas w orzecznictwie TK przeważała linia sceptycyzmu w odniesieniu do pierwotnie deklarowanej przez niego wspólnoty aksjologicznej w ramach UE, a Trybunał stworzył w swoim *acquis* wiele instrumentów ochrony Konstytucji, w tym konstytucyjną zasadę poszanowania praw człowieka, zarazem umocnił swój samodzielny i niezależny pozycję w europejskiej wspólnotocie sądów konstytucyjnych.

## Podsumowanie

Parafrazując tytuł publikacji D. Thyma *Attack or retreat? Evolving themes and strategies of the judicial dialogue between the German Constitutional Court and the European Court of Justice*<sup>57</sup>, w przypadku polskiego TK zdecydowanie występuje ewolucja strategii w zakresie interpretacji i stosowania zasady poszanowania wolności i praw człowieka w procesie integracji europejskiej. Przy czym na pewno nie jest to faza wycofania, a raczej ofensywy, czego dowodem jest przejście od pojęcia wspólnoty aksjologicznej, poprzez pojęcie tożsamości lub identyczności aksjologicznej do pojęcia zbieżności aksjologicznej. Ewolucja może być jednak prawidłowo interpretowana, tylko jeżeli umieści się ją również w kontekście wprowadzenia pojęcia nienaruszalnej w procesie integracji europejskiej tożsamości konstytucyjnej, do której zaliczono zasady poszanowania godności ludzkiej i praw konstytucyjnych, a także w kontekście dopuszczenia kontroli przez TK zgodności przepisów aktów unijnego prawa pochodnego z Konstytucją w drodze skargi konstytucyjnej.

Wszystkie te elementy świadczą o procesie dystansowania się TK w stosunku do unijnej wspólnoty aksjologicznej. Procesu tego nie należy oceniać jednak w sposób jednoznacznie negatywny. Stworzona przez TK doktryna pozwoli na wydanie przez niego orzeczenia o niestosowaniu przepisu UE, jeśli nie będzie on zgodny z konstytucyjnym standardem ochrony praw człowieka. Takie hipotetyczne orzeczenie będzie niezgodne z zasadą pierwszeństwa prawa UE i postrzegane jako naruszenie zasady

---

<sup>57</sup> D. Thym, *Attack or retreat? Evolving themes and strategies of the judicial dialogue between the German Constitutional Court and the European Court of Justice*, [w:] M. Claes [et al.], *Constitutional Conversations in Europe*, Cambridge 2012, s. 235 i n.

lojalnej współpracy z art. 4 ust. 3 TUE, ale umożliwi ochronę wprowadzonej do *acquis* konstytucyjnego przez TK w 2010 r. tożsamości narodowej. Wspomniana doktryna powinna być stosowana jednakże wyjątkowo, jako środek ostateczny, po wykorzystaniu możliwości współpracy w ramach europejskiej wspólnoty sądów konstytucyjnych, czyli wniesieniu przez TK do ETS wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego jako środek do ochrony fundamentalnych praw człowieka: godności ludzkiej, czy prawa do życia. Nie wydaje się natomiast właściwe stosowanie tej doktryny w sprawach podobnych do sprawy SK 45/09, w której takie zagrożenie nie występowało.

### **Constitutional principle of respect for human rights in the process of European integration – from axiological community to axiological convergence**

**Summary:** In the process of constitutionalization of the European Union human rights protection has become one of the most prominent values. It constitutes both a condition for the membership in the EU but also a value which shall be observed by European institutions and Member States in accordance with Article 7 of the Treaty on the European Union. Nevertheless, the principle of protection of human rights derived from national constitutional law seems to have evolved into one of the most popular obstacles to the process of European integration, applied by national constitutional courts. The Polish Constitutional Court has adopted the same position. Ten years ago the Polish Court spoke about the “axiological community”; however, it has recently changed its attitude, initiated a constitutional control of secondary EU law and used the term of “axiological convergence” instead of community. Besides, the constitutional principle of human rights protection has also been defined by the Polish Constitutional Court as an element of the principle of constitutional identity, which shall be preserved in the process of European integration. The crucial point is how the above-mentioned axiological convergence will be interpreted by the Polish Court.

## **Wizytacje Krajowego Mechanizmu Prewencji w systemie ochrony praw osób pozbawionych wolności**

Problematyka ochrony praw osób pozbawionych wolności leży w kręgu zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich od początku jego działalności. Skargi skazanych i tymczasowo aresztowanych stanowią znaczną część wszystkich skarg wpływających do Biura Rzecznika. Od 2008 r. działalność Rzecznika na rzecz osób pozbawionych wolności została wzbogacona o nową formułę. Wówczas powierzono mu wykonywanie zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji.

Tytułem wprowadzenia można powiedzieć, że zadaniem Krajowego Mechanizmu Prewencji (dalej KMP) jest przeprowadzanie wizytacji w różnego rodzaju miejscach zatrzymań, czyli miejscach, w których osoby przebywają wbrew własnej woli, na podstawie orzeczenia odpowiedniego organu. Wizytacje nie są związane ze skargami indywidualnymi na działalność danej jednostki, lecz mają na celu kompleksową ocenę funkcjonowania tej jednostki pod kątem ochrony osób zatrzymanych przed niehumanitarnym i poniżającym traktowaniem.

### **I. Geneza i organizacja KMP**

Podstawą funkcjonowania KMP jest protokół fakultatywny do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (dalej OPCAT). Protokół ten został przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku w dniu 18 grudnia 2002 r. Celem OPCAT było „ustanowienie systemu regularnych wizyt w celu zapobiegania torturom oraz innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu przeprowadzanych przez niezależne międzynarodowe i krajowe organy w miejscach, gdzie przebywają osoby pozbawione wolności” (art. 1 OPCAT). W art. 3 OPCAT Państwa-Strony zobowiązały się do tego, by w celu zapobiegania torturom i innemu

---

<sup>1</sup> Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Oddział we Wrocławiu, członek zespołu wizytującego Krajowego Mechanizmu Prewencji.

okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu utworzyć, wyznaczyć bądź utrzymać już istniejący jeden lub kilka krajowych organów wizytujących (zwanych „krajowym mechanizmem prewencji”).

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 2 września 2005 r. ratyfikował OPCAT na podstawie Ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o ratyfikacji protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku w dniu 18 grudnia 2002 r.<sup>2</sup> Wszedł on w życie w Rzeczypospolitej Polskiej dnia 22 czerwca 2006 r. Pismem z dnia 18 stycznia 2008 r. podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, na podstawie uchwały Rady Ministrów Nr 144/2005 z dnia 25 maja 2005 r., powierzył oficjalnie pełnienie funkcji KMP Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

Powierzenie zadań KMP właśnie Rzecznikowi Praw Obywatelskich gwarantuje właściwą implementację przepisów OPCAT, gdyż Rzecznik jest w swojej działalności niezawisły oraz niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed sejmem na zasadach określonych w ustawie (art. 210 Konstytucji RP).

Początkowo zadania KMP pełnili pracownicy różnych Zespołów w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Od dnia 14 października 2010 r., w wyniku reorganizacji przeprowadzonej w Biurze, wyodrębniony został specjalny Zespół „Krajowy Mechanizm Prewencji”. Obecnie Zespół zatrudnia 13 pracowników merytorycznych. Ze względu na dużą liczbę i różnorodność miejsc zatrzymań w przeprowadzaniu wizytacji wspierany jest przez pracowników Biur Pełnomocników Terenowych RPO w Gdańsku, Katowicach i we Wrocławiu. Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Irena Lipowicz wielokrotnie podkreślała, że obecny stan osobowy Zespołu uniemożliwia pełne realizowanie nałożonych na KMP obowiązków prewencyjnych. W świetle standardów ONZ dotyczących częstotliwości wizytacji liczebność Zespołu powinna być trzykrotnie większa<sup>3</sup>.

## II. Zadania KMP

Zgodnie z art. 19 OPCAT krajowym mechanizmom prewencji przyznaje się uprawnienia do:

- 1) regularnego sprawdzania sposobu traktowania osób pozbawionych wolności w miejscach zatrzymań, w celu wzmocnienia, jeśli to niezbędne, ich ochrony przed torturami oraz innym okrutnym, nieludzkim lub poniżającym traktowaniem albo karaniem;

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 150, poz. 1253.

<sup>3</sup> *Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2013*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 2014, nr 4, s. 6.

- 2) przedstawiania rekomendacji właściwym władzom w celu poprawy traktowania oraz warunków osób pozbawionych wolności i zapobiegania torturom oraz innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, mając na uwadze odpowiednie normy Organizacji Narodów Zjednoczonych;
- 3) przedstawiania propozycji i uwag odnośnie do obowiązujących oraz projektowanych przepisów prawnych.

Sposób realizacji tych uprawnień zostanie omówiony w dalszej części wystąpienia.

Zgodnie z art. 19 OPCAT jurysdykcja KMP obejmuje „miejsca zatrzymań”. W rozumieniu art. 4 ust. 2 OPCAT pod pojęciem „miejsca zatrzymań” rozumie się jakiegokolwiek miejsce pozostające pod jurysdykcją i kontrolą państwa, gdzie przebywają lub mogą przebywać osoby pozbawione wolności, na podstawie polecenia organu władzy publicznej bądź za jego namową, zgodą lub przyzwoleniem. Przez „pozbawienie wolności” rozumie się z kolei zatrzymanie lub uwięzienie bądź umieszczenie osoby w publicznym lub prywatnym miejscu odosobnienia, którego osobie tej nie wolno z własnej woli opuszczać, na mocy polecenia jakiegokolwiek władzy sądowej, administracyjnej lub innej (art. 4 ust. 2 OPCAT).

Przytoczone definicje określają bardzo szeroko krąg miejsc poddanych jurysdykcji KMP. KMP przeprowadza wizytacje nie tylko w „klasycznych” miejscach pozbawienia wolności, takich jak zakłady karne czy areszty śledcze, lecz również w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia jednostek organizacyjnych Policji, policyjnych izbach dziecka, izbach wytrzeźwień, domach pomocy społecznej, szpitalach psychiatrycznych, ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców, pomieszczeniach do wykonywania aresztu w celu wydalenia oraz wojskowych aresztach dyscyplinarnych. W sumie wizytacjom KMP podlega ok. 1800 jednostek na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

Dla zobrazowania przekroju działalności KMP w 2013 r. warto wskazać, że w roku tym przeprowadzono wizytacje m.in. w 14 zakładach karnych<sup>4</sup>, 11 aresztach śledczych<sup>5</sup>, 4 oddziałach zewnętrznych jednostek penitencjarnych<sup>6</sup>, 15 młodzieżowych ośrodkach

---

<sup>4</sup> Żytkowoce 07–09.01.2013, Dębica 13–14.03.2013, Braniewo 20–22.03.2013, Wrocław Nr 1 24–26.04.2013, Gdańsk-Przeróbka 12–14.06.2013, Nysa 02–03.07.2013, Iława 23–24.07.2013, Goleniów 06–07.08.2013, Jastrzębie Zdrój 28–30.08.2013, Kłodzko 18–20.09.2013, Krzywaniec 24–25.09.2013, Medyka 03–04.10.2013, Biała Podlaska 16–17.10.2013, Grudziądz Nr 2 13–14.11.2013.

<sup>5</sup> Bydgoszcz 30.01–01.02.2013, Świdnica 19–20.02.2013, Częstochowa 05–06.03.2013, Elbląg 18–20.03.2013, Chojnice 15–16.05.2013, Białystok 23–24.05.2013, Luban 06–07.06.2013, Szamotuły 01–02.08.2013, Lubsko 05–06.09.2013, Szczytno 11–12.09.2013, Bytom 05–06.11.2013.

<sup>6</sup> Pionki (Oddział Zewnętrzny ZK Żytkowoce) 08.01.2013, Czersk (Oddział Zewnętrzny AŚ Chojnice) 13–14.05.2013, Grodzisk Mazowiecki (Oddział Zewnętrzny AŚ Warszawa-Służewiec) 22.05.2013, Przywary (Oddział Zewnętrzny ZK Nr 1 w Strzelcach Opolskich) 04–05.07.2013

wychowawczych<sup>7</sup>, 12 szpitalach psychiatrycznych<sup>8</sup>. W sumie wizytacje objęły 125 placówek.

Zgodnie z OPCAT działalność KMP ma na celu głównie eliminację tortur i innych przejawów niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania. Nie ogranicza się jednak do tych drastycznych przejawów naruszania praw osób pozbawionych wolności. Rekomendacje KMP mogą bowiem dotyczyć szeroko rozumianej „poprawy traktowania i warunków” tych osób (art. 19 ust. 2 OPCAT). Zasadne jest więc stwierdzenie, że przedmiotem zainteresowania KMP jest szeroko pojmowane traktowanie osób pozbawionych wolności. Chodzi przy tym o traktowanie wyłącznie przez personel miejsc zatrzymań oraz przez inne osoby pełniące funkcje publiczne. Macierzystą dla OPCAT Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. (Dz. U. z 1989 r. Nr 63, poz. 678), dotyczy bowiem jedynie zachowań podejmowanych przez funkcjonariuszy publicznych lub inne osoby występujące w charakterze urzędowym lub z ich polecenia albo za wyraźną lub milczącą zgodą (art. 1 ust. 1). Złe traktowanie przez współwięźniów nie podlega zatem kognicji KMP, chyba że implikuje ono niewłaściwą reakcję Służby Więziennej albo brak takiej reakcji.

Dalsza część rozważań, z uwagi na charakter działalności Wrocławskiego Towarzystwa Opieki nad Więźniami, będzie dotyczyć wyłącznie wizytacji w zakładach karnych i aresztach śledczych.

### III. Metodologia wizytacji

Wizytacje odbywają się na podstawie rocznego harmonogramu, przygotowywanego jesienią roku poprzedzającego. Obejmuje on różnorodne miejsca w całym kraju, głównie takie, w których nie przeprowadzano jeszcze wizytacji KMP (choć zdarzają się także rekontrole w celu sprawdzenia stanu realizacji wydanych uprzednio zaleceń). Harmonogram nie jest podawany do publicznej wiadomości, gdyż wizytacje KMP mają charakter niezapowiedziany.

W skład zespołu przeprowadzającego wizytacje wchodzi kilka osób, z czego jedna pełni funkcję koordynatora grupy i jednocześnie osoby przygotowującej raport

<sup>7</sup> Podgłębokie 16.01.2013, Samostrzel 28–29.01.2013, Pogroszyn 26.02.2013, Goniądz 25–26.03.2013, Lidzbark Warmiński 17–18.04.2013, Wrocław 23.04.2013, Rudy 09–10.05.2013, Warszawa (Nr 3) – *ad hoc* 18.07.2013, Polanów 22–23.08.2013, Nysa 16–17.09.2013, Babimost 26–27.09.2013, Borowie 05.11.2013, Wola Rawska 06.11.2013, Jaworek 02.12.2013, Józefów k/Otwocka 03.12.2013.

<sup>8</sup> Lublin 15.01.2013, Gniezno 11–12.02.2013, Radom 28.02–01.03.2013, Lubliniec 07–08.03.2013, Dębica 12–13.03.2013, Branice 11–12.04.2013, Radecznica 28.05.2013, Toszek 26–27.08.2013, Międzyrzecz 02–03.09.2013, Cibórz 04.09.2013, Węgorzewo 09.10.2013.

powizytacyjny. Zgodnie z wymogami OPCAT skład zespołu wizytującego ma charakter interdyscyplinarny. Tworzą go prawnicy, pedagodzy resocjalizacyjni, kryminolodzy. Dodatkowo, w zależności od rodzaju wizytowanej jednostki, prace zespołu wzbogacają eksperci z zakresu psychologii, geriatrii, psychiatrii czy medycyny. Tak dzieje się na przykład podczas wizytacji w oddziałach terapeutycznych zakładów karnych albo w jednostkach, przy których działają szpitale.

Stwierdzenie, że Krajowy Mechanizm Prewencji jest organem wyposażonym w bardzo szerokie uprawnienia związane z dostępem do informacji będących przedmiotem jego działalności wydaje się trafne. Zgodnie z art. 20 OPCAT władze państwowe zobowiązane są zapewnić krajowym mechanizmom prewencji:

- 1) dostęp do wszystkich informacji dotyczących liczby osób pozbawionych wolności w miejscach zatrzymań, jak również liczby miejsc i ich położenia;
- 2) dostęp do wszystkich informacji dotyczących traktowania tych osób oraz warunków ich zatrzymania;
- 3) dostęp do wszystkich miejsc uwięzienia, ich instalacji i urządzeń;
- 4) możliwość odbywania prywatnych rozmów bez świadków z osobami pozbawionymi wolności, bądź osobiście, bądź poprzez tłumacza, jeśli uznane to zostanie za niezbędne, a także z każdą inną osobą, co do której KMP uzna, że może ona dostarczyć stosownych informacji;
- 5) swobodę wyboru miejsc, które zechce odwiedzić, oraz osób, z którymi zechce odbyć rozmowy;
- 6) prawo kontaktowania się z podkomitetem do spraw prewencji, przesyłania mu informacji oraz spotykania się z nim.

Po pięciu latach funkcjonowania KMP można ocenić współpracę z dyrektorami jednostek penitencjarnych i ich personelem w toku wizytacji jako bardzo dobrą, a w niektórych przypadkach wręcz wzorową. Obecnie nie spotykamy się na ogół z większymi utrudnieniami w tym zakresie, co wystąpiło na początku naszej działalności, kiedy wiedza administracji jednostek penitencjarnych o istnieniu KMP była znikoma. Poza pojedynczymi przypadkami podczas wizytacji otrzymujemy dostęp do wszystkich żądanych przez nas informacji.

Wizytacja, w zależności od pojemności jednostki, trwa od 1 do 3 dni i składa się z następujących etapów:

- 1) Rozmowa wstępna z dyrekcją jednostki.
- 2) Ogląd wszystkich miejsc w jednostce, do których mają dostęp osadzeni.

Są to w szczególności: wybrane losowo cele mieszkalne (na wszystkich oddziałach), cele zabezpieczające, izolacyjne, ambulatorium wraz z izbami chorych, świetlice, kaplica, łaźnie, sale widzeń, kantyna, pola spacerowe, jadalnia, kuchnia, warsztaty,

pomieszczenia szkolne lub szpitalne. Podczas oglądu sporządzana jest dokumentacja fotograficzna, dokonywane są również pomiary cel za pomocą dalmierza.

- 1) Przeprowadzenie rozmów z personelem jednostki.
- 2) Przeprowadzenie rozmów z osadzonymi. Ten element wizytacji jest bodaj najbardziej specyficzny dla KMP, stanowi również najcenniejsze źródło informacji. Przedstawiciele KMP mają uprawnienie do prowadzenia rozmów ze skazanymi na osobności, bez obecności osób trzecich. Osadzeni wybierani są do rozmów drogą losową, często następuje to podczas oglądu cel mieszkalnych. Szczególny nacisk kładziony jest na rozmowy z osobami w podeszłym wieku, niepełnosprawnymi, cudzoziemcami oraz takimi, wobec których stosowano środki przymusu bezpośredniego.

Oprócz rozmów na osobności podczas oglądu jednostki przeprowadza się rozmowy grupowe ze skazanymi przebywającymi w celi mieszkalnej. Tego rodzaju rozmowy również mają charakter poufny i odbywają się bez obecności funkcjonariuszy.

Osadzeni mają możliwość wniesienia na ręce wizytujących oficjalnej, pisemnej skargi, jeśli zgłaszają popełnienie przez funkcjonariuszy czynu niezgodnego z prawem. Jeśli natomiast nie wyrażą zgody na podejmowanie oficjalnych czynności, uzyskane od nich informacje traktowane są przez wizytujących jako sygnały, które są przekazywane dyrektorowi jednostki w sposób uniemożliwiający zweryfikowanie rozmówcy.

- 1) Analiza dokumentacji.

Obejmuje ona wszystkie dokumenty wytworzone w jednostce penitencjarnej, które mogą dotyczyć traktowania osadzonych. Są to między innymi akta osobo-poznawcze, rejestr wydarzeń nadzwyczajnych, rejestr skarg, notatki ze stosowania środków przymusu bezpośredniego, porządek wewnętrzny.

- 2) Rozmowa podsumowująca wizytację.

Bierze w niej udział dyrektor jednostki i wyznaczeni przez niego kierownicy działów. W czasie tej rozmowy przedstawiciele KMP przekazują wstępne spostrzeżenia z wizytacji i wysłuchują wyjaśnień personelu jednostki.

#### **IV. Raport powizytacyjny**

Po zakończeniu wizytacji przygotowywany jest raport. Obejmuje on następujące obszary: warunki bytowe, traktowanie przez personel, środki dyscyplinujące, środki przymusu bezpośredniego, oddziaływania terapeutyczne, opieka zdrowotna, zajęcia kulturalno-oświatowe, wolność religijna, zatrudnienie i nauka.

Najistotniejszą częścią raportu jest sformułowanie zaleceń adresowanych do dyrektora jednostki, jak również do innych organów, jeśli zachodzi taka potrzeba (np. w przypadku konieczności wyasygnowania środków finansowych na realizację zaleceń).

Oto przykładowe zalecenia sformułowane w raporcie z wizytacji Zakładu Karnego nr 1 we Wrocławiu (24–26 kwietnia 2013 r., raport w całości dostępny jest na stronie [www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl) w zakładce Krajowy Mechanizm Prewencji):

- 1) zwiększenie zatrudnienia w działach penitencjarnym i ochrony;
- 2) rezygnacja z zasiedlania cel 18 osobowych, względnie wprowadzenie limitu osób zakwaterowanych w takich celach, a doraźnie zapewnienie odpowiednich warunków sanitarnych w celach;
- 3) sukcesywne prowadzenie remontów cel mieszkalnych, zwłaszcza kąpoków sanitarnych;
- 4) wyposażenie cel mieszkalnych w brakujące szafki, poduszki i żarówki;
- 5) systematyczne dokonywanie wizytacji cel mieszkalnych pod kątem oceny ich wyposażenia;
- 6) usunięcie wystających ze ścian kabli elektrycznych i zabezpieczenie wyłączników światła w celach mieszkalnych i przejściowych;
- 7) wyposażenie łóżek piętrowych w drabinki i barierki;
- 8) zabudowa kąpoków sanitarnych oraz doprowadzenie do nich ciepłej wody;
- 9) zwiększenie częstotliwości korzystania z kąpieli przez osadzonych;
- 10) bezwzględne przestrzeganie zasady, by osadzonych niepełnosprawnie ruchowo umieszczać w przeznaczonych dla nich celach;
- 11) przestrzeganie norm żywnościowych wynikających z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 września 2003 r. w sprawie określenia wartości dziennej normy żywienia oraz rodzaju diet wydawanych osobom osadzonym w zakładach karnych i aresztach śledczych;
- 12) przestrzeganie 14-dniowego terminu na załatwienie skargi, wniosku lub prośby oraz udzielanie odpowiedzi na każdą skargę, wniosek i prośbę w formie pisemnej;
- 13) umożliwienie osadzonym korzystania z własnej odzieży podczas konwojowania;
- 14) uzupełnienie brakujących egzemplarzy porządku wewnętrznego w celach mieszkalnych;
- 15) dokonanie rozdziału stanowisk do realizacji widzeń;
- 16) umożliwienie tymczasowo aresztowanym oraz skazanym niebezpiecznym widzenia w dni wolne od pracy;
- 17) przywrócenie właściwych funkcji izbom chorych;

- 18) przeprowadzanie badań lekarskich skazanych pod nieobecność niewykonyującego zawodu medycznego funkcjonariusza Służby Więziennej, z wyjątkiem sytuacji, gdy lekarz sobie tego życzy;
- 19) przeprowadzenie pilnego remontu szpitala;
- 20) dostosowanie szpitala do potrzeb osób niepełnosprawnych ruchowo;
- 21) zwiększenie oferty zajęć sportowych dla osadzonych, w tym dostępność boiska;
- 22) zintensyfikowanie zajęć kulturalno-oświatowych w oddziałach oraz jak najszybsze przywrócenie świetlicom ich właściwych funkcji.

Raport z wizytacji w zakładzie karnym lub areszcie śledczym wysyłany jest do dyrektora wizytowanej jednostki, właściwego miejscowo dyrektora okręgowego Służby Więziennej, Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, właściwego miejscowo sędziego penitencjarnego, Naczelnego Kapelana Więziennictwa, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Porozumienia na rzecz wprowadzenia OPCAT.

Dyrektor wizytowanej jednostki zobowiązany jest do udzielenia pisemnej odpowiedzi na wszystkie sformułowane w raporcie zalecenia. Jeżeli się z nimi nie zgadza, przedstawiciele KMP zwracają się do organów nadrzędnych z prośbą o odniesienie się do zaleceń i zajęcie stanowiska.

W praktyce większość formułowanych w raportach zaleceń jest realizowana. Część nie może zostać wykonana z uwagi na brak środków finansowych. Tak było między innymi w przypadku wspomnianego wyżej remontu szpitala przy Zakładzie Karnym Nr 1 we Wrocławiu. Niestety, niektóre zalecenia nie są realizowane nie z uwagi na trudności finansowe, lecz z powodu braku woli ich wdrożenia. Dyrektorzy jednostek penitencjarnych odmiennie interpretują obowiązujące przepisy i nie znajdują w nich podstaw do wdrożenia zaleceń powizytacyjnych. W takich sytuacjach KMP może jedynie kierować wystąpienie do organów nadrzędnych. Przedstawiciele KMP nie mają natomiast możliwości nakładania kar czy pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej za niezrealizowanie zaleceń.

Wymaga podkreślenia, że zarówno raporty, jak i odpowiedzi na nie, po usunięciu z nich tzw. danych wrażliwych, są podawane do publicznej wiadomości poprzez ich publikację na stronie internetowej [www.brpo.gov.pl](http://www.brpo.gov.pl) w zakładce Krajowy Mechanizm Prewencji.

## **V. Najistotniejsze przypadki naruszenia praw osadzonych stwierdzone podczas wizytacji w 2013 r.**

Wśród najważniejszych – zarówno pod względem statystycznym, jak i merytorycznym – przypadków naruszenia praw osadzonych, stwierdzonych podczas wizytacji KMP przeprowadzonych w jednostkach penitencjarnych w 2013 r. wymienić można:

- 1) naruszenie nietykalności cielesnej osadzonych przez funkcjonariuszy Służby Więziennej w 3 jednostkach<sup>9</sup>;
- 2) stygmatyzowanie skazanych poprzez przymusowe przebieranie ich w odzież skarbową (pomarańczową lub żółtą) podczas konwojowania na konsultacje medyczne do placówek cywilnej służby zdrowia<sup>10</sup>;
- 3) brak informowania osadzonych o prawie do odwołania się od decyzji o wymierzeniu kary dyscyplinarnej;
- 4) stosowanie monitoringu w salach widzeń bezdзорowych;
- 5) naruszenie godności skazanych podczas stosowania środków przymusu bezpośredniego (załatwianie potrzeb fizjologicznych przez skazanego w jednoczęściowym pasie obozwardniającym; długotrwała reakcja funkcjonariuszy na zgłaszane przez więźniów prośby dotyczące możliwości skorzystania z toalety – 3 godziny, niezapewnienie osadzonemu napoju);
- 6) obecność funkcjonariusza Służby Więziennej podczas badań lekarskich<sup>11</sup>;
- 7) niezabudowane kąciki sanitarne i brak zabezpieczeń oraz drabinek przy łózkach piętrowych (problem występujący masowo, od lat);
- 8) niedostosowanie jednostek penitencjarnych do potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową.

## **VI. Działania o charakterze systemowym**

Zalecenia sformułowane w raporcie powizytacyjnym dotyczą konkretnej jednostki. Oprócz tego KMP podejmuje działania o charakterze systemowym, wykorzystując do

---

<sup>9</sup> We wszystkich tych przypadkach osadzeni nie chcieli podejmować działań mających na celu zawiadomienie organów ścigania, dlatego też nie złożono zawiadomień o popełnieniu przestępstwa.

<sup>10</sup> KMP podkreśla, że w świetle art. 111 § 2 i art. 216a § 1 k.k.w. przebieranie osadzonych w odzież skarbową dopuszczalne jest tylko na zasadzie wyjątku od reguły.

<sup>11</sup> We wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2010 roku Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 115 § 7 k.k.w. z art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W wyroku z dnia 26 lutego 2014 roku (K 22/10) Trybunał podzielił wątpliwości Rzecznika orzekając, że art. 115 § 7 zdanie pierwsze k.k.w. przez to, że nakazuje obecność funkcjonariusza niewykonyującego zawodu medycznego podczas udzielania świadczenia zdrowotnego: a. również osobom pozbawionym wolności, co do których nie jest to konieczne, b. nie określa przesłanek uzasadniających odstąpienie od tego nakazu, jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazany przepis traci moc obowiązującą 12 miesięcy po opublikowaniu go w Dzienniku Ustaw.

tego między innymi ustawowe uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich, takie jak prawo do złożenia do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadania zgodności określonych aktów prawnych z Konstytucją oraz prawo do występowania do uprawnionych organów z wnioskami mającymi na celu zmianę obowiązujących przepisów. Wymaga podkreślenia, że Rzecznik Praw Obywatelskich sam nie ma inicjatywy ustawodawczej, w związku z czym nie może składać swoich własnych wniosków o zmianę ustaw. Gdy chodzi o akty prawne podstawowe (na przykład rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości), Rzecznik może składać do uprawnionych organów wnioski o wydanie danego aktu, względnie o zmianę obowiązującej regulacji, lecz organy te nie mają obowiązku uwzględniania wniosków Rzecznika.

Wśród wystąpień o charakterze generalnym, podjętych w latach 2013–2014, wymienić należy:

**1. Złożenie do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o stwierdzenie niezgodności art. 217c k.k.w. z art. 42 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wyłącza możliwość telefonicznego porozumiewania się tymczasowo aresztowanego z obrońcą.**

Zgodnie z art. 217c k.k.w. tymczasowo aresztowany nie może korzystać z aparatu telefonicznego oraz innych środków łączności przewodowej i bezprzewodowej. Z drugiej jednak strony istnieje przepis art. 215 k.k.w., w myśl którego tymczasowo aresztowany ma prawo do porozumiewania się z obrońcą lub pełnomocnikiem będącym adwokatem albo radcą prawnym podczas nieobecności innych osób oraz korespondencyjnie.

Podczas wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji stwierdzono, że we wszystkich wizytowanych jednostkach praktyką jest uniemożliwianie tymczasowo aresztowanemu porozumiewania się z obrońcą za pomocą telefonu. Problem ten jest sygnalizowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich już od 2008 r. W wystąpieniach kierowanych do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Rzecznik podkreślał, że prawo do kontaktowania się z obrońcą, także w drodze telefonicznej, wynika nie tylko ze wspomnianego art. 215 k.k.w., lecz również z art. 42 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Rzecznik wnioskował o nakazanie zmiany praktyki stosowanej w zakładach karnych i aresztach śledczych w tym zakresie, jednak Dyrektor Generalny nie podzielił stanowiska Rzecznika. Rzecznik występował również do ministra sprawiedliwości z wnioskiem o przygotowanie nowelizacji kodeksu karnego wykonawczego, precyzującej, że zakaz korzystania przez tymczasowo aresztowanych z łączności telefonicznej nie dotyczy kontaktów z obrońcą.

Wobec braku oczekiwanej reakcji ze strony zarówno Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, jak i ministra sprawiedliwości Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił

w listopadzie 2013 r. z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 25 listopada 2014 r. Trybunał orzekł, że art. 217c k.k.w. w zakresie, w jakim bezwzględnie zakazuje korzystania z aparatu telefonicznego przez tymczasowo aresztowanego w celu porozumiewania się z obrońcą, jest niezgodny z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>12</sup>. Przepis ten traci moc z upływem 6 miesięcy od dnia opublikowania wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw, tj. w dniu 3 czerwca 2014 r.

## **2. Kolejne postulaty do ministra sprawiedliwości dotyczące poprawy zaopatrzenia więźniów w środki higieniczne**

Skazani od lat skarżyli się podczas wizytacji na niedostateczne zaopatrzenie ich w środki higieniczne. Przyjmując do wiadomości te skargi, przedstawiciele KMP zmuszani byli niejednokrotnie stwierdzać, że ilość wydawanych skazanym środków, choć w praktyce niewystarczająca, była zgodna z obowiązującymi przepisami. Rzecznik Praw Obywatelskich wnioskował więc o zmianę tych przepisów. Zmiana realizująca postulaty Rzecznika dokonana została poprzez wydanie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych<sup>13</sup>, które weszło w życie 14 sierpnia 2014 r. Nowa regulacja zwiększa między innymi przydziały niektórych artykułów higieniczno-sanitarnych wydawanych osobom pozbawionym wolności. Dla przykładu, do dwóch na miesiąc została zwiększona liczba wydawanych osobom pozbawionym wolności jednorazowych maszynek do golenia czy rolek papieru toaletowego. Wprowadzono nową normę należności w postaci szamponu do włosów (100 ml), płynu do mycia naczyń (200 ml), a także slip dla osadzonych mężczyzn (2 szt.).

## **3. Zwiększenie częstotliwości kąpieli dla skazanych mężczyzn**

Zgodnie z obecnie obowiązującą regulacją prawną skazani i tymczasowo aresztowani mają zapewnione prawo do ciepłej kąpieli raz w tygodniu. Osadzeni zatrudnieni przy pracach brudzących korzystają z odpowiednio częstszych kąpieli. Kąpiel chorych odbywa się według wskazań lekarza. Kobiety skazane i tymczasowo aresztowane mogą korzystać z ciepłej kąpieli dwa razy w tygodniu<sup>14</sup>.

W ocenie Krajowego Mechanizmu Prewencji jedna kąpiel w tygodniu, zwłaszcza w kontekście wieloosobowych cel mieszkalnych, jest niewystarczająca. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił więc do ministra sprawiedliwości z wnioskiem o dokonanie

---

<sup>12</sup> K 54/13.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 200.

<sup>14</sup> § 30 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 roku w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności (Dz. U. Nr 152, poz. 1493) oraz § 32 ust. 4 i 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 roku w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania (Dz. U. Nr 152, poz. 1494).

zmian w odpowiednich przepisach. W odpowiedzi z dnia 26 września 2013 r. minister zapewnił, iż zagadnienie to pozostaje w zakresie zainteresowania ministerstwa. Nie podjęto jednak żadnych konkretnych kroków. Następnie w piśmie z dnia 27 lutego 2014 r. minister zwrócił uwagę, iż dopóki wielkość finansowania Służby Więziennej z budżetu państwa nie będzie adekwatna do istniejących potrzeb, nie będzie możliwości zrealizowania postulatów minimum dwóch kąpieli dla mężczyzn w tygodniu.

Mając na uwadze wskazane odpowiedzi, Rzecznik Praw Obywatelskich podjął decyzję o przygotowaniu w tej mierze wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Wniosek został złożony 4 lipca 2014 r.<sup>15</sup> Dotyczy stwierdzenia niezgodności § 32 ust. 4 zdanie pierwsze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania (Dz. U. Nr 152, poz. 1494) oraz § 30 ust. 3 zdanie pierwsze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności (Dz. U. Nr 152, poz. 1494) z art. 40 w zw. z art. 41 ust. 1 i 92 ust. 1 Konstytucji. W dniu oddawania niniejszego wystąpienia do druku nie został on jeszcze rozpoznany.

#### **4. Widzenia z bliskimi w dni świąteczne**

W wielu wizytowanych jednostkach penitencjarnych przedstawiciele KMP spotkali się z praktyką udzielania osadzonym widzeń tylko w dni pracy, z pominięciem sobót, niedziel i dni świątecznych. Utrudniało to osadzonym utrzymywanie więzi z rodziną i innymi osobami bliskimi. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił w związku z tym do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z wnioskiem o zmianę tej praktyki. W odpowiedzi z dnia 25 kwietnia 2013 r. Dyrektor Generalny poinformował o wystosowaniu do dyrektorów jednostek penitencjarnych polecenie wyznaczenia w porządkach wewnętrznych dni widzeń, które będą realizowane w ważne dni świąteczne, niezależnie od obrotu oraz pozostałe dni ustawowo wolne od pracy.

Podsumowując, Krajowy Mechanizm Prewencji jest obok sądownictwa penitencjarnego i innych organów państwowych jednym z istotnych elementów kontroli sposobu traktowania osób pozbawionych wolności przez personel zakładów karnych i aresztów śledczych. Przeprowadzane wizytacje obejmują szerokie spectrum zagadnień i bazują na różnorodnych źródłach informacji, wśród których podkreślenia wymagają rozmowy indywidualne z osadzonymi. I choć KMP nie może stosować formalnych sankcji za brak realizacji rekomendacji powizytacyjnych, to są one na ogół wykonywane, a współpraca KMP z administracją jednostek penitencjarnych kształtuje się z roku na rok coraz bardziej harmonijnie.

---

<sup>15</sup> U 6/14.

## **Visitations of the National Prevention Mechanism in the protection of the rights of people who are deprived of freedom**

**Summary:** The Republic of Poland is one of the States-Parties that ratified the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, adopted by the General Assembly of the United Nations in New York on 18 December 2002. The objective of the Protocol is to establish a system of regular visits carried out by independent international and national bodies to all places where persons are deprived of their liberty (National Preventive Mechanisms - NPM). The aim of these measures is to prevent torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

The Human Rights Defender, as an independent body reporting only to the Sejm, is the one who has performed the tasks of the NPM in Poland (since 2008), visiting various detention centers, including prisons, rooms for detained persons, sobering-up stations etc. The NPM representatives have the power to regularly examine the treatment of the persons deprived of their liberty in places of detention. They are entitled to make recommendations to the relevant authorities with the aim of improving the treatment and the conditions of the persons deprived of their liberty and to prevent torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Besides, the NPM submits proposals and observations concerning existing or draft legislation.



## Skuteczność oddziaływań resocjalizacyjnych a mechanizmy powstawania zachowań przestępczych<sup>2</sup>

Rozważania na temat skuteczności resocjalizacji skazanych na karę pozbawienia wolności, których dostarcza bogata literatura przedmiotu, nie pozwalają na optymistyczne prognozowanie w tym zakresie. Już nieomal klasyczne stwierdzenie Roberta Martinsona, że „nic nie działa” (*nothing works*)<sup>3</sup>, przyczyniło się do odrzucenia zaufania do resocjalizacyjnych celów kary<sup>4</sup>. I chociaż przedstawione później pełne wyniki badań ewaluacyjnych 231 programów resocjalizacji realizowanych w większości w więzieniach w latach 1945–1967, nie są już tak jednoznaczne<sup>5</sup>, a i sam Martinson w kolejnych publikacjach zdystansował się od swoich wcześniejszych wniosków, przyznając, że niektóre z analizowanych przez niego programów przyczyniły się do zmiany zachowań poddanych ich oddziaływaniom skazanych<sup>6</sup>, to i tak stwierdzenie o nieefektywności resocjalizacji mierzonej powrotnością do przestępstwa, uznano za fakt naukowy. W USA komisja do spraw reformy prawa karnego zaproponowała odejście od resocjalizacyjnego modelu karania przestępców<sup>7</sup>. W Europie krytyka przymusowej resocjalizacji spotkała się z powszechną aprobatą, opartą na przekonaniu, o jej niedopuszczalności z uwagi na to, że

---

<sup>1</sup> Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk Historycznych i Pedagogicznych, Instytut Pedagogiki.

<sup>2</sup> Publikacja za zgodą Autorki, pierwotna wersja artykułu: B. Jezierska, *Mechanizmy powstawania zachowań przestępczych a skuteczność oddziaływań resocjalizacyjnych*, [w:] D. Kowalczyk, A. Szecówka, P. Kwiatkowski (red.), *Tradycje i perspektywy optymalizowania profilaktyki społecznej i resocjalizacji*, Oficyna Wydawnicza Atut – Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, 2015, s. 127–132.

<sup>3</sup> R. Martinson, *What Works? – Questions and Answers About Prison Reform*, “The Public Interest” 1974, nr 35, s. 22–54.

<sup>4</sup> B. Stańdo-Kawecka, *Prawne podstawy resocjalizacji*, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków 2000, s. 28.

<sup>5</sup> D. Lipton, R. Martinson, J. Wilks, *The Effectiveness of Correctional Treatment: A Survey of Treatment valuation Studies*, Praeger Press, New York 1975.

<sup>6</sup> R. Martinson, *New Findings, New Views: A Note of Caution Regarding Sentencing Reform*, “Hofstra Law Review” 1979, nr 7, s. 243–258.

<sup>7</sup> A. von Hirsch, *Doing Justice: The Choice of Punishments: Report of the Committee for the Study of Incarceration*, Hill and Wang, New York 1976.

prowadzona jest wbrew woli w pełni poczytalnego człowieka, posiadającego autonomiczną osobowość, dzięki której może ukształtować swą wewnętrzną orientację<sup>8</sup>.

Nie podejmując się oceny zasadności wniosków oceniających efektywne funkcjonowanie analizowanych przez Martinsona i innych badaczy programów resocjalizacyjnych, można poszukać odpowiedzi na uwarunkowania ich skuteczności w rozważaniach nad postrzeganiem natury ludzkiej oraz w opisach mechanizmów ludzkiego działania.

Teorie promujące ideę *tabula rasa* próbują wykazać, że zachowanie człowieka zależy od prostych mechanizmów warunkowania, a różnice między ludźmi są skutkiem wpływów kulturowych<sup>9</sup>. W badaniach psychologii społecznej główną rolę w działaniu człowieka przypisuje się jego istocie społecznej<sup>10</sup>, co potwierdzają szandarowe eksperymenty z tego zakresu, przesuwające uwagę z indywidualnych predyspozycji człowieka, na warunki, w jakich się znajduje. Badania nad posłuszeństwem Milgrama<sup>11</sup> czy stanfordzki eksperyment więzienny<sup>12</sup> wskazują źródła pochodzenia zła, ale nie wyjaśniają decyzji człowieka o jego stosowaniu. Filozoficzny nurt teoretyczny zapoczątkowany przez Kartezjusza<sup>13</sup> próbuje przekonywać, że umysł ludzki jest bytem całkowicie odrębnym od ciała i chociaż ma duży wpływ na współczesną optykę widzenia natury człowieka, któremu przypisuje się posiadanie wolnej woli sterującej jego zachowaniem, został zanegowany z punktu widzenia psychologii kognitywnej<sup>14</sup>, a wcześniej określony jako wiara w ducha w maszynie (*the ghost in the machine*)<sup>15</sup>.

Mechanizmy optymalnego zachowania człowieka w przypadku konfliktu interesów, w warunkach niepewności lub posiadania niepełnych danych, wyjaśniane są przy użyciu teorii gier<sup>16</sup>. Jednym z jej problemów jest dylemat więźnia<sup>17</sup>, oparty na dwuosobowej grze, w której można zyskać lub stracić w zależności od nieznanej strategii przyjętej przez drugiego gracza. Najbardziej opłacalne jest wykorzystanie uczciwego partnera, mniej obopólna współpraca, najmniej nieuczciwość wzajemna. Jednakże obopólna współpraca wypracowuje w konsekwencji największy wspólny zysk. Skłoniło to badaczy to poszukiwania

<sup>8</sup> B. Stańdo-Kawecka, *Prawo karne nieletnich. Od opieki do odpowiedzialności*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 76.

<sup>9</sup> S. Pinker, *Tabula rasa: spory o naturę ludzką*, Gdańskie Wydawnictwo Naukowe, Gdańsk 2005.

<sup>10</sup> E. Aronson, *Człowiek – istota społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.

<sup>11</sup> S. Milgram, *Behavioral study of obedience*, "The Journal of Abnormal and Social Psychology", nr 67 (4), s. 371–378.

<sup>12</sup> P. Zimbardo, *Efekt Lucyfera. Dlaczego dobrzy ludzie czynią zło?*, PWN, Warszawa 2008.

<sup>13</sup> R. Descartes, *Rozprawa o metodzie właściwego kierowania rozumem i poszukiwania prawdy w naukach*, Wydawnictwo Zielona Sowa, Kraków 2004.

<sup>14</sup> A. Damasio, *Błąd Kartezjusza: emocje, rozum i ludzki mózg*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2011.

<sup>15</sup> G. Ryle, *The concept of mind*, University of Chicago Press, Chicago 2002.

<sup>16</sup> P. D. Straffin, *Teoria gier*, „Scholar”, Warszawa 2004.

<sup>17</sup> Prisoner's Dilemma (Stanford Encyclopedia of Philosophy) <http://plato.stanford.edu/entries/prisoner-dilemma/>

genezy i rozwoju altruizmu, a w konsekwencji doprowadziło do powstania koncepcji altruizmu odwzajemnionego<sup>18</sup>, starającej się wyjaśnić, dlaczego ludzie funkcjonują w złożonych społeczeństwach o skomplikowanym podziale pracy, skoro procesy ewolucyjne zdają się faworyzować zachowania egoistyczne<sup>19</sup>.

Warunkiem zapewniającym rozwój altruizmu odwzajemnionego jest udział w grach, w których zyskuje się na współpracy. Jednakże najbardziej korzystną formą uczestnictwa w życiu społecznym pozostaje oszustwo i przyjmowanie przysług bez rewanżowania się za nie. Pożądaną właściwością człowieka staje się umiejętność dostrzegania oznak wskazujących intratność konkretnego zachowania<sup>20</sup>, a najskuteczniejszą strategią postępowania, odpłacanie według schematu wet za wet (*tit for tat*)<sup>21</sup>. Ludzie współpracują ze sobą nie z uwagi na altruizm odwzajemniony, ale dzięki altruistycznemu karaniu (*altruistic punishment*), polegającym na stosowaniu, w imię wspólnego dobra, sankcji wobec jednostek łamiących normy społeczne<sup>22</sup>.

Odbywa się to zgodnie z moralną oceną zdarzeń i ludzi, wykształconą jako konsekwencja reakcji emocjonalnych na dany czyn. Zasady moralne nie wytwarzają się, jak dotychczas sądzono, po zapoznaniu się jednostki z informacjami dotyczącymi społecznych przekonań etycznych, rozkodowaniu sytuacji poddawanej osądowi i aplikacji do niej zinternalizowanych norm, ale funkcjonują jako racjonalizacja instynktów. Intuicyjna awersja do krzywdy dokonanej osobiście może być w konflikcie z abstrakcyjnym rozumowaniem moralnym i sprawić, że przestrzeganie reguł społecznych w zachowaniu człowieka ma z jednej strony charakter imperatywny, a z drugiej utylitarny, na podstawie rozrachunku zysków i strat<sup>23</sup>. Przestępcy nie tyle, że są niemoralni, ale stosują techniki adaptacyjne umożliwiające im przystosowanie się do podkultur dewiacyjnych zarówno w więzieniu, jak i poza nim. Postępowanie ludzi wyznaczane jest przez ich własne, egoistycznie skalkulowane interesy. Warunki społeczne mogą wymusić powstrzymanie podjęcia decyzji o popełnieniu przestępstwa jedynie wtedy, gdy uczciwość zostanie oceniona jako bardziej opłacalna w danym momencie, w przeciwnym wypadku łamanie norm pozostanie zachowaniem optymalnym.

Oprócz szacowania zysków i strat wynikających z konkretnego działania, przyczyną zachowań przestępczych jest stosowanie przemocy w rozwiązywaniu konfliktów,

<sup>18</sup> R. L. Trivers, *The Evolution of Reciprocal Altruism*, "The Quarterly Review of Biology" 1971, nr 46 (1), s. 35–57.

<sup>19</sup> M. W. Ridley, *O pochodzeniu cnoty*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2000.

<sup>20</sup> R. Wright, *The Moral Animal: Why We Are, the Way We Are: The New Science of Evolutionary Psychology*, Vintage Books, New York 1995.

<sup>21</sup> R. M. Axelrod, *The evolution of cooperation*, Perseus Books Group, New York 2006.

<sup>22</sup> E. Fehr, S. Gächter, *Altruistic punishment in humans*, "Nature" 2002, nr 415, s. 137–140.

<sup>23</sup> P. O. Żylicz, *Psychologia moralności. Wybrane problemy*, Wydawnictwo SWPS Academica, Warszawa 2010.

których przyczyn, już w XVII wieku, upatrywano w rywalizacji, niepewności i dążeniu do zachowania reputacji<sup>24</sup>. Skłonność do przemocy jest immanentną cechą ludzi<sup>25</sup>, przejawiającą się nawet w drastycznych formach<sup>26</sup>, a jej kontrola możliwa jest jedynie za pomocą silnych instytucji społecznych. Wypracowaną przez nie logikę ekonomicznego postępowania odrzucają warstwy niższe, upośledzone w dążeniu do sukcesu z braku posiadania adekwatnych instrumentów do jego realizacji i zmuszone posiłkować się w tym zakresie różnymi rodzajami zachowań agresywnych<sup>27</sup>, jak również osobnicy wierzący w swoją uprzywilejowaną pozycję społeczną i płynące z niej pozwolenie na funkcjonowanie poza normami obowiązującymi innych ludzi<sup>28</sup>. Skłonność do przemocy bierze się z oceny możliwości korzystnego dla agresora rozwiązania konfliktu oraz przekonania o uprawnionym stosowaniu wszelkich dostępnych środków wiodących do zrealizowania założonego celu, niejednokrotnie w imię wyidealizowanych czy wymagowanych wyższych racji. Wątpliwości natury moralnej albo obawa przed zdemaskowaniem tłumione są za pomocą selektywnego doboru napływających ze środowiska informacji, tak aby nie wzbudzały one ewentualnych wyrzutów sumienia, pogorszenia sposobu autopostrzegania lub krytyki otoczenia<sup>29</sup>. Powstający w ten sposób mechanizm samooszukiwania i tworzenia hipokryzji przyczynia się do wzrostu pewności siebie i minimalizuje poczucie winy<sup>30</sup>. W sytuacji, gdy obiektywne możliwości poprawy statusu społecznego są niedostępne, jednostka rewiduje własne poglądy i wspomnienia, interpretując je na własną korzyść. Niemodyfikowalna przeszłość nie wyklucza fałszywej narracji o niej, niejednokrotnie lekceważącej społeczną ocenę jej wiarygodności, tak częstą u przestępców.

Pobudki skłaniające do powstrzymywania się od popełniania przestępstw nie wyjaśniają, dlaczego ludzie sądzą, że inni powinni być karani za niewłaściwe z punktu widzenia norm społecznych zachowanie. Analiza moralności jako strategicznej interakcji między stronami sporu wykazała, że mając pełnię wiedzy co do zaistniałej sytuacji, zachowują się one odmiennie. Ofiara domaga się odpłaty za swoją faktyczną lub urojoną krzywdę, a jej żądania zaspokojone być mają za pośrednictwem instytucji powołanych

<sup>24</sup> T. Hobbes, *Lewiatan czyli Materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, Fundacja Aletheia, Warszawa 2009.

<sup>25</sup> S. Freud, *Kultura jako źródło cierpień*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2013.

<sup>26</sup> D. T. Kenrick, V. Sheets, *Homicidal fantasies*, "Ethology and Sociobiology" 1993, nr 14, s. 231–246.

<sup>27</sup> A. Siemaszko, *Koncepcja warstw niższych Millera*, [w:] A. Siemaszko, *Granice tolerancji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 154–164.

<sup>28</sup> R. F. Baumeister, L. Smart, J. M. Boden, *Relation of threatened egotism to violence and aggression: the dark side of high self-esteem*, "Psychological Review" 1996, nr 103 (1), s. 5–33.

<sup>29</sup> L. Festinger, *Teoria dysonansu poznawczego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

<sup>30</sup> R. Kurzban, *Dlaczego wszyscy (inni) są hipokrytami: ewolucja i umysł modułowy*, CeDeWu.pl, Warszawa 2014.

specjalnie do ścigania i osądzania przestępstw. Rolą sprawcy jest ukrywanie niezgodnego z prawem zachowania, zaprzeczanie jego dokonaniu i oskarżanie oskarżających. Natomiast wymierzanie sprawiedliwości, sprowadza się do osądzania retrospektywnego, bez pewności, co do intencji działań przestępczych ani dokładnego przebiegu zdarzenia. Uczestnicy sytuacji konfliktowej mają odmienne cele strategiczne i inaczej interpretują posiadane przez siebie informacje. Zachowanie regulowane jest z jednej strony przez dążenia do wykazania niewinności, z drugiej zaś przez skłonności do potępiania, osądzania i karania<sup>31</sup>. Relacje sprawców i ofiar z przebiegu przestępstwa są niejednokrotnie tak odmienne, jakby opisywały całkowicie różne zdarzenia, co przysparza osobom je osądzającym dodatkowych kłopotów przy ustalaniu prawdy. Osądzający wykorzystują więc mechanizmy moralnego potępienia w celu zadecydowania, po której stronie sporu stanąć.

Świadomość popełnienia czynu nieetycznego skłania do zastosowania technik neutralizujących ewentualne wyrzuty sumienia, poczucie winy i wstydu. Zaangażowanie się w usprawiedliwianie zachowań przestępczych, wynika z chęci zachowania dotychczasowego obrazu samego siebie jako jednostki przestrzegającej zasad moralnych. Normy obowiązujące w społeczeństwie mają charakter warunkowy, co skłania do korzystnego dla siebie ich interpretowania. Członkowie subkultur dewiacyjnych dlatego popełniają przestępstwa, że specyficzne warunki ich egzystencji wyraźnie wskazują na taki sposób postępowania jako najbardziej opłacalny. Dodatkowo nie potrafią powściągać dążeń odwetowych, skłonności do samosądów ani kontrolować impulsów<sup>32</sup>, co świadczy o braku procesów cywilizacyjnych w obrębie tych grup<sup>33</sup>. Wraz z poszerzaniem się obszaru odpowiedzialności państwo uprawiające działalność polegającą na rozstrzyganiu sporów o prawo zaczyna być postrzegane jako instytucja przestępcza. Wrogość wobec prawa przeradza się w poczucie niesprawiedliwości i przymusu, inicjując proces przejścia od pierwotnej do wtórnej dewiacji, zgodnej z rolą narzuconą przez społeczeństwo. Neutralizacja zachowań przestępczych może z czasem przerodzić się w zasady nimi sterujące oraz utrzymywać przestępcze zwyczaje<sup>34</sup>.

Stosowanie technik neutralizacyjnych nie ma kontekstu patologicznego. W pewnym sensie podobne są one do zasad wyznaczających linię obrony w życiu społecznym, zarówno w procesie karnym, jak i polityce, czy stosunkach międzynarodowych<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> P. DeScioli, R. Kurzban, *A solution to the mysteries of morality*, "Psychological Bulletin", 2013, nr 139, s. 477–496.

<sup>32</sup> A. Siemaszko A., *Teoria neutralizacji Sykesa i Matzy*, [w:] A. Siemaszko, *Granice tolerancji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 184–199.

<sup>33</sup> N. Elias, *O procesie cywilizacji: analizy socjo- i psychogenetyczne*, Wydawnictwo W.A.B., Warszawa 2011.

<sup>34</sup> J. M. Paxton, L. Ungar, J. D. Greene, *Reflection and reasoning in moral judgment*, "Cognitive Science" 2012, nr 36 (1), s. 163–177.

<sup>35</sup> A. Siemaszko, *Granice tolerancji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 189.

Badania prowadzone nad naturą ludzką pokazują, że człowiek jest w swej istocie zły, egoistyczny, agresywny i niechętny w dążeniu do adekwatnego poznania samego siebie, aktywnie odczytuje napływające informacje i przekształca je zgodnie z własnym interesem, sprawnie odrzucając te, których nie chce przyjąć. Stosowanie programów resocjalizacyjnych kładących nacisk na wzięcie odpowiedzialności przez skazanego za przestępstwo, które popełnił, staje się więc bezzasadne, ponieważ racjonalizowanie czy neutralizowanie wcześniejszych zachowań nie jest predykatorem kolejnych przestępstw<sup>36</sup>. W tej sytuacji poglądy na temat nieskuteczności oddziaływań resocjalizacyjnych zdają się całkowicie uprawnione.

Jednakże używanie teorii wyjaśniających etiologię zachowań kryminalnych do usprawiedliwiania bezzasadności stosowanych programów pracy z więźniami lub wycofywania się z prowadzenia wobec nich oddziaływań resocjalizacyjnych w imię przekonania o ich udowodnionej empirycznie nieskuteczności, powinno być zastąpione poprawną metodologicznie weryfikacją funkcjonalności projektów realizowanych w więzieniach, opartych na ugruntowanej naukowo teorii i praktyce, dopasowanej do strukturalnej i kulturowej charakterystyki grupy docelowej<sup>37</sup>. Adekwatne planowanie treści, konstrukcji i właściwe implementowanie wykreowanych programów resocjalizacyjnych, uwzględniające identyfikację mechanizmów sterujących zachowaniem człowieka i przewidujące długoterminowość kształtowania się pożądanych efektów, ma duże szanse na uzyskanie zamierzonych rezultatów.

Poza tym w planowaniu pracy resocjalizacyjnej i ocenie jej skuteczności należy uwzględnić właściwe zdefiniowanie pojęcia resocjalizacji. Koncepcje jego rozumienia, przypisują mu niejednolite znaczenia. Jest ona traktowana jako proces oddziaływań podejmowanych wobec osób resocjalizowanych, utożsamia z procesem zmian zachodzących w osobowości jednostek poddanych jej zabiegom lub osiągniętym efektem finalnym, ma złożoną strukturę i przebiega w luźno nakreślonych przedziałach czasowych. Składa się na nią klasyczna triada: opieka, terapia, wychowanie<sup>38</sup>. Opieka obejmuje działania nastawione na zaspokajanie potrzeb, a także pomocowe i doradcze, w wychowaniu resocjalizacyjnym działania preparacyjne i reedukacyjne dominują nad kreacyjnymi, stanowiącymi podstawę tradycyjnego wychowania, natomiast terapia zajmuje się leczeniem dysfunkcji, uzupełnianiem i kompensowaniem stanów chorobowych, nieprawidłowych

<sup>36</sup> S. Maruna, R. E. Mann, *A fundamental attribution error? Rethinking cognitive distortions*, "Legal and Criminological Psychology", 2006, nr 11 (2), s. 155–177.

<sup>37</sup> J. Surzykiewicz, *Profilaktyka agresji i przemocy – wybrane aspekty metodologiczne, empiryczne i metodyczne*, [w:] B. Jezierska [et al.], *Profilaktyka społeczna i resocjalizacja w nurtach inkluzji. Doświadczenia, problemy, perspektywy międzynarodowe*, Wydawnictwo IPSiR UW, Warszawa 2013, s. 209–253.

<sup>38</sup> L. Pytka, *Pedagogika resocjalizacyjna. Wybrane zagadnienia diagnostyczne i metodyczne*, Akademia Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej, Warszawa 2001.

z punktu widzenia zdrowia fizycznego i psychicznego. Proces resocjalizacji może zarówno ograniczać się do jednego z elementów, jak i obejmować wszystkie z nich.

Skuteczność procesu resocjalizacji oceniana jest nie tylko przez pryzmat powrotności do przestępstwa resocjalizowanych jednostek, ale także adekwatności stosowanych wobec nich metod, umiejętności i kompetencji kierujących nim osób, uwarunkowań infrastrukturalnych umożliwiających realizację założonego celu, postaw resocjalizowanych wobec prowadzonych wobec nich zabiegów, jak również stanu polityki kryminalnej państwa, funkcjonalności instytucji ochrony prawnej oraz stosunku społeczeństwa do przestępstwa, sprawców przestępstw i sposobów wymierzania im kary<sup>39</sup>.

Bezkrytyczne przyjmowanie wzorców płynących z krajów o innej tradycji prawnej, odmiennych uwarunkowaniach społecznych, indywidualnie formułujących założenia polityki karnej, wdrażających strategie zapobiegania przestępczości według różnorodnych koncepcji uzasadniających ich stosowanie i aplikowanie ich na doraźny użytek poszczególnych instytucji czy ugrupowań<sup>40</sup> prowadzić może na manowce punitywności populistycznej<sup>41</sup>.

Ograniczanie oceny efektywności resocjalizacji jedynie do stopnia wykonania zadania, z pominięciem istotnych składowych wpływających na możliwość pomyślnego przebiegu samego procesu zmian, generuje przekonanie o bezcelowości wszelkich działań zmierzających do przystosowania osób skazanych na karę pozbawienia wolności do bezkolizyjnego funkcjonowania w warunkach wolnościowych.

## The effectiveness of social reintegration and mechanisms of criminal behavior

**Summary:** Reflections on the effectiveness of rehabilitation of those sentenced to a term of imprisonment conducted in the literature are very controversial. The finding of unreasonableness reclaim interactions on the one hand is objectionable to practitioners, on the other it results in the implementation of a specific type of criminal policy in the country and gives rise to populist voices demanding stricter criminal sanctions. Studies on the mechanisms of human behavior indicate a universal limited human aversion to the actual change if such a change is not subjectively beneficial. However, the frailty of human nature cannot become a reason for withdrawing from the projects aimed at modifying proceedings undesirable from a social point of view. The studies on the formation of the phenomenon of crime should help to improve social reintegration and not negate its validity.

<sup>39</sup> M. Heine, *Efektywność resocjalizacji – kontrowersje wokół znaczenia pojęcia*, [w:] B. Jezierska [et al.], *Profilaktyka społeczna i resocjalizacja w nurtach inkluzji. Doświadczenia, problemy, perspektywy międzynarodowe*, Wydawnictwo IPSiR UW, Warszawa 2013, s. 156–165.

<sup>40</sup> A. Gaberle, *Nierozłączna triada. Przestępstwo, przestępca, społeczeństwo*, „Arche”, Gdańsk 2003, s. 196.

<sup>41</sup> J. Utrat-Milecki, *Punitywność populistyczna a resocjalizacja*, [w:] B. Jezierska [et al.], *Profilaktyka społeczna i resocjalizacja w nurtach inkluzji. Doświadczenia, problemy, perspektywy międzynarodowe*, Wydawnictwo IPSiR UW, Warszawa 2013, s. 126–135.



## System kształcenia o prawach człowieka na poziomie ponadgimnazjalnym jako element budowy społeczeństwa obywatelskiego

*Każdy człowiek ma prawo, by szanowane było jego życie i godność, które stanowią dobra nienaruszalne<sup>2</sup>.*

### Wprowadzenie

Edukacja jest procesem, który powinien wpływać na zmianę świadomości i postaw w zakresie budowania właściwych relacji międzyludzkich. Szkoła jest miejscem szczególnym, spełniającym trzy podstawowe zadania, tj. wychowawcze, opiekuńcze i edukacyjne. Trudno dokonać tu jakiejś hierarchizacji, wszystkie bowiem wymienione zadania są tak samo ważne. W ich obrębie szkoła uczy, a raczej powinna uczyć o prawach, jakie nam przysługują, ale także, a może przede wszystkim, jej zadaniem jest pokazywać, jak w odpowiedzialny sposób korzystać z praw człowieka i praw obywatelskich oraz jak szanować prawa innych, oczekując tego samego dla siebie.

Czym zatem jest edukacja o prawach człowieka? W świetle Karty edukacji obywatelskiej i edukacji o prawach człowieka Rady Europy „edukacja o prawach człowieka oznacza edukację, szkolenia, podnoszenie świadomości, informowanie oraz działania, których celem jest wyposażenie uczących się w wiedzę, umiejętności oraz kształtowanie ich postaw i zachowań służących wzmocnieniu udziału tych osób w działaniach na rzecz budowania i obrony powszechnej kultury praw człowieka w społeczeństwie, mając na uwadze promowanie i ochronę praw człowieka i podstawowych wolności”<sup>3</sup>. Kształcenie w zakresie praw człowieka w szkole odbywa się dwutorowo: podczas lekcji w ramach realizacji programu nauczania oraz poprzez realizację projektów edukacyjnych we współpracy najczęściej z organizacjami pozarządowymi.

---

<sup>1</sup> Politolog, doktor nauk humanistycznych, nauczyciel akademicki i licealny, konsultant do spraw przedmiotów humanistycznych w Powiatowym Ośrodku Doskonalenia Nauczycieli w Oleśnicy.

<sup>2</sup> Jan Paweł II, słowa wypowiedziane 11 września 2002 r. w pierwszą rocznicę ataku terrorystycznego na Stany Zjednoczone w czasie audiencji generalnej w Auli Pawła VI.

<sup>3</sup> Karta Edukacji Obywatelskiej i Edukacji o Prawach Człowieka Rady Europy. Przyjęta w ramach Zalecenia Rec(2010)7 Komitetu Ministrów, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804884ce>.

## Program kształcenia

Analiza programu kształcenia wyraźnie pokazuje, jak niewiele miejsca poświęca się zagadnieniom dotyczącym wprost prawom człowieka w gimnazjum. Najbardziej predestynowanym przedmiotem szkolnym do edukacji o prawach człowieka jest wiedza o społeczeństwie (WOS). Okazuje się jednak, że w programie nauczania WOS w gimnazjum tylko w jednym rozdziale pt. *Problemy współczesnego świata* pojawiają się fragmentaryczne informacje w zakresie poruszanej tematyki. Jest tam mowa m.in. o: sytuacji w państwach globalnego Południa i globalnej Północy; potrzebie pomocy humanitarnej i angażowania się w działania podmiotów (także pozarządowych), które ją prowadzą; globalizacji w sferze kultury, gospodarki i polityki i jej skutkach; zachowaniach, które mogą wpływać na życie innych ludzi na świecie (np. oszczędzanie wody i energii, przemyślane zakupy); sytuacji imigrantów i uchodźców we współczesnym świecie; terroryzmie i sposobach jego zwalczania<sup>4</sup>.

Na poziomie ponadgimnazjalnym w obecnym systemie kształcenia zagadnienia będące przedmiotem rozważań pojawiają się na obu poziomach edukacyjnych, tj. podstawowym i rozszerzonym. Na poziomie podstawowym realizacja przedmiotu WOS trwa tylko jeden rok szkolny i obejmuje 30 godzin dydaktycznych, co daje jedną godzinę w tygodniu. Na realizację praw człowieka przeznaczono siedem godzin. Po ukończeniu klasy pierwszej kończy się praktycznie kontakt ucznia z tą dziedziną wiedzy. Chodzi tu przede wszystkim o uczniów, którzy wybierają inne niż humanistyczne profile kształcenia (bez WOS na poziomie rozszerzonym). Z dużym prawdopodobieństwem ta grupa młodych ludzi w dalszym etapie edukacyjnym nie zetknie się już z zagadnieniami praw człowieka od strony merytorycznej. W praktyce skutkuje to niedojrzałością postaw obywatelskich i niesatysfakcjonującym poziomem świadomości w zakresie swoich praw oraz często odpowiedzialności za innych. Program nauczania na poziomie podstawowym obejmuje takie zagadnienia, jak: historia praw człowieka i ich generacje oraz najważniejsze dokumenty z tym związane; podstawowe prawa i wolności człowieka oraz ich cechy; najważniejsze postanowienia Powszechnej deklaracji praw człowieka, Europejskiej konwencji praw człowieka i Konwencji o prawach dziecka; przyczyny i skutki łamania praw człowieka w Polsce i na świecie; analiza takich podstawowych praw, jak wolność słowa, prawo do prywatności, w tym do ochrony danych osobowych i prawa obywatela w kontaktach z mediami; główne środki ochrony praw i wolności w Polsce; sposób działania Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka; znaczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu; działania podejmowane przez

---

<sup>4</sup> Zob.: E. Dobrzycka, K. Makara, *Wiedza o społeczeństwie. Program nauczania dla gimnazjum*, [http://gimman.pl/files/wymagania/hiswos/wos\\_program\\_gimnazjum.pdf](http://gimman.pl/files/wymagania/hiswos/wos_program_gimnazjum.pdf).

ludzi i organizacje pozarządowe broniące praw człowieka; rozpoznawanie przejawów rasizmu, szowinizmu, antysemityzmu i ksenofobii<sup>5</sup>.

Mimo iż ten zakres tematyczny obejmuje sporo ważnych zagadnień i na pierwszy rzut oka ów zestaw wydaje się ciekawy i rozbudowany, to jednak w praktyce problemem jest zbyt mała liczba godzin lekcyjnych do dyspozycji. Wobec presji realizacji podstawy programowej przy jednoczesnym ograniczonym czasie, nie ma zbyt wielu możliwości na kreację edukacyjną.

Program WOS na poziomie rozszerzonym podejmuje natomiast takie kwestie, jak prawa człowieka w zarysie, ochronę praw człowieka w Polsce oraz światowy i europejski system ochrony praw człowieka. Szczegółowo zawartość merytoryczna w zakresie praw człowieka w ujęciu ogólnym obejmuje: ideę oraz historyczny rodowód praw człowieka; uniwersalność praw człowieka; prawa i wolności osobiste, polityczne oraz ekonomiczne, społeczne i kulturalne, generacje; powody łamania praw człowieka na wielką skalę przez reżimy autorytarne.

W obrębie ochrony praw człowieka w Polsce jest mowa o: prawach i wolnościach zagwarantowanych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz środkach i mechanizmach tej ochrony; prawach socjalnych i sposobach ich realizacji przez państwo; przedstawianych w mediach przypadkach naruszania praw lub wolności w Polsce; poziomie przestrzegania praw mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych.

Światowy i europejski system ochrony praw człowieka podejmuje takie problemy, jak: system ochrony praw człowieka funkcjonujący na mocy Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych; znaczenie Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze dla systemu ochrony praw człowieka na świecie; systemy ochrony praw człowieka w ramach Rady Europy oraz Unii Europejskiej; funkcjonowanie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu; naruszanie praw i wolności w różnych państwach; skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu lub Komitetu Praw Człowieka w Genewie; działania wybranych organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną praw człowieka<sup>6</sup>.

Realizacja podstawy programowej na poziomie rozszerzonym daje znacznie większą możliwość kreacyjną, ponieważ nauczyciel ma do dyspozycji szerszy wymiar godzinowy. Autorka niniejszego artykułu w ramach konstrukcji planu pracy przeznaczyła na

---

<sup>5</sup> M. Menz, Program nauczania przedmiotu Wiedza o Społeczeństwie w szkole ponadgimnazjalnej. Zakres podstawowy (zgodny z nową podstawą programową i obowiązujący od roku szkolnego 2012/13). „*W centrum uwagi*”, <http://www.nowaera.pl/nowe-serie/w-centrum-uwagi-zakres-podstawowy.html>.

<sup>6</sup> M. Menz, *W centrum uwagi*. Zakres rozszerzony. Program nauczania wiedzy o społeczeństwie. Dla liceum ogólnokształcącego i technikum, <http://www.nowaera.pl/nowe-serie/w-centrum-uwagi-zakres-rozszerzony.html> [data dostępu 17.07.2016].

część edukacyjną związaną z prawami człowieka 16 godzin dydaktycznych. Uczniowie wybierający WOS na poziomie rozszerzonym w większości wybierają społeczno-humanistyczne kierunki studiów, na których mają szansę kontynuowania edukacji w tym zakresie (np. na kierunku politologii, europeistyki, stosunków międzynarodowych, prawnie). Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że jest to wąska grupa młodych ludzi, a przecież wszyscy jesteśmy podmiotami praw człowieka.

## Wyniki badań – próbka

W jednej ze szkół ponadgimnazjalnych (liceum) przeprowadzono badania na próbie 111 uczniów, podejmujące próbę zdiagnozowania stanu wiedzy na temat praw człowieka oraz ocenę poziomu przestrzegania bądź łamania tych praw.

Pytania diagnozujące wiedzę:

1. Kto stoi na straży przestrzegania praw człowieka w Polsce? Podaj imię i nazwisko osoby oraz pełniony urząd:

Wskazania: Prezydent B. Komorowski, Komisarz Praw Człowieka, Rzecznik Praw Człowieka, Rzecznik Praw Obywatelskich, Irena Lipowicz, Rzecznik Praw Konsumenta; 73% nie udzieliło żadnej odpowiedzi.

2. Wymień dwie organizacje pozarządowe zajmujące się w Polsce ochroną praw człowieka:

Wskazania: ZHP, Amnesty International, ONZ, WHO, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Czerwony Krzyż, Caritas, UNICEF, Lekarze bez Granic, MOPS; 71% nie udzieliło żadnej odpowiedzi.

3. Ile jest generacji praw człowieka? Podaj ich nazwy:

Wskazania: 3 generacje, 4 generacje; nazwy: osobiste, polityczne, kulturowe, solidarnościowe, socjalne; 83% nie odpowiedziało na postawione pytanie.

4. Kogo dotyczy Powszechna Deklaracja Praw Człowieka?

Wskazania: każdego człowieka, obywateli mieszkających na terenie RP, wszystkich obywateli danego państwa, ludzi, którzy ukończyli 18 lat; 80% nie odpowiedziało na to pytanie.

### Ankieta badająca poziom przestrzegania praw człowieka:

1. Czy Twoim zdaniem w Polsce prawa człowieka są przestrzegane?

Tak: 89% Nie: 3% Nie mam zdania: 8%

2. Czy Konstytucja RP z 1997 roku w sposób dostateczny gwarantuje prawa człowieka?

Tak, zapewnia poszanowanie praw i wolności obywatelskich: 92%

Nie, prawa w niej zapisane to jedynie deklaracja: 6%

Nie mam zdania: 2%

3. Które prawa i wolności obywatelskie są dla Ciebie najważniejsze? Najczęściej badani wskazywali:  
a. wolność osobistą; b. własność; c. wolność sumienia i wyznania; d. swobodę przemieszczania się.
4. Czy kiedykolwiek któreś z Twoich praw zostało naruszone? Najczęściej badani wskazywali:  
a – prawo do wyrażania własnych poglądów; b – tajemnica korespondencji; c – własność; d – wolność sumienia i wyznania.
5. Dla jakich wartości i celów jesteś skłonny zrezygnować ze swoich praw?  
a – nie zrezygnuję ze swoich praw w żadnej sytuacji; b – życie i zdrowie rodziny; c – ochrona niepodległości państwa.
6. Czy o prawach człowieka dowiedziałeś/łaś się:  
a – tylko w szkole: 54%; b – w szkole i poza nią: 43%; c – poza szkołą: 3%.
7. Czy twoje prawa były kiedykolwiek łamane?  
Tak: 22%; Nie: 78%.
8. Czy byłeś/byłaś dyskryminowany/a?  
Tak: 31%; Nie: 69%.
9. Opisz przypadek lub przypadki łamania praw człowieka, które widziałeś/łaś lub doświadczyłeś/łaś.

Poniżej opisywane przez badanych przypadki:

„z powodu innego wyznania byłam skrzyczana i słyszałam pod swoim adresem bluźnierstwa”; bicie innych; wyzywanie; wyśmiewanie; brak zrozumienia i akceptacji własnych poglądów (narzucanie norm); brak tolerancji religijnej i poglądów; kradzież; naruszanie własności; wyśmiewanie się z osoby chorej; naruszenie tajemnicy korespondencji; pobicie; naśmiewanie się z ludzi ciemnoskórych; pogwałcenie prawa do życia wyznawców islamu z powodu wyznawania innej religii; gwałt; „doświadczyłam znęcania się przez mój wygląd”; podsłuchy podczas rozmowy telefonicznej; wyzywanie i poniżanie osób biednych i bezdomnych; przywłaszczenie cudzej własności; naśmiewanie się z ułomności; wyzysk pracowników; niehumanitarne warunki pracy; w Internecie na portalach właściciele nie udostępniają regulaminu; „znęcanie się nade mną przez rówieśników”; naśmiewanie się ze względu na poglądy i wyznanie; łamanie prawa do informacji; naruszenie prawa do własnej opinii; brak poszanowania i wysłuchania zdania ucznia na terenie szkoły; wykorzystywanie możliwości władczych przez nauczycieli; łamanie prawa

wolności sumienia; włamanie do domu; naruszenia prywatności; wyrzucenie syna z domu przez ojca z powodu odmiennej opcji seksualnej.

10. Podaj przykład kraju (krajów), w którym według twojej wiedzy prawa człowieka są łamane.

Wskazane zostały: Korea Płn., Chiny, Rosja, Ukraina, Białoruś, kraje Afryki, kraje islamskie.

11. Czy uważasz, że kara śmierci powinna być dozwolona?

a – tak: 10%; b – tylko w przypadku najbardziej okrutnych przestępstw, np. gwałt, morderstwo: 32%; c – tylko w przypadku najokrutniejszych przestępstw popełnionych masowo: 23%; d – absolutnie nie: 35%.

Komentarz do pytania 11: powinno się przywrócić przymusowe prace społeczne wykonywane przez więźniów, a ograniczyć udogodnienia w celach; społeczeństwo powinno o tym zdecydować.

## **Wnioski**

1. Uczniowie nie posiadają ugruntowanej teoretycznej wiedzy na temat mechanizmów związanych z prawami człowieka.
2. Uczniowie potrafią jednak prawidłowo nazwać swoje prawa człowieka, gdy należało odpowiedzieć, które z nich są naruszane.

## **Podmioty wspierające proces kształcenia**

Jak już podkreślone wcześniej, najbardziej predestynowanym przedmiotem do nauczania o prawach człowieka wydaje się WOS. Nie oznacza to, że nauczyciele – wychowawcy są zwolnieni z propagowania tego rodzaju wiedzy, np. na godzinach wychowawczych, co z bardzo różnym efektem jest realizowane. Podmiotami niewątpliwie wspierającymi proces edukacji w zakresie praw człowieka są organizacje pozarządowe oraz ośrodki doskonalenia nauczycieli, realizujące różnorodne projekty edukacyjne.

Jednym z takich ośrodków jest Ośrodek Rozwoju Edukacji (ORE) prowadzony przez Ministra Edukacji Narodowej z siedzibą w Warszawie, który podejmuje i realizuje działania na rzecz podnoszenia jakości edukacji zgodnie z polityką oświatową państwa w obszarze kształcenia ogólnego i wychowania oraz zgodnie z wprowadzanymi zmianami w systemie oświaty. Warto przypomnieć w tym miejscu dwa przedsięwzięcia ORE,

tj. projekt *Edukacja wobec wyzwań migracyjnych*<sup>7</sup>, którego zadaniem było przygotowanie placówek oświatowych do pracy z uczniami cudzoziemskimi, pochodzącymi z innych krajów i kręgów kulturowych, mówiącymi innymi językami i przybywających do Polski z bardzo zróżnicowanym doświadczeniem edukacyjnym i migracyjnym. Uprzywilejowanie tej problematyki wynika z następujących przesłanek: z moralnej odpowiedzialności ludzi dorosłych za dobro dzieci, z krajowych i ponadnarodowych uregulowań sytuacji dzieci cudzoziemskich i ze specyficznej roli systemów oświatowych w procesach zwalczania wykluczenia oraz społecznej integracji migrantów. Ważne są także zmiany w polityce społecznej prowadzonej wobec osób odmiennych kulturowo, wyrażające się odejściem od strategii dominacji kulturowej, asymilacji i marginalizacji na rzecz pluralizmu kulturowego, emancypacji i równoprawności. Innym wartym zauważenia jest projekt *Odkrywamy Prawo Humanitarne*<sup>8</sup>. Celem projektu jest przede wszystkim wpływ na kształtowanie ważnych umiejętności: rozumienia godności ludzkiej i działalności humanitarnej; rozpoznawania działalności humanitarnej w życiu codziennym; uświadomienia złożoności bytów, jakie mogą stać przed obserwatorem, gdy jest on świadkiem zagrożenia godności lub życia człowieka; wskazywanie na dylematy i ich skutki w sytuacjach walki. Nie mniej istotnym celem projektu jest przygotowanie doradców metodycznych, konsultantów, nauczycieli do wdrażania jego założeń w polskim środowisku oświatowym (na poziomie szkolnictwa ponadgimnazjalnego); wyposażenie w wiedzę na temat zasad i przepisów międzynarodowego prawa humanitarnego; wyposażenie w wiedzę i umiejętności niezbędne do rozpoznawania okoliczności łamania prawa oraz podejmowania racjonalnych i skutecznych działań w przypadku wystąpienia zagrożeń indywidualnych i zbiorowych. Efektem projektu jest wydanie publikacji: *Odkrywamy Prawo Humanitarne – nowy podręcznik, nowe wyzwania*.

Liczne projekty edukacyjne prowadzi także Amnesty International (AI). Ich celem jest nie tylko edukowanie o prawach człowieka, ale także zachęcanie do działalności w ich obronie. Warto wskazać kilka przykładów: *Edukacja dla Godności* (Education for Human Dignity) to trzyletni projekt, który pokazuje, że ubóstwo to nie tylko brak dochodu, ale przede wszystkim brak podstawowych praw człowieka, brak bezpieczeństwa, dyskryminacja i brak możliwości decydowania o swoim losie. Respektowanie praw człowieka wymaga ich włączenia, zapewnienia ludziom prawa głosu, a także tego, aby władza zapewniła, że ludzie mogą prowadzić życie wolne od strachu i niedostatku. Nieposzanowanie praw człowieka skutkuje ubóstwem i je podtrzymuje. Ubóstwo z kolei prowadzi prosto do takich naruszeń. Z doświadczenia Amnesty International wynika, że

<sup>7</sup> Zob.: *Edukacja wobec wyzwań migracyjnych*, <https://www.ore.edu.pl/materiay-do-pobrania-55886/category/98-materiay-dot-edukacji-wobec-wyzwa-migracyjnych> [data dostępu 17.07.2016].

<sup>8</sup> *Odkrywamy Prawo Humanitarne*, <https://www.ore.edu.pl/programy-i-projekty-77777/odkrywamy-prawo-humanitarne> [data dostępu 17.07.2016].

prawa człowieka są niepodzielne i tylko całkowite przestrzeganie praw człowieka może zapewnić wychodzenie z ubóstwa i zapobieganie skutkom życia w ubóstwie. Tematami projektu są prawo do życia w godności, do zdrowia, edukacji, mieszkania czy decydowania o swoim losie, jako przykłady podstawowych praw człowieka. Projekt porusza również inne aspekty praw człowieka, promuje równość, partycypację społeczną oraz wartość godnego życia. Główne działania projektu to tworzenie materiałów edukacyjnych z udziałem przedstawicieli krajów globalnego Południa, szkolenia dla trenerów/trenerek, nauczycieli/nauczycielek, przedstawicieli/przedstawicielek organizacji, którzy zajmują się edukacją rozwojową, oraz warsztatów dla uczniów/uczennic. Zasięg projektu objął trzy kraje europejskie – Polskę, Włochy i Słowenię. W latach 2010–2013 dotarł do ponad 3 tysięcy trenerów/trenerek, nauczycieli/nauczycielek i objął swoimi działaniami ponad 47 tysięcy młodych ludzi w Europie<sup>9</sup>. Głównym celem innego projektu *Szkola Przyjazna Prawom Człowieka* jest promowanie wszystkich aspektów praw człowieka jako integralnej części życia szkoły<sup>10</sup>. Należą do nich przede wszystkim wartości takie jak równość, godność, szacunek i brak dyskryminacji. Przez okres jednego roku we współpracy z polską sekcją Amnesty International i głównym biurem Amnesty International w Londynie prawa człowieka będą włączane w życie szkoły w czterech obszarach: samorządność szkolna, relacje między uczniami, uczniami a nauczycielami, szkołą a rodzicami, program nauczania, pozalekcyjna działalność szkoły.

Amnesty International od wielu lat realizuje projekty edukacyjne o prawach człowieka skierowane zarówno do młodzieży, jak i dorosłych. Dzięki swojemu doświadczeniu i globalnemu zakresowi działalności AI odgrywa znaczącą rolę w zakresie integracji projektów edukacyjnych o prawach człowieka do szkolnych programów nauczania. Swoją wiedzą i doświadczeniem wspiera Biuro Narodów Zjednoczonych oraz Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka w przygotowaniu i wdrożeniu Światowego Programu na rzecz Edukacji Praw Człowieka.

## Koalicja na Rzecz Edukacji Antydyskryminacyjnej

W Polsce o prawa człowieka i ich przestrzeganie troszczy się Koalicja na Rzecz Edukacji Antydyskryminacyjnej, która stanowi porozumienie 32 organizacji pozarządowych, partnerów społecznych i grup nieformalnych. Celem koalicji jest wprowadzenie rzetelnej edukacji na rzecz praw człowieka i równości do polskich szkół. Najpilniejsze

<sup>9</sup> *Edukacja dla Godności*, <https://amnesty.org.pl/edukacja/nasze-projekty/edukacja-dla-godnosci.html> [data dostępu 17.07.2016].

<sup>10</sup> *Szkola Przyjazna Prawom Człowieka*, <https://amnesty.org.pl/edukacja/nasze-projekty/szkola-przyjazna-prawom-czlowieka.html> [data dostępu 17.07.2016].

postulaty według koalicji to oficjalne stanowisko podkreślające wagę praw człowieka w edukacji, powołanie międzyresortowej rady ds. przeciwdziałania dyskryminacji w szkołach, uruchomienie regularnej oferty doskonalenia nauczycieli na temat praw człowieka, wyeliminowanie treści dyskryminacyjnych z podręczników szkolnych oraz zapewnienie finansowania dla równościowej edukacji ze środków europejskich.

Prawa człowieka to podstawowe prawa przysługujące każdemu bez względu na indywidualne cechy czy konkretną sytuację. Wynikają z samego faktu urodzenia. Takim prawem jest np. prawo do równego traktowania, prawo do bezpieczeństwa i ochrony przed poniżającym traktowaniem. Szkoła, która powinna być głównym źródłem wiedzy na ich temat, staje się często miejscem ich rażącego łamania. Organizacje pozarządowe specjalizujące się w promowaniu praw człowieka, obecnie występujące pod szyldem Koalicji na rzecz Edukacji Antydyskryminacyjnej, od lat dokumentują zaniedbania w polskiej polityce oświatowej.

Jedną z organizacji Koalicji jest Związek Nauczycielstwa Polskiego. W świetle badań tej koalicji problem istnieje też na poziomie kształcenia nauczycieli. W Polsce nie ma spójnej i kompleksowej oferty szkoleniowej dla szkół zainteresowanych edukacją o prawach człowieka. Zdaniem Marty Rawłuszko, prezesa Towarzystwa Edukacji Antydyskryminacyjnej (TEA), nikt nie mówi, że to jest ważny element edukacji, nikt nie uczy nauczycieli, jak rozpoznawać dyskryminację w klasie, oni sami rzadko wiedzą, jak sobie z nią radzić. Koalicja na rzecz Edukacji Antydyskryminacyjnej stoi na stanowisku, że łamanie praw człowieka, w tym dyskryminacja i przemoc, mają swój początek w stereotypach oraz przyzwoleniu na nierówne traktowanie w szkołach. Bez stworzenia trwałych podstaw w edukacji rozwiązanie problemów z ochroną praw w innych obszarach życia społecznego jest niemożliwe.

## **Zakończenie**

Edukacja w dłuższej perspektywie zmienia postawy i zachowania, przyczyniając się do powszechnego poszanowania praw i równości. Wzmacnia wiedzę, uczy umiejętności stawiania w obronie praw swoich i innych ludzi. Rozwijanie świadomości praw człowieka może być pierwszym krokiem w realizacji działań edukacyjnych w szkole czy w społeczności lokalnej.

Metody pracy wykorzystywane w edukacji o prawach człowieka pozwalają na włączenie uczniów w proces poznawania i odkrywania. Dzięki aktywizującym metodom uczniowie stają się aktywnymi uczestnikami zajęć, a nie tylko biernymi odbiorcami słów nauczycieli czy trenerów. Ten sposób nauczania jest najwłaściwszy, gdy mówimy o prawach człowieka, ponieważ nie daje jednej „właściwej” i „słusznej” odpowiedzi, ale

motywuje do pracy i refleksji. O prawach człowieka w kontekście szkoły można uczyć jedynie, gdy samemu szanuje się i przestrzega prawa człowieka w środowisku szkolnym. Najważniejszy jest szacunek i zaufanie do uczniów, a dzięki korzystaniu z metod aktywnych uczniowie mogą czuć się swobodniej i zwiększać swój udział w zajęciach.

Edukacja praw człowieka jest ważnym elementem edukacji globalnej, która stawia sobie za cel kształtowanie świata bardziej sprawiedliwego dla wszystkich jego mieszkańców. U podstaw edukacji globalnej oraz praw człowieka leżą takie wartości, jak: godność, sprawiedliwość, solidarność, równość, pokój, wolność. Kształtuje ona postawy odpowiedzialności, szacunku, uczciwości, otwartości, odpowiedzialności, osobistego zaangażowania i gotowości do uczenia się oraz rozwija umiejętności dostrzegania i rozumienia współzależności, krytycznego myślenia, praktycznego wykorzystywania wiedzy, podejmowania świadomych decyzji, współpracy i empatii.

Mimo iż ostatnie lata przyniosły polskiej szkole wiele pozytywnych zmian w kontekście upowszechniania wiedzy o prawach człowieka, wzrosła świadomość podmiotowości młodych ludzi, to jednak niezwykle szybko i intensywnie zmieniające się otoczenie zewnętrzne stawia wciąż nowe wyzwania przed polską szkołą. Wydaje się zatem, że edukacja o prawach człowieka nie jest procesem ostatecznie ukształtowanym i zakończonym, musi bowiem nieustannie reagować i odpowiadać na zmiany zachodzące w bliższej i dalszej perspektywie. Nie trzeba także przekonywać o tym, że świadoma swojej podmiotowości i praw jednostka, która potrafi z przysługujących jej praw korzystać i ich bronić, to najlepszy fundament do budowy społeczeństwa obywatelskiego.

## **Human rights education at high school as an element in the development of civil society**

**Summary:** The paper draws attention to the challenges in the field of human rights education in the modern school system. The author presents the analysis of educational programs and compares its results with those of the studies that reveal the level of students' knowledge in the field of human rights. The empirical study has been carried out on a selected group of high school students. The author emphasizes that education in human rights is an active process, which should take into account the available relevant information and respond quickly to the ongoing changes in the modern world.

## Przestrzeganie praw nieletnich na terenie młodzieżowych ośrodków wychowawczych<sup>2</sup>

Reformy społeczno-ekonomiczne prowadzone w Polsce od 1989 r. miały doprowadzić do istotnych, wielopłaszczyznowych zmian w funkcjonowaniu społeczeństwa. Po transformacji ustrojowej nasz kraj doświadczył zmian politycznych, gospodarczych i społecznych. Należy jednak postawić kluczowe pytanie: czy dokonały się fundamentalne zmiany w każdej z dziedzin naszego codziennego funkcjonowania?

Jedną z bardziej zasadniczych płaszczyzn społecznej działalności wydaje się zjawisko niedostosowania społecznego młodzieży, które szczególnie w czasie przeobrażeń społeczno-ekonomicznych zmienia swój charakter oraz strukturę. Młodzi ludzie są bardziej otwarci, dynamiczni, szukający swojego miejsca w zmieniającej się rzeczywistości. Niestety, zachowania takie w wielu wypadkach mogą prowadzić do obrania niewłaściwej, niezgodnej z normami prawnymi, drogi życiowej. Nieodczynnym w takich wypadkach jest podjęcie szybkich i dynamicznych działań wobec nieletnich podlegających procesowi demoralizacji.

Polska resocjalizacja zmieniała się i kształtowała w dużej mierze w wyniku dominujących nurtów politycznych i społecznych. W przypadku naszego kraju uwarunkowania polityczne i społeczne wywarły niebagatelne piętno na myśleniu wychowawczym i resocjalizacyjnym. Oczywiście dokonywano prób osadzenia metodyki oddziaływań resocjalizacyjnych w kontekstach teoretycznych, ale należy pamiętać, iż teoretyczne podwaliny myśli resocjalizacyjnej rzadko wyprzedzają rzeczywistość. Dominowała więc bezwzględna izolacja i surowe karanie przestępców nawet za drobne przewinienia. Jednakże osnową praktycznych rozwiązań resocjalizacyjnych była idea odzyskiwania pełnej niepodległości, a następnie jej utrwalania bez względu na konsekwencje indywidualne i zbiorowe<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk Historycznych i Pedagogicznych, Instytut Pedagogiki.

<sup>2</sup> Publikacja za zgodą Autora, pierwotna wersja artykułu: A. Kamiński, *Przestrzeganie praw nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych*, [w:] D. Kowalczyk, A. Szczówka, P. Kwiatkowski (red.), *Tradycje i perspektywy optymalizowania profilaktyki społecznej i resocjalizacji*, Oficyna Wydawnicza Atut – Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, Wrocław 2015, s. 191–204.

<sup>3</sup> M. Konopczyński, *Kierunki zmian teorii i metodyki oddziaływań resocjalizacyjnych w Polsce*, [w:] M. Konopczyński, W. Ambrozik (red.), *Współczesne kierunki zmian w teorii i praktyce resocjalizacyjnej*, Warszawa 2009, s. 5.

Zatem polskie wyzwania społeczne z 1989 r. wymagały zasadniczej zmiany w podejściu do resocjalizacji, a w szczególności do oddziaływań stosowanych wobec osób nieletnich, które powinny zapewnić jak najbardziej wszechstronny rozwój osobowości młodego obywatela.

Na system resocjalizacji nieletnich funkcjonujący w Polsce składają się oddziaływania prowadzone w środowisku naturalnym oraz oddziaływania w formach instytucjonalnych. Należą do nich placówki interwencyjne, czyli policyjne izby dziecka, schroniska dla nieletnich oraz instytucje o charakterze typowo resocjalizacyjnym – młodzieżowe ośrodki socjoterapii, młodzieżowe ośrodki wychowawcze i zakłady poprawcze.

## **Uregulowania prawne z zakresu funkcjonowania placówek resocjalizacyjnych**

Z uwagi na liczbę kierowanych wychowanków dominującą rolę odgrywają obecnie młodzieżowe ośrodki wychowawcze, w których umieszczani są podopieczni na podstawie postanowień sądowych. Regulacje prawne dotyczące funkcjonowania nieletnich w ośrodkach wychowawczych wynikają przede wszystkim z ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich z dnia 26 października 1982 r., która określa, iż należy dążyć do przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich i stwarzania warunków do normalnego życia nieletnim, którzy popadli w konflikt z prawem bądź z zasadami współżycia społecznego, oraz pomagać w dążeniu do umacniania funkcji opiekuńczo-wychowawczej i poczucia odpowiedzialności rodzin za wychowanie nieletnich na świadomych swych obowiązków członków społeczeństwa<sup>4</sup>. Określa ona m.in.: środki zapobiegania i zwalczania demoralizacji i przestępczości nieletnich, tryb postępowania przed sądem oraz rodzaje środków wychowawczych, leczniczych i poprawczych, które można zastosować w przypadku nieletnich podlegających procesowi demoralizacji. W rozdziale czwartym natomiast ustawa dopuszcza użycie w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich i w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych środków przymusu bezpośredniego, co w wyjątkowych okolicznościach ogranicza pewne prawa osób umieszczonych w tychże instytucjach<sup>5</sup>.

Należy jednak pamiętać, iż młodzieżowe ośrodki wychowawcze, w przeciwieństwie do zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (te bowiem podlegają Ministerstwu Sprawiedliwości), znajdują się w Ministerstwie Edukacji Narodowej. W związku z tym obejmuje je czołowy dokument konstytuujący funkcjonowanie oświaty, czyli

<sup>4</sup> Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich z dnia 26 października 1982 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109 z późn. zm.).

<sup>5</sup> *Ibidem*.

ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, która w art. 1 mówi o utrzymywaniu bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach, placówkach<sup>6</sup>. W tym samym punkcie jest mowa, że system oświaty zapewnia opiekę dzieciom i młodzieży osieroconym, pozbawionym całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej, a także uczniom pozostającym w trudnej sytuacji materialnej i życiowej.

Szczegółowe zapisy dotyczące ochrony dzieci i młodzieży przed wszelkiego rodzaju zagrożeniami wynikającymi z uzależnień, w tym dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych, znajdują się w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dn. 31 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowych form działalności wychowawczej i zapobiegawczej wśród dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem, które w szczególności określa, w jaki sposób należy objąć pomocą młodzież, która wymaga specjalistycznej opieki, wychowania i terapii, z uwagi na pojawiające się problemy z uzależnieniem od alkoholu oraz środków psychoaktywnych<sup>7</sup>. Stwarza więc młodzieży niedostosowanej społecznie specjalne warunki do nauki oraz pomocy terapeutycznej, w powołanych do tego typu działalności instytucjach oraz przez przygotowane merytorycznie osoby.

Natomiast w myśl funkcjonującego od 2013 r. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach, praca z osobami umieszczonymi w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych opiera się na skonstruowanym przez zespół specjalistów pracujących w placówce (wychowawca prowadzący, nauczyciel–wychowawca klasy, pedagog, psycholog i inni specjaliści według potrzeb) wraz z rodzicami oraz samym podopiecznym Indywidualnym Programie Edukacyjno-Terapeutycznym<sup>8</sup>. Powinien on zawierać, oczywiście oprócz danych podstawowych, charakterystykę nieletniego (bilans jego zasobów), diagnozę wstępną podopiecznego wraz z danymi dotyczącymi dotychczasowej pracy z nim. Stanowi to podstawę do określenia przez wspomniany zespół wytycznych do pracy w obszarze edukacyjnym oraz wychowawczo-terapeutycznym wraz z jego cykliczną ewaluacją. Program jest podstawowym dokumentem w każdym ośrodku wychowawczym służącym zaplanowaniu i realizacji pracy z nieletnim. Stanowi on potwierdzenie podmiotowego traktowania podopiecznych ośrodków oraz ich rodziców, którzy mogą w aktywny sposób uczestniczyć

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 z późn. zm.).

<sup>7</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowych form działalności wychowawczej i zapobiegawczej wśród dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem (Dz. U. z 2003 r. Nr 26, poz. 226).

<sup>8</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach (Dz. U. z 2013 r., poz. 532).

w tworzeniu oraz realizowaniu programu. Powinien równocześnie obligować pracowników placówek do profesjonalnego podejścia do prowadzonego procesu edukacyjno-terapeutycznego. Jedynie wspólne, dobrze zorganizowane i merytorycznie przygotowane postępowanie wobec nieletnich kierowanych do młodzieżowych ośrodków wychowawczych może przynieść spodziewane rezultaty w postaci prawidłowego funkcjonowania w życiu społecznym po opuszczeniu placówki.

Podstawowym dokumentem regulującym codzienne funkcjonowanie młodzieżowych ośrodków wychowawczych jest jednak rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym, które bezpośrednio odnosi się do zasadniczych kwestii dotyczących funkcjonowania placówek oraz skomplikowanej procedury kierowania i umieszczania nieletnich w placówce. Równie istotnymi informacjami w rozporządzeniu jest kwestia pobytu lub przeniesienia nieletniego do innego ośrodka, które może nastąpić w szczególnie uzasadnionych przypadkach, mających znaczenie dla skuteczności procesu resocjalizacyjnego lub terapeutycznego. Rzeczoną skuteczność określa się na podstawie oceny zasadności dalszego pobytu nieletniego w ośrodku dokonywanej przez zespół, którego zadaniem jest planowanie i koordynowanie udzielania w ośrodku pomocy psychologiczno-pedagogicznej<sup>9</sup>. Rozporządzenie w jasny i dobitny sposób daje wytyczne do podmiotowego traktowania podopiecznych już od momentu przyjęcia. Bezpośrednio po przybyciu nieletniego do ośrodka dyrektor placówki w obecności wychowawcy lub innego pracownika ośrodka przeprowadza z nieletnim rozmowę, podczas której zapoznaje go z jego prawami, obowiązkami i zasadami pobytu w ośrodku, co nieletni potwierdza własnoręcznym podpisem. W czasie pobytu w placówce wychowawca ma obowiązek informowania nieletniego o przebiegu procesu resocjalizacyjnego lub terapeutycznego i możliwości wpływania na jego przebieg. Nieletniemu umieszczonemu w ośrodku zapewnia się warunki niezbędne do nauki, wychowania, resocjalizacji i terapii, w tym warunki bezpiecznego pobytu. Oczywiście rodzice lub opiekunowie prawni muszą na każdym etapie być informowani przez pracowników ośrodka o wszelkiego rodzaju oddziaływaniach, którym poddawany jest nieletni. Mogą oni również odwiedzać dziecko oraz kierować w każdej chwili wniośki do właściwego sądu rodzinnego o urlopowanie lub o zmianę zastosowanego wobec nieletniego środka wychowawczego.

Uregulowania prawne z zakresu funkcjonowania placówek resocjalizacyjnych oraz określające prawa podopiecznych tych instytucji w Polsce wynikają z zasad Powszechnej

---

<sup>9</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym (Dz. U. z 2011 r. Nr 296, Poz. 1755).

Deklaracji Praw Człowieka ONZ oraz Konwencji Praw Dziecka ONZ. Zostały one przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r. i są uznawane za pierwszoplanowe w kwestii zapewnienia dziecku pełni praw, dbając o jego prawidłowy rozwój fizyczny i psychiczny.

W celu przestrzegania podstawowych praw osób umieszczonych w ośrodkach wychowawczych podopieczni mają możliwość składania skarg i wniosków oraz różnego rodzaju zażaleń do wielu osób lub instytucji. W razie wystąpienia jakichkolwiek uchyleń w tym zakresie nieletni bezpośrednio może zwrócić się do dyrektora placówki, w której przebywa. Równocześnie w placówkach muszą znajdować się w widocznym miejscu numery telefonu do Kuratorium Oświaty, któremu podlega dany ośrodek, do Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka. Pragmatyka dnia codziennego wskazuje, iż obowiązkowe numery są do informacji wychowanków udostępniane najczęściej w gablotach, na gazetkach ściennych lub w innych widocznych miejscach na korytarzach lub na terenie pomieszczeń dostępnych dla wychowanków. Jednocześnie rodzice nieletnich lub ich opiekunowie prawni mogą zwracać się ze skargami i wnioskami również do sądów rejonowych, których postanowienie sądowe stało się podstawą umieszczenia nieletnich w placówkach. Natomiast same placówki muszą być w stałym kontakcie z rodzinami lub opiekunami swoich podopiecznych w celu prowadzenia skutecznych i dostosowanych do ich potrzeb oddziaływań opiekuńczo-wychowawczych i terapeutycznych<sup>10</sup>.

W celu przeciwdziałania wszelkim patologiom i nieprawidłowościom w przestrzeganiu praw osób przebywających m.in. w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych występuje możliwość ich wizytowania przez Krajowy Mechanizm Prewencji. Jest to niezależny krajowy organ wizytujący ustanowiony na podstawie Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (OPCAT). W dniu 18 stycznia 2008 r. zadania powierzono Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Prowadzone wizytacje mają charakter prewencyjny, są niezapowiedziane, a podczas ich trwania dokonuje się m.in. oglądu pomieszczeń wchodzących w skład placówek. Prowadzone są bezpośrednie rozmowy z wychowankami oraz dokonuje się analizy dokumentacji prowadzonej w wizytowanym miejscu. Zwieńczenie każdej wizytacji stanowi raport zawierający rekomendacje dla władz jednostki, którego wyciąg dostępny jest na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz. U. z 2009 r. Nr 168, poz. 1324).

<sup>11</sup> *Ibidem*.

## Bezpieczeństwo młodzieży w placówce resocjalizacyjnej

Naczelnym zadaniem placówek dla nieletnich jest zatem prowadzenie skutecznego procesu resocjalizacyjnego z poszanowaniem praw i potrzeb jednostek tam przebywających. Najważniejszą, podstawową potrzebą każdego człowieka, warunkującą jego zdrowie, uczenie się, rozwój, dobre funkcjonowanie i osiąganie sukcesów w życiu, jest potrzeba bezpieczeństwa. Również dla młodych ludzi przebywających w ośrodkach wychowawczych ważne jest, aby miejsce, w którym się znaleźli, dawało im to poczucie bezpieczeństwa. Może ono być zagwarantowane dzięki różnym czynnikom, m.in. dzięki jakości i ciągłości procesu resocjalizacyjnego, który powinien być zespołem intensywnych, specjalistycznych oddziaływań umożliwiających wychowankom powrót do środowiska w jak najkrótszym czasie. Działania te powinny dotyczyć również wspomagania procesu nabywania samodzielności i samoorganizacji w przygotowaniu do dorosłego i samodzielnego życia<sup>12</sup>.

Bardzo ważna w pracy resocjalizacyjnej i zagwarantowaniu podopiecznemu poczucia bezpieczeństwa jest więź łącząca nieletniego z wychowawcą. U nieletnich niedostosowanych społecznie zazwyczaj więź z osobami znaczącymi jest niewykształcona lub została nagle zerwana. Osoba nieletnia straciła zaufanie do ludzi, a odbudowanie go zdaje się znacznie utrudnione<sup>13</sup>. Zadaniem wychowawcy jest pomoc podopiecznemu w rozwinięciu zdolności budowania więzi i nawiązania dialogu z drugim człowiekiem. Relacja powstała między wychowawcą a nieletnim ma istotny wpływ na przebieg procesu resocjalizacji. Prawidłowa relacja wychowawcza pozwala na przeprowadzenie pełnej, rzetelnej diagnozy i dostosowanie odpowiednich oddziaływań resocjalizacyjnych do potrzeb nieletniego. Jakość relacji ma istotne znaczenie na zdolność podopiecznego do analizowania swojego wewnętrznego świata i dzielenia się tymi przemyśleniami z wychowawcą.

Aby wychowawca nawiązał prawidłowy dialog ze swoim podopiecznym i spowodował, że zaufanie do jego osoby będzie wzrastało, a tym samym poczucie zagrożenia ze strony wychowanka malało, wychowawca powinien odznaczać się takimi umiejętnościami jak: okazywanie empatii, aktywne słuchanie i rozumienie tego, co mówi podopieczny, prawidłowe interpretowanie faktów, kompetencja, etyczne postępowanie, zaangażowanie, konsekwencja, cierpliwość, kreatywność i elastyczność. Twórczy wychowawca powinien stale aktualizować swoją wiedzę na temat dążeń, potrzeb oraz dylematów

<sup>12</sup> I. Motow, *Kreatorzy resocjalizacji w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych*, [w:] *Skuteczna resocjalizacja. Doświadczenia i propozycje*, red. Z. Bartkowicz, A. Węgliński, Lublin 2008, s. 97.

<sup>13</sup> R. Opora, *Resocjalizacja, wychowanie i psychokreacja nieletnich niedostosowanych społecznie*, Kraków 2010, s. 21.

współczesnej młodzieży po to, by przygotowując podopiecznego do opuszczenia ośrodka, mógł go przygotować należycie do życia w społeczeństwie.

Kolejnym ważnym aspektem w zapewnieniu poczucia bezpieczeństwa młodych niedostosowanych społecznie jest podtrzymywanie kontaktów z rodziną. Rodzina jest najważniejszym środowiskiem kształtującym dziecko. Od tego, w jaki sposób spełnia swoje funkcje wychowawcze, zależy jego rozwój<sup>14</sup>.

Zdrowa rodzina jest systemem funkcjonalnym cechującym się m.in.: pozytywną tożsamością; autonomią poszczególnych członków rodziny (każdy członek rodziny jest akceptowany i ma prawo do realizowania swoich celów i zamierzeń); otwartą komunikacją, dzięki której wszystkie uczucia i potrzeby mogą być wyrażane; wzajemnością, która oznacza, że wszyscy członkowie rodziny obdarzają się nawzajem wsparciem i zaufaniem; otwartością, która sprawia, że każda rodzina stanowi grupę wyodrębnioną i odgraniczoną od świata zewnętrznego, ale równocześnie otwartą na jego wpływy. Dzięki tym pozytywnym cechom dobrze funkcjonującej rodziny zachodzi wymiana informacji, idei czy poglądów. Ponadto zdrowa rodzina ma ustaloną strukturę i jasno wyodrębnione role rodziców i dzieci. Przyglądając się warunkom, jakie ma spełniać zdrowa rodzina, możemy się zastanawiać, czy takie rodziny w ogóle istnieją? Czy w zdrowej rodzinie mogą pojawiać się problemy? Rzeczywistość pokazuje, że w każdej rodzinie pojawiają się różne kryzysy. Życie na wspólnym terytorium, we wzajemnych zależnościach osób, które mają różne temperamenty czy potrzeby, może powodować konflikty. Także dojrzewanie dzieci stawia rodziców przed trudnymi wyzwaniami. Zdrową rodzinę cechuje pewien stosunek do problemów – są zauważane i rozwiązywane przy wykorzystywaniu własnych zasobów rodziny oraz wsparcia otoczenia. Tak więc o funkcjonalności rodziny decyduje nie brak problemów, ale sposób ich rozwiązywania.

Dzieci powinny zaspokajać własne poczucie bezpieczeństwa w towarzystwie rodziców. Przyczynia się do tego uporządkowany tryb życia (wytwarzający oczekiwania, które spełniają i kształtują przekonanie, że to już było, to znam i to jest bezpieczne) oraz okazywanie dziecku miłości, na którą składają się troska, zrozumienie, uznanie wartości wyzwalające potencjały młodego człowieka i jego poczucie wartości, akceptacja, a przede wszystkim przekazywanie radości życia przez utrzymywanie w domu atmosfery zadowolenia<sup>15</sup>.

Wielu uczonych twierdzi, że jeśli w historii człowieka jakaś potrzeba była przez dłuższy czas regularnie zaspokajana, to łatwiej znosił on później jej deprivację niż

---

<sup>14</sup> A. Karasowska, *Jak wychowywać i uczyć dzieci z zaburzeniami zachowania*, Warszawa 2009, s. 13.

<sup>15</sup> J. Danilewska, *Agresja u dzieci – szkoła porozumienia*, Warszawa 2002, s. 35.

człowiek, który często nie mógł jej zaspokoić. Szczególnie dotyczy to potrzeby bezpieczeństwa. Jeżeli była ona dostatecznie zaspokojona, to nie tylko nie będzie więcej dominować, lecz może w ogóle nie pojawiać się w zachowaniu człowieka.

W wielu przypadkach podopieczni placówek opiekuńczych i resocjalizacyjnych pochodzą z rodzin dysfunkcyjnych, w których wszystkie wymienione powyżej zasady zdrowej rodziny są łamane. Do dysfunkcji rodziny może dojść w wyniku działania nie-sprzyjających warunków, z którymi rodzina nie potrafi sobie poradzić w konstruktywny sposób, np. uzależnienia, przemoc, choroby przewlekłe, rozpad rodziny, brak zasobów materialnych, brak wsparcia itp. Z powodu tych dysfunkcji role w takiej rodzinie zostają odwrócone. To dziecko zaczyna opiekować się rodzicami. Porządek natury jest odwrócony. Dziecko w takich sytuacjach jest samotne, wyalienowane, jego poczucie własnej wartości zostaje uszkodzone. Tym samym potrzeba poczucia bezpieczeństwa zostaje naruszona.

W pracy z niedostosowanymi społecznie ważne jest więc podtrzymywanie kontaktu z rodziną oraz udzielanie wsparcia i zachęcanie do współpracy całej rodziny podopiecznego, aby jego proces resocjalizacji przebiegał prawidłowo.

## **Poczucie bezpieczeństwa wychowanków na terenie młodzieżowych ośrodków wychowawczych – rezultaty badawcze**

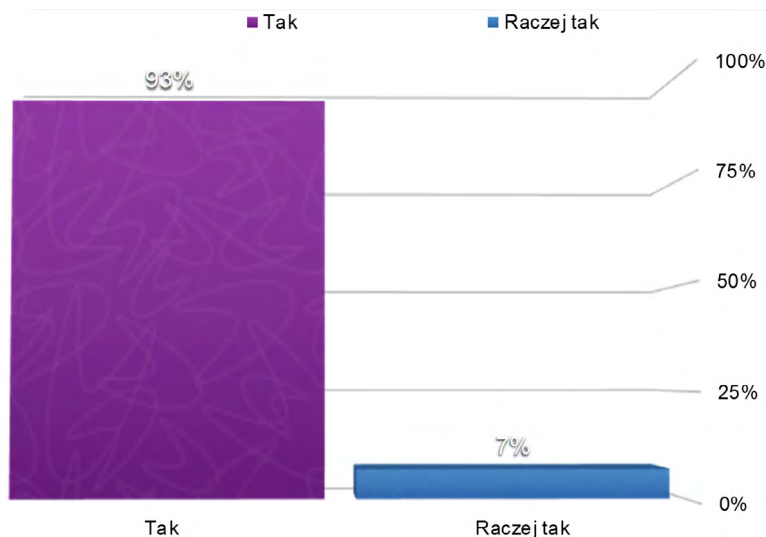
Współcześnie funkcjonująca placówka resocjalizacyjna, mająca na celu prowadzenie skutecznego procesu resocjalizacji, musi podejmować szeroko zakrojoną działalność, której podstawowym elementem codziennej pracy powinno być zapewnienie poczucia bezpieczeństwa swoich podopiecznych jako niezbędnego warunku do prawidłowego rozwoju nieletnich.

Do określenia jego poziomu wybrano wychowanków dwóch młodzieżowych ośrodków wychowawczych dla chłopców w normie intelektualnej, jednego z województwa śląskiego i jednego z województwa łódzkiego. W badaniach wykorzystano opracowaną anonimowo ankietę sondażową oraz posłużono się obserwacją uczestniczącą. Łącznie w badaniach wzięło udział 71 nieletnich (40 z placówki w województwie śląskim i 31 w województwie łódzkim) w wieku od 15 do 18 r.ż. Badania przeprowadzono w okresie od grudnia 2012 do marca 2013.

Zgromadzony materiał badawczy pozwolił na globalną ocenę poczucia bezpieczeństwa wychowanków w placówce, ocenę ich indywidualnego poczucia bezpieczeństwa, identyfikację źródeł zagrożenia, ewentualnych form pomocy oraz źródeł wsparcia.

Po analizie ilościowej i jakościowej zebranego materiału diagnostycznego określono, iż zdecydowana większość badanych bardzo wysoko oceniła poziom swojego bezpieczeństwa na terenie młodzieżowego ośrodka wychowawczego, w którym przebywała. Aż 93% wychowanków stwierdziło, iż czuje się bezpiecznie, niestety 7% badanych tak się nie czuje. Poniższe wykresy obrazują wyniki ankiety.

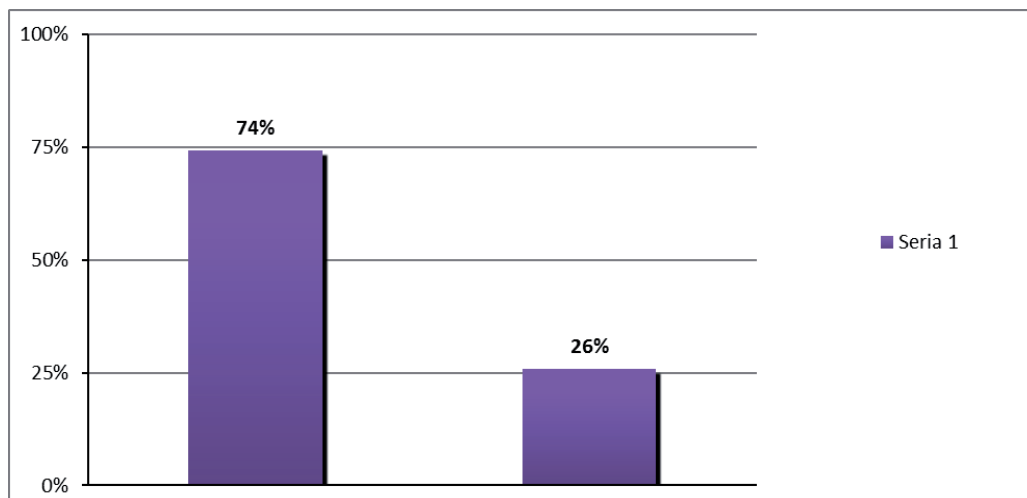
**Wykres 1. Poczucie bezpieczeństwa wychowanków na terenie placówki**



Źródło: Badania własne.

Kolejnym czynnikiem, który poddano badaniom, był związek miejsca pobytu nieletniego z poczuciem jego bezpieczeństwa. Tym samym dokonano próby określenia miejsc, w których nieletni czują się najbardziej zagrożeni.

**Wykres 2. Poczucie bezpieczeństwa w czasie pobytu w grupie/w klasie**



Źródło: Badania własne.

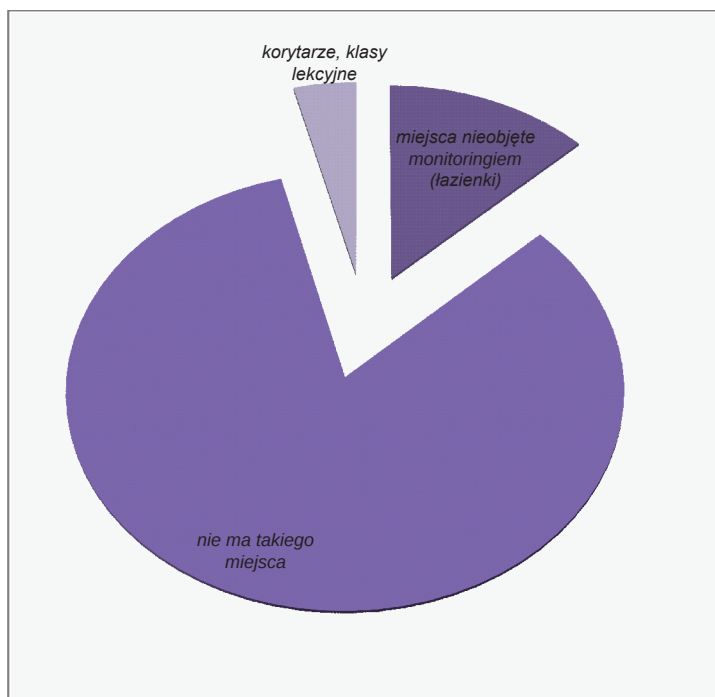
Powyższy wykres daje nam obraz tego, że wychowankowie czują się dobrze zarówno w swojej grupie, jak i w klasie. Zdecydowana większość, bo aż 74%, jest tego zdania. Wynika to z faktu, iż w większości przypadków skład osobowy grupy w internacie jest tożsamy ze składem osobowym jednostek klasowych w szkole. Zdarzają się jedynie nieliczne przypadki, gdzie wychowankowie, przebywając w jednej grupie, na zajęcia lekcyjne chodzą z inną klasą.

Z analizy odpowiedzi ankietowanych i treści ich uzasadnień można wnioskować o dobrej atmosferze wśród wychowanków oraz o tym, że są oni otoczeni właściwą opieką wychowawczą.

Jednakże w ośrodkach wychowawczych znajdują się miejsca, które nieletni wskazują jako niebezpieczne lub takie, w których czują się zagrożeni. Zaliczają do nich przede wszystkim miejsca nieobjęte monitoringiem, m.in. łazienki, a w dalszej kolejności korytarze oraz niektóre klasy lekcyjne. Obrazuje to poniższy wykres.

**Wykres 3. Miejsca, w których wychowankowie czują się zagrożeni**

*W jakich miejscach czujesz się szczególnie zagrożony ?*

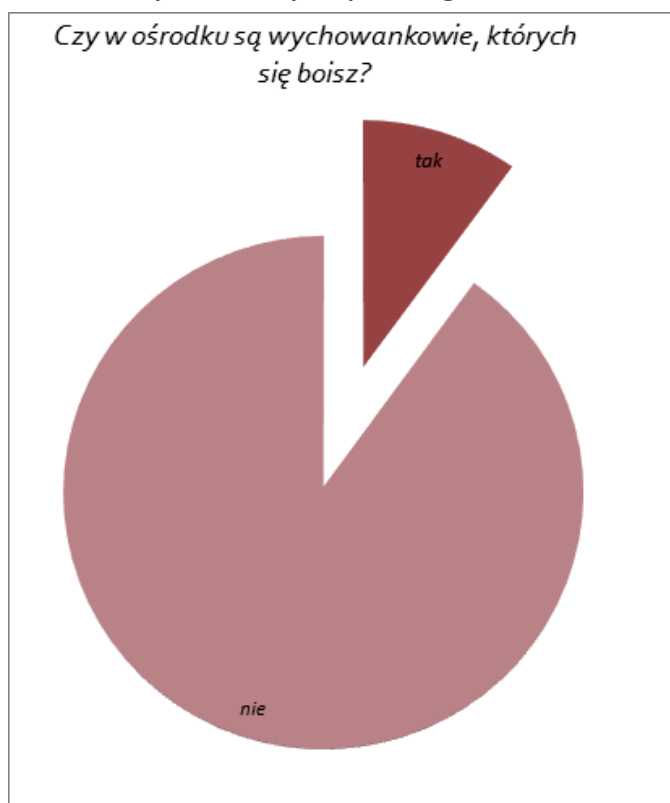


Źródło: Badania wewnętrzne placówek dotyczące poczucia bezpieczeństwa wychowanków.

Kolejnym interesującym zagadnieniem jest skala zagrożenia wychowanków ze strony innych kolegów. Z uwagi na charakter instytucji resocjalizacyjnej, gdzie z racji

choćby miejsca muszą przebywać sprawcy czynów niebezpiecznych, musi przecież dochodzić do tego rodzaju zachowań, które można jedynie redukować, ale z życia placówki nie da się ich całkowicie wyeliminować. Z przeprowadzonej ankiety wynika, iż 90% wychowanków nie boi się żadnego ze swoich kolegów, jednakże 10% deklaruje, że w ośrodku są wychowankowie, którzy zagrażają ich poczuciu bezpieczeństwa. Można zatem uznać, że zdecydowana większość respondentów nie czuje się zagrożona ze strony swoich kolegów, ale istnieje spora grupa wychowanków, która boi się swoich współtowarzyszy.

**Wykres 4. Zagrożenie badanych ze strony innych kolegów**



Źródło: Badania wewnętrzne placówek dotyczące poczucia bezpieczeństwa wychowanków.

Ważnym problemem w badaniach nad poczuciem bezpieczeństwa jest występowanie zachowań agresywnych na terenie placówki, które w zasadniczym stopniu determinują przedmiotowe zjawisko.

Aby dokonać diagnozy poziomu zjawiska agresji wśród wychowanków placówki, zadano pytanie: „Czy spotykasz się z agresją w ośrodku?”. Udzielono następujący odpowiedzi:

**Tabela 1. Występowanie przejawów agresji w ośrodku**

| Czy spotykasz się z agresją w ośrodku? | Liczba badanych osób | Udział procentowy |
|----------------------------------------|----------------------|-------------------|
| Tak, raczej tak                        | 17                   | 24%               |
| Nie, raczej nie                        | 54                   | 76%               |

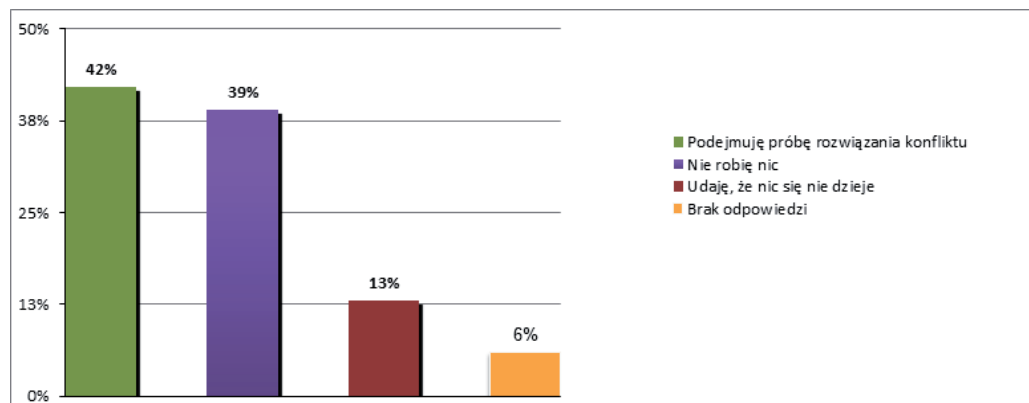
Źródło: Badania własne.

Z badań wynika, że większość (76%) wychowanków nie spotyka się w codziennym życiu z przejawami agresji, co może świadczyć o dobrej atmosferze panującej w tych placówkach. Jednakże spora grupa nieletnich (24%) bywa świadkami przejawów zachowań agresywnych na terenie ośrodków wychowawczych w różnej formie i nasileniu, co niewątpliwie świadczy o występowaniu takich zachowań w stopniu znaczącym.

Interesujące wydaje się również określenie sprawców czynów agresywnych. Do najczęściej wymienianych zaliczają respondenci swoich kolegów (18%), samych siebie (13%) oraz kadrę pracowniczą, tj. wychowawców i nauczycieli (4%). Znaczące wydaje się w tej odpowiedzi stwierdzenie, iż część wychowanków sama uważa się za sprawców czynów agresywnych, co może świadczyć o wysokim stopniu ich demoralizacji i chęci uczestniczenia w tzw. drugim życiu.

Jak zatem podopieczni młodzieżowych ośrodków wychowawczych radzą sobie z aktami przemocy, do kogo zwracają się o pomoc?

Z odpowiedzi na pytanie o reakcję na obserwowane akty przemocy wynika, że 42% ankietowanych podejmuje własne próby rozwiązania konfliktu, 39% nie robi nic, 13% udaje, że nic się nie dzieje, a 6% nie udzieliło odpowiedzi. Zjawisko to obrazuje poniższy wykres.

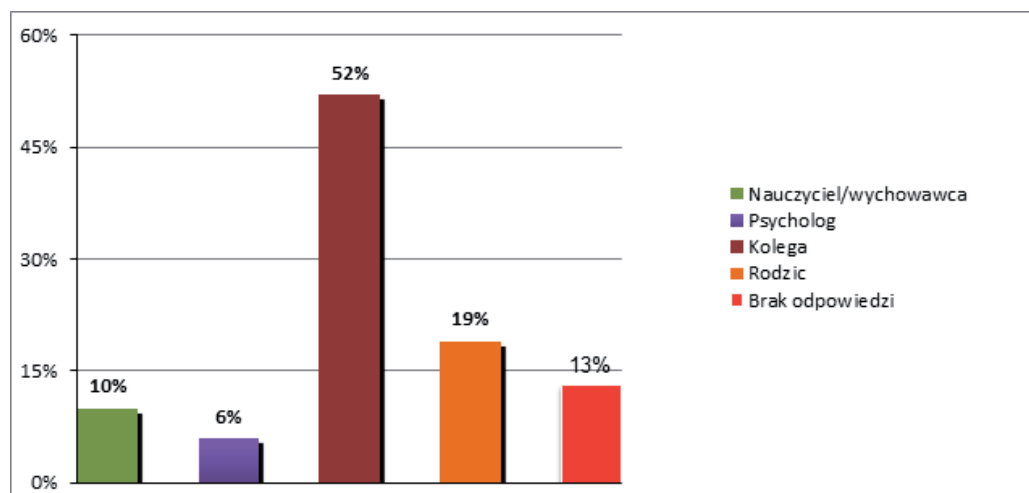
**Wykres 5. Reakcje wychowanków na akty przemocy**

Źródło: Badania własne.

Znamienny jest fakt bezradności nieletnich na akty przemocy, ponieważ aż 52% respondentów przechodzi nad tym problemem do porządku dziennego, co w przyszłości może prowadzić do zwiększenia częstotliwości występowania zachowań agresywnych na terenie tych placówek. Możliwy wydaje się również brak nadziei wśród wychowanków na odpowiednie rozwiązanie pojawiających się aktów przemocy ze strony kadry placówek, skoro większość badanych nie reaguje na przejawy agresji, z którymi się spotyka.

Do kogo zatem może się zwrócić nieletni o pomoc w przypadku zagrożenia i spotkania się z przemocą? Odpowiedzi wychowanków przedstawiono na wykresie poniżej.

**Wykres 6. Osoby, do których wychowankowie zwracają się o pomoc**



Źródło: Badania własne.

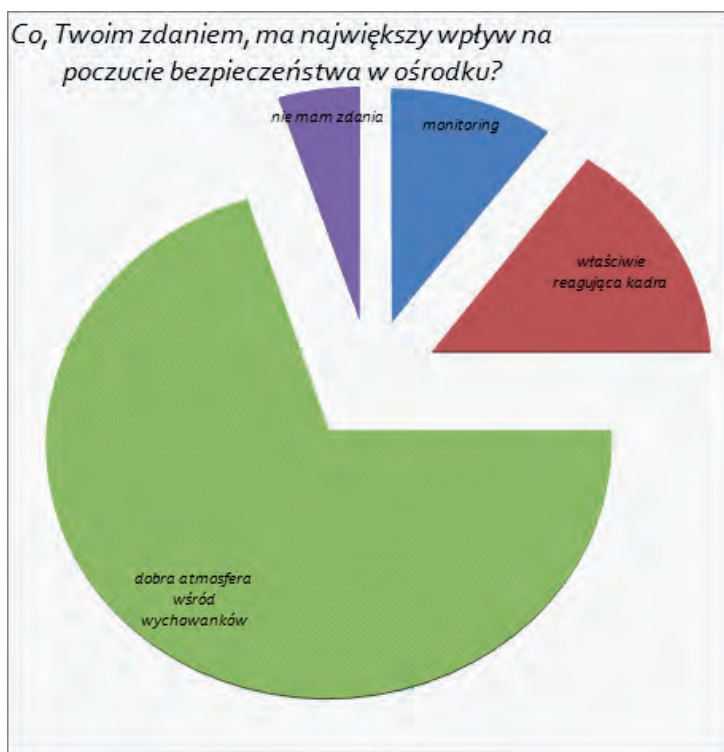
Mimo bezpośredniej i ciągłej obecności kadr pedagogicznych na terenie ośrodków wychowawczych tylko 16% badanych zwraca się o pomoc do wychowawców, nauczycieli lub psychologów. Zdecydowana większość (52%) wskazuje swoich kolegów jako osoby, które mogą im pomóc i wesprzeć w budowaniu poczucia bezpieczeństwa. Mimo, iż wychowankowie mają ograniczony bezpośredni dostęp do rodziców, spora liczba (19%) właśnie w nich widzi potencjalne źródło pomocy trudnej w sytuacji. Zjawisko takie musi prowadzić do poszukiwania lepszych mechanizmów współpracy i zaufania między wychowankami, a pracownikami pedagogicznymi placówek resocjalizacyjnych.

Różnice w budowaniu poczucia bezpieczeństwa nieletnich na terenie instytucji ośrodków wychowawczych uwidaczniają się również w podziale na poszczególnych pracowników. W zestawieniu tym respondenci częściej (93%) podają, że czują się bezpieczni w czasie zajęć z wychowawcami niż z nauczycielami (65%). Tym samym, aż 35% wychowanków nie ma poczucia bezpieczeństwa w czasie, kiedy opiekę sprawują

nauczyciele, proporcjonalnie tylko 7% respondentów podaje, iż w czasie zajęć prowadzonych przez wychowawców nie ma zagwarantowanego poczucia bezpieczeństwa.

Ważne z punktu widzenia budowania prawidłowych relacji interpersonalnych jako jednego z filarów poczucia bezpieczeństwa wydaje się określenie czynników wpływających na jego tworzenie. Zdaniem badanych wychowanków największy wpływ na poczucie bezpieczeństwa w ośrodku ma dobra atmosfera wśród wychowanków (70%), natomiast 15% wskazuje na właściwie reagujących nauczycieli, wychowawców i kadrę ośrodka, a 10% – monitoring, jako źródło poczucia bezpieczeństwa. Jednakże 5% badanych wychowanków nie zajmuje jednoznacznego stanowiska w tej sprawie.

**Wykres 7. Wpływ czynników na budowanie poczucia bezpieczeństwa badanych**



Źródło: Badania wewnętrzne placówek dotyczące poczucia bezpieczeństwa wychowanków.

Jak wynika z powyższego zestawienia, nieletni dość trafnie określają czynniki niezbędne do tworzenia prawidłowych podwalin w budowaniu poczucia bezpieczeństwa w placówce. Zdecydowana większość jako pierwszoplanowy podaje własny i kolegów wkład w ten proces oraz prawidłowe reakcje personelu, w którym widzi jednak pewien punkt oparcia. Nie bez znaczenia są również, w opinii respondentów, rozwiązania techniczne, tj. monitoring, który jest coraz częściej stosowany jako doskonałe rozwiązanie techniczne. Można zatem pokusić się o stwierdzenie, iż młodzież ma dobre rozeznanie

i trafnie formułuje uwagi dotyczące budowania poczucia bezpieczeństwa w specyficznej instytucji, którą jest ośrodek wychowawczy.

## **Refleksje końcowe**

Rozpoczęte przed dwudziestu pięciu laty przemiany społeczno-ekonomiczne w Polsce dokonały wielu istotnych przeobrażeń w naszym życiu codziennym. Wpłynęły również na zjawisko niedostosowania społecznego.

Funkcjonujący w placówkach resocjalizacyjnych system pracy musiał ulec radykalnej zmianie m.in. z uwagi na ratyfikowanie przez Polskę aktów prawnych, których istotą jest podmiotowe traktowanie oraz przestrzeganie praw osób umieszczonych w tych instytucjach. Jednocześnie nasze krajowe przepisy oraz instytucje kontrolne wymuszają istotne zmiany w podejściu do podlegających oddziaływaniom resocjalizacyjnym nieletnich. Z przeprowadzonych badań wynika, iż w większości czują się w tych ośrodkach bezpiecznie, co musi wpływać na skuteczność prowadzonych oddziaływań. Oczywiście instytucje resocjalizacyjne nie są idealnym miejscem i należyтым środowiskiem wychowawczym, ale w przypadku młodych ludzi wchodzących w konflikt z prawem czasami jedyną możliwością. Nie można jednak zapominać, iż jedynie człowiek-wychowawca, nauczyciel tworzący instytucje może budować poczucie bezpieczeństwa umieszczonego w ośrodku chłopca lub dziewczyny i przyczynić się do jego prawidłowego rozwoju.

## **Respect for the rights of youth in Resocialization Centers**

**Summary:** The socio-political transformations that began in Poland in 1989 have also contributed to the changes in the functioning of Youth Resocialization Centers. During that period the facilities became friendlier to the persons detained in the centers. The metamorphosis of these institutions has largely been forced by ratification of international agreements, which have influenced the changes in national legislation. In addition, established audit institutions resulted in the need to adapt to the prevailing practices. Gradual transformations ultimately contributed to the increase of the sense of security on the part of the young people placed in the institutions of youth resocialization.



## Kwestie praw człowieka w traktatach dwustronnych o dobrosąsiedztwie między Rzeczpospolitą Polską a Białorusią, Rosją i Ukrainą. Uwarunkowania polityczne

Podsumowanie dokonań Polski w dziedzinie praw człowieka za ponad 25-letni okres wymaga uwzględnienia wielowątkowych problemów dotyczących zarówno polityki wewnętrznej państwa, jak i polityki zagranicznej. Celem niniejszego artykułu jest próba zaprezentowania wybranych problemów w dziedzinie kształtowania wschodniego wymiaru polityki zagranicznej RP ze szczególnym uwzględnieniem czynników mających wpływ na promowanie praw i wolności jednostki poza granicami państwa<sup>2</sup>. Warto podkreślić, że internacjonalizacja praw człowieka zintensyfikowała się po rozpadzie systemu dwubiegunowego. Kwestia ochrony praw i wolności jednostki stała się nie tylko domeną organizacji międzynarodowych, stanowi również ważny element polityki zagranicznej wybranych państw świata<sup>3</sup>. Jak zauważa A. Bieńczyk-Missala, „podejmując działania na rzecz promocji i poszanowania praw człowieka za granicą, państwa dokonują wyboru odpowiednich środków i metod, wybór ten z kolei zależy od sformułowanego celu”<sup>4</sup>.

Na wstępie niniejszych rozważań należy zauważyć, że pierwszorzędna uwaga zostanie zwrócona na treść traktatów<sup>5</sup> o dobrosąsiedztwie zawartych przez Rzeczpospolitą Polską z Białorusią, Federacją Rosyjską i Ukrainą<sup>6</sup> oraz uwzględnione zostaną

---

<sup>1</sup> Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Studiów Międzynarodowych.

<sup>2</sup> Ze względu na ograniczony zakres artykułu zostaną poruszone jedynie wybrane kwestie z zakresu ochrony praw i wolności jednostki w polityce zagranicznej Polski.

<sup>3</sup> Zob.: N. Catellani, *Human Rights and International Relations*, [in:] K. De Feyter, G. Pavlakos [ed.], *The Tension Between Group Rights and Human Rights. A Multidisciplinary Approach*, Oxford and Portland, Oregon 2008, pp. 287–293.

<sup>4</sup> A. Bieńczyk-Missala, *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej po 1989 roku*, Warszawa 2005, s. 26.

<sup>5</sup> Definicję umowy międzynarodowej zawiera art. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych, Dz. U. z 2000 r. Nr 39, poz. 443.

<sup>6</sup> Polski badacz Jacek Sobczak, omawiając uwarunkowania polityczne zawarcia traktatu o dobrosąsiedztwie z Litwą zauważa: „Jakkolwiek prace nad regulacją wzajemnych stosunków między obu wspomnianymi państwami rozpoczęły się wcześniej niż analogiczne negocjacje w sprawie Traktatu z Ukrainą, to jednak do podpisania Traktatu z Litwą doszło dopiero dwa lata później”, J. Sobczak, *Politológica ana-*

polityczne uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne, które przyczyniły się do ich powstania. Przy wyborze wskazanych państw dla celów artykułu kierowano się czynnikiem geograficznym, gdyż Polska bezpośrednio graniczy ze wskazanymi wyżej krajami<sup>7</sup>. Sąsiedztwo wschodnie Polski nabrało ważnego znaczenia w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej w 2004 roku<sup>8</sup>, ponieważ wschodnia granica Polski stała się także częścią granicy unijnej<sup>9</sup>. W obliczu niebezpieczeństw, które generuje współczesna Rosja, oraz groźnego w skutki nieposzanowania zasad prawa międzynarodowego przez jedno z największych na świecie państw szczególnego znaczenia i sensu nabierają traktaty, które zostały zawarte przez Polskę z państwami ościennymi w latach 90. ubiegłego wieku. Traktaty o dobrosąsiedztwie ze wszystkimi trzema wschodnimi sąsiadami Polski uwzględniają kwestie dotyczące poszanowania integralności terytorialnej państwa-strony, a w przypadku sporów strony zobowiązały się do ich rozwiązywania na drodze pokojowej. Zasada ta została bezwzględnie naruszona przez Rosję w stosunku wobec Ukrainy, mimo iż te dwa państwa również zawarły podobny traktat o dobrosąsiedztwie<sup>10</sup>. Po aneksji Krymu<sup>11</sup> oraz zaangażowaniu Rosji w wojnę na wschodzie Ukrainy złudzenia o dotychczasowej współpracy z tym państwem zostały rozwiane nie tylko na Ukrainie, ale również w Europie. Zaobserwować można także powrót do geopolitycznej i ideologicznej konfrontacji między Rosją a resztą świata. Powyższe wydarzenia wpływają na poziom zaufania w relacjach międzypaństwowych w państwach sąsiadujących z Rosją, jak również wywołują poważne wątpliwości dotyczące poszanowania zasad zawartych w traktatach o dobrosąsiedztwie.

*liza Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy z dnia 26 kwietnia 1994 r.*, [w:] P. Grochmaliski (red.), *Kłeska demokracji?*, Toruń 2010, s. 15.

<sup>7</sup> Długość granicy lądowej Polski z państwami Europy Wschodniej wynosi: z Białorusią – 418 km, Rosją – 210 km, Ukrainą – 535 km, zob.: K. Łastawski, *Sytuacja geopolityczna Polski po przemianach ustrojowych i wstąpieniu do Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2011, nr 1, s. 22.

<sup>8</sup> Zob.: K. Łastawski, *op. cit.*, s. 25–29, 32–39.

<sup>9</sup> Zob.: J. Szymański, *Relacje traktatowe z Rosją po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Białostockie Studia Prawnicze 2011, z. 9, s. 41–73; T. Dubowski, *Granica polsko-rosyjska jako granica zewnętrzna Unii Europejskiej*, Białostockie Studia Prawnicze 2011, z. 9, s. 74–89; H. Łach, *Polsko-rosyjska granica państwowa w drodze do Schengen*, Zeszyty Naukowe WSOWL 2011, nr 3 (161), s. 97–122, <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.baztech-article-BATA-0014-0008/c/>, [data dostępu: 15.07.2016].

<sup>10</sup> Zob.: *Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією* (Договір ратифіковано Законом N 13/98-ВР від 14.01.98), [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643\\_006](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643_006) [data dostępu 10.11.2015 r.]. Ze względu na to, że poruszony problem wykracza poza ramy tematyczne niniejszego artykułu, wątek ten zostanie omówiony w innej pracy. Wymowne jest to, że parlament ukraiński ratyfikował wymieniony dokument dopiero w 1998 roku, bynajmniej nie z powodu przeszkód po stronie ukraińskiej. Rosyjska Rada Federacji z kolei przyjęła uchwałę jeszcze później – w 1999 roku, po podpisaniu przez ówczesnego prezydenta B. Jelcyna traktat ukraińsko-rosyjski nabrał mocy prawnej w marcu 1999 roku.

<sup>11</sup> Ukraiński badacz i prawnik Oleksandr Zadorozhnyi kwalifikuje aneksję Krymu jako przestępstwo międzynarodowe, zob.: O. Задорожний, *Анексія Криму – міжнародний злочин*, Київ 2015.

Skomplikowana sytuacja polityczna, mająca miejsce na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku warunkowała treść umów dwustronnych, które były zawierane przez Rzeczpospolitą Polską z suwerennymi państwami z obszaru poradzieckiego. Wszystkie te umowy mają określony standard i w większości ich treść jest podobna. Mimo iż w niniejszym artykule podkreślony zostanie polityczny kontekst zawartych umów o dobrosąsiedztwie, to jednak nie sposób przynajmniej pobieżnie nawiązać do zagadnień prawnych poruszonego problemu. J. Szymański, odnosząc się do traktatu o dobrosąsiedztwie między RP a Rosją, pisze: „Traktat jest typową umową o bardzo ogólnym charakterze. Jego postanowienia zawierają charakterystyczne klauzule dotyczące bezpieczeństwa i koncepcji dobrego sąsiedztwa. Nie odbiegają one od międzynarodowych standardów mających zastosowanie w przypadku tego typu regulacji, chociaż postanowienia tego traktatu zawierają mniejszy standard zobowiązaniowy”<sup>12</sup>.

O trudnych wyborach i priorytetach w polskiej polityce wschodniej, zaczynając od 1989 roku do dziś, w polskich badaniach politologicznych powstały liczne rozprawy i artykuły, nie sposób ich wszystkich przywołać w niniejszym artykule. Należy jednak podkreślić, że często badacze polscy różnią się w ocenie polskiej racji stanu, jeżeli chodzi o zaangażowanie się Polski w państwach poradzieckich<sup>13</sup>. Interesujące spojrzenie na relacje polsko-ukraińskie w latach 1991–1994 zostały przedstawione także w znanej monografii brytyjskiego badacza Romana Wolczuka *Ukraine's Foreign and Security Policy 1991–2000*<sup>14</sup>.

Rozważania dotyczące poruszonego tematu wymagają przejrzystego zarysowania uwarunkowań politycznych oraz stanu faktycznego dotyczącego ratyfikacji przez państwa poradzieckie i Polskę ważnych traktatów międzynarodowych odnoszących się do kwestii poszanowania i zagwarantowania praw i wolności jednostki w chwili podpisania traktatów o dobrosąsiedztwie.

W badaniach z zakresu szeroko pojętych stosunków międzynarodowych problemy dotyczące praw człowieka w polityce zagranicznej RP były poruszane przez polskich naukowców<sup>15</sup>. Jednak, jak się wydaje, nie zwrócono wystarczającej uwagi na znaczenie zawarcia umów dwustronnych z państwami ościennymi<sup>16</sup> jako elementu promocji praw

<sup>12</sup> J. Szymański, *op. cit.*, s. 56.

<sup>13</sup> Zob. np.: K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk (red.), *Dylematy polityki zagranicznej Polski na początku XXI wieku*, Katowice 2014; P. Kowal, *Sztuka przekonywania. Polska a polityka wschodnia Unii Europejskiej w latach 2004–2014*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, nr IV, s. 75–95.

<sup>14</sup> R. Wolczuk, *Ukraine's Foreign and Security Policy 1991–2000*, RoutledgeCurzon 2003, pp. 72–76.

<sup>15</sup> Zob.: A. Bieńczyk-Missala, *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej po 1989 roku*, Warszawa 2005; A. Bieńczyk-Missala, R. Kuźniar (red.), *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej*, Warszawa 2007.

<sup>16</sup> Zob.: J. Kukułka, *Traktaty sąsiedzkie Polski odrodzonej*, Wrocław – Warszawa – Kraków 1998; B. Surmacz, *Współczesne stosunki polsko-ukraińskie. Politologiczna analiza traktatu o dobrym sąsiedztwie*,

człowieka w polityce zagranicznej państwa. Podpisanie traktatów dwustronnych o dobrosąsiedztwie z takimi suwerennymi państwami, jak Białoruś, Rosja i Ukraina stanowiło ważny element w dziejach polityki zagranicznej Polski<sup>17</sup>. Sformalizowanie relacji z nowo powstałymi państwami gwarantowało również nienaruszalność granic oraz poszanowanie integralności terytorialnej państw-stron traktatów. Umowy dwustronne o dobrosąsiedztwie nawiązują w swojej treści do postanowień Karty Narodów Zjednoczonych, Aktu Końcowego z Helsinek z 1975 roku oraz do założeń Paryskiej Karty dla Nowej Europy. Wszystkie wymienione wyżej dokumenty międzynarodowe zawierają ważne normy w dziedzinie przestrzegania praw i wolności jednostki. Należy jednak stwierdzić, że w trakcie ustalania treści i podpisywania traktatów dwustronnych Polski z państwami zza wschodniej granicy wyczuwalny był wyraźny deficyt doświadczeń w promocji praw człowieka w polityce zagranicznej zarówno Polski, jak i Białorusi, Rosji czy Ukrainy. Wówczas narodowe systemy ochrony praw człowieka oraz konstytucje<sup>18</sup> wszystkich wymienionych państw znajdowały się na etapie становienia.

Mimo licznych podobieństw w uwarunkowaniach wewnętrznych na początku zmian ustrojowych między Białorusią, Rosją i Ukrainą a Polską już w krótkim czasie okazało się, że te państwa zasadniczo różnią się w wyborze priorytetów politycznych. Zauważalne rozbieżności pojawiły się także w podejściu do traktowania praw i wolności jednostki. Interesujące rozważania na temat traktowania praw człowieka w Rosji zaprezentował David P. Forsythe. Zwrócił on uwagę – między innymi – na ogólnie słabą tradycję w dziedzinie poszanowania praw jednostki w tym państwie<sup>19</sup>. Spostrzeżenie Forsythe’a uznać można za diagnozę, gdyż mimo upływu lat trudno jest mówić w wielu przypadkach o pozytywnej dynamice w dziedzinie ochrony praw i wolności człowieka w Rosji.

Z pewnością postrzeganie praw i wolności człowieka w państwach poradzieckich pozostawało pod wpływem spuścizny państwa totalitarnego. Relacje między jednostką a państwem jeszcze przez długi okres były regulowane przepisami już nieistniejącego państwa. Szczególnie rażący był fakt, że zarówno na Białorusi, w Rosji, jak i na Ukra-

---

Lublin 2002; M. S. Wolański, *Postanowienia ważniejszych umów dwustronnych zawartych między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś*, [w:] M. S. Wolański, G. Tokarz (red.), *Polska – Białoruś. Wybrane aspekty polityczne i gospodarcze*, Toruń 2007, s. 54–64; A. Szeptycki, *Dwudziestolecie Traktatu o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą*, „Polityka Wschodnia” 2012, Tom 1, Zeszyt 1, s. 47–68.

<sup>17</sup> Zob.: K. Fedorowicz, *Polityka Polski wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi w latach 1989–2010*–Poznań 2011.

<sup>18</sup> Jedną z pierwszych uchwalono konstytucję Federacji Rosyjskiej – w 1993 roku, natomiast Białorusi – w 1994, Ukrainy – w 1996 roku, Polski – w 1997 roku.

<sup>19</sup> D. P. Forsythe, *Human Rights in International Relations*, Cambridge University Press 2013, pp. 227–229.

inie po 1991 roku wciąż obowiązywała kara śmierci, a na Białorusi nie została zniesiona do dziś<sup>20</sup>.

Państwa poradzieckie na początku lat 90. XX wieku były na początku drogi legitymizacji międzynarodowej, ówczesne władze tych państw nawiązywały stosunki dyplomatyczne z oddzielnymi państwami oraz rozpoczęły proces przystąpienia do organizacji międzynarodowych, takich jak: ONZ, KBWE (OBWE). W wypadku Białorusi, Rosji oraz Ukrainy państwa te były państwami założycielskimi ONZ<sup>21</sup>, dlatego też podstawowe minimum konwencyjne w dziedzinie ochrony praw człowieka zostało ratyfikowane jeszcze w czasach ZSRR<sup>22</sup>.

Tylko niektóre państwa poradzieckie przystąpiły do Rady Europy<sup>23</sup>, jednak proces ten okazał się trudny, a zagwarantowanie poszanowania podstawowych praw i wolności jednostki nadal stanowi duże wyzwanie w Rosji i na Białorusi; odnotowywano także problemy w tej dziedzinie na Ukrainie.

Ważnymi czynnikami, mającymi wpływ na proces kształtowania się narodowego systemu ochrony praw człowieka w Polsce, było przystąpienie państwa już w 1991 roku do Rady Europy oraz ratyfikacja najważniejszych konwencji międzynarodowych z zakresu ochrony praw człowieka. Warto zauważyć, że zainteresowanie członkostwem w Radzie Europy wyrażały również państwa zza wschodniej granicy, jednak procedura ich przyjmowania wydłużyła się w czasie, a Białorusi dotychczas nie przyjęto do tej organizacji. Nie wdając się w szczegóły dotyczące wpływu RE na kształtowanie się narodowych systemów ochrony praw człowieka w państwach, które przystąpiły do tej organizacji po 1991 roku, należy zaznaczyć, że niewątpliwie przybliżyło to europejskie wzorce poszanowania praw i wolności jednostki państwom, które cierpiały na wyraźny deficyt norm prawnych w tej dziedzinie<sup>24</sup>. Do przełomowych zaliczyć należy możliwość składania skargi indywidualnej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dla osób zamieszkujących teren państw członkowskich RE. Procedura ta wyraźnie uwidoczniła

<sup>20</sup> Zob. więcej: L. Leszczenko, *Instytucja ombudsmana w państwach poradzieckich. Geneza - status prawny - rozwój*, Warszawa 2011, s. 62–68.

<sup>21</sup> W składzie ZSRR Białoruś, Rosja i Ukraina jako republiki związkowe nie prowadziły samodzielnej polityki zagranicznej.

<sup>22</sup> Zob.: *United Nations. Treaty Collection. Chapter IV: Human Rights*, <https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en> [data dostępu 10.01.2016 r.].

<sup>23</sup> Mołdowa (1995), Ukraina (1995), Rosja (1996), Gruzja (1999), Armenia (2001), Azerbejdżan (2001).

<sup>24</sup> Na ten temat więcej zob.: L. Leszczenko, *Rosja w Radzie Europy*, [w:] B. Albin i W. Baluk (red.), *Europa Wschodnia. Dekada transformacji. Rosja*, Wrocław 2003, s. 213–229; L. Leszczenko, *Ukraina w Radzie Europy. Wybrane aspekty ochrony praw człowieka*, [w:] R. Bäcker [et al.], *Globalizacja – Integracja – Transformacja. Główne problemy polityczne globalizacji, integracji europejskiej oraz transformacji politycznej Europy Środkowej i Wschodniej*, Toruń 2004, s. 271–277; L. Leszczenko, *Problemy ochrony praw człowieka w państwach postradzieckich*, [w:] R. Herbut, W. Baluk (red.), *Transformacja systemów politycznych państw obszaru byłego Związku Radzieckiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010, s. 254–281.

podmiotowość prawną jednostki, co dla społeczeństw państw posttotalitarnych ma szczególne znaczenie. Standardy RE w dziedzinie ochrony praw i wolności jednostki dalej nie są w pełni urzeczywistnione w państwach przechodzących zmiany systemowe, jednak ich oddziaływanie na systemy krajowe jest znaczące<sup>25</sup>.

W chwili podpisania umów dwustronnych o dobrosąsiedztwie Polska i państwa poradzieckie należały już do KBWE (OBWE). Podkreślić także należy, że spośród 33 sygnatariuszy Aktu Końcowego KBWE z Helsinek w 1975 roku była Polska oraz były ZSRR, natomiast Białoruś i Ukrainę do KBWE (OBWE) przyjęto w styczniu 1992 roku<sup>26</sup>. Ze względu na to, iż Federacja Rosyjska została potraktowana jako spadkobierczyni ZSRR, nie musiała ponownie przystępować do tej organizacji. To właśnie zaakceptowanie zasad Aktu Końcowego z Helsinek przez państwa uczestniczące uznać można za początek stopniowego procesu wprowadzania kwestii praw człowieka w polityki zagraniczne państw<sup>27</sup>.

Akt Końcowy KBWE z Helsinek z 1975 roku zawiera tak zwany dekalog praw człowieka, stanowi również o poszanowaniu granic oraz integralności terytorialnej państw-sygnatariuszy: „Państwa uczestniczące uważają wzajemnie za nienaruszalne wszystkie granice każdego z nich, jak również granice wszystkich państw w Europie, i dlatego będą powstrzymywać się – teraz i w przyszłości – od zamachów na te granice. Zgodnie z tym będą się również powstrzymywać od wszelkich żądań lub działań zmierzających do zawładnięcia i uzurpacji części lub całości terytorium któregośkolwiek z Państw uczestniczących”<sup>28</sup>. Państwa-strony Aktu przyjęły również zobowiązania dotyczące nieingerencji w sprawy wewnętrzne innego państwa uczestniczącego. Powyższe zasady nabrały szczególnego znaczenia w Europie Środkowo-Wschodniej na przełomie lat 80. i 90. XX wieku w okresie „parady suwerenności”.

Z upływem czasu wydaje się paradoksalne, że to na starcie zmian systemowych w takich państwach, jak Białoruś i Rosja, panowała zauważalna otwartość na świat zewnętrzny, ówcześni liderzy polityczni deklarowali europejski wybór rozwoju, trwała aktywna współpraca z organizacjami międzynarodowymi, które kładły szczególny

<sup>25</sup> Zob. więcej: L. Leszczenko, *Instytucja ombudsmana...*, s. 233–248.

<sup>26</sup> Białoruś i Ukrainę wyjątkowo potraktowano jako samodzielne podmioty prawa międzynarodowego jedynie w czasie powstania ONZ, dlatego też po rozpadzie ZSRR uznawane były za pierwotnych członków tej organizacji, wówczas, gdy inne państwa poradzieckie procedurę przystąpienia do ONZ wszczęły dopiero po uzyskaniu suwerenności.

<sup>27</sup> Interesujące rozważania na ten temat przedstawił badacz z Uniwersytetu w Essex Michael Freeman, zob.: M. Freeman (przełożył M. Fronia), *Prawa człowieka*, Warszawa 2007, s. 114–119.

<sup>28</sup> *Akt końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)*. Sporządzony w Helsinkach dnia 1 sierpnia 1975 r., [http://stosunki-miedzynarodowe.pl/traktaty/akt\\_koncowy\\_KBWE.pdf](http://stosunki-miedzynarodowe.pl/traktaty/akt_koncowy_KBWE.pdf) [data dostępu 20.03.2015 r.]. Szerzej na temat KBWE/OBWE zob.: R. Zięba, *Funkcjonowanie paneuropejskiego mechanizmu bezpieczeństwa KBWE/OBWE*, „Studia Europejskie” 1998, nr 3, [http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/3-1998\\_Zieba.pdf](http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/3-1998_Zieba.pdf) [data dostępu 15.07.2016].

nacisk na kwestie przestrzegania praw i wolności jednostki (OBWE, RE). Jednak po krótkiej transformacji proces demokratyzacji państw poradzieckich zauważalnie wyhamował. Objęcie władzy przez Aleksandra Łukaszenkę na Białorusi w 1994 roku oraz Władimira Putina w Rosji w 2000 roku przyczyniło się do nagłego odwrotu od standardów przestrzegania praw i wolności jednostki, które zostały ukształtowane na podstawie wartości europejskich. Według danych zawartych w raportach Freedom House z 2015 roku Polska jest zaliczana do państw o tzw. skonsolidowanych demokracjach<sup>29</sup>. Natomiast państwa ościenne znajdują się w innych kategoriach, wskazujących na niski poziom demokratyzacji lub jej brak. Freedom House kwalifikuje Ukrainę jako państwo z reżimem hybrydowym, natomiast Białoruś i Rosja to państwa ze skonsolidowanymi reżimami autorytarnymi<sup>30</sup>.

W suwerennych państwach powstałych po rozpadzie ZSRR proces zmian ustrojowych rozciągnął się na długie lata, a jego pozytywny wynik wciąż jest oczekiwany. Warto pamiętać także o tym, że u sterów władzy w państwach poradzieckich na długo jeszcze zostawały osoby, które wywodziły się z radzieckiej nomenklatury partyjnej, a ich metody rządzenia państwem mało czym różniły się od poprzedniej epoki ideologicznej<sup>31</sup>. Uwzględniając powyższy kontekst, trudno było się spodziewać postępowych i szybkich zmian w nowo powstałych suwerennych państwach rządzonych przez byłych dygnitarzy radzieckich.

Z perspektywy czasu ocenić można tak doniosłość zapisów zawartych w traktatach dwustronnych, jak również fakt ich ratyfikacji przez suwerenne państwa Europy Wschodniej. Początek lat 90. XX wieku dla Europy Środkowej i Wschodniej był zaznaczony niestabilnością i licznymi zagrożeniami. Trwające konflikty zbrojne na Bałkanach, na Kaukazie Południowym, w Mołdowie zagrażały trwałą destabilizacją oraz problemami ekonomicznymi i społecznymi w Europie Środkowo-Wschodniej. Z kolei stacjonujące na terenie Polski do 1993 roku<sup>32</sup> wojska już nieistniejącego państwa stanowiły czynnik stałego zagrożenia dla bezpieczeństwa kraju.

<sup>29</sup> Zob.: P. Arak, P. Żakowiecki, *Poland. Nations in Transit 2015*, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2015\\_Poland.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2015_Poland.pdf) [data dostępu 15.07.2016].

<sup>30</sup> S. Habdank-Kołaczowska, *Nations in Transit 2015: Democracy on the Defensive in Europe and Eurasia*, p. 3, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\\_NIT2015\\_06.06.15\\_FINAL.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_NIT2015_06.06.15_FINAL.pdf) [data dostępu 15.07.2016].

<sup>31</sup> Na ten temat zob.: L. Leszczenko, *Instytucja ombudsmana...*, s. 51–55.

<sup>32</sup> Na mocy tzw. Układu Warszawskiego z 1955 roku zostały określone warunki stacjonowania wojsk radzieckich na terenie PRL, zob.: *Układ o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej między Ludową Republiką Albanii, Ludową Republiką Bułgarii, Węgierską Republiką Ludową, Niemiecką Republiką Demokratyczną, Polską Rzeczpospolitą Ludową, Rumuńską Republiką Ludową, Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich i Republiką Czechosłowacką, podpisany w Warszawie dnia 14 maja 1955 roku*, Dz. U. z 1955 r. Nr 30, poz. 182. Wyjazd ostatnich oficerów radzieckich z Polski nastąpił w dniu 17 września 1993 roku. Zob. także: K. Rogowicz, *Rola Sejmu w wycofaniu wojsk Armii Radzieckiej z terytorium Polski*, „Myśl

Traktaty dwustronne między RP a państwami ościennymi zawierają zapisy odnoszące się do kwestii poszanowania praw człowieka oraz zagwarantowania praw przedstawicielom takich mniejszości narodowych jak białoruskiej, rosyjskiej i ukraińskiej w Polsce, jak również odpowiednie gwarancje mniejszości polskiej zostały zagwarantowane na Białorusi<sup>33</sup>, w Rosji<sup>34</sup> i na Ukrainie<sup>35</sup>. Warto jedynie zwrócić uwagę, że w traktacie między RP a FR zapis artykułu 16 stanowi o „obywatelach RP pochodzących z Rosji i obywatelach FR polskiego pochodzenia”, a nie o przedstawicielach mniejszości polskiej lub rosyjskiej. Późniejsza ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym definiuje przedstawicieli mniejszości rosyjskiej, zamieszkujących teren RP, jako mniejszość narodową<sup>36</sup>.

W badaniach polskich uczonych szczególnie podkreślano kwestie dotyczące sytuacji mniejszości polskiej w państwach Europy Wschodniej jako ważnego czynnika w relacjach dwustronnych RP z sąsiadami<sup>37</sup>. W żadnym wypadku nie należy umniejszać tego czynnika, jednak wypada stwierdzić, że nie był on i nie jest decydującym w relacjach dwustronnych między Polską a Białorusią<sup>38</sup>, Rosją<sup>39</sup> i Ukrainą<sup>40</sup>. Według oficjalnych danych, zamieszczonych w spisach powszechnych przeprowadzonych w państwach ościennych, najliczniejsza grupa przedstawicieli mniejszości polskiej zamieszkuje na

---

Ekonomiczna i Polityczna” 2011, nr 1–2 (32–33), [www.lazarski.pl/pl/pobierz/340/](http://www.lazarski.pl/pl/pobierz/340/) [data dostępu 15.07.2016 r.]; J. Kukułka, *op.cit.*, s. 82–84.

<sup>33</sup> *Traktat między RP a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 1992 r.*, <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000006664.pdf> [data dostępu 15.07.2016 r.].

<sup>34</sup> *Traktat między RP a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy z 1992 r.*, <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000007388.pdf> [data dostępu 15.07.2016 r.].

<sup>35</sup> *Traktat między RP a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy z 1992 r.*, <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000007942.pdf> [data dostępu 15.07.2016 r.].

<sup>36</sup> *Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*, Dz. U. z 2005 r. Nr 17, poz. 141, art. 2.

<sup>37</sup> Zob.: M. Barwiński, *Stosunki między państwami Polski z Ukrainą, Białorusią i Litwą po 1990 roku w kontekście sytuacji mniejszości narodowych*, *Studia z Geografii Politycznej i Historycznej* 2012, t. 1, s. 139–166, <http://sgph.geo.uni.lodz.pl/wp-content/uploads/2014/11/Tom1-Barwinski-Andrzej.pdf> [data dostępu 15.07.2016 r.].

<sup>38</sup> Według białoruskiego spisu powszechnego z 2009 roku w państwie zamieszkiwało 294 549 Polaków, co dawało trzecie miejsce w kraju po przedstawicielach narodowości białoruskiej (7 957 252) oraz przedstawicielach mniejszości rosyjskiej (785 084), *Итоговые данные переписи населения Республики Беларусь 2009 года*, <http://census.belstat.gov.by/default.aspx> [data dostępu 10.01.2015 r.].

<sup>39</sup> Dane rosyjskiego spisu powszechnego z 2010 roku wskazują, że na terenie państwa zamieszkiwało 471 125 Polaków, czyli 0,03% ogólnej liczby mieszkańców FR, *Национальный состав населения Российской Федерации*, [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/perepis\\_itogi1612.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/perepis_itogi1612.htm) [data dostępu 10.01.2015 r.].

<sup>40</sup> Według ostatniego spisu powszechnego z 2001 roku, który przeprowadzono na Ukrainie, w kraju zamieszkiwało 144 100 Polaków, co stanowiło 0,3% ogólnej liczby mieszkańców. Na Ukrainie zamieszkują przedstawiciele ponad 130 grup mniejszości narodowych i etnicznych, co stanowi 22,2% ogólnej liczby mieszkańców. Zob.: *Про кількість та склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 року*, <http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality> [data dostępu 10.01.2015 r.].

Białorusi, jednak jak twierdzą działacze organizacji polonijnych, liczby te są zaniżone<sup>41</sup>. Przez działaczy polonijnych wyrażane są także wątpliwości dotyczące wiarygodności danych oficjalnych przedstawiających liczebność mniejszości polskiej w Rosji i na Ukrainie<sup>42</sup>. Zweryfikować te dane jest dość trudno, jednak w tym kontekście warto uwzględnić ogólną tendencję demograficzną w państwach ościennych – od lat przyrost naturalny na Białorusi, w Rosji i na Ukrainie jest ujemny. Ten problem dotyczy również przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych zamieszkujących wymienione państwa.

Z kolei spis powszechny z 2011 roku odnośnie do liczebności przedstawicieli takich mniejszości narodowych jak białoruska, rosyjska i ukraińska zamieszkujących w Polsce wykazuje również tendencje zniżkowe<sup>43</sup>.

Dużym ograniczeniem byłoby skupienie się tylko i wyłącznie na prawach i swobodach dotyczących przedstawicieli mniejszości narodowych. Analiza treści traktatów o dobrosąsiedztwie daje podstawę do zakwalifikowania poszczególnych praw i wolności jednostki do określonych generacji lub grup. Należy jednak stwierdzić, że treści dotyczące praw i wolności jednostki nie są jednolite w traktatach z Białorusią, Rosją i Ukrainą.

W preambułach wszystkich trzech omawianych traktatów zawarto zapisy „potwierdzające poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, zasad demokracji i sprawiedliwości”<sup>44</sup>. Ponadto w traktacie między RP a Republiką Białoruś podkreślono, że poszanowanie praw człowieka „stanowi niezbywalny element dziedzictwa europejskiego”. Formuła dotycząca „poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności” została także powtórzona w art. 1 traktatu z Białorusią.

W traktatach ze wszystkimi trzema państwami poruszono kwestię rozbrojenia, a szczególnie w dziedzinie broni jądrowej<sup>45</sup>. Pośrednio treść tego zapisu dotyczy prawa każdego człowieka do życia oraz prawa do życia w pokoju. W tym miejscu należy podkreślić, że w czasie podpisywania umów dwustronnych nie zostały jeszcze podjęte ostateczne decyzje dotyczące likwidacji potencjału jądrowego Ukrainy i Białorusi. Ukraina,

<sup>41</sup> Zob. dane przytoczone w monografii H. Giebień, *Działalność Związku Polaków na Białorusi w latach 1987–2005 na tle sytuacji społeczno-politycznej w Białoruskiej Socjalistycznej Republice Radzieckiej / Republice Białoruś*, Wrocław 2014, s. 14–15, 39–43.

<sup>42</sup> Zob. np.: *Polska mniejszość narodowa w Lwowskim Okręgu Konsularnym*, [http://www.lwow.msz.gov.pl/pl/wspolpraca\\_dwustronna/polacy\\_na\\_ukrainie/](http://www.lwow.msz.gov.pl/pl/wspolpraca_dwustronna/polacy_na_ukrainie/) [data dostępu 15.01.2015 r.].

<sup>43</sup> Przynależność do mniejszości ukraińskiej zadeklarowało 48 tys. osób, do mniejszości białoruskiej – 47 tys., natomiast do rosyjskiej – 13 tys. Zob.: *Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011. Podstawowe informacje o sytuacji demograficzno-społecznej ludności Polski oraz zasobach mieszkaniowych*, Warszawa 2012, s. 18, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lu\\_nps2011\\_wyniki\\_nsp2011\\_22032012.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lu_nps2011_wyniki_nsp2011_22032012.pdf) [data dostępu 17.07.2016].

<sup>44</sup> *Traktat między RP a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie...*, preambuła.

<sup>45</sup> Zob.: *Traktat między RP a Ukrainą...*, art. 3; *Traktat między RP a Federacją Rosyjską...*, art. 5; *Traktat między RP a Republiką Białoruś...*, art. 4.

po rozpadzie ZSRR, pozostawała trzecią w świecie potęgą jądrową, co nie mogło nie wzbudzać obaw nie tylko w państwach ościennych, ale również na świecie<sup>46</sup>. Pozbycie się statusu państwa jądrowego Białorusi i Ukrainy miało zapewnić gwarancje bezpieczeństwa w regionie oraz zamknąć jeden z problemów wywodzących się z czasów zimnej wojny. Rosja natomiast dotychczas pozostaje jednym z nielicznych państw na świecie o potencjale jądrowym, a jego pozbycie się nie jest nawet rozpatrywane<sup>47</sup>.

W traktatach RP z państwami ościennymi również zostały uwzględnione kwestie ochrony środowiska nie tylko w strefach przygranicznych, lecz również w Europie i na świecie<sup>48</sup>. Mimo iż prawo człowieka do życia w czystym środowisku zaliczane jest do praw solidarnościowych<sup>49</sup>, a nie indywidualnych, to jednak jego aktualność i doniosłość sprawia, że nie może ono być ignorowane zarówno przez organizacje międzynarodowe, jak i poszczególne państwa. Wydarzenia dotyczące jednej z największych katastrof technogennych w 1986 roku, spowodowanych awarią elektrowni jądrowej w Czernobylu na Ukrainie, oraz jej konsekwencje uwiaryściły problemy dotyczące zagwarantowania bezpieczeństwa ekologicznego w regionie. Traktaty uwzględniają także szczególne dbanie o akweny wodne, wspólny dostęp, do których mają państwa-strony traktatów.

Polska ze wszystkimi trzema państwami-stronami traktatów przewidziała szeroką współpracę w dziedzinie kultury, nauki i oświaty<sup>50</sup>. W zapisach dotyczących współpracy kulturalnej z Białorusią, i Ukrainą podkreślono kontekst „wielowiekowego wspólnego dziedzictwa kulturowego” oraz „ich wkładu do cywilizacji europejskiej”. Natomiast w traktacie z Rosją uwzględniono „bogate kulturalne dziedzictwo Polski i Rosji” (art. 13). W zapisach omawianych dokumentów są także odniesienia do standardów międzynarodowych w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturalnego – konwencji UNESCO oraz dokumentów KBWE. Jedynie w przypadku traktatu z Ukrainą powołano się także na Europejską konwencję kulturalną z 1953 roku. Zauważyć należy, że konwencja ta

<sup>46</sup> Interesujące rozważania na temat rozbudowania potencjału jądrowego Ukrainy, w kontekście agresji RF na Ukrainę, zostały zaprezentowane przez badaczy ukraińskich. Zob.: І. Городиський, *Будапештський меморандум 1994 року та суверенітет України: зміст і юридична природа гарантій*, [w:] О. Задорожній (red.), *Українська революція гідності, агресія РФ і міжнародне право*, Київ 2014, st. 215–232; О. Святун, О. Святун, *Ядерні гарантії Договору про нерозповсюдження ядерної зброї та їхній зв'язок із Будапештським меморандумом*, [w:] О. Задорожній (red.), *Українська революція гідності, агресія РФ і міжнародне право*, Київ 2014, ст. 233–241.

<sup>47</sup> Zob.: *Стратегия национальной безопасности Российской Федерации*, ст. 36, <http://rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html>, *Военная доктрина Российской Федерации*, ст. 27, <http://rg.ru/2014/12/30/doktrina-dok.html> [data dostępu 15.01.2016 r.].

<sup>48</sup> *Traktat między RP a Republiką Białoruś...*, art. 21; *Traktat między RP a Federacją Rosyjską...*, art. 11; *Traktat między RP a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie...*, art. 9.

<sup>49</sup> Prawa solidarnościowe inaczej nazywane prawami człowieka trzeciej generacji, nie zostały dotychczas unormowane i skodyfikowane. Więcej na ten temat zob.: R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2008, ss. 50–57.

<sup>50</sup> *Traktat między RP a Republiką Białoruś...*, art. 22; *Traktat między RP a Federacją Rosyjską...*, art. 13, 16, 17; *Traktat między RP a Ukrainą...*, art. 13–15.

została ratyfikowana przez Ukrainę w 1994 roku, natomiast przez FR w 1991, a przez Białoruś – w 1993 roku<sup>51</sup>.

Relacje między narodami oraz ich wzajemne postrzeganie stanowi interesujący temat badawczy nie tylko dla socjologów, ale również jest ważnym indykatorem relacji międzypaństwowych. Bezpośrednia bliskość granic, zaszłości historyczne, krzywdy narodowe to czynniki, które kształtują obraz sąsiada i mają zauważalny wpływ na rozwój stosunków dobrosąsiedzkich. Interesujące pod tym względem badanie zaprezentował Instytut Spraw Publicznych w 2013 roku<sup>52</sup>. Autorzy badań podkreślili, że: „Polacy koncentrowali się głównie na wspólnej historii (szczególnie jej trudnych, konfliktowych aspektach) oraz – z drugiej strony – na sąsiedztwie i bliskości kultury i obyczajów. Wśród Ukraińców aspekt wspólnoty kultury był dominujący. Ponadto Polska kojarzyła im się ze smakami produktów żywnościowych, obrazami z filmów, wspomnieniami z wyjazdów, a także z krajem sukcesu ekonomicznego i udanej transformacji. Historia w skojarzeniach Ukraińców schodziła na dalszy plan. W obu krajach brakowało natomiast odniesień do współczesnej kultury i sztuki sąsiedniego kraju”<sup>53</sup>.

## Wnioski

Reasumując powyższe rozważania, warto zwrócić uwagę, że traktaty dwustronne o dobrosąsiedztwie nie uwzględniają zapisów dotyczących mechanizmu kontroli postanowień w nich zawartych, co czyni te dokumenty stosunkowo słabymi. Brakuje także skutecznego mechanizmu kontroli w dokumentach organizacji międzynarodowych, do których jest odniesienie w umowach dwustronnych między Polską a państwami ościnnymi – Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Karta Narodów Zjednoczonych, Akt Końcowy z Helsinek, Paryska Karta dla Nowej Europy. Natomiast istniejące procedury kontrolne, przewidziane przez normy zawarte w Pierwszym Protokole Fakultatywnym do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>54</sup>, nie stanowiły przedmiotu zainteresowania przez Polskę, Białoruś, Rosję lub Ukrainę jako instrumentu uregulowania sporów lub konfliktów międzypaństwowych. Uwzględniając słabość mechanizmów kontrolnych lub ich praktyczny brak w ważnych traktatach międzynarodowych, a także brak mechanizmu kontroli w traktatach dwustronnych o dobrosąsiedztwie,

<sup>51</sup> Mimo iż Białoruś nie jest państwem członkowskim RE, to ratyfikacja tej konwencji była możliwa, gdyż ma ona charakter otwarty i może być ratyfikowana przez państwa nienależące do RE. W 2009 roku Konwencja została ratyfikowana także przez Kazachstan.

<sup>52</sup> J. Fomina, J. Konieczna-Sałamatina [et al.], *Polska – Ukraina. Polacy – Ukraińcy. Spojrzenie przez granicę*, Warszawa 2013, ss. 8–85.

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>54</sup> Dz. U. z 1994 r., Nr 23, poz. 80.

stwierdzić należy, że nie stanowią one pełnej gwarancji dla suwerenności i integralności terytorialnej państwa. Utracone na wiele lat zaufanie wobec Rosji jako państwa, które złamało zasady dobrosąsiedztwa, spowodowało, że państwa zaczynają poszukiwać gwarancji swojego bezpieczeństwa nie w mocy traktatów, lecz w potęgze militarnej.

Mimo zadeklarowania demokratycznego rozwoju państwa z upływem czasu dla państw poradzieckich przestrzeganie norm i zasad państwa demokratycznego okazało się wyjątkowo trudnym zadaniem. Na ich tle Polska<sup>55</sup> zasadniczo się różni tak w warstwie normatywnej, dotyczącej zagwarantowania przestrzegania praw i wolności jednostki, jak i w wymiarze praktycznym. Nawet pobieżna analiza politologiczna ponad dwudziestopięcioletniego okresu funkcjonowania państw suwerennych wykazuje poważne rozbieżności w poziomie przestrzegania praw i wolności jednostki między Polską a Białorusią, Rosją i Ukrainą.

Polskie doświadczenia transformacyjne odbierane są w państwach poradzieckich jako droga sukcesu. Z przystąpieniem do Unii Europejskiej Polska włączyła się we współtworzenie wspólnej polityki zagranicznej i współkształtowanie programów demokracji i promocji praw człowieka w państwach Europy Wschodniej. Konsekwentne działania państwa na rzecz praw człowieka stanowią wkład w budowę pozytywnego wizerunku Polski jako kraju zabiegającego o poszanowanie praw człowieka na świecie<sup>56</sup>. Trwające zaś ponad dwadzieścia pięć lat zmiany ustrojowe w państwach poradzieckich jedynie w skromnym wymiarze przyczyniły się do polepszenia sytuacji w dziedzinie praw i wolności jednostki. Daje się zauważyć także, że dotychczas żadne państwo regionu nie traktuje kwestii praw człowieka jako priorytetu w swojej polityce zagranicznej.

### **Political conditionality of human rights issues in the bilateral treaties on friendly and good neighborly cooperation between the Republic of Poland and Belarus, Russia and Ukraine**

**Summary:** The paper draws attention to the issues of human rights and freedoms as present in the content of the bilateral agreements concluded between Poland and its eastern neighbors. It pre-sents the

<sup>55</sup> Zaskakujące mogą jednak wydawać się wyniki badań socjologicznych dotyczących oceny funkcjonowania demokracji w Polsce. W corocznych badaniach CBOS, przeprowadzanych w okresie od 1993 do 2010 roku, liczba respondentów zadowolonych z funkcjonowania demokracji w kraju nigdy nie przewyższyła 46%. Zob.: *Postawy wobec demokracji, jej rozumienie i oceny*, CBOS, BS/60/2010, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl) [data dostępu 10.02.2015 r.].

<sup>56</sup> Znana amerykańska badaczka Alison Brysk zwraca uwagę, że prawa człowieka na poziomie międzynarodowym stają się polityką tożsamości państwa, zob.: „At the international level, human rights foreign policy is more than guilt or charity — it is a constructive form of identity politics. Principled foreign policy defies the realist prediction of untrammelled pursuit of national interest, and suggests the utility of constructivist approaches that investigate the role of ideas, identities, and roles as influences on state action”, A. Brysk, *Global Good Samaritans. Human Rights as Foreign Policy*, Oxford University Press 2009, p. 4.

analysis of the current political situation and the involvement of Poland and former Soviet countries in international processes during the early 1990s and discusses the influence of internal and external factors on the development of national human rights protection systems in the first years of the independence of Poland, Belarus, Russia and Ukraine. The content of bi-lateral agreements reflected the real political situation as well as the problems in the field of human rights protection in the countries of the region. The absence of any monitoring mechanisms both in bilateral agreements and in international treaties referred to by the signatories of the former agreements entails certain risks in the relations between Poland and its eastern neighbors. The loss of trust toward Russia due to its aggression against neighboring states forces the countries in the region to strengthen their own military potential, as there is little reliance on the potency of bi-lateral agreements.



## Naruszenia praw człowieka w Polsce – perspektywa białoruska

### Wstęp

Polska jest państwem powszechnie uznawanym za demokratyczne. Jest wzorem dla państw poradzieckich w procesie transformacji systemowej. Powszechnie uważa się również, że jest godna naśladowania w dziedzinie ochrony praw człowieka. Całkowitym przeciwieństwem jest natomiast Białoruś. To kraj, który wciąż znajduje się w centrum zainteresowania większości organizacji pozarządowych walczących o prawa człowieka na świecie. Historia białoruska pokazała wyraźnie, że ratyfikowanie najważniejszych międzynarodowych dokumentów nie oznacza również ich przestrzegania w praktyce. Proceder ten można obserwować od momentu objęcia władzy przez Aleksandra Łukaszukę. Restrykcje rządowe sięgają z każdym rokiem coraz głębiej, a obecnie dotyczą praktycznie każdej dziedziny życia społeczeństwa. Należy jednak pamiętać, że zgodnie z Konstytucją Białoruś to państwo z ustrojem demokratycznym. Ustawa zasadnicza zawiera jeden z najbardziej rozbudowanych rozdziałów na temat ochrony praw człowieka na całym obszarze postradzieckim. Rząd polski niejednokrotnie zwracał uwagę na problem z przestrzeganiem podstawowych praw i wolności obywateli w tym kraju. Powodów można znaleźć kilka – jednym z najważniejszych jest znacząca mniejszość polska mieszkająca na terytorium Białorusi, która niejednokrotnie stawała się obiektem prześladowań.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie krytyki skierowanej przez rząd białoruski w stronę Polski. Krytyka ta dotyczy „rażących” naruszeń praw człowieka, których dopuszczają się władze polskie wobec swoich obywateli. Na potrzeby niniejszego artykułu przedmiotem analizy stały się Raporty Ministerstwa Spraw Zagranicznych Republiki Białoruś, w których zawarto wyżej wspomnianą krytykę. Jednak dla całościowego obrazu problemu należy również przedstawić sytuację na Białorusi w dziedzinie ochrony praw człowieka.

---

<sup>1</sup> Yuliya Lesyk – magister Stosunków Międzynarodowych oraz Bezpieczeństwa Narodowego, absolwentka Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych im. gen. Tadeusza Kościuszki we Wrocławiu oraz Uniwersytetu Wrocławskiego. Doktorantka w Zakładzie Badań Wschodnich w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego.

## 1. Prawa człowieka na Białorusi

Białoruś to stosunkowo młody „aktor” państwowy na arenie międzynarodowej. Do 1991 roku istniała jako republika związkowa w ramach ZSRR. W momencie rozpadu wschodniego mocarstwa władze poszczególnych republik postanowiły od podstaw budować własną politykę zarówno wewnętrzną, jak i zagraniczną. Rząd białoruski obrał względnie prozachodni kierunek. Opracowano Konstytucję, wzorując się na państwach demokratycznych. Zawarto w niej bardzo rozbudowany rozdział dotyczący praw człowieka. Na wstępie stwierdzono, że zabezpieczenie praw i swobód obywateli Republiki Białoruś stanowi najważniejszy cel państwa<sup>2</sup>. Wszyscy są równi przed prawem i każdy ma prawo do takiej samej ochrony przed dyskryminacją jakiegokolwiek rodzaju. Ograniczanie poszczególnych praw jednostek dopuszczalne jest jedynie w przypadku wyższej konieczności, to znaczy, gdy istnieje realne zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Jak wiadomo, Białoruś to jedno z nielicznych państw na świecie, gdzie nadal jest praktykowana kara śmierci za popełnione przestępstwa o charakterze ciężkim. Dla przykładu, w roku 2010 wykonano 2 wyroki najwyższego możliwego wymiaru kary<sup>3</sup>. W roku kolejnym również dokonano 2 egzekucji<sup>4</sup>. W roku 2013 liczba kar śmierci wzrosła do trzech<sup>5</sup>. Niejednokrotnie państwo to było krytykowane za tego typu praktyki. Szczególnie, że w Europie już dawno odstąpiono od egzekucji. Co roku problem ten nagłaśniany jest w raportach różnych organizacji międzynarodowych walczących o prawa. W doniesieniach przoduje Amnesty International. Warto zauważyć, że członkowie tej organizacji nie mają możliwości swobodnej pracy na terytorium Białorusi. Wszystkie raporty powstają w filiach państw ościennych. Organizowane są różne akcje protestacyjne, mające na celu zwrócenie uwagi na tak rażące naruszenie podstawowych praw każdego człowieka. Co ciekawe, również w samej Konstytucji Republiki Białoruś znalazł się zapis, mówiący o tym, że każdy obywatel ma prawo do życia. Państwo chroni życie człowieka przed wszelkimi zagrożeniami, niezgodnymi z prawem. Kara śmierci może być stosowana tylko jako ostateczna forma ukarania za wyjątkowo okrutne i ciężkie zbrodnie i tylko poprzez wyrok sądu<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Konstytucja Republiki Białoruś z 1994 roku, rozdział 2, art. 21.

<sup>3</sup> Amnesty International, *Death sentences and executions 2010*, [http://amnesty.org.pl/uploads/media/Death\\_sentences\\_and\\_execution\\_2010\\_AI\\_Report.pdf](http://amnesty.org.pl/uploads/media/Death_sentences_and_execution_2010_AI_Report.pdf) [data dostępu 25.11.2014 r.].

<sup>4</sup> Amnesty International, *Kara śmierci 2011 – fakty i liczby*, <http://amnesty.org.pl/?p=414> [data dostępu 25.11.2014 r.].

<sup>5</sup> Amnesty International, *Death sentences and executions 2013*, [http://amnesty.org.pl/uploads/media/Raport\\_Kara\\_%C5%9Bmierci\\_2013\\_ENG.pdf](http://amnesty.org.pl/uploads/media/Raport_Kara_%C5%9Bmierci_2013_ENG.pdf) [data dostępu 25.11.2014 r.].

<sup>6</sup> Konstytucja Republiki Białoruś z 1994 roku, rozdział 2, art. 24.

Ogromne oburzenie budzą również okoliczności wykonywania wyroków śmierci. Oddawany jest strzał w potylicę skazanego. Niejednokrotnie jednak potrzeba więcej strzałów, żeby skutecznie uśmiercić ofiarę. Następnie ciało jest składane w anonimowej mogile. Rodzina nie jest powiadamiana ani o dacie egzekucji, ani o miejscu przyszłego pochówku. Wielokrotnie kierowano w tej sprawie wnioski do różnych instancji międzynarodowych. Białoruś wzywano do zaprzestania tego typu praktyk, jednak sytuacja nie uległa zmianie. Budzi to wielki sprzeciw ze strony organizacji międzynarodowych specjalizujących się w dziedzinie ochrony praw człowieka. Państwa szeroko pojętego Zachodu niejednokrotnie wzywały rząd białoruski z Aleksandrem Łukaszenką na czele do zrezygnowania z praktyki dokonywania kar śmierci. Jednak bezskutecznie.

Należy pamiętać, że naruszenia nie ograniczają się jedynie do kary śmierci. Powszeczne są ograniczenia wolności słowa, wolności wypowiedzi czy wreszcie wolności zgromadzeń. Wydarzenia z 2010 roku, kiedy w Mińsku doszło do masowych demonstracji ludzi sprzeciwiających się reżimowi Łukaszenki, ukazują skalę naruszeń podstawowych praw obywateli tego państwa. Demonstracje skończyły się masowymi aresztowaniami i późniejszymi represjami. Działania tego typu mają w pewnym sensie charakter prewencyjny, aby w przyszłości do podobnych nie doszło. Media publiczne w Polsce bacznie obserwowały rozwój sytuacji. Organizacje pozarządowe monitorowały na bieżąco sytuację na Białorusi. Powstało wiele raportów, wiele doniesień medialnych. Białoruski rząd został skrytykowany na arenie międzynarodowej, jednak nie przyczyniło się to w żaden sposób do poprawy sytuacji. W odpowiedzi strona białoruska sporządziła własny dokument, traktujący o naruszeniach podstawowych praw człowieka, których dopuszczają się państwa zachodnie.

## **2. Raport Ministerstwa Spraw Zagranicznych Republiki Białoruś – 2012**

W 2012 roku Ministerstwo Spraw Zagranicznych Białorusi opracowało raport, mówiący o naruszeniach praw człowieka w poszczególnych państwach świata zachodniego, uważanych za kolebkę demokracji i wzór do naśladowania w dziedzinie ochrony praw jednostki. Słowo wstępne dokumentu opracował ówczesny minister spraw zagranicznych, Władimir Makey. Autor zwraca uwagę przede wszystkim na to, iż we współczesnym świecie prawa człowieka odgrywają rolę instrumentu polityki zagranicznej każdego państwa. Coraz częściej stosunki wzajemne pomiędzy państwami, szczególnie te w dziedzinie ochrony podstawowych wolności obywateli, rozwijają się poprzez naciski, zalecenia dyktowane przez silniejszych graczy na arenie międzynarodowej. Regułą stało się krytykowanie wyłącznie państw rozwijających się, takich jak np. Białoruś.

Autorzy stwierdzają, że celem tego raportu jest zwrócenie uwagi na fakt, że państwa demokratyczne również dopuszczają się łamania praw swoich obywateli, tym samym nie przestrzegają wymyślonych przez siebie uregulowań międzynarodowych w tej dziedzinie. Ignorowanie tego typu problemów prowadzi wyłącznie do pogorszenia sytuacji społeczeństwa.

Źródłem informacji wykorzystanych w raporcie posłużyły doniesienia przedstawicieli białoruskiej dyplomacji, a także doniesienia medialne.

Opisywany dokument jest bardzo szczegółowy. Dotyczy przede wszystkim państw Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Co ciekawe, pomija Federację Rosyjską oraz inne państwa poradzieckie, z wyjątkiem regionu bałtyckiego. Szczególnie dużo miejsca poświęcono Polsce.

W mniemaniu białoruskiej dyplomacji w Polsce doszło do naruszenia postanowień sześciu najważniejszych dokumentów. Są to między innymi: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturowych, Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur czy Konwencja o prawach dziecka.

Poszczególne przypadki podzielono na grupy. Przede wszystkim zwrócono uwagę na prawa socjalne i ekonomiczne. Autorzy raportu dochodzą do wniosku, że stale pogarszająca się sytuacja ekonomiczna w Polsce doprowadza ludzi do rozpacz. W 2012 roku liczba samobójstw, w tym dokonanych z powodów ekonomicznych, wzrosła do 20%<sup>7</sup>. Przywołane zostały następujące dane, zaczerpnięte z Głównego Urzędu Statystycznego Polski:

- 28% polskich rodzin cierpi z powodu różnych form biedy.
- 13,5% rodzin żyje bez dostępu do elektryczności.
- Dochody 15% rodzin są poniżej minimalnego poziomu.
- 16% polskich rodzin nie jest w stanie spłacić zadłużenia kredytowego, mieszkaniowego itp.
- Prawie 5% rodzin żyje w skrajnej biedzie<sup>8</sup>.

Prawa dziecka, tortury oraz bezpodstawne zatrzymania zostały umieszczone w odrębnej grupie naruszeń podstawowych wolności człowieka na terytorium Polski. Ministerstwo Spraw Zagranicznych Republiki Białoruś przytacza konkretne przypadki. W dniu 24.08.2012 roku w Poznaniu doszło do rzekomego zatrzymania i okrutnego pobicia 17-letniego B. Simińskiego, z podejrzeniem o posiadanie środków odurzających, jednak takowych przy zatrzymanym nie znaleziono. W protokole zatrzymania jako

<sup>7</sup> Министерство иностранных дел Республики Беларусь, *Нарушения прав человека в отдельных странах мира в 2012 году* [wersja pdf], s. 30, [data dostępu 25.11.2014].

<sup>8</sup> *Ibidem*. Podane dane statystyczne nie znalazły potwierdzenia w raportach ani oficjalnych komunikatach Głównego Urzędu Statystycznego. Źródło: <http://stat.gov.pl/> [data dostępu 08.12.2014 r.].

przyczynę takich działań policyjnych wskazano „konieczność ustalenia danych osobowych”<sup>9</sup>. Policjanci, którzy dokonali pobicia, nie zostali ukarani za swoje czyny.

Za przykład tortur autorzy raportu przytaczają dwa wydarzenia. W dniu 12.06.2012 roku w Warszawie doszło do starć pomiędzy kibicami a policjantami. Polscy radykalowie napadli pokojowo maszerujących rosyjskich kibiców. Policja zastosowała pałki, gumowe naboje, armatki wodne oraz gaz łzawiący – wszystko w ramach działań prewencyjnych, żeby zapobiec masowym walkom na ulicach miasta. Przedstawiciele Białorusi uważają takie działania za przejaw tortur, ponieważ zatrzymano wówczas 179 osób, rannych zostało 10 uczestników tych wydarzeń.

Kolejne wydarzenie przytoczone w raporcie to Marsz Niepodległości w Warszawie w dniu 11.11.2012 roku. Po raz kolejny Policja została oskarżona o zastosowanie tortur wobec niewinnych uczestników marszu. Dla rozpręczenia nacjonalistów oraz antyfaszystów policjanci zastosowali gumowe pałki, gaz łzawiący oraz gumowe pociski. Zatrzymano około 200 osób. Rannych zostało kilkadziesiąt osób.

Poruszono również kwestię wolności słowa. W dniu 14 września 2012 roku w Piotrkowie Trybunalskim Sąd Okręgowy skazał Roberta Frycza na 15 miesięcy pozbawienia wolności za znieważenie prezydenta RP Bronisława Komorowskiego za pośrednictwem Internetu. Wyżej wymieniony pan stworzył stronę internetową [www.antykomor.pl](http://www.antykomor.pl), gdzie zamieszczał obraźliwe grafiki i komentarze pod adres prezydenta. Autorzy raportu całą sytuację postrzegają jako łamanie swobody słowa każdego obywatela państwa demokratycznego.

W rzeczywistości rozwiązanie tej sprawy wyglądało inaczej. Za znieważenie prezydenta oraz fałszowanie dokumentów Robert Frycz w pierwszej instancji został skazany na rok i trzy miesiące ograniczenia wolności, polegającego na wykonywaniu prac społecznych przez 40 godzin miesięcznie. Oskarżonemu postawiono 2 zarzuty znieważenia, jednak od drugiego sąd w Piotrkowie Trybunalskim go uniewinnił. Oskarżyciel domagał się uchylenia tego wyroku i skierowania sprawy do ponownego rozpatrzenia. Obrona natomiast domagała się uniewinnienia od zarzutu zniesławienia. Sprawę skierowano do Sądu Apelacyjnego w Łodzi. Złagodiono karę do roku ograniczenia wolności, polegającego na wykonywaniu prac społecznych w wymiarze 30 godzin miesięcznie. Podtrzymano zarzut fałszowania dokumentów, natomiast oddalono zarzut znieważenia prezydenta<sup>10</sup>.

W raporcie odwołano się również do problemu migrantów i uchodźców przebywających na terytorium Rzeczypospolitej. Na początku października 2012 roku w czterech

<sup>9</sup> *Ibidem*. Nie znaleziono żadnych informacji potwierdzających prawdziwość tego zdarzenia.

<sup>10</sup> [b.a.], *Sprawa Antykomor.pl: Robert Frycz nie znieważał prezydenta*, [http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/674259,sprawa\\_antykomor\\_pl\\_robert\\_frycz\\_nie\\_zniewazyl\\_prezydenta.html](http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/674259,sprawa_antykomor_pl_robert_frycz_nie_zniewazyl_prezydenta.html) [data dostępu 08.12.2014 r.].

z siedmiu istniejących w Polsce ośrodków dla nielegalnych migrantów w Przemyślu, Białej Podlaskiej, Białymstoku oraz Lesznowoli ogłoszono głodówkę z powodu nieznośnych i uwłaczających warunków bytu:

- Bezpodstawne użycie siły;
- Codzienne przeszukiwania rzeczy osobistych;
- Niewystarczające ilości wody pitnej oraz żywności;
- Uwłaczający godności stosunek do kobiet i dzieci;
- Brak opieki medycznej<sup>11</sup>.

Do takiej sytuacji rzeczywiście doszło w polskich obozach dla uchodźców. Potwierdziły to również media w wielokrotnych doniesieniach. Niestety na problem ten skierowano uwagę dopiero, gdy siedemdziesiąt trzy osoby osadzone w Strzeżonych Ośrodkach dla Cudzoziemców w Białymstoku, Białej Podlaskiej, Przemyślu i Lesznowoli postanowiły jednocześnie przystąpić do strajku głodowego<sup>12</sup>. Należy zauważyć, iż nie był to pierwszy protest osób przebywających na uchodźstwie w Polsce. Jednak po raz pierwszy informacja taka dotarła na mediów publicznych. Dotychczas z protestującymi rozprawiano się na różne sposoby – zazwyczaj zamykano w izolatkach czy karano inaczej.

Przebywający w wyżej wymienionych ośrodkach żądali między innymi prawa do informacji w języku rozumianym przez siebie, prawa do kontaktu ze światem zewnętrznym, właściwej opieki medycznej, edukacji dla dzieci i młodzieży, poprawy warunków socjalnych, zaprzestania nadużywania przemocy czy kryminalizacji osadzonych<sup>13</sup>. Zarzuty stawiano przede wszystkim funkcjonariuszom Straży Granicznej. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych ogłosiło, że wraz z Helsińską Fundacją Praw Człowieka oraz Stowarzyszeniem Interwencji Prawnej przeprowadzi kontrole w sieci ośrodków zamkniętych<sup>14</sup>. Jednak przedstawiciele Straży Granicznej uważają, iż osadzeni w ośrodkach dla uchodźców nie protestują przeciwko złym warunkom bytowym, lecz przeciwko przewlekłym procedurom legalizującym ich pobyt na terytorium Polski<sup>15</sup>. Uważa się również, że problemem staje się sam fakt długotrwałego przetrzymywania ludzi w izolacji oraz pod ścisłą kontrolą.

<sup>11</sup> Министерство иностранных дел Республики Беларусь, *op. cit.* [wersja pdf], s. 31, [data dostępu 08.12.2014 r.].

<sup>12</sup> (b.a.), *Postulaty protestujących*, <http://protestuchodzcow.wordpress.com/postulaty-protestujacych/> [data dostępu 09.12.2014 r.].

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> M. Fal, *Protest głodowy w ośrodkach dla uchodźców, a los nielegalnych imigrantów nikogo nie obchodzi*, <http://natemat.pl/36515,protest-glodowy-w-osrodkach-dla-uchodzcow-a-los-nielegalnych-imigrantow-nikogo-nie-obchodzi> [data dostępu 10.12.2014 r.].

<sup>15</sup> *Ibidem*.

Sytuacja została nagłośniona przez media nie tylko polskie, ale i zagraniczne. Zwrócono uwagę opinii publicznej na problemy osób przebywających w ośrodkach dla uchodźców. Pomoc niesiona jest również przez pozarządowe organizacje zajmujące się problematyką praw człowieka. Rzeczywiście doszło do naruszenia praw człowieka, jednak zostały podjęte działania, by poprawić warunki życia ludzi umieszczonych w tych ośrodkach.

### **3. Najbardziej rażące przypadki naruszenia praw człowieka w poszczególnych państwach świata – raport 2013**

Drugi w kolejności raport został przygotowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych Republiki Białoruś w roku 2014. Była to analiza wydarzeń z poprzednich dwunastu miesięcy. Jako jedno z podstawowych źródeł informacji podano raporty Organizacji Narodów Zjednoczonych – elementu tego zabrakło w pierwszej edycji. We wstępie zaznacza się, że w dzisiejszym świecie prawa człowieka nabrały ogromnego znaczenia w polityce państw. Jednocześnie żaden inny problem nie powoduje takiego rozłamu we wspólnocie międzynarodowej. Stosunki międzynarodowe w dużym stopniu rozpatrywane są oraz realizowane poprzez pryzmat praw człowieka. Dzieje się tak dlatego, że niektóre państwa ogłosiły się „przewodnikami oraz obrońcami” w dziedzinie ochrony praw człowieka na świecie i aktywnie wykorzystują tę kwestię w formowaniu stosunków z innymi „aktorami” państwowymi, szczególnie politycznych oraz ekonomicznych. Słabsi na arenie międzynarodowej zmuszeni są grać zgodnie z regułami narzuconymi odgórnie przez graczy silniejszych. Celem raportu jest ukazanie nieuczciwości ze strony tych „silniejszych”, wybiórczości ich działań.

W poprzedniej edycji oraz w tym dokumencie krytyce poddano przede wszystkim państwa szeroko pojętego Zachodu. Nie poddano natomiast analizie naruszeń praw człowieka w takich państwach, jak Federacja Rosyjska, Ukraina, Mołdowa czy Gruzja, a więc byłych republikach radzieckich. Problemy występujące w Polsce opisano bardzo szczegółowo. Na wzór pierwszego dokumentu zastosowano metodę grupowania poszczególnych naruszeń. Na pierwszym miejscu wyróżniono kwestie związane z propagandą wojny, rasowej dyskryminacji oraz neonazizmu. W grupie tej opisano następujące wydarzenia:

- 12.12.2013, Warszawa – w jednym z parków oszepecono pomnik „Wdzięczności wobec Armii Czerwonej”, rysując czerwoną farbą znak swastyki<sup>16</sup>.
- 04.11.2013, Gdańsk – nieznani zniszczyli fasadę żydowskiej synagogi, rysując znaki swastyki. O tym zdarzeniu pisały również polskie media. W stan oskarżenia

---

<sup>16</sup> W polskich mediach nie odnaleziono informacji potwierdzającej to wydarzenie.

o propagowanie nazizmu postawiono 18-letniego mieszkańca Gdańska. Za popełniony czyn groziło mu do 5 lat pozbawienia wolności. Sprawca przyznał się do winy, natomiast swoje zachowanie tłumaczył głupotą oraz wpływem alkoholu<sup>17</sup>.

- 10.11.2013, Białystok – podczas marszu niepodległościowego zorganizowanego z okazji Święta Niepodległości przed pomnikiem poległych żołnierzy uczestnicy marszu zademonstrowali nazistowskie pozdrowienie. Marsz ten zorganizowało Narodowe Odrodzenie Polski – skrajnie prawicowe ugrupowanie. Taka informacja obiegła Polskę. Jak podaje portal internetowy poranny.pl, Policja zatrzymała 2 osoby, które podczas Marszu Niepodległej Polski w dniu 10 listopada „hajlowały” przed pomnikiem na cmentarzu wojskowym. Wydarzyło się to w momencie składania wieńca przy pomniku na cmentarzu wojskowym, na zakończenie marszu<sup>18</sup>.

W raporcie Ministerstwa Spraw Zagranicznych pojawia się również informacja o tym, że Polska została gwałtownie skrytykowana podczas Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych w związku z nieprzerwanym wzrostem nastrojów o zabarwieniu rasistowskim oraz ksenofobicznym<sup>19</sup>. Z tego też powodu autorzy dokumentu przytaczają przypadki naruszenia praw przysługującym mniejszościom narodowym i etnicznym. Jako przykłady podane zostały sytuacje napaści na tle rasowym, szczególnie wobec ludności romskiej. Kwestia Romów pozostaje wciąż problematyczna. Jednak o tym rozprawiają również media polskie. Władze natomiast aktywnie pracują nad rozwiązaniem tej poniekąd patowej sytuacji. Są podejmowane działania mające na celu polepszenie życia przedstawicieli mniejszości romskiej.

Kolejna problematyczna kwestia poruszona na łamach opisywanego dokumentu to ubóstwo. Autorzy powołują się na raport Polskiej Fundacji Pomocy Dzieciom „Macius” pt. „Głód i niedożywienie dzieci w Polsce”<sup>20</sup>. Jest to raport z badania ilościowego, przeprowadzonego w lutym 2013 roku. Na jego podstawie wysunięto następujące wnioski:

- Około 800 000 dzieci w Polsce cierpi głód lub potrzebuje natychmiastowych dodatkowych posiłków;

<sup>17</sup> (b.a.), *Swastyki na synagodze w Gdańsku. 18-latek oskarżony o propagowanie nazizmu*, <http://www.dziennikbałtycki.pl/artukul/1077100,swastyki-na-synagodze-w-gdansk-18latek-oskarzony-o-propagowanie-nazizmu,id,t.html?cookie=1> [data dostępu 10.12.2014 r.].

<sup>18</sup> (b.a.), *Marsz Niepodległej Polski. Zatrzymania za hajlowanie*, <http://www.poranny.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20131113/BIALYSTOK/131119843> [data dostępu 10.12.2014 r.].

<sup>19</sup> Министерство иностранных дел Республики Беларусь, *Наиболее резонансные случаи нарушения прав человека в отдельных странах мира* [wersja pdf], s. 40.

<sup>20</sup> Polska Fundacja Pomocy Dzieciom „Macius”, *Głód i niedożywienie dzieci w Polsce*, <http://www.pfpd.org/wp-content/uploads/2013/03/Analiza-fundacji.pdf> [data dostępu 10.12.2014].

- Prawie połowa pracowników szkół uważa, że podejmowane działania w tej dziedzinie są niewystarczające;
- Odsetek niedożywionych dzieci w Polsce zmniejsza się na skutek podejmowanych przez organizacje pozarządowe działań;
- Najwięcej niedożywionych dzieci jest w województwach pomorskim oraz dolnośląskim;
- Największy problem z głodem występuje w dużych miastach<sup>21</sup>.

Należy zaznaczyć, że badanie to przeprowadzono na reprezentatywnej próbie ogólnopolskiej nauczycieli, pedagogów i pracowników ośrodków pomocy społecznej oraz powiatowych centrów pomocy rodzinie.

Warty uwagi jest fakt, że autorzy białoruskiego raportu wyciągnęli zgoła odmienne wnioski od powyższych. Przede wszystkim, w Polsce głoduje około 800 000 dzieci, w większości w wieku od 6 do 12 lat. Przyczyną głodu jest ubóstwo ich rodziców. Co trzecie dziecko w Polsce rodzi się w biednej lub skrajnie ubogiej rodzinie. Co czwarte polskie dziecko z wielodzietnej rodziny żyje w skrajnym ubóstwie<sup>22</sup>.

## Podsumowanie

W artykule przytoczono jedynie wybrane oskarżenia kierowane w stronę Polski w dziedzinie naruszeń podstawowych praw człowieka. Ministerstwo Spraw Zagranicznych Republiki Białoruś w swoich raportach porusza różne problemy, jednak cel pozostaje wciąż ten sam – w jak największym stopniu zdyskredytować szeroko pojęty Zachód, który postrzegany jest powszechnie jako ostoja demokracji. Głównym odbiorcą tego typu dokumentów pozostaje białoruskie społeczeństwo. Jest to tylko jeden z licznych elementów propagandy białoruskiej władzy, a zarazem jej narzędzie. Poprzez krytykę państw zachodnich wskazuje się zalety systemu „białoruskiej demokracji”. Jednak, czy naciąganie faktów, rozdmuchiwanie nieznaczących epizodów do miana praktyki stosowanej powszechnie na skalę masową spełnia swoją funkcję? Czy społeczeństwo białoruskie rzeczywiście wierzy w to, że w ich państwie żyje się najlepiej i ich prawa są powszechnie respektowane? Wydaje się jednak, że społeczeństwo białoruskie ocenia swój stan w sposób zdecydowanie bardziej krytyczny, niż tego oczekuje władza.

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 3–4.

<sup>22</sup> Министерство иностранных дел Республики Беларусь, *Наиболее резонансные...*, s. 41.

## **Violations of human rights in Poland – the view from Belarus**

**Summary:** The article describes violations of human rights in Poland as seen by the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Belarus. Two ministry reports have been drawn since 2013, concerning the violations of human rights determined in universal regulations. The authors from Belarus focus only on the arraignment of western countries. This article is devoted to the de-scription of situation in Poland.



W publikacji zaprezentowano interesujące rozważania dotyczące wybranych problemów w dziedzinie ochrony praw człowieka w Polsce po zmianach systemowych, które zostały zapoczątkowane w 1989 roku. [...] Autorzy uwzględnili również czynniki zewnętrzne, mające wpływ na kształtowanie się systemu ochrony praw człowieka w demokratycznej Polsce. Inicjatywę wydawniczą poprzedziło VI Seminarium Naukowe, które odbyło się w październiku 2014 roku we Wrocławiu i było poświęcone [...] 25-leciu działalności Wrocławskiego Towarzystwa Opieki nad Więźniami i 20-leciu Dolnośląskiego Ośrodka Mediacji. Jubileusz ten znakomicie wpisał się w obchody 25-lecia wolnej Polski.

Z recenzji wydawniczej  
dr hab. Renaty Dudy

ISBN 978-83-65431-28-8 (druk)  
ISBN 978-83-65431-29-5 (online)