



# KWARTALNIK O PRAWACH CZŁOWIEKA

*numer 2(18), kwiecień–czerwiec 2016*

ISSN 2300-2891

## TEMATY NUMERU

Czy warto pomagać? Programy rządowe na rzecz społeczności romskiej

Agnieszka Mikulska-Jolles

Caldarar i inni przeciwko Polsce (skarga nr 6142/16) – skarga osób pochodzenia romskiego do ETPC na wyburzenie ich domów we Wrocławiu

Adw. Sylwia Gregorczyk-Abram,  
dr Dorota Pudzianowska

Kryzys konstytucyjny z Trybunałem Konstytucyjnym w roli głównej (cz. 2)

Barbara Grabowska-Moroz

Jaka przyszłość mediów publicznych w Polsce?

Dominika Bychawska-Siniarska

## Z KART HISTORII KOMITETU HELSIŃSKIEGO

Proces helsiński i ruch praw człowieka w Europie Środkowej i Wschodniej – przyczynek do historii

adw. Marek Antoni Nowicki

## Słowo wstępne Redaktora Naczelnego

Unia Europejska została oparta na pewnych wartościach podzielanych przez państwa członkowskie: poszanowaniu godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości (art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej). Taki fundament polityczno-prawny i jego akceptacja wydawały się oczywiste w „starych demokracjach”. Ale przygotowując się do rozszerzenia UE o byłe państwa komunistyczne z Europy środkowej i południowej, w których demokratyczne mechanizmy nie zawsze okazywały się utrwalone (tu zwłaszcza kasus rządów Vladimíra Mečiaru na Słowacji), postanowiono wprowadzić – na wszelki wypadek – procedurę pozwalającą zareagować na zauważane w państwie członkowskim „poważne i trwałe” naruszenie unijnych zasad. Jak się jednak okazało, ta bardzo ogólnie zarysowana procedura została użyta, jeszcze przed wschodnim rozszerzeniem UE, wobec Austrii, gdy do władzy doszła tam znana z ksenofobicznych deklaracji Austriacka Partia Wolności. Reakcję UE na „austriacki problem” można krytykować jako pochopną, ale próba posłużenia się procedurą przede wszystkim uświadomiła, że w europejskich traktatach nie ma reguły określającej, kto i jak stwierdzałby, że doszło do złamania unijnych fundamentów prawnych. Zmuszało do powołania *ad hoc* specjalnej grupy eksperckiej, tzw. komitetu mędrców, wyznaczonego przez prezesa pozaunijnej instytucji – Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.


Braki pokazane przez „austriacki przypadek” spowodowały zmianę traktatów. Nowa reguła wprowadzona w 2001 r. określała, że Rada UE może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości UE oraz skierować do państwa rekomendacje, wcześniej wysłuchując władze takiego państwa. Dopiero później, nie widząc w państwie wymaganej zmiany, UE mogła stwierdzić poważne i stałe naruszenie zasad UE oraz zdecydować o ewentualnych sankcjach, w tym zawieszeniu prawa państwa do głosowania.

Kontrowersyjne z perspektywy prawa unijnego zmiany prawne wprowadzone na Węgrzech na początku obecnej dekady ujawniły kolejny praktyczny problem. UE miała do dyspozycji z jednej strony słaby mechanizm zaleceń, z drugiej zaś radykalny środek w postaci sankcji, nazywany unijną „bronią nuklearną”. Potrzebny był więc instrument pośredni, który pozwalałby na dialog z „podejrzanym państwem”, ale jednocześnie zapewniał, że taka rozmowa będzie przebiegała w sprawny i poważny sposób. W 2014 r. powstała więc procedura kontroli praworządności (rządów prawa), dzieląca się na trzy etapy i określająca m.in., w jaki sposób są gromadzone informacje o zagrożeniach dla zasad UE i jak ma przebiegać „strukturalny dialog” z państwem.

W 2016 r. procedura kontroli praworządności została uruchomiona wobec Polski. Przyczyną było blokowanie działalności Trybunału Konstytucyjnego, ale następnie przybyły kolejne kwestie – zmiany w mediach publicznych i rozszerzenie inwigilacyjnych uprawnień służb państwowych.

Unijne perypetie związane z wartościami UE pokazały „regulacyjny deficyt” organizacji. Przede wszystkim jednak UE odebrała lekcję politycznego realizmu. W pewnych państwach członkowskich dochodzi do działań rodzących poważne wątpliwości w świetle zasad UE. I nie można wykluczyć, że takie sytuacje będą się powtarzały. Dlatego uzasadniony jest pomysł, by w organizacji powstał stały mechanizm kontrolowania, czy we wszystkich państwach członkowskich oraz w instytucjach UE wartości polityczne UE są respektowane. Ta inicjatywa, nazwana paktem na rzecz demokracji, rządów prawa i praw podstawowych, łączona przede wszystkim z holenderską europarlamentarzystką Sophie in 't Veld, ma być omawiana już po wakacjach.

Prof. INP PAN dr hab. Ireneusz C. Kamiński  
Redaktor Naczelny





# SPIS TREŚCI

## TEMATY NUMERU

- 5** Jaka przyszłość mediów publicznych w Polsce?  
*Dominika Bychawska-Siniarska*
- 12** Kryzys konstytucyjny z Trybunałem Konstytucyjnym w roli głównej (cz. 2)  
*Barbara Grabowska-Moroz*
- 17** Czy warto pomagać? Programy rządowe na rzecz społeczności romskiej  
*Agnieszka Mikulska-Jolles*
- 24** Caldara i inni p. Polsce (skarga nr 6142/16) – skarga osób pochodzenia romskiego do ETPC na wyburzenie ich domów we Wrocławiu  
*Adw. Sylwia Gregorczyk-Abram, dr Dorota Pudzianowska*

## SPRAWY PRECEDENSOWE

- 28** Choroby zakaźne w więzieniach – wyzwanie dla społeczeństwa  
*Marcin Wolny*
- 32** Współczesne wyzwania dla swobody wypowiedzi – inwigilacja dziennikarzy  
*Dorota Głowacka, Konrad Siemaszko*

## PRAWO UCHODŹCZE I MIGRACYJNE

- 39** Przemoc domowa jako przesłanka nadania statusu uchodźcy  
*Marta Górczyńska*
- 42** Pytanie prejudycjalne w sprawie wizowej skierowane do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej  
*Jacek Białas, Daniel Witko*

## RELACJE I SPRAWOZDANIA

- 44** Jak wygląda życie pracowników z Korei Północnej w Polsce? Podsumowanie konferencji „Więzenie bez krat”  
*Marta Borucka*

## Z KART HISTORII KOMITETU HELSIŃSKIEGO

- 48** Proces helsiński i ruch praw człowieka w Europie Środkowej i Wschodniej – przyczynek do historii  
*adw. Marek Antoni Nowicki*

Redaktor naczelny: Prof. INP PAN dr hab. Ireneusz C. Kamiński  
Zespół redakcyjny: dr Adam Bodnar, dr Dorota Hall, dr Piotr Kładocznny, dr Dorota Pudzianowska  
Sekretarze redakcji: Joanna Smętek, Katarzyna Wiśniewska  
Konsultacje: Danuta Przywara  
Korekta: Ela Dajksler  
Opracowanie graficzne: Wojciech Szulik, [www.wojtekszulik.com](http://www.wojtekszulik.com)  
Druk: Węda s.c., ul. Człuchowska 66, 01-360, Warszawa  
Kolportaż: Customeritum, ul. Łotewska 9a, 03-918 Warszawa  
ISSN 978-83-62245-07-9  
Nakład: 500 egzemplarzy. „Kwartalnik o prawach człowieka” dostępny jest również on-line na stronie [hfhr.org.pl](http://hfhr.org.pl)  
© Helsińska Fundacja Praw Człowieka

## Jaka przyszłość mediów publicznych w Polsce?<sup>1</sup>

Dominika Bychawska-Siniarska

Artykuł ten dotyczy projektu ustawy, który został wycofany z prac Sejmu RP. W jego miejsce została przyjęta ustawa o Radzie Mediów Narodowych z 22 czerwca 2016 r. Komentarz do nowej ustawy zostanie opublikowany w kolejnym numerze „Kwartalnika o prawach człowieka”.

**R**egulacje prawne dotyczące mediów w Polsce są archaiczne i nie nadążają za zmianami technologicznymi. Odnosi się to w szczególności do ustawy – Prawo prasowe z 1984 r. oraz ustawy o radiofonii i telewizji z 1992 r. Od dłuższego czasu dyskutuje się nad potrzebą zagwarantowania większej niezależności mediów publicznych oraz nad zmianami w sprawie finansowania mediów publicznych.

Tymczasem 21 kwietnia 2016 r. do Sejmu wpłynęły trzy poselskie projekty ustaw, będących w zamyśle projektodawców kompleksem pakietem regulującym zadania, organizację i finansowanie „mediów narodowych” w Polsce. Pakiet ten obejmuje: 1) ustawę o mediach narodowych, 2) ustawę o składce audiowizualnej, oraz 3) ustawę – Przepisy wprowadzające ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audiowizualnej. Przyjęcie tych aktów prawnych będzie miało długotrwałe konsekwencje dla funkcjonowania mediów publicznych w Polsce.

Podobnie jak w przypadku nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji z 30 grudnia 2015 r. za przygotowywanie reformy mediów publicznych odpowiadało Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w ramach którego powołano nawet pełnomocnika rządu ds. reformy mediów publicznych. Niemniej projekty ustaw zostały wniesione do łaski marszałkowskiej jako projekty poselskie. Uniemożliwiło to przeprowadzenie szerokich konsultacji społecznych w sprawie ustaw. Media publiczne, jak sama nazwa wskazuje, są dobrem wspólnym obywateli, dlatego wprowadzanie zmian w ich organizacji bez konsultacji z obywatelami musi

budzić sprzeciw. Na prośbę organizacji pozarządowych w Sejmie odbyło się 17 maja 2016 r. wysłuchanie publiczne dotyczące pakietu trzech ustaw. Na posiedzeniu zostały przedstawione uwagi do projektów ustaw, w tym autorstwa Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka<sup>2</sup>. Nie jest jednak pewne, czy zostaną one uwzględnione w dalszych pracach legislacyjnych.

Regulacje dotyczące funkcjonowania mediów publicznych powinny być jasne, przejrzyste i zrozumiałe dla odbiorców. Dobrym standardem jest tu tzw. *Royal Charter*, która określa funkcjonowanie BBC w Wielkiej Brytanii. Tymczasem złożony w Sejmie RP pakiet trzech ustaw trudno uznać za przejrzysty i zrozumiały dla przeciętnego odbiorcy.

### Jakie media, taka misja

Podstawą funkcjonowania mediów publicznych jest realizowanie misji publicznej, która, jak wskazano m.in. w Deklaracji Komitetu Ministrów Rady Europy z 15 lutego 2012 r.<sup>3</sup>, powinna służyć obywatelom i polegać na „wspieraniu interesu odbiorców poprzez rozwój społeczny, świadomość procesów demokratycznych, porozumienie międzykulturowe oraz społeczną integrację”. Należy zaznaczyć, że w dotychczasowej ustawie o radiofonii i telewizji<sup>4</sup> brakowało wyczerpującej definicji „misji publicznej”.

2 Opinię przedstawiły również organizacje pozarządowe zrzeszone w Obywatelskim Pakcie na rzecz Mediów Publicznych, którego członkiem jest także Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Opinia Paktu dostępna jest na: <http://www.mediapubliczne.org.pl/blog/stanowisko-sygnatariuszy-paktu-w-sprawie-projektow-ustaw-medialn>

3 Declaration of the Committee of Ministers on Public Service Media Governance.

4 Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U.

<sup>1</sup> Artykuł został przygotowany na podstawie opinii Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 27 kwietnia 2016 r.

Pojęcie to zdefiniowano natomiast w art. 3 ust. 2 analizowanego projektu ustawy. Samą propozycję wprowadzenia definicji do projektu ustawy należy ocenić pozytywnie. Jednak definicja „misji publicznej” w kształcie zaproponowanym przez projektodawcę wzbudza pewne wątpliwości.

Choć w definicji ujętej w art. 3 ust. 2 mówi się o „tworzeniu warunków pluralistycznej debaty o sprawach publicznych”, nie ma w niej wyraźnego odniesienia do pluralizmu i zróżnicowania opinii politycznych ani do promocji i poszanowania różnorodności światopoglądowej. Wartości te powinny być wprost wskazane w definicji misji publicznej. Zawarty w art. 14 ust. 1 obowiązek przedstawiania „w sposób rzetelny i pluralistyczny stanowisk zarejestrowanych w Rzeczypospolitej Polskiej partii politycznych [...] w węzłowych sprawach publicznych” nie powinien zastępować wprowadzenia nakazu prezentowania różnorodnych poglądów politycznych jako istotnego elementu misji publicznej. Zaakcentowanie tego aspektu jest ponadto zbieżne z wytycznymi sformułowanymi przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Manole i inni p. Mołdawii*<sup>5</sup>, gdzie podkreślono, że na państwie ciąży pozytywny obowiązek zagwarantowania dostępu opinii publicznej do mediów, w których przedstawiany będzie niezależny, pluralistyczny przekaz, odzwierciedlający m.in. różnorodność perspektyw politycznych w kraju. Podobnie Komitet Ministrów Rady Europy we wskazanej wyżej deklaracji podkreślił, że jednym z kluczowych elementów misji publicznej jest „niezależne informowanie oraz przedstawianie zróżnicowanych opinii politycznych; w tym celu media publiczne powinny pozostać niezależne od wpływów politycznych czy ekonomicznych, dążąc do jak najwyższych standardów niezależności, obiektywności i sprawiedliwości”.

Wątpliwości budzi też nieuwzględnienie w projektowanej definicji misji publicznej zakazu mowy nienawiści, tj. promowania treści nawołujących do nienawiści lub dyskryminujących ze względu m.in. na rasę, niepełnosprawność, płeć, wyznanie lub narodowość. Jednocześnie uwagę zwraca, że zaproponowana definicja zawiera szereg nieprecyzyjnych określeń, takich jak

z 2015 r., poz. 1531 ze zm.).

5 Wyrok z dnia 17 września 2009 r., skarga nr 13936/02.

„tradycja narodowa” czy „wartości patriotyczne”, które w praktyce mogą rodzić problemy interpretacyjne<sup>6</sup>.

Projekt określa w art. 9 zadania instytucji mediów narodowych, wynikające z realizowanej przez nie misji publicznej. Należy jednak zauważyć, że niektóre sformułowania użyte przez projektodawcę, takie jak np. obowiązek „przeciwdziałania wypaczaniu obrazu historii Polski” (pkt 3), mogą stać w sprzeczności z wykonaniem innych zadań mediów narodowych, w szczególności z obowiązkiem „sprzyjania swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli oraz formowaniu się opinii publicznej” (pkt 6), co zakłada prowadzenie swobodnej debaty o kwestiach historycznych. Warto podkreślić, że wypowiedzi dotyczące wydarzeń historycznych należą w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do tzw. zagadnień mających publiczne znaczenie, w stosunku do których Trybunał dopuszcza, co do zasady, szersze granice wolności słowa, a każdą ingerencję poddaje restrykcyjnej ocenie, wymagając dla niej wyjątkowo przekonującego uzasadnienia. W sprawie *Monnat p. Szwajcarii*<sup>7</sup> Trybunał podkreślił, że sankcje nałożone na autora kontrowersyjnego programu o roli Szwajcarii podczas II wojny światowej były rodzajem cenzury i zniechęcały do udziału w krytyce. W sprawie *Orban i inni p. Francji*<sup>8</sup> Trybunał uznał natomiast, że „ukaranie wydawcy za pomoc w rozpowszechnieniu świadectwa innej osoby dotyczącego wydarzeń wpisujących się w historię kraju może poważnie utrudnić udział w dyskusjach o problemach interesu ogólnego i nie może mieć miejsca bez szczególnie poważnych powodów”<sup>9</sup>. Założyć należy zatem, że w demokratycznym państwie media publiczne (narodowe) powinny umożliwiać prowadzenie swobodnej debaty na temat historii Polski, bez ryzyka narażenia się na zarzut „wypaczania obrazu historii Polski”.

W przepisie dotyczącym szczegółowych działań instytucji medialnych (art. 5 ust. 2 projektu) nie doprecyzowano odpowiedzialności za powierzone środki finansowe. Instytucje medialne powinny

6 Np. patriotyzm może być różnie interpretowany w zależności od wrażliwości na świat i własnego doświadczenia. Dla odbiorców mediów publicznych patriotyzm może się przejawiać w odmienny sposób.

7 Wyrok z dnia 23 września 1998 r., skarga nr 24662/94.

8 Wyrok z dnia 15 stycznia 2009 r., skarga nr 20985/05.

9 Wyrok z dnia 5 stycznia 2009 r., skarga nr 20985/05.

być zobowiązane do tworzenia jak najlepszej jakości programów w ramach adekwatnego i oszczędnego budżetu.

### **Obowiązkowe treści prezentowane przez media**

Artykuł 4 ust. 2 projektu ustawy odnosi się do obowiązku respektowania „chrześcijańskiego systemu wartości, przyjmując za podstawę uniwersalne zasady etyki”. Warto podkreślić, że obecnie obowiązująca ustawa o radiofonii i telewizji w art. 21 ust. 1a pkt 6 oraz pkt 18 również nawiązuje do „chrześcijańskiego systemu wartości”, co w przeszłości powodowało pewne wątpliwości związane z interpretacją tego pojęcia. W szczególności w kontekście art. 18 ust. 2 nadawcy byli narażeni na skargi ze strony „urazonych” odbiorców. Określenie „wartości chrześcijańskie” jest na tyle szerokie, że pozwalało na podejmowanie przez KRRiT interwencji wobec nadawców w sytuacjach, gdy nie było ku temu wystarczającego uzasadnienia<sup>10</sup>. Ponadto idea mediów publicznych (tj. obywatelskich) opiera się na włączaniu różnych grup, również wyznaniowych, i tworzeniu różnorodnej wewnątrznie wspólnoty, a nie wykluczaniu jednostek czy grup ze względu na wyznanie lub światopogląd.

Artykuł 13 ust. 1 projektu nakłada na narodowe instytucje radiofonii i telewizji obowiązek upowszechniania stanowisk Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej i Prezesa Rady Ministrów. Tak daleko idące uprawnienia podmiotowe budzą wątpliwości. Należałoby się zastanowić nad ograniczeniem podmiotowym – nie ma bowiem potrzeby publikacji stanowisk marszałków Sejmu i Senatu. Zasadne wydaje się ograniczenie zakresu oświadczeń przekazywanych przez Premiera i Prezydenta, organy władzy wykonawczej, które komunikują się w ten sposób ze społeczeństwem. Jednocześnie w projekcie wskazano, że publikacja dotyczy „stanowisk”. Jest to pojęcie bardzo szerokie, obejmujące także poglądy osób sprawujących władzę. Zadaniem mediów publicznych nie powinno być jednak przedstawianie poglądów osób sprawujących władzę. Media publiczne powinny być wykorzystywane do przekazywania treści o ważkim znaczeniu narodowym, np.

w dziedzinie bezpieczeństwa. Zasadne byłoby zatem ograniczenie obowiązku publikacji do „oświadczeń dotyczących ważnych zagadnień państwowych”, niebędących wyrazem poglądów osób sprawujących władzę.

Artykuł 13 ust. 2 nie pozostawia mediom publicznym żadnych uprawnień ocennych co do czasu (długości i pory) emisji wystąpienia osoby sprawującej jedną z funkcji wymienionych w ust. 1 art. 13. Tak dalekie wkroczenie w obszar mediów publicznych stanowi znaczącą ingerencję w ich program. Zgodnie z Rekomendacjami Komitetu Ministrów z 11 września 1996 r. w sprawie gwarancji niezależności publicznych nadawców<sup>11</sup> nadawcy powinny zachować niezależność w zakresie planowania programowego, sposobu produkcji programów, przedstawiania informacji bieżących i wydarzeń oraz organizowania swojej działalności. Artykuł 13 projektu rodzi też wątpliwości w kontekście jego art. 5, który wskazuje, że instytucje medialne „działają samodzielnie, kształtując treści i formy swoich przekazów, zgodnie z zasadami niezależności redakcyjnej”.

### **Rada mediów narodowych**

Powołanie Rady mediów narodowych rodzi istotne wątpliwości w kontekście Konstytucji RP, zgodnie z którą „na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji” stoi Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 1 Konstytucji). Kompetencje do kontroli mediów publicznych i prywatnych zostały więc przyznane wyraźnie określönemu konstytucyjnemu organowi. Funkcjonowanie KRRiT następnie doprecyzowano w ustawie o radiofonii i telewizji.

W Rozdziale 5 (art. 39) projektu ustawy wprowadza się nowy organ, którego kompetencje pokrywają się w dużej mierze z kompetencjami KRRiT w odniesieniu do mediów publicznych. Ponadto, zgodnie z art. 7 ust. 4 projektu, Rada nadzoruje działalność instytucji pod względem należytego pełnienia misji publicznej, zgodności z prawem i gospodarności. Są to kompetencje, które zostały przekazane na mocy Konstytucji KRRiT.

<sup>10</sup> Szczegółowo o problemie w A. Bodnar, D. Bychawska-Siniarska, *KRRiT postrachem nadawców? Wadliwe regulacje czy nadgorliwa instytucja?*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2009.

<sup>11</sup> Recommendations of the Committee of Ministers to Member States on the Guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting.





Proponowana regulacja może być traktowana jako próba omińnięcia Konstytucji i osłabienia konstytucyjnego organu, jakim jest KRRiT.

Rada Mediów Narodowych, zgodnie z projektem, wybierana jest przez Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej. W praktyce może to oznaczać, że aż pięciu z sześciu członków Rady będzie wskazanych przez ugrupowanie posiadające większość parlamentarną (tylko jeden z członków Rady będzie wyłaniany z trzech kandydatów zgłoszonych przez najliczniejszy z klubów poselskich tworzonych przez ugrupowania, których przedstawiciele nie wchodzi w skład Rady Ministrów – art. 39 ust. 2 projektu). W podobny sposób wyłaniany jest m.in. francuski Conseil national de l'audiovisuel<sup>1</sup>. Niemniej w praktyce francuskiej, ze względu na dojrzałość tamtejszej demokracji, zdarza się niezadko, iż do Conseil national de l'audiovisuel wybierani są kandydaci zaproponowani przez parlamentarną opozycję i wskazani ze względu na ich wysokie walory merytoryczne. Taka praktyka, w świetle doświadczeń ostatnich miesięcy, wydaje się w Polsce mało prawdopodobna. Z tych względów istnieje wysokie ryzyko upolitycznienia Rady Mediów Narodowych. Ponadto w projekcie przewidziano bardzo krótki, bo siedmiodniowy termin na zgłaszanie kandydatów przez najliczniejszy z klubów poselskich tworzonych przez ugrupowania, których przedstawiciele nie wchodzi w skład Rady Ministrów (art. 39 ust. 3 projektu). Taki termin może w praktyce uniemożliwić wskazanie kandydata przez ugrupowania niewchodzące w skład Rady Ministrów.

Jak wskazała Komisja Wenecka w stosunkowo niedawnej opinii dotyczącej węgierskiej ustawy medialnej<sup>2</sup>, wprowadzenie przez ugrupowanie posiadające większość parlamentarną nowych rozwiązań dotyczących powoływania członków rad podmiotów nadawczych, zamiast zapewnienia pluralizmu i politycznej niezależności, „cementuje” wpływ tejże grupy politycznej na ciała regulacyjne<sup>3</sup>. Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, gdy proponowane rozwiązania wymagają uzyskania większości parlamentarnej w celu powołania członków tychże rad. O ile Komisja Wenecka,

jak i sama Rada Europy, nie wskazują konkretnego modelu powoływania członków krajowych rad, zwracają uwagę, że te instytucje powinny mieć pluralistyczny charakter i składać się z osób wybieranych przez zróżnicowane gremia. W opinii dotyczącej Węgier wskazano jako dobrą praktykę wyłanianie jednego z członków Rady przez władzę sądowniczą spośród sędziów<sup>4</sup>.

Z kolei w Rekomendacjach Komitetu Ministrów Rady Europy z 2000 r. w sprawie niezależności i funkcjonowania ciał regulacyjnych dla sektora nadawczego<sup>5</sup> zwrócono się do państw członkowskich o przyjęcie gwarancji mających zapewnić niezależność funkcjonowania rad medialnych w celu usunięcia ryzyka politycznego wpływu na te rady. Tymczasem zgodnie z art. 39 ust. 10 projektu ustawy Przewodniczący Rady Mediów Narodowych jest powoływany przez Marszałka Sejmu spośród członków Rady. W świetle wspomnianych Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy<sup>6</sup> powołanie przewodniczącego organu nadzorującego nadawców nie powinno odbywać się jednoosobowo, lecz kolegialnie; przykładowo, osoby zasiadające w Radzie mogłyby spośród siebie wyłaniać przewodniczącego.

Należy podkreślić, że podział kompetencji między Radą Mediów Narodowych a KRRiT pozostaje niejasny. Projekt ustawy zobowiązuje w art. 16 narodowe instytucje radiofonii i telewizji do składania rocznego sprawozdania z wykonywania obowiązków ustawowych. Nie jest jasne, z jakich powodów nadawcy mają mieć obowiązek sprawozdawczy wobec aż dwóch instytucji (Rady Mediów Narodowych i KRRiT) oraz jaka jest relacja obowiązku istniejącego wobec obu instytucji. W przypisanych Radzie funkcjach i obowiązkach widoczne jest też mieszanie ról zarządczych i kontrolnych.

W proponowanym rozwiązaniu znaczne uprawnienia decyzyjne przyznano Przewodniczącemu Rady, którego stanowisko przeważa, w procesie podejmowania decyzji, jeśli dojdzie do równowagi głosów. Funkcję Przewodniczącego obejmuje zaś osoba powołana przez Marszałka Sejmu.

1 Ustawa nr 2013–1028 z 15 listopada 2013 r. dotycząca niezależności mediów publicznych (Loi relative à l'indépendance de l'audiovisuel public), dostępna na *Légifrance*.

2 Ibidem.

3 § 64 opinii.

4 § 70 opinii.

5 *Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector*.

6 Ibidem.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, część funkcji Rady będzie obejmowała działania przypadające do tej pory radom nadzorczym, w tym zatwierdzanie planów finansowych i wypełnianie misji, przeprowadzanie konkursu na dyrektora naczelnego i powoływanie na tę funkcję. Zgodnie z projektem Rada powoływana jest przez Sejm, Senat i Prezydenta (art. 39). Takie rozwiązanie wzmacnia bezpośrednio zależność władz mediów publicznych od polityków. Warto podkreślić, że zgodnie z art. 19 ust. 3 Rada będzie miała kompetencje polegające na zatwierdzeniu planu pełnienia misji publicznej. Jest to kompetencja ingerująca w merytoryczny kształt programu. Ponadto Rada ma wyłączne kompetencje dysponowania Funduszem mediów narodowych, a więc decydowania o wysokości finansowania poszczególnych instytucji medialnych. Takie kompetencje, połączone ze sposobem wyboru członków Rady, mogą prowadzić do zwiększenia wpływu władzy parlamentarnej na przekaz prezentowany w mediach publicznych, tak aby odpowiadał on poglądom rządzącej większości. Proponowane regulacje stoją zatem w sprzeczności z podstawowym europejskim standardem, który zakłada, że media publiczne muszą być w jak największym stopniu wolne od wpływów politycznych, co jest warunkiem zachowania ich niezależności i pluralistycznego charakteru.

W projekcie przewidziano, że Rada Mediów Narodowych rozpatruje i zatwierdza dwuletni plan pełnienia misji publicznej (art. 19 ust. 3). Zgodnie z międzynarodowymi standardami, w tym z Rekomendacjami Komitetu Ministrów w sprawie gwarancji niezależności mediów publicznych<sup>7</sup>, to władze poszczególnych mediów publicznych powinny decydować o merytorycznej treści programu oraz o sposobie wypełniania misji. Zgodnie z zaleceniem 4. rekomendacji organy kontrolne powinny powstrzymać się od ingerencji w nadawane treści. Ponadto prezentowany program nie powinien być uzależniony od wcześniejszego zatwierdzenia przez organ kontrolny. Tym samym obowiązek zatwierdzenia planu pełnienia misji publicznej stoi w sprzeczności z zakazem ingerencji przez organy nadzorcze w merytoryczny program mediów. Dodatkowo wypełnianie misji jest zadaniem, które wymaga od wydawców zauważania zmieniającej się sytuacji i reagowania

na nią. Z tych względów nie wydaje się możliwe przedstawienie planu pełnienia misji publicznej na tak długi okres, jak określony w art. 19 ust. 1 projektu.



W art. 46 ust. 1 projektu ustawy wprowadzono obowiązek Rady przedkładania corocznego sprawozdania ze swojej działalności Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi Rzeczypospolitej. Projekt nie przewiduje jednak, jakie następstwa dla Rady ma odrzucenie sprawozdania przez parlament. Tym samym w projekcie nie przewidziano możliwości wcześniejszego odwołania całej Rady, gdy nie wywiązuje się ona z obowiązków. Nieusuwalność Rady, a zwłaszcza jej przewodniczącego, przy niezwykle szerokich kompetencjach, wyklucza kontrolę państwa nad wykorzystaniem majątku mediów i funduszy pochodzących ze składki audiowizualnej. Ponadto projekt nie przewiduje odwołania od decyzji Rady, które nie są traktowane jako decyzje administracyjne.

### **Nowe organy instytucji medialnych**

Zmiany do ustawy o radiofonii i telewizji z 31 grudnia 2015 r. polegają też na likwidacji konkursów na stanowiska w zarządach i radach nadzorczych spółek. W zaproponowanym projekcie ustawy obowiązek przeprowadzenia konkursu obejmuje tylko stanowisko dyrektora naczelnego i jego zastępcy (art. 22 ust. 1 w zw. z art. 24 projektu). Co więcej, obowiązek ten jest przewidziany jedynie w odniesieniu do pierwszej kadencji dyrektora. Zgodnie z art. 25 ust. 1 projektu powołanie na następną kadencję nie wymaga już konkursu. Taka regulacja pozwala dyrektorom

<sup>7</sup> Recommendation No. R. (96) 10 of the Committee of Ministers to Member States on the guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting, przyjęte 11 września 1996 r.



sprawować funkcję przez nieokreślony czas, bez możliwości weryfikacji ich kompetencji w procesie konkursowym. Należałoby się zastanowić, czy brak konkursu nie powinien dotyczyć tylko jednej kolejnej kadencji. Trzecia kadencja wymagałaby już ponownego udziału w konkursie. Dwuletnie kadencje wydają się bardzo krótkie i mogą wpływać na ciągłości funkcjonowania mediów publicznych. Należałoby się zastanowić, czy kadencje nie powinny być wydłużone do trzech albo czterech lat.

Obowiązek przeprowadzenia konkursu nie obejmuje społecznych rad programowych. Brak określenia szczegółowych zasad wyboru oraz kryteriów merytorycznych, jakie powinny spełniać osoby zasiadające w takich radach, rodzi podejrzenie, że mogą być one obsadzane nie ze względu na merytoryczne kompetencje, ale z uwagi na kryteria polityczne.



Projekt ustawy stanowi, że Przewodniczący Rady Mediów Narodowych odwołuje dyrektorów naczelných instytucji medialnych. W zależności od przyczyny odwołania w proces decyzyjny jest zaangażowana Rada lub społeczna rada programowa danego medium. Jednak w przypadku określonym w art. 25 ust. 2 pkt 2 projektu ustawy, tj. odwołania z powodu stwierdzenia rażącego naruszenia przez dyrektora naczelnego obowiązków określonych w ustawie lub statucie, Przewodniczący będzie podejmował decyzję o odwołaniu dyrektora indywidualnie. Tymczasem, jak wskazano powyżej, zgodnie ze standardami

Komitetu Ministrów Rady Europy decyzje o powołaniu czy odwołaniu organów zarządzających powinny być podejmowane kolegialnie, a nie jednoosobowo<sup>1</sup>. Ponadto, biorąc pod uwagę, że Przewodniczącą Rady powołuje spośród jej członków Marszałek Sejmu, taka sytuacja rodzi ryzyko wpływania w pewnym zakresie przez organ polityczny na obsadę kierownictwa poszczególnych instytucji mediów narodowych.

### **Składka audiowizualna zastąpi abonament**

Projekt ustawy audiowizualnej wprowadza nowy sposób poboru opłat na rzecz mediów publicznych, wiążąc go z płatnościami za energię elektryczną. Powszechny pobór opłat audiowizualnych stanowi element stabilizujący finansowanie mediów publicznych i dlatego należy go uznać za dobre rozwiązanie. Musi być on jednak połączony z odpowiednimi gwarancjami dotyczącymi niezależności, apolityczności, pluralizmu i rzetelności mediów publicznych. Jak wskazano w Rekomendacjach Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie finansowania mediów publicznych, system finansowania mediów publicznych powinien być zorganizowany w sposób zapewniający im niezależność i chroniący przed wpływami świata polityki<sup>2</sup>.

W projekcie nie zawarto definicji składki, jak również nie wskazano urzędzeń, których posiadanie generuje obowiązek zapłaty składki. Projekt ustawy wskazuje, że obowiązek zapłaty składki powstaje odrębnie od każdego punktu poboru (art. 5 projektu). Nie uzależnia jednak opłaty od faktu, czy w danym punkcie poboru dostęp do mediów publicznych jest realizowany, czy też punkt poboru znajduje się w miejscu, w którym dostępu do mediów narodowych nie ma (np. w garażu wolnostojącym, domu letniskowym). Z drugiej strony wprowadzając system zależny od punktu poboru, duże obiekty usługowe (np. hotele), posiadające dużą liczbę urzędzeń, będą zobowiązane do uiszczania tej samej (jednej) opłaty co użytkownicy korzystający z jednego urzędzenia.

1 Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector.

2 Recommendation 1878 (2009) on Funding of public broadcasting, przyjęty 25 czerwca 2009 r.

W projekcie ustawy wskazano, że odbiorca uiszcza opłaty na rachunek inkasenta (art. 9), nie doprecyzowano jednak, czy rachunek ten jest odrębny od rachunku, na jaki pobierana jest opłata za energię. Nie przewidziano również konsekwencji w razie nieodprowadzania składki przez użytkownika. Ponadto w art. 8 projektu ustawy określono wysokość składki, co rodzi konieczność nowelizacji ustawy w przypadku każdej zmiany składki (np. ze względu na inflację).

W art. 20 projektu określono pięć grup osób, które są zwolnione z obowiązku uiszczania składek audiowizualnych. W projekcie nie przewidziano jednak mechanizmu weryfikacji zasadności zwolnień. Zgodnie z art. 25 ust. 5 kontrola nad zgłoszeniami dokonywana przez organ gminy ogranicza się w zasadzie do kwestii formalnych. Sprawowanie kontroli przez gminę może być utrudnione np. ze względu na brak obowiązku meldunkowego.

### Nowe technologie a projekt ustawy

Projekt ustawy w niewystarczającym stopniu odpowiada na zmiany technologiczne i potrzebę zwiększonej obecności mediów elektronicznych w internecie. Projekt nie odnosi się do funkcjonowania mediów publicznych w internecie, w tym utrzymywania i redagowania stron internetowych Polskiego Radia i Telewizji Polskiej. Obecnie komunikowanie się za pomocą stron internetowych mediów publicznych odgrywa znaczącą rolę; jednocześnie utrzymywane są liczne platformy internetowej komunikacji. Projekt w art. 11 pkt 3 w sposób ogólny i nieprecyzyjny odnosi się do „nowych technik tworzenia i rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych”. Zasadne wydaje się doprecyzowanie zasad funkcjonowania platform internetowych mediów publicznych oraz zastanowienie się nad możliwością ich ewentualnego ujednolicenia.

### Konsekwencje zmian

Jeżeli projekt zostanie przyjęty w dotychczasowym kształcie, może to mieć długotrwałe konsekwencje dla pluralizmu mediów i wolności słowa w Polsce. Sprawi bowiem, że wpływ partii rządzącej na media publiczne będzie jeszcze większy. Już dzisiaj

widać konsekwencje nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji dokonanej w grudniu 2015 r. (tzw. małej nowelizacji), na podstawie której pracę straciło 73 menedżerów i dziennikarzy mediów publicznych, a kolejnych 73 zostało odsuniętych od anteny lub zakończono z nimi współpracę<sup>3</sup>. Wpływa to negatywnie na ciągłość mediów publicznych oraz wypełnianie przez nie powierzonej przez społeczeństwo misji.

ETPC w swoim orzecznictwie niejednokrotnie wskazywał, że na państwach członkowskich ciąży pozytywny obowiązek stworzenia systemu medialnego, umożliwiającego pluralistyczne i swobodne przekazywanie różnorodnych opinii. ETPC podkreśla przy tym, że ze względu na wymogi pluralizmu, tolerancji oraz otwartości swoboda wypowiedzi nie ogranicza się do niekontrowersyjnych informacji i poglądów, ale obejmuje również i takie, które obrażają, oburzają i wprowadzają niepokój<sup>4</sup>. Należy jednocześnie przypomnieć, że podstawową funkcją mediów – zarówno prywatnych, jak i publicznych – jest sprawowanie funkcji kontrolnej (tzw. publicznego stróża) wobec władz publicznych. Tym samym monitorowanie oraz prezentowanie tak pozytywnych, jak i krytycznych ocen oraz niewygodnych informacji dotyczących działań przedstawicieli władzy wpisuje się w podstawowe zadania mediów. Na państwie ciąży zaś obowiązek zapewnienia takich warunków, aby media mogły te zadania kontrolne swobodnie wypełniać. Proponowane rozwiązania ustawowe prowadzić mogą do ograniczenia poglądów prezentowanych przez media publiczne do informacji i opinii korzystnych dla partii będącej u władzy.

*Dominika Bychawska-Siniarska jest dyrektorką merytoryczną Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce HFPC, koordynatorką Programu Europa Praw Człowieka, doktorantką INP PAN.*

3 Dane gromadzone przez Towarzystwo Dziennikarskie, dostępne na stronie: <http://towarzystwodziennikarskie.org/>

4 I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010.



## Kryzys konstytucyjny z Trybunałem Konstytucyjnym w roli głównej (cz. 2)

*Barbara Grabowska-Moroz*

**T**rybunał Konstytucyjny (dalej: Trybunał, TK) w dwóch wyrokach wydanych w grudniu 2015 r. orzekł o zgodności z Konstytucją przepisów z czerwca i listopada 2015 r. regulujących – każda odmiennie – kwestię wyboru nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego na miejsca tych, których kadencja upłynęła w 2015 r. Trybunał uznał, że ze względu na terminy upływu kadencji poszczególnych sędziów w 2015 r. Sejm VII kadencji (2011-2015) był upoważniony do wyboru trzech nowych sędziów, zaś Sejm VIII kadencji (2015-2019) – dwóch.

Trybunał dokonując wykładni art. 21 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wskazał, że odebranie ślubowania przez prezydenta od sędziów wybranych przez Sejm jest jego ustawowym obowiązkiem. Pomimo tak jednoznacznej wykładni prezydent w dalszym ciągu nie odebrał ślubowania od trzech sędziów wybranych zgodnie z prawem w październiku 2015 r. przez Sejm VII kadencji.

Oprócz zaniechania w wykonaniu wyroku Trybunału przez prezydenta RP, szefowa Kancelarii prezesa Rady Ministrów skierowała do prezesa Trybunału Konstytucyjnego pismo, w którym argumentowała, że jej zdaniem wyrok został wydany przez Trybunał w niewłaściwym, bo pięcioosobowym składzie orzekającym. W związku z tym szefowa KPRM wstrzymała publikację wyroku Trybunału<sup>1</sup>. W odpowiedzi na tę informację prezes TK przypomniał normy konstytucyjne, odnoszące się do ostatecznego charakteru orzeczeń Trybunału oraz obowiązku ogłoszenia przez prezesa Rady Ministrów orzeczeń TK w odpowiednim

publikatorze<sup>2</sup>. Ostatecznie oba wyroki Trybunału z grudnia 2015 r. zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw<sup>3</sup>.

### **Nowelizacja grudniowa**

Równoległe do dyskusji prowadzonej między prezesem Trybunału a Kancelarią Premiera w Sejmie złożono kolejny projekt nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym<sup>4</sup>. Zgodnie z zapowiedziami polityków prace nad projektem były niezwykle szybkie. Projekt złożony w późnych godzinach nocnych 15 grudnia 2015 r. został niemalże od razu skierowany na pierwsze czytanie, które odbyło się już 17 grudnia 2015 r. Między pierwszym czytaniem a przyjęciem sprawozdania Komisji Ustawodawczej, która pracowała nad ustawą, projekt uległ istotnym zmianom. Ustawa została uchwalona przez Sejm 22 grudnia 2015 r., zaś Senat nie zgłosił do niej żadnych poprawek<sup>5</sup>.

W trakcie prac nad ustawą Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej również: HFPC) przedstawiła opinię, w której wskazano, że duża część projektowanych zmian spowolni tryb pracy Trybunału. Co więcej, część rozwiązań jest literalnie sprzecznych z brzmieniem norm konstytucyjnych lub ignoruje dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Ekspresowe tempo prac legislacyjnych spowodowało, że uwagi HFPC, jak również innych podmiotów, które przedstawiły opinie na temat projektu, zostały zignorowane.

1 Pismo szefowej KPRM z 10 grudnia 2015 r. dostępne na stronie: [http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/ustawa-kalendarium/Pismo\\_KPRM\\_z\\_10\\_grudnia\\_2015\\_r\\_ADO.pdf](http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/ustawa-kalendarium/Pismo_KPRM_z_10_grudnia_2015_r_ADO.pdf) (dostęp: 26 sierpnia 2016).

2 Pismo prezesa TK z 11 grudnia 2015 r. dostępne na stronie: [http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/ustawa-kalendarium/Odpowiedz\\_Prezesa\\_TK\\_na\\_pismo\\_o\\_ogloszeniu\\_wyroku\\_K\\_3\\_4\\_15\\_ADO.pdf](http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/ustawa-kalendarium/Odpowiedz_Prezesa_TK_na_pismo_o_ogloszeniu_wyroku_K_3_4_15_ADO.pdf) (dostęp: 26 sierpnia 2016).

3 Dz.U. poz. 2129 i 2147.

4 Druk sejmowy nr 122.

5 Senat podjął uchwałę po całonocnej dyskusji w godzinach porannych 24 grudnia 2015 r.

Ostateczna wersja ustawy przewidywała, że Trybunał w większości spraw będzie orzekał w pełnym składzie, z wyjątkiem spraw wszczętych m.in. skargą konstytucyjną albo pytaniem prawnym, w których Trybunał orzekałby w składzie siedmioosobowym. W świetle ustawy orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej 13 sędziów Trybunału<sup>6</sup>. W trakcie dyskusji parlamentarnej nad ustawą argumentowano m.in., że „3 sędziów nie może kwestionować woli całej Wysokiej Izby, Sejmu, Senatu, a także prezydenta”<sup>7</sup>. Realizacja normy przewidzianej przez parlament będzie jednak niemożliwa, gdyż prezydent nadal nie wykonał orzeczeń Trybunału z grudnia 2015 r., tj. nie odebrał ślubowania od trzech sędziów TK poprawnie wybranych w październiku 2015 r.

Kolejna zmiana wynikająca z ustawy z 22 grudnia 2015 r. przewidywała, że orzeczenia Trybunału wydawane w pełnym składzie zapadają większością 2/3 głosów, co jest z kolei sprzeczne z art. 190 ust. 5 Konstytucji, zgodnie z którym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów. Nie było przy tym jasne, jakie byłyby skutki procesowe, gdyby rozstrzygnięcie Trybunału w danej sprawie nie uzyskało wymaganej większości. Ewentualna propozycja, aby stanowiło to przesłankę umorzenia postępowania, nie znajduje odzwierciedla w pozostałych przepisach ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Jednocześnie brak odpowiedniej większości sędziowskiej powoduje, że Trybunał nie będzie w stanie wydać orzeczenia, a tym samym norma, która mogłaby potencjalnie naruszać Konstytucję, nie zostanie usunięta z systemu prawnego.

Inna zmiana związana z trybem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym to wprowadzony w trakcie prac w Komisji Ustawodawczej art. 80 ust. 2. Przewiduje on, że terminy rozpraw albo posiedzeń niejawnych, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału. Uzasadnienie wprowadzonej zmiany nie pozostawia wątpliwości, że ustawa z 22 grudnia 2015 r. stanowi

6 Dla porównania w projekcie nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 12 listopada 2015 r. (druk sejmowy nr 6) projektodawca wskazywał na potrzebę uregulowania pełnego składu na poziomie 11 sędziów (projektowany art. 44 ust. 3). Takie różnice wskazują na arbitralność propozycji.

7 Wypowiedź posła A. Mularczyka podczas I czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu, sprawozdanie stenograficzne, s. 249.

ustawodawczą reakcją na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z grudnia 2015 r. niekorzystne dla Sejmu. Zdaniem projektodawców nowelizacja „ograniczy czy też wyeliminuje możliwość uznaniowego wyznaczania terminów rozpraw czy też dobierania składu sędziów Trybunału Konstytucyjnego”<sup>8</sup>. Analogiczny skutek wynika również z brzmienia znowelizowanego art. 87 ust. 2 ustawy o TK. Formuluje on normę, zgodnie z którą rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie trzech miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a dla spraw orzekanych w pełnym składzie – po upływie sześciu miesięcy. Na podstawie dodanego ust. 2a prezes Trybunału może skrócić te terminy o połowę. Jak wskazywali projektodawcy, taki przepis ma zapewnić równość wobec prawa.

Ponadto ustawa z grudnia 2015 r. przewiduje zmiany w zasadach prowadzenia postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów TK<sup>9</sup>, w katalogu kar dyscyplinarnych<sup>10</sup> oraz w zakresie tej odpowiedzialności<sup>11</sup>. Jednocześnie z ustawy o TK usunięto przepisy regulujące zasady wyboru sędziów TK, co oznaczało, że jedyną podstawą do wyboru sędziów stanowić będzie Regulamin Sejmu<sup>12</sup>.

8 Ibidem, s. 249.

9 Przed wszystkim ustawa wprowadziła zmiany w zasadach inicjowania **postępowań dyscyplinarnych** wobec sędziów TK. Od dnia wejścia ustawy w życie, tj. od 28 grudnia 2015 r., takie postępowanie może zostać wszczęte na wniosek Ministra Sprawiedliwości lub Prezydenta RP w ciągu 21 dni od dnia otrzymania wniosku, chyba że prezes Trybunału uzna wniosek za nieuzasadniony. Art. 28a zd. 2 ustawy o TK przewiduje, że postanowienie odmawiające wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wraz z uzasadnieniem doręcza się wnioskodawcy w ciągu siedmiu dni od dnia wydania postanowienia.

10 Ustawa ograniczyła katalog kar dyscyplinarnych, które na skutek przeprowadzonego postępowania dyscyplinarnego będzie mógł orzec Trybunał Konstytucyjny wobec sędziego TK. Przez uchylenie art. 31 pkt 3, katalog ten składa się z dwóch możliwych kar dyscyplinarnych – upomnienia oraz nagany. Natomiast kompetencja do orzeczenia kary złożenia sędziego z urzędu została przekazana Sejmowi, który podejmuje decyzje na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK.

11 Uchylono art. 28 ust. 2 ustawy o TK, zgodnie z którym sędzia Trybunału odpowiada dyscyplinarnie także za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli uchybił obowiązkowi piastowanego urzędu państwowego lub okazał się niegodny urzędu sędziego Trybunału.

12 Zdaniem HFPC, takie rozwiązanie narusza art. 112 Konstytucji, który reguluje zakres kompetencji pozostawionych Regulaminowi Sejmu. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 grudnia 2015 r., „procedura wyboru sędziego Trybunału nie jest wyłącznie





Zgodnie z art. 5 ustawa wchodziła w życie z dniem opublikowania w Dzienniku Ustaw. Helsińska Fundacja Praw Człowieka natychmiast po podjęciu uchwały przez Senat zaapelowała do prezydenta RP o skierowanie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego w trybie prewencyjnej kontroli konstytucyjności. Prezydent podpisał jednak ustawę 28 grudnia 2015 r. i tego samego dnia weszła ona w życie.

Ustawa niemal natychmiast została skierowana do Trybunału Konstytucyjnego przez uprawnione podmioty – Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajową Radę Sądownictwa. Podstawową kwestią prawną związaną z rozstrzygnięciem zarzutów dotyczących zgodności ustawy z Konstytucją było to, czy ustawa poddawana kontroli może być jednocześnie podstawą orzekania. Zgodnie bowiem z brzmieniem ustawy orzekać o niej powinien Trybunał składający się z 13 sędziów, których jednak – wskutek niewykonania wyroków TK z grudnia 2015 r. – w Trybunale nie było. Ponadto reguła dotycząca kolejności rozpoznawania spraw przewidywała, że złożone wnioski mogłyby zostać rozpatrzone po rozpoznaniu innych zawisłych przed Trybunałem spraw.

wewnętrzna kwestia organizacji prac izby i rozdziału kompetencji między jej organy wewnętrzne. [...] Uzupełniając skład sądu konstytucyjnego, Sejm wpływa na faktyczną zdolność tego organu do wykonywania jego kompetencji. Wpływa zatem pośrednio na czynności niezależnego względem siebie organu [...]. Regulacje dotyczące wyboru sędziego Trybunału mogą zatem oddziaływać na cały system sprawowania władzy publicznej i potencjalnie implikować negatywne skutki dla funkcji państwa w wielu obszarach”.

Na początku stycznia 2016 r. Trybunał wydał postanowienie w sprawie wniosku dotyczącego uchwał o wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm VIII kadencji w grudniu 2015 r. oraz uchwał „stwierdzających nieważność” wyboru sędziów przez Sejm VII kadencji w październiku 2015 r. Trybunał uznał, że obie grupy uchwał nie mają charakteru normatywnego, przez co Trybunał nie posiada kognicji do rozpatrywania zgodności zastosowania prawa w konkretnym wypadku. Na marginesie należy podkreślić, że Trybunał zaznaczył, iż uchwały „o stwierdzeniu nieważności” wyboru sędziów również nie mają mocy prawnej oraz że „nie mogą być traktowane jako prawnie wiążące stwierdzenie nieważności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego dokonanego 8 października 2015 r.”<sup>13</sup>. Jednocześnie prezes Trybunał zdecydował o dopuszczeniu do orzekania dwóch sędziów wybranych w grudniu 2015 r., których kadencje rozpoczynały się w grudniu 2015 r.

W trakcie postępowania dotyczącego nowelizacji grudniowej HFPC przedstawiła opinię przyjaciela sądu (*amicus curiae*). W opinii – oprócz analizy zaskarżonych norm nowelizacji – przedstawiono przypadki analogicznych kryzysów konstytucyjnych, których przedmiotem była działalność krajowego sądu konstytucyjnego. Zdaniem HFPC całokształt wprowadzonych zmian zmierza do zwiększenia wpływu władzy ustawodawczej oraz wykonawczej na Trybunał Konstytucyjny oraz do spowolnienia postępowań przed TK, tak aby nie mógł on na bieżąco i skutecznie reagować na ustawodawstwo niezgodne z Konstytucją. Fundacja sformułowała przy tym tezę, że ustawodawstwo mające na celu osłabienie jednego z mechanizmów ochrony Konstytucji w sposób fundamentalny narusza art. 2 Konstytucji, który mówi o tym, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym<sup>14</sup>.

Trybunał wyznaczył termin rozprawy dotyczącej grudniowej nowelizacji ustawy o TK na 8 i 9 marca 2016 r. Na rozprawie nieobecni byli przedstawiciele zarówno Sejmu, jak i Rady Ministrów. Urząd Prokuratora Generalnego, który od 4 marca 2016 r.

<sup>13</sup> Postanowienie z 7 stycznia 2016 r. o umorzeniu postępowania, sygn. akt U 8/15.

<sup>14</sup> Opinia dostępna jest na stronie: [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/HFPC\\_amicus\\_TK\\_23022016.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/HFPC_amicus_TK_23022016.pdf).



pełni minister sprawiedliwości<sup>15</sup>, pierwotnie wniósł o odroczenie rozprawy, ale następnie uznał, że posiedzenie Trybunału nie ma charakteru rozprawy i stanowi naruszenie przepisów ustawy z grudnia 2015 r.

## Wyrok z 9 marca 2016 r.

Podstawowym wyzwaniem prawnym podczas orzekania o nowelizacji grudniowej była dopuszczalność zastosowania jej przepisów podczas orzekania. Trybunał zdecydował się na orzekanie bezpośrednio na podstawie Konstytucji oraz na podstawie ustawy w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą, jednak z wyłączeniem jej niektórych przepisów. Trybunał wskazał, że „nie jest dopuszczalne, aby te same przepisy były równocześnie podstawą i przedmiotem orzekania”.

Trybunał orzekł, że pospieszny tryb procedowania nad nowelizacją grudniową i liczne naruszenia Regulaminu Sejmu skutkują uznaniem całej ustawy za naruszającą Konstytucję, m.in. zasadę legalizmu (art. 7), zasadę trzech czytań projektu ustawy oraz zasadę poprawnej legislacji wynikającą z art. 2. Istotne z punktu widzenia standardu konstytucyjnego wypracowanego przez Trybunał jest wskazanie na zadania stojące przed procesem ustawodawczym. Ma on na celu, po pierwsze, zapewniać ustawie demokratyczną legitymację, po drugie, legitymizować ją merytorycznie. W przypadku nowelizacji grudniowej, zdaniem Trybunału, nie zrealizowano żadnego z tych celów<sup>16</sup>. Ponadto – obok trybu uchwalenia ustawy – TK orzekł o poszczególnych przepisach nowelizacji grudniowej, które w większości również uznał za naruszające Konstytucję.

Niemal natychmiast po ogłoszeniu wyroku prezes Rady Ministrów oraz minister sprawiedliwości oznajmili, że nie dojdzie do publikacji wyroku jako niezgodnego z prawem, tj. wydanego

w sprzeczności z przepisami nowelizacji grudniowej<sup>17</sup>. Doszło tym samym do niebezpiecznego precedensu: władza wykonawcza rości sobie kompetencję do zablokowania skutecznego obowiązywania orzeczeń TK. Od 9 marca 2016 r. Rada Ministrów nie opublikowała żadnego z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego<sup>18</sup>. Zablokowanie publikacji orzeczeń Trybunału rodzi obawę o pewność prawa obowiązującego w Polsce. W tym celu m.in. Sąd Najwyższy podjął w kwietniu 2016 r. uchwałę, w której przypomniał, że nieopublikowany wyrok Trybunału stwierdzający niezgodność z Konstytucją określonego przepisu uchyla domniemanie zgodności tego przepisu z Konstytucją z chwilą ogłoszenia wyroku przez Trybunał w toku postępowania.



Sytuacja powstała w Polsce spotkała się również z krytyką Parlamentu Europejskiego<sup>19</sup>. Jednym z punktów odniesienia dla Parlamentu Europejskiego była opinia Komisji Weneckiej ogłoszona 11 marca 2016 r. Przedmiotem opinii była nowelizacja grudniowa. Komisja Wenecka we wnioskach swojej opinii wskazała, że „przepisy nowelizacji z 22 grudnia, wpływające

<sup>15</sup> Art. 1 ust. 2 ustawy z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze.

<sup>16</sup> Trybunał wskazał: „Po pierwsze, w procesie ustawodawczym nie zapewniono realnego udziału wszystkich sił politycznych reprezentowanych w parlamencie. Po drugie, pospieszne procedowanie, bez rzetelnego uzasadnienia proponowanych rozwiązań i oceny ich możliwych skutków, nie zminimalizowało ryzyka przyjęcia regulacji nietrafnych oraz niezgodnych z Konstytucją”.

<sup>17</sup> Minister Sprawiedliwości powołał się na szereg zamówionych wcześniej opinii prawnych dostępnych na stronie: <https://ms.gov.pl/pl/informacje/news,8072,konferencja-prasowa-dotyczaca-trybunalu.html> (dostęp: 26 sierpnia 2016).

<sup>18</sup> Wyroki oczekujące na publikację: <http://trybunal.gov.pl/wyroki-oczekujace-na-ogloszenie/> (dostęp: 26 sierpnia 2016).

<sup>19</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce (2015/3031(RSP)).

na efektywność Trybunału Konstytucyjnego, stanowiłyby zagrożenie nie tylko dla rządów prawa, ale również dla funkcjonowania systemu demokratycznego<sup>1</sup>. Komisja podzieliła stanowisko Trybunału polegające na orzekaniu z pominięciem przepisów nowelizacji grudniowej, jak również wskazała na obowiązek wykonywania wyroków Trybunału.



Pomimo tak jednoznacznej krytyki prezydent nadal nie odebrał ślubowania od trzech poprawnie wybranych sędziów, zaś prezes Rady Ministrów nie publikuje orzeczeń. Na poziomie dyskusji politycznej prezentowana przez stronę rządową potrzeba „kompromisu” w sprawie Trybunału wydaje się nie uwzględniać tych dwóch fundamentalnych elementów umożliwiających powrót do stanu zgodności z prawem. Opinia Komisji Weneckiej została skierowana do grupy ekspertów prawnych, którzy mają przeanalizować sytuację powstałą wokół TK i wypracować

odpowiednie rekomendacje<sup>2</sup>. Nie czekając jednak na efekty tych prac, do łaski marszałkowskiej złożono projekt nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, powtarzającej w większości rozwiązania uznane przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją.

Kolejne rozprawy przed Trybunałem odbywają się bez udziału przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej. Prokurator Generalny w piśmie skierowanym 5 kwietnia 2016 r. do TK wskazuje – nie dostrzegając wyroku z 9 grudnia 2016 r. – na konieczność orzekania według przepisów nowelizacji grudniowej. Szczególnie niepokojące wydaje się jednak stwierdzenie, że „jakiegokolwiek próby działania Trybunału Konstytucyjnego poza konstytucyjnym i ustawowym reżimem [...] mogą stać się przedmiotem podjętej [przez Prokuratora Generalnego] kontroli przestrzegania prawa”<sup>3</sup>.

Rozwój sytuacji wokół Trybunału Konstytucyjnego rodzi niepewność w obowiązującym prawie, której władza wykonawcza i ustawodawcza zdają się nie dostrzegać. Kolejne orzeczenia wydawane przez Trybunał wpływają na sytuację obywateli, ich prawa i wolności oraz obowiązki. Blokowanie ich publikacji nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym prawie, a jedynie opiera się na opiniach członków rządu i partii rządzącej. Sytuacja taka stanowi zaprzeczenie rządów prawa. Jednocześnie uchwalane są ustawy, które pozostawiają wiele do życzenia z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją (np. ustawa antyterrorystyczna).

**Barbara Grabowska-Moroz** jest prawniczką HFPC, koordynatorką programu HFPC Monitoring Procesu Legislacyjnego w Obszarze Wymiaru Sprawiedliwości oraz doktorantką w Zakładzie Praw Człowieka WPIA UW.

1 Polskie tłumaczenie opinii dostępne jest na stronie: [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/03/HFPC\\_opinia\\_komisja\\_wenecka\\_tlumaczenie\\_PL.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/03/HFPC_opinia_komisja_wenecka_tlumaczenie_PL.pdf) (dostęp: 26 sierpnia 2016).

2 Zespół liczący 15 członków został powołany 30 marca 2016 r. przez Marszałka Sejmu Marka Kuchcińskiego.

3 Pismo dostępne jest na stronie: [http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/Pismo\\_Prokuratora\\_Generalnego\\_z\\_5\\_kwietnia\\_2016\\_r..pdf](http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/Pismo_Prokuratora_Generalnego_z_5_kwietnia_2016_r..pdf) (dostęp: 26 sierpnia 2016).

## Czy warto pomagać? Programy rządowe na rzecz społeczności romskiej

Agnieszka Mikulska-Jolles

**W** listopadzie 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli ogłosiła wyniki z kontroli realizacji zadań nałożonych na administrację centralną i lokalną względem mniejszości romskiej przez ustawę o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz przez zakończony w grudniu 2013 r. 10-letni rządowy Program na rzecz społeczności romskiej<sup>1</sup>. Wydarzenie to stało się kolejnym przyczynkiem do dyskusji o zasadności podejmowania specjalnych działań w stosunku do tej grupy etnicznej, zwłaszcza w kontekście skromnych sukcesów na polu integracji polskich Romów z resztą społeczeństwa. Przeciwnicy rządowych programów pomocowych<sup>2</sup> skierowanych tylko do tej grupy etnicznej argumentują, że przyczyniają się one jeszcze bardziej do pogłębiania podziałów między Polakami a Romami i stoją w sprzeczności z zasadą niedyskryminacji, gdyż nie obejmują etnicznych Polaków znajdujących się w równie trudnej sytuacji co Romowie. Z pomocy oferowanej w ramach rządowych działań mogą natomiast korzystać zamożni Romowie, bo jedynym obowiązującym kryterium otrzymania pomocy jest etniczność. Warto zauważyć, że opinie krytyczne formułowane są także przez samych Romów<sup>3</sup>.

1 Najwyższa Izba Kontroli, *Działania administracji publicznej na rzecz ochrony praw mniejszości romskiej. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2015, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-ochronie-praw-mniejszosci-romskiej.html> (dostęp: 29 stycznia 2016).

2 Do tej pory realizowane były następujące programy: Pilotażowy program na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim na lata 2000–2003, Program Operacyjny Kapitał Ludzki Poddziałanie 1.3.1. Projekty na rzecz społeczności romskiej, Program na rzecz społeczności romskiej na lata 2004–2013, Program integracji społecznej Romów na lata 2014–2020.

3 E. Siedlecka, *O Romach bez Romów. NIK ocenia program integracji z Romami: mizerne rezultaty za 113 mln*, *Gazeta.pl*, <http://wyborcza.pl/1,75478,19134181,o-romach-bez-romow-nik-ocenia-program-integracji-z-romami.html> (dostęp: 29 stycznia 2016).

### Akcje afirmacyjne

Praktyki polegające na podejmowaniu w stosunku do pewnych grup ludzi specjalnych działań, mających na celu poprawę ich sytuacji społeczno-ekonomicznej oraz zlikwidowanie nierówności i dyskryminacji, stosowane są od kilkudziesięciu lat w wielu krajach na świecie. Mają one także swoje umocowanie w międzynarodowych dokumentach z zakresu ochrony praw człowieka<sup>4</sup>. Przybierają różne formy i nazwy, np. akcja afirmacyjna (*affirmative action*), pozytywna dyskryminacja (*positive discrimination*), *positive action*, *special measures*<sup>5</sup>. W niektórych państwach są to regulacje prawno-administracyjne, określające liczbę miejsc w szkolnictwie lub przedsiębiorstwach, zarezerwowane dla osób pochodzących z grup nieuprzywilejowanych czy historycznie dyskryminowanych. Na przykład w Indiach obowiązują kwoty oparte na systemie kastowym. W Brazylii od 2004 r. 20 procent miejsc na studiach zarezerwowanych jest dla studentów wywodzących się z ludności rodzimej i Afroamerykanów. W Kanadzie i Stanach Zjednoczonych praktykuje się preferencyjne traktowanie w procesie rekrutacji na studia lub do pracy osób należących do grup zagrożonych dyskryminacją m.in. ze względu na rasę, kolor skóry, wyznanie, pochodzenie etniczne. Francja przyznaje większe dofinansowanie dla szkół znajdujących się w strefach zagrożonych wykluczeniem edukacyjnym (*zone d'éducation prioritaires* – ZEP)<sup>6</sup> – w praktyce na obszarach zamieszkałych przez ludność o pochodzeniu imigranckim. Niektóre francuskie uczelnie wyższe, w tym renomowana paryska Science Po, z własnej

4 Art. 2 pkt 2 Międzynarodowej Konwencji do spraw eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej.

5 W niniejszym tekście będę stosować te terminy zamiennie, traktując je jako rozmaite działania na rzecz danej grupy społecznej.

6 Termin „ZEP” został na skutek reform w podejściu do tego zagadnienia zmieniony i obecnie używa się określenia „Éclair”, od nazwy programu „écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite”. Nazwa „ZEP” funkcjonuje jednak nadal w języku potocznym.



inicjatywy rezerwują miejsca dla osób wywodzących się z ZEP. W krajach Unii Europejskiej stosowane są parytety w celu zapewnienia bardziej zrównoważonego udziału płci w konkretnym obszarze życia, np. na listach wyborczych, w radach nadzorczych czy na studiach wyższych. W celu poprawy sytuacji europejskich Romów od lat wdrażane są kompleksowe programy pomocowe. Mają one charakter działań wpierających, a kwoty są stosowane jedynie w Rumunii w sferze edukacji.



### Dlaczego nie?

Jak już wspomniano, istnieje szereg argumentów przeciwnych podejmowaniu tego typu działań na rzecz wybranych grup społecznych. Według wyników badań amerykańskiej opinii społecznej najmniej społecznego poparcia ma stosowanie akcji afirmacyjnych opartych na kryteriach rasowych i etnicznych. Pierwszym, najbardziej oczywistym i popularnym argumentem przeciwko akcjom afirmatywnym jest zasada równości i zakaz dyskryminacji. Jak zauważają krytycy, już na poziomie logicznym koncepcja pozytywnej dyskryminacji czy dawania preferencji pewnej grupie jest wewnętrznie sprzeczna i w istocie krzywdzi

pozostałą część populacji. Niezależnie od swych „szlacheckich” intencji nadal pozostaje dyskryminacją i jeszcze bardziej wzmacnia podziały etniczne i „rasowe”. W tym kontekście przywołuje się przykład grup społecznych, które znajdują się w trudnym położeniu, ale nie mają dostępu do żadnej pomocy, i zwykle tym przykładem jest tzw. biała biedota. Przeciwnicy akcji afirmatywnych wskazują również, że sam zakaz dyskryminacji, odpowiednio szczegółowe ustawodawstwo, skutecznie ściganie i karanie podmiotów dopuszczających się dyskryminacji powinny być jedynymi instrumentami do walki z wykluczeniem.

Kwestia złamania zasady niedyskryminacji przez akcje afirmacyjne była rozpatrywana przez sądy w kilku krajach. Wyniki rozważań są różne: w jednych państwach uznano, że preferencje łamią zasadę równości i niedyskryminacji, w innych – że nie. W Stanach Zjednoczonych do Sądu Najwyższego takie sprawy trafiały kilkakrotnie. W sprawie *Gratz v. Bollinger* z 2003 r. Sąd Najwyższy orzekł, że „rasa” może być kryterium brany pod uwagę przy przyjęciu na studia ze względu na interes społeczny, jakim jest reprezentacja na uczelni słabiej reprezentowanych mniejszości<sup>1</sup>. Rekrutacja uwzględniająca „rasę” powinna być prowadzona bardzo starannie, przy wzięciu pod uwagę wielu czynników, a kryterium rasowe musi być stosowane indywidualnie, a nie na podstawie prostej zasady kwot i punktów, gdyż takie regulacje są niekonstytucyjne. Sąd Najwyższy w Brazylii w 2012 r. jednogłośnie orzekł, że uprzywilejowanie studentów ze względu na kolor skóry dzięki systemowi kwot nie łamie Konstytucji. Przeciwnego zdania był jednak Sąd Najwyższy w Szwecji, który za dyskryminację uznał wprowadzanie przez Uniwersytet w Uppsali kwot dla osób z pochodzeniem imigranckim i wymierzył tej uczelni karę finansową<sup>2</sup>. Również słowacki Trybunał Konstytucyjny uznał planowane przepisy o dyskryminacji pozytywnej Romów za niezgodne z ustawą zasadniczą<sup>3</sup>.

1 <https://www.aclu.org/cases/gratz-v-bollinger> (dostęp: 29 stycznia 2016).

2 M. de Sieni, *Uppsala discriminated against Swedes*, *TheLocal*, 21 grudnia 2006, <http://www.thelocal.se/20061221/5871> (dostęp: 29 stycznia 2016).

3 R. Goldirova, *Slovakia bans positive discrimination*, 19 października 2005, <https://euobserver.com/justice/20123> (dostęp: 29 stycznia 2016).

Druga grupa argumentów przeciwko akcjom afirmatywnym dotyczy kryteriów uznania, której grupie należy się specjalnie traktowanie. Jak obiektywnie zmierzyć, że dana społeczność znajduje się w tak złej sytuacji, że powinna być objęta specjalnymi działaniami? W niektórych państwach takim kryterium jest historyczne położenie grupy, będącej w przeszłości ofiarą systematycznego wyniszczenia, niewolnictwa czy apartheidu, stąd też grupami objętymi akcjami afirmatywnymi na zachodniej półkuli są Afroamerykanie czy rdzenni mieszkańcy Ameryki. Do tego wątku zresztą odniósł się Sąd Najwyższy Brazylii we wspomnianym wcześniej wyroku, argumentując wprost, że wprowadzenie kwot na uniwersytecie jest rodzajem rekompensaty za lata niewolnictwa<sup>4</sup>. Akcjami afirmatywnymi objęte są jednak też grupy etniczne, których położenie społeczne nie jest bezpośrednim wynikiem kolonializmu i apartheidu. Są to np. Latynosi w USA, w przypadku których, tak zresztą jak i Afroamerykanów oraz rdzennej ludności Amerykańskiej, przynależność etniczna koreluje z wysokim poziomem wykluczenia społecznego.

Jednak nawet gdy ogólne położenie danej grupy etnicznej jest złe, to wciąż są w niej jednostki, których sytuacja nie jest gorsza niż pozostałych członków ogółu społeczeństwa. Czy zatem sam fakt przynależności do grupy wrażliwej powinien być wystarczającym czynnikiem do korzystania z preferencji w akcji afirmacyjnej? Wątpliwości takie podnosił np. amerykański ekonomista Thomas Sowell, wykazując, że na akcjach afirmatywnych korzysta przede wszystkim średnia i wyższa klasa danej grupy etnicznej, a nie osoby najbardziej wykluczone<sup>5</sup>.

Oprócz zróżnicowanej sytuacji materialnej wewnątrz grup etnicznych zasadność objęcia kogoś akcją afirmatywną jeszcze bardziej utrudnia niejednolite pochodzenie etniczne części populacji. Jak bowiem traktować osoby, których rodzice,

4 Co ciekawe, ten tok rozumowania, odnoszący się do idei odpowiedzialności i rekompensaty za wyrządzone krzywdy (zagłada Romów w czasie II wojny światowej, prześladowania, przymusowe osiedlenia czy sterylizacja kobiet), w małym stopniu obecny jest w europejskim dyskursie o konieczności poprawy sytuacji Romów.

5 T. Sowell, *Affirmative Action Around the World: An Empirical Study*, New Haven 2004.

dziadkowie należą do obu grup – beneficjentów akcji afirmatywnej i „zwykłych” obywateli? W przypadku państw, które uznają kryterium „rasowe”, jak obiektywnie decydować o przynależności do danej „rasy”? Kiedy dana osoba jest na tyle „czarna”, aby mogła być objęta akcją afirmatywną, lub na tyle „biała”, że specjalne traktowanie jej się nie należy?



Równie trudne jak ustalenie obiektywnych kryteriów do rozpoczęcia akcji afirmacyjnej jest wyznaczenie długości trwania tego działania. Istotą akcji afirmatywnych, co podkreślają wyraźnie dokumenty międzynarodowe, jest ograniczenie ich trwania w czasie, do momentu, gdy osiągnięty zostanie cel ich wprowadzenia. Kiedy jednak można uznać, że cel został osiągnięty? Nawet jeżeli ustalili się obiektywne i mierzalne wskaźniki pokazujące zmianę w położeniu społecznym danej grupy, to pojawia się kolejne pytanie: kiedy powinno dokonywać się pomiaru? Czy jeszcze w czasie trwania akcji afirmacyjnej lub zaraz po jej zakończeniu, czy jakiś czas później, tak aby sprawdzić, czy osiągnięto efekt koła zamachowego i sytuacja poprawiła się na stałe? Jeżeli jednak wskaźniki wykażą, że poprawa jest osiągana tylko w trakcie trwania akcji afirmacyjnej, to czy oznacza to, że jest ona nieskuteczna? A może tylko oznacza, że stosowana była



zbyt krótko, by osiągnąć stabilny efekt? Co robić w sytuacji, gdy akcja afirmacyjna nie przynosi spodziewanych efektów w założym czasie?



Skuteczność akcji afirmatywnej to kolejny element sporu. Badania prowadzone na amerykańskich uniwersytetach dowodziły dwóch przeciwnych tez. Według prof. Richarda Sandera przez akcje afirmatywne liczba czarnoskórych prawników jest o 7,9% niższa, niż byłaby bez podejmowania żadnych działań. Przyczyną tego miałyby być tzw. *mismatching* (niedopasowanie), czyli przyjmowanie na studia prawnicze osób, które nie są w stanie ich ukończyć lub osiągają słabe wyniki, w związku z czym nie zdają egzaminu prawniczego i nie pracują jako prawnicy. Do innych wniosków dochodzili jednak naukowcy z Uniwersytetu Yale – Ian Ayres i Richard Brooks – których zdaniem niestosowanie preferencji zmniejszyłoby liczbę afroamerykańskich prawników o 12,7%. Inne głosy krytyczne odnośnie do skuteczności akcji afirmatywnych zwracają uwagę na fakt możliwej dewaluacji osiągnięć i zdolności osób, które z nich skorzystały. Mogą one nie być cenione na rynku pracy, ponieważ ich kwalifikacje będą podważane przekonaniem, że dana osoba uzyskała dyplom lub posadę dzięki swojemu pochodzeniu, a nie faktycznej wiedzy i zdolnościom.

Ostatnią grupą kontrargumentów są te dotyczące wymiaru kulturowego. Niejednokrotnie bowiem działania na rzecz poprawy sytuacji grup etnicznych spotykają się z zarzutem imperializmu kulturowego. Krytyka dotyczy przede wszystkim tego, że pod przykrywką pozytywnych działań chce się na danej grupie wymusić porzucenie swojego stylu życia (w tym np. życia wędrownego) i maksymalne upodobnienie się do populacji większościowej, czyli asymilację. Takie podejście zakłada przypisanie nadrzędnej wartości trwałości i niezmienności danej kultury. Przeciwnie do tej tezy jest traktowanie kultury danej grupy jako zjawiska dynamicznego, podlegającego ciągłym zmianom. Zmiany, nawet te w znacznym stopniu modyfikujące strukturę społeczną i wyznawane wartości (np. rola kobiet w społeczności), nie muszą prowadzić do zniszczenia, a jedynie przekształcenia się danej kultury.

Jak zatem w świetle powyższych argumentów krytycznych jawi się zasadność programów pomocowych na rzecz Romów: czy rzeczywiście są grupą odbiegającą swoim położeniem od pozostałej części społeczeństwa? czy można to udowodnić za pomocą obiektywnych wskaźników? na ile skutecznie chroni ich prawo antydyskryminacyjne? czy prowadzenie działań pomocowych rzeczywiście wpływa na poprawę sytuacji – zmienia się ich status materialny, społeczny i relacje z resztą społeczeństwa?

Romowie stanowią na całym kontynencie grupę liczącą 10-12 mln osób<sup>1</sup> i we wszystkich krajach, które zamieszkują, są społecznością marginalizowaną. Według Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 r. populacja Romów mieszkających w Polsce wynosi 16 830 osób (szacuje się, że poza tym kilka tysięcy przebywa za granicą). Wskaźnik bezrobocia wśród polskich Romów plasuje się na poziomie powyżej 70%, podczas gdy dla Polski w ostatnich latach waha się pomiędzy 10% a 11%. Wykształcenie Romów jest znacznie niższe niż reszty populacji i dotyczy to wszystkich szczebli edukacji. Według danych ze spisu 16,99% ludności Polski ma wykształcenie wyższe, 31,56% – średnie, zaś 46,27% – niższe

1 Terminu „Romowie” używa się zarówno w stosunku do grup, które same siebie nazywają Romami, jak i do innych społeczności określanych i określających same siebie jako Sinty, Hitanos, Cyganie, Travelers – zwłaszcza gdy odnosi się do wszystkich tych grup zbiorowo.

niż średnie. W przypadku mniejszości romskiej dane te kształtują się następująco: wykształcenie wyższe ma 2,03 % tej społeczności, średnie – 6,97%, zaś niższe niż średnie – 82,32%. Większość Romów mieszka w mieszkaniach komunalnych lub socjalnych<sup>3</sup>. Bardzo często są to mieszkania o bardzo niskim standardzie, zniszczone, niekiedy bez podstawowych wygód takich jak elektryczność, bieżąca woda lub ogrzewanie. Mieszkania zajmowane przez Romów są przeludnione – często 5-6 osób przypada na jeden pokój<sup>4</sup>, podczas gdy średnia dla Polski to 0,77 osoby na pokój<sup>5</sup>. Przeciętnie Romowie żyją 10 lat krócej niż mieszkańcy państw europejskich<sup>6</sup>.

### Programy na rzecz Romów – czym jest sukces?

Programy na rzecz Romów realizowane do tej pory w Polsce obejmowały osiem dziedzin życia: edukację (dziedzina priorytetowa), poprawa sytuacji bytowej, zdrowie, zatrudnienie, bezpieczeństwo, aktywizacja obywatelska, kultura, promocja wiedzy o Romach wśród społeczeństwa większościowego. Skuteczność realizowanych działań monitorowano na bieżąco w trybie sprawozdań z realizacji rządowego Programu na rzecz społeczności romskiej na lata 2004-2013, przygotowywanych przez pełnomocników wojewodów do spraw mniejszości narodowych i etnicznych. W roku 2011, na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych przeprowadziło ewaluację zewnętrzną programu. W 2015 r. swój

2 Główny Urząd Statystyczny, *Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011 w zakresie problematyki narodowo-etnicznej oraz języka, ze szczególnym uwzględnieniem mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności regionalnej. Notatka na posiedzenie Sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych w dniu 21 marca 2011*, druk ulotny.

3 T. Paleczny, *Społeczno-kulturowe podłoże wykluczania: przypadek dzieci romskich w szkołach specjalnych – kilka ogólnych refleksji*, [w:] J. Talewicz-Kwiatkowska, M. Kołaczek (red.), *Funkcjonowanie poznawcze i językowe dzieci romskich uczęszczających do szkół podstawowych specjalnych i masowych – konteksty społeczne*, Oświęcim 2011, s. 11.

4 Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Program integracji społecznej Romów na lata 2014-2020*, Warszawa 2012, s. 20.

5 Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka mieszkaniowa w 2010 r.*, Warszawa 2011, s. 19-21.

6 Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Solidarność w zdrowiu: zmniejszanie nierówności zdrowotnych w UE*, [http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/socio\\_economics/documents/com2009\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/socio_economics/documents/com2009_pl.pdf) (dostęp: 29 stycznia 2016).

raport sporządziła Najwyższa Izba Kontroli, choć w swojej ocenie skupiała się przede wszystkim na kontroli pracy instytucji odpowiedzialnych za wdrożenie Programu na rzecz społeczności romskiej oraz realizację ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych.



Wszystkie dotychczasowe oceny wskazują, że działania podejmowane na rzecz Romów poprawiają ich sytuację, ale nie spektakularnie i nie we wszystkich dziedzinach. Najczęściej zwraca się uwagę na postęp w dziedzinie edukacji. Według NIK dzięki dotychczasowym działaniom frekwencja dzieci romskich w szkołach wzrosła z 64,9% do 70,2%, porównując lata szkolne 2004/2005 i 2012/2013. Nie odnotowano natomiast zmiany w zakresie odsetka dzieci realizujących obowiązek szkolny – utrzymuje się on na mniej więcej tym samym poziomie 88%<sup>7</sup>. Według danych kuratoriów liczba dzieci realizujących obowiązek szkolny zdecydowanie spada po etapie szkoły podstawowej. Jednak porównanie danych ze spisów powszechnych z lat 2002 i 2011 pozwala zauważyć, że wzrosła liczba Romów posiadających wykształcenie wyższe i średnie<sup>8</sup>. Statystyki wskazują także niewielką poprawę w zakresie zwalczania bezrobocia: w 2013 r. jego poziom miał wynosić 70,3%, co było wartością

7 Najwyższa Izba Kontroli, *Działania administracji...*, op.cit., s. 20.

8 Ibidem, s. 20.

o 2,3 punktów procentowych mniejszą niż w 2005. Średnia stopa bezrobocia Romów w latach 2005-2013 wynosiła 74,6 %. Sprawozdania pełnomocników wojewodów wskazują jednak jednoznacznie, że bezrobocie w tej grupie jest zjawiskiem trwałym i nie podlega znaczącej zmianie, mimo prób podniesienia atrakcyjności Romów na rynku pracy za pomocą rozmaitych szkoleń i podwyższania ich kwalifikacji zawodowych<sup>1</sup>. Nie powiodły się także próby „powrotu” Romów do tradycyjnych zawodów, jakie uprawiali przed wtłoczeniem ich w system pracowniczy w PRL.



W okresie realizacji wszystkich programów na rzecz społeczności romskiej zaobserwowano wzrost aktywności obywatelskiej, przejawiający się w większej reprezentacji Romów w spisie powszechnym oraz w znacznym wzroście liczby stowarzyszeń romskich – na początku XXI wieku było ich około 20, a obecnie w Krajowym Rejestrze Sądowym widnieje blisko 100 organizacji. Widoczne jest także pojawienie się w przestrzeni publicznej nowych liderów romskich – młodych, wykształconych kobiet. Niektórzy badacze określają to zjawisko „etniczną mobilizacją”. Zdaniem Małgorzaty Kołaczek na razie jednak mobilizacja ta dotyczy wąskiego grona elit romskich, pomiędzy którymi a resztą społeczności romskiej pozostaje duża przepaść<sup>2</sup>.

1 Ibidem, s. 21

2 M. Kołaczek, *Etniczna mobilizacja Romów a Unia Europejska. Polska, Słowacja, Węgry*, Kraków 2014.

Podobne odczucia wyrażali Romowie i eksperci biorący udział w badaniu ewaluacyjnym Programu na rzecz społeczności romskiej na lata 2004-2013<sup>3</sup>.

Dzięki realizacji programu rządowego poprawiła się sytuacja bytowa wielu rodzin romskich. Wyremontowano 2979 mieszkań romskich, a do 364 doprowadzono wodociąg, kanalizację lub energię elektryczną. Rodzinom romskim przekazano 103 mieszkania socjalne. Według ewaluatorów programu rządowego tego rodzaju pomoc cieszyła się dużym uznaniem wśród społeczności romskiej. Jednocześnie jednak bywała powodem konfliktów pomiędzy ludnością polską a romską (a także pomiędzy samymi Romami) i przyczyniała się do stawiania zarzutów o nierówne traktowanie i prowadziła do lokalnych napięć<sup>4</sup>.

Pojawianie się takich konfliktów jest istotne szczególnie z tego względu, że poprawa relacji pomiędzy Romami a resztą społeczeństwa jest jednym z celów programów na rzecz Romów, które za cel dalekosiężny stawiają integrację społeczną. Warto przy okazji zauważyć, że takiego celu nie stawiają amerykańskie akcje afirmatywne. W cytowanym wcześniej orzeczeniu w sprawie *Gratz v. Bollinger* zarówno sąd, jak i uniwersytet w Michigan podkreślały, że stosowanie preferencji jest usprawiedliwione chęcią utrzymania reprezentacji wszystkich mniejszości na uczelni, a potem – konsekwentnie – w poszczególnych zawodach (a nie integracją pomiędzy grupami).

Ewaluacja Programu na rzecz społeczności romskiej wskazuje poprawienie się stosunków pomiędzy Romami a nie-Romami w szkołach<sup>5</sup>. Niektórzy eksperci (np. Barbara Weigl) entuzjastycznie zauważają, że szkoła staje się prawdziwym miejscem integracji. Procesu tego nie widać jeszcze jednak w innych miejscach. Świadczy o tym chociażby fakt niewykorzystywania możliwości zatrudniania Romów w miejscach pracy subsydiowanych przez państwo – możliwości takie dawał Program na rzecz społeczności romskiej, ale z roku na rok mniej osób było

3 Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych, *Raport końcowy z badania ewaluacyjnego „Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce” realizowanego w ramach projektu „Q jakości – poprawa jakości funkcjonowania Programu Romskiego*, 8 grudnia 2011, Warszawa 2011, s. 9.

4 Ibidem, s. 17-19.

5 Ibidem, s. 103



zainteresowanych tym rozwiązaniem. Nie można w tym miejscu nie zauważyć, że szkoły publiczne są zobligowane przez prawo do przyjmowania dzieci romskich i muszą radzić sobie z wynikającymi z ich obecności i dwukulturowości wyzwaniami. Trudno by jednak było narzucić taki obowiązek rynkowi pracy, zwłaszcza w sytuacji, gdy wciąż jest on rynkiem pracodawcy, a nie pracownika.

Coroczne sondaże Centrum Badania Opinii Społecznej niezmiennie wskazują, że Romowie są najmniej lubianą przez Polaków grupą etniczną, co z pewnością ma swoje odzwierciedlenie w chęci zatrudniania Romów przez Polaków. Nie jest wykluczone, że również Romowie jako pracodawcy niekoniecznie chętnie zatrudnialiby Polaków. W toku dyskusji na temat programów dla Romów pojawiały się zarzuty, że niektóre stowarzyszenia romskie zaangażowane w realizację projektów na rzecz Romów działają na zasadzie firm rodzinnych – i dotyczy to zarówno zatrudniania personelu, jak i beneficjentów działań projektowych.

### Nie tylko trzeba, ale też warto (działać)

Podsumowując to krótkie omówienie programów na rzecz Romów z perspektywy krytyki akcji afirmacyjnych, można chyba powiedzieć, że podejmowanie specjalnych działań w stosunku do tej grupy etnicznej jest zasadne. Romowie są społecznością, w przypadku której etniczność koreluje z biedą, a wyjątki od tego są rzadkie. Ich pozycja wyróżnia się niekorzystnie na tle społeczeństwa danego kraju, w tym także na tle innych mniejszości etnicznych. Jak wynika z badań implementacji Dyrektyw Równości Rasowej (2000/43/EC), istniejące prawo antydyskryminacyjne nie jest wykorzystywane do zwalczania dyskryminacji Romów i jest niedostatecznym instrumentem do zwalczania wykluczenia społecznego tej grupy<sup>6</sup>. Relacje pomiędzy Romami i nie-Romami nadal nie są najlepsze, co niewątpliwie nie sprzyja integracji Romów na rynku pracy, a utrzymujący się kryzys gospodarczy nie

pozwała przypuszczać, że bezrobocie wśród Romów i idące za tym wykluczenie ekonomicznie rozwiąże „niewidzialna ręka rynku”. Dotychczas prowadzone działania w Polsce, podobnie jak i w innych nowych krajach UE, nie przynoszą jeszcze spektakularnych efektów, ale zaczęły już wywoływać pozytywne zmiany w niektórych obszarach życia. Szansą na bardziej trwałą zmianę pozycji Romów jest tworzenie się nowych elit romskich, które prawdopodobnie w przyszłości „pociągną za sobą” pozostałych członków swojej społeczności, jednak do poprawy sytuacji całej społeczności potrzebne jest kontynuowanie działań pomocowych jeszcze przez dłuższy czas.



W 2011 roku Komisja Europejska zobligowała państwa członkowskie do tworzenia programów według wytycznych zawartych w Unijnych ramach dotyczących krajowych strategii integracji Romów do 2020 roku. Można jednak przypuszczać, że data 2020 wyznacza jedynie pewien interwał w projektowaniu polityki działań na rzecz Romów i że będą one kontynuowane także później. Konieczność podejmowania działań mających zmienić położenie ludności romskiej Komisja Europejska uzasadnia jednak nie tylko argumentami moralnymi, ale też ekonomicznymi. Według szacunku Banku Światowego zyski podatkowe z integracji Romów na rynku pracy wyniosłyby 175 mln rocznie w każdym kraju<sup>7</sup>.

*Agnieszka Mikulska-Jolles jest koordynatorką projektów HPFC oraz ekspertem w zakresie problematyki integracji cudzoziemców a także praw mniejszości narodowych i etnicznych.*

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Komisja Europejska, Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1444910104414&uri=CELEX%3A52011DC0173> (dostęp: 29 stycznia 2016).

---

## *Caldarar i inni p. Polsce (skarga nr 6142/16) – skarga osób pochodzenia romskiego do ETPC na wyburzenie ich domów we Wrocławiu*

*Adw. Sylwia Gregorczyk-Abram, dr Dorota Pudzianowska*

---

**D**nia 22 stycznia 2016 r. została złożona skarga do Trybunału w Strasburgu w związku z wydarzeniami z 22 lipca 2015 r., kiedy to miasto Wrocław zlikwidowało osadę romską we Wrocławiu przy ul. Paprotnej. W momencie wyburzenia osada składała się z czterech domów oraz jednego pomieszczenia na opał i agregat. Skarżący (dorośli i dzieci) mieszkali w osadzie od 2009 r. do dnia jej wyburzenia. Skarżący Romowie nie wiedzieli o planowanym wyburzeniu ich domów. Opuścili swoje miejsce zamieszkania rano 22 lipca 2015 r. i wtedy koczowisko zostało wyburzone. W związku z tym skarżący utracili miejsce zamieszkania oraz należące do nich rzeczy. Nikt nie zabezpieczył należących do nich mienia. Niektóre przedmioty (np. agregaty i piece) zostały zabrane (przywłaszczone), a pozostałe mienie zrównane z ziemią i wraz z gruzem wywiezione na pobliskie wysypisko śmieci (całe wyposażenie domów, dokumenty, leki itp.). Nikt nie chciał udzielić skarżącym informacji o tym, co się stało się z mieniem będącym w osadzie. Skarżący zmuszeni byli do śledzenia ciężarówek z gruzem wywożonym z terenu osady i odnalezienia szczątków mienia na wysypisku śmieci. W wyniku rozbiórki skarżący Romowie stali się bezdomni, a po pewnym czasie wybudowali nowe domostwa na koczowisku przy ul. Kamieńskiego i mieszkają nadal w warunkach, które nie spełniają standardów bezpieczeństwa (na terenie, który także stanowi własność gminy Wrocław). Nie otrzymali oni wsparcia zmierzającego do zapewnienia im dachu nad głową ani pomocy psychologicznej. Wśród osób, które straciły domy, były dzieci i osoby z niepełnosprawnością.

Co istotne w tej sprawie, Romowie nie wiedzieli o planowanym wyburzeniu, gdyż decyzja Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o nakazie rozbiórki została skierowana do gminy

Wrocław jako właściciela nieruchomości, na której powstało koczowisko. Powiatowy Inspektor uznał, że Romowie nie są stroną postępowania w tej sprawie. W związku z tym nie mieli oni możliwości odwołać się od decyzji ani zaskarżyć jej do sądu. Ponadto wykonane decyzje o nakazie rozbiórki nie były decyzjami ostatecznymi.

W skardze w pierwszej kolejności skarżący zwracają uwagę na naruszenie art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: Konwencja). Ingerencja państwa w prawa, o których mowa w art. 8 Konwencji, nie była zgodna z polskim prawem. Po pierwsze, skarżący nie zostali uznani za stronę postępowania w sprawie rozbiórki, mimo że taki obowiązek wynikał wprost z przepisów prawa. Tym samym skarżący zostali pozbawieni możliwości składania wniosków i podnoszenia zarzutów wobec zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. Po drugie, wykonano decyzję nieostateczną. Wyburzenie osady nastąpiło bowiem 22 lipca 2015 r., podczas gdy decyzje o wyburzeniu zostały wydane dopiero 29 lipca 2015 r.

Nawet gdyby przyjąć, że działanie władz krajowych było legalne, to ingerencja władz w prawa skarżących nie była uzasadniona w świetle art. 8 § 2 Konwencji. Przede wszystkim sposób, w jaki władze doprowadziły do wyburzenia osady, a także sposób postępowania wobec skarżących już po jej wyburzeniu (brak informacji o tym, gdzie znajduje się ich mienie i co było przyczyną wyburzenia) nie spełniają kryterium proporcjonalności.

Skarżący nie kwestionują, że osada została wykonana z materiałów łatwopalnych, niezgodnie ze sztuką budowlaną, a domostwa nie spełniały wymogów bezpieczeństwa. Władze krajowe miały prawo podejmować działania, które to bezpieczeństwo



będą chronić. Jednak w tej sprawie ingerencja władz krajowych w prawa skarżących gwarantowane w art. 8 § 1 Konwencji nie może być określona jako konieczna w demokratycznym społeczeństwie.

Zgodnie z orzecznictwem Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC, Trybunał) (*Yordanova i inni p. Bułgarii*)<sup>1</sup> ocena okoliczności, czy dane działanie jest konieczne w demokratycznym społeczeństwie, należy wprowadzić co do zasady do władz krajowych, jednak margines uznania w tych sprawach będzie różny w zależności m.in. od tego, jakie prawo gwarantowane Konwencją wchodzi w grę, jaka jest waga tego prawa dla jednostki, rodzaj celu, do którego realizacji zmierzają władze. W szczególności Trybunał stwierdził, że margines uznania będzie węższy w przypadku art. 8 Konwencji, który dotyczy prawa kluczowego dla tożsamości jednostki, jej samookreślenia, fizycznej integralności, integralności na poziomie psychologicznym, zachowania relacji z innymi i zachowania bezpiecznego miejsca w społeczności.



Trybunał stwierdził w tym kontekście, że zapewnienie jednostce gwarancji proceduralnych będzie szczególnie istotne w ocenie, czy państwo nie przekroczyło marginesu uznania.

<sup>1</sup> Wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie *Yordanova i inni p. Bułgarii*, skarga nr 25446/06.

Trybunał w szczególności zwraca uwagę na to, czy proces podejmowania decyzji był uczciwy (*fair*), żeby zapewnić poszanowanie prawom chronionym na gruncie art. 8 Konwencji. W konsekwencji Trybunał stwierdza, że decyzja, czy ingerencja była „konieczna w demokratycznym społeczeństwie”, **wymaga oceny aspektów proceduralnych, jak i materialnych.**



Trybunał stwierdza ponadto, że utrata mieszkania przez daną osobę jest najbardziej dotkliwą postacią ingerencji w prawo do poszanowania mieszkania, gwarantowane w art. 8 Konwencji, i z tego powodu każda osoba narażona na ingerencję tej skali powinna, co do zasady, mieć prawo do tego, aby proporcjonalność danego środka została oceniona przez niezależny sąd w świetle zasad określonych w art. 8 Konwencji bez względu na to, że w świetle prawa krajowego nie ma tytułu prawnego do zajmowania tego miejsca (zob. § 118 pkt. i-iv *Yordanova*). W sprawach, w których władze krajowe w swoich decyzjach nakazujących opróżnienie terenu/eksmisję nie dały żadnego wyjaśnienia lub nie pokazały, że eksmisja była konieczna, Trybunał może wyciągnąć wniosek, że interes państwa w tym, by mieć kontrolę nad swoją własnością, jest na drugim miejscu, po prawie skarżącego do poszanowania mieszkania (§ 118 pkt. i-iv *Yordanova*, pkt v).



Skarżący są rumuńskimi Romami (obywatelami Rumunii) – grupą społeczną w Polsce marginalizowaną i wykluczoną społecznie. Pomimo że Romowie rumuńscy mieszkają w Polsce od ponad 20 lat, a część z nich się tu urodziła, to żyją na marginesie społeczeństwa. Są obywatelami Unii Europejskiej, a jednak nie korzystają z praw związanych z tym statusem. Z uwagi na to, że żyją w skrajnym ubóstwie, nie mogą spełnić warunków rejestracji swojego pobytu na terytorium RP. W tym celu konieczne jest wykazanie posiadania wystarczających środków finansowych, wymaganych do pokrycia kosztów pobytu w kraju, oraz posiadanie ubezpieczenia społecznego. Brak uregulowanego statusu powoduje dla nich wiele problemów, takich jak to, że nie mogą korzystać z systemu pomocy socjalnej, medycznej oraz mają problemy z zapisaniem dzieci do szkoły. Ponadto są dyskryminowani w wielu sferach życia społecznego, m.in. na rynku pracy i rynku mieszkań.

Takie osoby mogą potrzebować szczególnej pomocy od państwa, co w odniesieniu do niniejszej sprawy przede wszystkim nakłada na państwo wymóg zapewnienia im schronienia. Wrażliwa pozycja grupy społecznej, do której należą skarżący, powinna być wzięta w tej sprawie pod uwagę, co nie miało miejsca w postępowaniu krajowym (zob. § 129-132 wyrok w sprawie *Yordanova p. Bułgarii*).

W tej sprawie władze krajowe nie rozważyły innych sposobów zapobieżenia ryzykom związanym ze stanem domostw, w których mieszkali skarżący. Władze krajowe nie rozważyły także ryzyka bezdomności skarżących w wyniku zniszczenia ich domów. W szczególności nie zostały podjęte działania zmierzające do zapewnienia skarżącym innego miejsca zamieszkania, zanim doszło do rozbiórki. Nikt nie podjął próby wpisania ich np. na listę osób oczekujących na socjalny lokal zastępczy. Skutek tych działań był taki, że w wyniku rozbiórki skarżący stali się bezdomni, a po pewnym czasie wybudowali nowe domostwa na koczowisku przy ul. Kamieńskiego i – jak już wspomniano – wciąż mieszkają w warunkach, które nie spełniają standardów bezpieczeństwa. Biorąc pod uwagę deklarowany cel ingerencji (zapewnienie bezpieczeństwa), brak takich działań władz krajowych świadczy o tym, że był on pozorny. W sytuacji gdy wyburza się domostwa romskie bez zapewnienia alternatywy mieszkaniowej, można łatwo przewidzieć (znając też zwyczaje Romów), że skarżący nadal będą żyli w podobnych warunkach w tym samym lub innym miejscu będącym własnością Gminy Wrocław.

O braku proporcjonalności w działaniu władz świadczy również, to że władze krajowe nie podjęły starań, by poinformować skarżących o planowanej rozbiórce. Nawet jeśli przyjąć, że organ nie miał obowiązku uznać skarżących za stronę postępowania administracyjnego w sprawie dotyczącej nakazu rozbiórki, to nie poinformowanie skarżących o tym, że ma nastąpić zniszczenie ich domów, nosi znamiona szyskany. Wśród skarżących są dorośli, ale także dzieci oraz osoby z niepełnosprawnością, których dobro w żaden sposób nie zostało zabezpieczone. Rozbiórka została dokonana „zaskoczenia”, kiedy skarżący opuścili rano osadę, a w domach pozostawili dobytek, którego nie mieli szansy spakować i zabezpieczyć, oraz zwierzęta. Działania w taki sposób nie uzasadniają żadne okoliczności i nie może być tego typu postępowanie uznane za proporcjonalne.

W skardze podniesiony jest także zarzut naruszenia art. 14 w związku z art. 8 Konwencji. Jak stwierdził Trybunał w sprawie *D.H. i inni p. Republice Czeskiej*<sup>1</sup>, brak próby wyrównania nierów-

1 Sprawa *D.H. i inni p. Republice Czeskiej*, skarga nr 57325/00.

ności poprzez podjęcie działań szczególnych względem grupy marginalizowanej może stanowić w pewnych okolicznościach naruszenie art. 14 Konwencji. Skarżący należą do grupy szczególnie wrażliwej, wykluczonej społecznie. W przypadku takich osób równe traktowanie może oznaczać konieczność podjęcia szczególnych środków. Władze w żaden sposób nie wzięły pod uwagę ich szczególnego, wrażliwego statusu jako grupy wykluczonej. Nie podjęto specjalnych działań, które zapewniłyby rzeczywiste równe traktowanie tych osób – np. nie zaoferowano im pomocy we wpisaniu na listę oczekujących na lokal socjalny – czy rozważenie udostępnienia baraków z bieżącą wodą i elektrycznością w innym miejscu miasta.

Władze krajowe nie uwzględniły w swoich działaniach, że w osadzie mieszkały osoby z niepełnosprawnością (np. jeden ze skarżących miał wypadek, ma w części operacyjnie zrekonstruowaną nogę i związane z tym problemy z poruszaniem się; inny skarżący jest słabosłyszący i ma problemy z rozumieniem, np. nie jest w stanie zrozumieć wypowiedzi nie czytając z ruchu ust). W szczególności Romowie, którzy dodatkowo są osobami z niepełnosprawnością, powinni być potraktowani przez władze w sposób, który gwarantowałby efektywne poszanowanie ich praw. Ani na wcześniejszym etapie, ani w momencie, kiedy miało miejsce wyburzenie osady, prawa skarżących będących Romami, a dodatkowo osobami z niepełnosprawnością, nie zostały zabezpieczone przez podjęcie szczególnych środków, takich jak np. pomoc medyczna czy zagwarantowanie pobytu w miejscu przystosowanym dla osób z niepełnosprawnością.

Kolejnym zarzutem podniesionym w skardze jest ten dotyczący naruszenia art. 13 w związku z art. 8 Konwencji. Decyzje dotyczące nakazu rozbioru nie wymagają rozważenia kwestii proporcjonalności rozstrzygnięcia z punktu widzenia prawa do mieszkania osób, których nakaz rozbioru ma dotyczyć. Nawet jeśli skarżący zostaliby w postępowaniu administracyjnym uznani za stronę postępowania, to przepisy nie wymagają wzięcia pod uwagę w ramach tego postępowania ochrony ich prawa do mieszkania czy ich szczególnego statusu jako członków grupy społecznie marginalizowanej.



W końcu w skardze skarżący zarzucają naruszenie przez Polskę art. 3 Konwencji. Sposób przeprowadzenia rozbioru świadczyć może o tym, że został osiągnięty tak wysoki poziom dolegliwości, że można mówić o nieludzkim i poniżającym traktowaniu skarżących. Takie działania władz, jak przeprowadzenie rozbioru mieszkań skarżących z zaskoczenia, pozostawienie ich samym sobie, bez zapewnienia innego miejsca, gdzie mogliby mieszkać, niemożliwienie zabezpieczenia rzeczy prywatnych (np. leków, ubrań, dokumentów), odebranie im zwierząt, doprowadziło do rozpacz i cierpienia wielu osób, w tym dzieci, które w tym miejscu mieszkały. Skarżący w celu odszukania swoich rzeczy musieli przeszukać wysypisko śmieci. Nie została też na miejscu zapewniona jakakolwiek pomoc psychologiczna czy wsparcie osób z organizacji pozarządowych znających tę społeczność.

Autorki są pełnomocniczkami skarżących w postępowaniu przed ETPC.

*Adw. Sylwia Gregorczyk-Abram* pracuje w kancelarii Clifford Chance, jest członkiem zarządu Stowarzyszenia im. Zbigniewa Hołdy.  
*Dr Dorota Pudzianowska* kieruje Programem antydyskryminacyjnym „Art. 32” HFPC, jest adiunktem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.





## Choroby zakaźne w więzieniach – wyzwanie dla społeczeństwa

Marcin Wolny

**J**ednostki penitencjarne to miejsca bardzo narażone na pojawienie się chorób zakaźnych. Tylko w przypadku wirusa HIV częstotliwość jego występowania w populacji więziennej jest ponad 50 razy wyższa niż wśród osób żyjących na wolności. Polska nie jest w tej kwestii wyjątkiem.

Nie jest przypadkiem, że to właśnie miejsca izolacji stanowią najlepsze podłoże do rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych. Złe warunki bytowe, nieodpowiednie wyżywienie, przeludnienie oraz brak należytej opieki medycznej przyczyniają się do znacznego wzrostu ryzyka przenoszenia chorób zakaźnych. Trafiają one przy tym na podatny grunt – w środowisko osób wykluczonych, niekiedy bezdomnych, o nieodpowiednich nawykach higienicznych, narażonych na zły stan zdrowia, jak również podejmujących zachowania sprzyjające przenoszeniu się chorób zakaźnych. Tatuowanie ciała, zażywanie narkotyków, a także nawiązywanie ryzykownych kontaktów seksualnych sprawiają, że choroby zakaźne rozprzestrzeniają się w jednostkach penitencjarnych bardzo łatwo. Tym samym choroby takie jak HIV, gruźlica i wirusowe zapalenie wątroby typu C (HCV) są jednym z najważniejszych wyzwań, przed jakimi staje system penitencjarny.

Potwierdza to zresztą otaczająca nas rzeczywistość. Dla zbadania roli chorób zakaźnych nie musimy się bowiem cofać w czasie do początków minionego stulecia ani nawet do 1945 r., kiedy to epidemia tyfusu w gdańskim areszcie śledczym zabiła ponad 1100 osadzonych<sup>1</sup>. Wystarczy spojrzeć za wschodnią granicę, na Ukrainę, gdzie od lat problemem jest lekooporna postać gruźlicy<sup>2</sup>. Liczbę zakażonych nią więźniów liczy się już w tysi-

cach. Również w Polsce nie brakuje przykładów pokazujących, jak groźne potrafią być choroby zakaźne – w Zakładzie Karnym w Barczewie w 2013 r. wybuchła epidemia salmonellozy, której źródłem był jeden z osadzonych pracujących w więziennej kuchni. W efekcie ucierpiało ponad 100 osadzonych i kilkunastu funkcjonariuszy.

Problematyka chorób zakaźnych nie jest jednak wyłącznym problemem systemu penitencjarnego. Zakłady karne, areszty śledcze i inne miejsca odosobnienia nie są samotnymi wyspami odciętymi od otaczającego ich świata. Wyzwania związane z chorobami zakaźnymi to w rzeczywistości problemy, z którymi uporać się musi całe społeczeństwo.

Panujący od lat w Polsce populizm penalny oraz nastawienie na to, aby przestępstwa karane było przede wszystkim karą pozbawienia wolności, sprawia, że każdego roku mury zakładów karnych przekracza kilkadziesiąt tysięcy osób, aby odbyć karę pozbawienia wolności nieprzekraczającą dwóch lat. W rezultacie rotacja osadzonych jest na tyle duża, że każdego roku do ewidencji zakładów karnych oraz aresztów śledczych wpisywanych jest tyle samo osób, ile te jednostki opuszcza<sup>3</sup>. W oczywisty sposób przekłada się to na sytuację zdrowotną społeczeństwa. Problemy wyniesione zza murów jednostek penitencjarnych stają się problemami ogółu. Im gorsze bowiem profilaktyka, diagnostyka oraz leczenie chorób zakaźnych w jednostkach penitencjarnych, tym większe zagrożenie epidemiologiczne i tym trudniejsza sytuacja zdrowia publicznego.

1 Służba Więzienna, *Historia Aresztu Śledczego w Gdańsku*, dostępna na stronie: <http://www.sw.gov.pl/pl/okregowy-inspektorat-sluzby-wieziennej-gdansk/areszt-sledczy-gdansk/> (dostęp: 14 lipca 2016).

2 Lekarze bez Granic, *Ukraina: Ograniczenie epidemii lekoopornej*

*gruźlicy w więzieniach*, dostępne na stronie: <http://www.doctorswithoutborders.org/news-stories/field-news/ukraine-curbing-mdr-tb-epidemic-prisons> (dostęp: 14 lipca 2016).

3 Statystyki Służby Więziennej, dostępne na stronie: <http://sw.gov.pl/Data/Files/001c169lidz/rok-2015.pdf> (dostęp: 14 lipca 2016).

Problematyka chorób zakaźnych w jednostkach penitencjarnych nie ma przy tym jedynie wymiaru medycznego. Podkomitet ds. Zapobiegania Torturom (SPT), Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT), a także Krajowy Mechanizm Prewencji od lat, w trakcie swoich wizytacji, zwracają uwagę na to, że brak zapewnienia osadzonym cierpiącym z powodu chorób zakaźnych należytej opieki medycznej stanowi przejaw złego traktowania.

Podobnie uważa Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: Trybunał), który wielokrotnie odnosił się do tych zagadnień. Wskazywał on na pozytywny obowiązek państw-stron Konwencji przeciwdziałania szerzeniu się chorób zakaźnych. Odnosząc się do gruzińskich jednostek penitencjarnych, wskazał na konieczność podjęcia niezbędnych legislacyjnych i administracyjnych kroków zmierzających do ograniczenia występowania chorób zakaźnych, takich jak gruźlica czy wirusowe zapalenie wątroby typu C. W jego ocenie Gruzja powinna dojść do takiego celu poprzez m.in. wprowadzenie obowiązkowych badań diagnostycznych dla osób przyjmowanych do jednostek penitencjarnych<sup>4</sup>.

Co oczywiste, w przypadku zjawiska chorób zakaźnych na władzach więziennych spoczywają wszelkie obowiązki, które wiążą się z potrzebą zapewnienia osadzonym należytej opieki medycznej. Obowiązują wszystkie standardy, które Trybunał wiąże z chorobami o niezakaźnym charakterze. Konieczne jest więc zapewnienie osadzonym pełnej diagnozy. Ich leczenie nie może przebiegać w oderwaniu od terapii, jaką otrzymywali na wolności. Wymagana jest kontynuacja leczenia zaleconego wcześniej przez lekarzy. Sama kuracja powinna zostać podjęta szybko, bez zbędnej zwłoki. Tam, gdzie to jest potrzebne, chory powinien być poddany opiece szpitalnej. Leki, z których korzysta osadzony pacjent, muszą być podawane w sposób regularny i odpowiednio dobrane pod względem ilościowym i jakościowym. Ponadto, w kontekście osadzonych chorych na AIDS, niezwykle istotne

jest, aby system więzienny miał możliwość zagwarantowania im niezbędnej opieki paliatywnej.



Zjawisko chorób zakaźnych musi być zatem poddane niezwykle szczegółowemu monitoringowi ze strony instytucji zajmujących się przestrzeganiem praw i wolności osadzonych, na równi z innymi problemami dotyczącymi system penitencjarnego: żywnością, warunkami bytowymi czy przeludnieniem.

Z założenia tego wyszli twórcy międzynarodowego projektu *Improving Prison Conditions by Strengthening Infectious Disease Monitoring* finansowanego przez Unię Europejską. W jego ramach organizacje pozarządowe z całej Europy, w tym Helsińska Fundacja Praw Człowieka, podjęły prace nad zmianą podejścia instytucji monitorujących do problematyki chorób zakaźnych.

Sam projekt odbywał się w dwóch etapach. Pierwszym było przeprowadzenie analizy typu *desk – research* na temat problematyki chorób zakaźnych i środków redukcji szkód w krajowym systemie penitencjarnym. Jej wnioski tylko częściowo napawają optymizmem<sup>5</sup>. Ukazują bowiem lekki spadek odnotowywanych zakażeń chorobami zakaźnymi. Pełne zobrazowanie sytuacji wymaga jednakże minimalnego naświetlenia tła krajowego.

4 Wyrok Trybunału z dnia 24 lutego 2009 r. w sprawie *Poghosyan p. Gruzji*, sprawa nr 9870/07, a także wyrok Trybunału z dnia 3 marca 2009 r. w sprawie *Ghavitadze p. Gruzji*, sprawa nr 232204/07. (dostęp: 14 lipca 2016).

5 M. Wolny, P. Kubaszewski, *Improving Prison Conditions by Strengthening the Monitoring of HIV, HCV, TB and Harm Reduction. Mapping report Poland*, raport dostępny na: [www.hfhr.pl/wpcontent/uploads/2016/06/PrisonProjectReport\\_Poland-1.pdf](http://www.hfhr.pl/wpcontent/uploads/2016/06/PrisonProjectReport_Poland-1.pdf) (dostęp: 14 lipca 2016).





Pierwsze badania na obecność wirusa HIV zaczęto wykonywać w Polsce w 1985 r. Od tego czasu do 29 lutego 2016 r. zakażenie wirusem HIV stwierdzono u 20 169 osób. Z tej liczby u niemal 3350 osób wykształciło się AIDS<sup>6</sup>. Znacznie większy odsetek Polaków cierpi z powodu zakażenia wirusem wywołującym wirusowe zapalenie wątroby typu C. Liczbę tę Państwowy Zakład Higieny szacuje na 188 tys. osób. Mniejsze, choć wciąż duże żniwo zbiera gruźlica. Każdego roku odnotowuje się około 7 tys. zakażeń.

Skala zjawiska jest mniejsza, gdy przyjrzymy się sytuacji, która panuje w jednostkach penitencjarnych. Nie wygląda ona jednak już tak optymistycznie, gdy odniesie się ją do średniej liczby osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych.

Podczas gdy w 2011 r. liczba nowo wykrytych zakażeń HIV wyniosła 48, to w 2014 r. były to już 52 zakażenia. W 2015 r. liczba ta zmalała jednak do 31. Na dane te wpływ może mieć malejąca populacja osadzonych, a także wahająca się liczba przeprowadzonych testów na obecność wirusa HIV. Przykładowo: w 2011 r. przeprowadzono 4400 badań w kierunku wykrycia wirusa HIV. Rok później już tylko 4000, choć średnia liczba osadzonych w polskich jednostkach penitencjarnych wzrosła o ponad 700 osób<sup>7</sup>. Podobnie jest z wirusem HCV. Każdego roku w jednostkach penitencjarnych przeprowadza się od 8000 do 9000 badań na obecność tego wirusa. W przypadku około 800 badanych osób badania potwierdzają obecność przeciwciał tego wirusa (anty-HCV). 35% z nich stanowią przypadki nowo wykryte. Z roku na rok maleje również liczba wykrytych przypadków gruźlicy. Rok 2014 przyniósł ponad 400 nowych wykryć gruźlicy. Rok później liczba ta zmalała do 324.

W dalszym ciągu jednak odnotowywane liczby stanowią dość istotny ułamek ogółu zakażeń wykrywanych w Polsce. Najlepiej widać to na przykładzie gruźlicy, na którą zapada w Polsce około 7 tys. ludzi rocznie. Ponad 7% z nich żyje za murami jednostek penitencjarnych.

6 Państwowy Zakład Higieny, [http://wwwold.pzh.gov.pl/oldpage/epimeld/hiv\\_aids/main.htm](http://wwwold.pzh.gov.pl/oldpage/epimeld/hiv_aids/main.htm) (dostęp: 14 lipca 2016).

7 Statystyki Służby Więziennej, dostępne na stronie: <http://sw.gov.pl/pl/o-sluzbie-wieziennej/statystyka/statystyka-roczna/> (dostęp: 14 lipca 2016).

Na dosyć duże liczby nakłada się nadal niezbyt wysoka wiedza osadzonych na temat samych chorób, metod ich przenoszenia oraz zapobiegania im. Kwestie te były badane w 2007 r. przez zespół ekspertów pod przewodnictwem dr Marzeny Ksel<sup>8</sup>. Wydaje się, że badania powtórzone dziś przyniosłyby równie niepokojące rezultaty. Wykazały bowiem brak u części osadzonych elementarnej wiedzy na temat dróg przenoszenia się chorób zakaźnych oraz związanych z nim zagrożeń. Przykładowo 9% badanych twierdziło, że do zakażenia wirusem HIV nie może dojść w trakcie kontaktu seksualnego bez użycia prezerwatywy. Co dwudziesty nie był w stanie udzielić odpowiedzi na to pytanie. Jednocześnie badanie wykazało, że wciąż silne wśród osadzonych były niektóre mity dotyczące HIV. Niemal 20% badanych uważało, że do zakażenia HIV może dojść poprzez korzystanie z tej samej toalety, a także picia z tej samej szklanki.

Co więcej, w odpowiedziach osadzonych dostrzec można było także dosyć silne tendencje do stygmatyzowania współosadzonych cierpiących z powodu chorób zakaźnych. Niemal 40% badanych osadzonych nie chciałoby dzielić celi z osadzonym chorym na HIV. Co czwarty był negatywnie nastawiony do wspólnych posiłków z taką osobą. Częściowo tendencję tę potwierdzają także niektóre listy więźniów kierowane do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. W kilku przypadkach osadzeni skarżyli się w nich na to, że zostali umieszczeni w jednej celi z osadzonym chorym na HIV.

Wszystko to pokazuje, jak istotna była druga część projektu nastawiona na poszerzenie wiedzy na temat standardów ochrony praw człowieka dotyczących chorób zakaźnych oraz skonstruowanie narzędzi pozwalających organizacjom monitorującym stan przestrzegania praw człowieka na głębsze poznanie problematyki chorób zakaźnych. Kwestionariusz do monitoringu tego zjawiska został skonstruowany przy współpracy międzynarodowych autorytetów z dziedziny medycyny, praw człowieka oraz środków redukcji szkód – Andrei Huber, Francesci

8 M. Ksel, H. Strzelecka, W. Rudalski, *Zdrowie w więzieniu – badanie postaw, wiedzy i zachowań personelu więziennego oraz ludzi pozbawionych wolności na temat chorób zakaźnych w wytypowanych polskich jednostkach penitencjarnych*, dostępne na stronie: [www.aids.gov.pl/pobierz/1925/](http://www.aids.gov.pl/pobierz/1925/) (dostęp: 14 lipca 2016).

Gordon, Hansa Wolffa, Heino Stovera, Larsa Møllera, Laurenta Michela, Mari Amos, Ricka Linesa oraz Stefano Anastasię<sup>9</sup>.

Zawiera on w sobie ponad 100 pytań dotyczących bezpośrednio występowania HIV, HCV oraz gruźlicy, warunków więziennych, opieki zdrowotnej, dostępności środków redukcji szkód w postaci igieł, strzykawek oraz prezerwatyw. Część zagadnień poświęcono badaniu zjawiska monitoringu oraz systemu skargowego dostępnego osadzonym.

Uzupełnieniem kwestionariusza do monitoringu jednostek penitencjarnych była publikacja podsumowująca międzynarodowe standardy zwalczania chorób zakaźnych w jednostkach penitencjarnych<sup>10</sup>. Stanowiła ona kompilację traktatów, rekomendacji, reguł, raportów, komentarzy oraz najlepszych praktyk odnoszących się do tematyki chorób zakaźnych w jednostkach penitencjarnych.

Zawiera przy tym rekomendowane sposoby postępowania w pracy z osadzonymi cierpiącymi z powodu chorób zakaźnych. Wskazuje na minimalne standardy opieki nad takimi chorymi – powinni mieć oni zapewnione dostęp do pełnej opieki zdrowotnej, obejmującej należyte środki zapobiegające zakażeniu, diagnostykę oraz leczenie, w tym kurację odpowiednimi lekami, a także dietę.

Publikacja sporo miejsca poświęca redukcji szkód. Prezentuje inną perspektywę niż ta obecna w polskim systemie penitencjarnym. Nie ogranicza się bowiem jedynie do zagwarantowania osadzonym terapii substytucyjnej, lecz idzie krok dalej i wskazuje na potrzebę zapewnienia im bezpłatnych prezerwatyw, strzykawek oraz igieł, w tym igieł do tatuowania. Wychodzi

9 Monitoring HIV, HCV, TB and Harm Reduction in Prisons: A Human Rights-Based Tool to Prevent Ill Treatment, publikacja dostępna na stronie: [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/07/HRI\\_Monitoring-Tool\\_FINAL.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/07/HRI_Monitoring-Tool_FINAL.pdf), polskie tłumaczenie zaś na stronie: [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/07/HRI-Monitoring-Tool-Long-Version-Final\\_PL\\_fin.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/07/HRI-Monitoring-Tool-Long-Version-Final_PL_fin.pdf) (dostęp: 14 lipca 2016).

10 G. Sander, *HIV, HCV, TB and Harm Reduction in Prisons. Human Rights, Minimum Standards and Monitoring at the European and International Levels*, publikacja dostępna na stronie: [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/07/HRI-PrisonProjectReport\\_FINAL.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/07/HRI-PrisonProjectReport_FINAL.pdf) (dostęp: 14 lipca 2016).

przy tym z założenia, że walka z narkotykami, zdobieniem ciała, a także podejmowaniem przez osadzonych stosunków seksualnych w jednostkach penitencjarnych nigdy nie będzie w pełni skuteczna. Osadzeni zawsze znajdą sposób ominięcia zakazów.

Najlepiej potwierdza to przykład środków odurzających w polskich jednostkach penitencjarnych. Pomimo trwającej od lat walki, licznych szkoleń funkcjonariuszy, treningu specjalnych psów, a wreszcie likwidacji paczek żywnościowych w dalszym ciągu nie udało się w pełni powstrzymać napływu środków odurzających do jednostek penitencjarnych.

Twórcy standardów wychodzą więc z założenia, że lepiej umożliwić osadzonym korzystanie ze sterylnej sprzątki do iniekcji lub tatuowania i ograniczyć rozprzestrzenianie się chorób zakaźnych, niż później walczyć ze skutkami epidemii. Co warto podkreślić, takie podejście nie stanowi przy tym przyzwolenia na zażywanie narkotyków, a także zdobienie ciała. Jest jedynie próbą rozwiązania problemu, kiedy takie zachowania, pomimo zakazów, kontroli i przeszukań, zdarzają się i będą się zdarzać. Wyjściem, które pozwala zredukować do minimum negatywne skutki niepożądanych zachowań.

Aby jednak dojść do takich wniosków, konieczna jest zmiana całej filozofii, na której opiera się system penitencjarny. Zrozumienie faktu, że osadzeni prędzej czy później znajdą drogę do obejścia zakazu; tego, że lepiej jest zapobiegać, niż leczyć. Miejmy nadzieję, że opracowane dokumenty przysłużą się takiemu podejściu.

Publikacja jest częścią projektu *Improving Prison Conditions by Strengthening Infectious Diseases Monitoring* współfinansowanego przez Unię Europejską i koordynowanego przez Harm Reduction International w 2015 i 2016 r. Za treści zawarte w publikacji jedyną odpowiedzialność ponosi autor. Treści te w żaden sposób nie mogą być interpretowane jako stanowiące stanowisko Komisji Europejskiej.

**Marcin Wolny** jest prawnikiem HFPC. Zajmuje się problematyką nieletnich pozbawionych wolności, zjawiskiem niesłusznych skazań oraz monitoringiem procesu legislacyjnego, adwokat.



## Współczesne wyzwania dla swobody wypowiedzi – inwigilacja dziennikarzy

Dorota Głowacka, Konrad Siemaszko

Informacje przedstawione niedawno przez koordynatora ds. służb specjalnych Mariusza Kamińskiego dotyczące inwigilacji dziennikarzy w latach 2007–2015<sup>1</sup> po raz kolejny zwróciły uwagę opinii publicznej na kwestię gwarancji ochrony dziennikarskich źródeł informacji. Po ich ujawnieniu Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC, Fundacja) zadeklarowała gotowość udzielenia pomocy prawnej dziennikarzom, którzy chcieliby dochodzić swoich praw w związku z wyżej wspomnianymi informacjami. Nie było to pierwsze działanie HFPC związane z problematyką inwigilacji dziennikarzy. Fundacja od wielu lat przygląda się temu zagadnieniu, prowadząc w tym obszarze działalność rzeczniczą, edukacyjną oraz litygację strategiczną. Analizując doświadczenia Fundacji oraz międzynarodową percepcję problemu, można stwierdzić, że rozwój nowych technologii, które z jednej strony stwarzają nowe możliwości kontaktowania się przez dziennikarzy z informatami, a z drugiej dają organom państwa nowe narzędzia pracy operacyjnej, stawia pod znakiem zapytania adekwatność tradycyjnych środków ochrony tajemnicy dziennikarskiej. W niniejszym artykule przypomnimy najważniejsze gwarancje ochrony dziennikarskich źródeł informacji oraz przedstawimy przegląd ostatnich zmian prawnych, trendy w rozwoju standardów międzynarodowych oraz bieżące działania HFPC w tym zakresie.

### Znaczenie osób przekazujących mediom poufne informacje

„Dla wszystkich innych mężczyzn i kobiet prezydenta – z Białego Domu czy z innych miejsc – którzy zaryzykowali, by przekazać

nam niejawne informacje”<sup>2</sup> – tak rozpoczyna się dedykacja otwierająca *Wszystkich ludzi prezydenta*, reportaż opisujący dziennikarskie śledztwo w tzw. sprawie Watergate – afery, która w 1974 r. doprowadziła do ustąpienia prezydenta Nixona i głęboko przeobraziła Stany Zjednoczone. „Bez nich wszystkich »Washington Post« nigdy nie przedstawiłby historii Watergate”, piszą dalej autorzy reportażu B. Woodward i C. Bernstein. Można przypuszczać, że gdyby nie możliwość pozostania anonimowym, „wszyscy inni mężczyźni i kobiety prezydenta” nie odważyliby się na kontakt z prasą i świat mógłby nigdy nie dowiedzieć się o tym i o wielu innych nadużyciach władzy.

Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. promocji oraz ochrony prawa do wolności wyrażania opinii oraz wolności wypowiedzi zwrócił uwagę, że wyjawianie spraw będących przedmiotem zainteresowania publicznego wymaga zasadniczo trzech elementów: po pierwsze, osób, które wiedzą o danej sprawie i chcą ją ujawnić, po drugie, przekazicieli tych informacji, a po trzecie, systemu prawnego i politycznego, który skutecznie będzie chronił oba podmioty<sup>3</sup>. W podobnym tonie wielokrotnie wypowiadał się Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC, Trybunał). W sprawie *Goodwin p. Wielkiej Brytanii* Trybunał podkreślił, że „bez takiej ochrony źródła mogą bać się pomagać prasie w informowaniu opinii publicznej o sprawach wzbudzających zainteresowanie publiczne. W rezultacie osłabieniu może ulec ważna rola prasy jako publicznego stróża (*public watchdog*). Może to również wpłynąć na zdolność prasy do zapewnienia dokładnej i wiarygodnej informacji”<sup>4</sup>.

2 C. Bernstein, B. Woodward, *All the president's Men*, Nowy Jork 1975.

3 Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ws. ochrony dziennikarskich źródeł informacji i sygnalistów z dnia 8 września 2015 r., A/70/361.

4 Wyrok ETPC z dnia 27 marca 1996 r. (Wielka Izba) w sprawie *Goodwin p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 28957/95.

1 TVN24.pl, *Kancelaria premiera podaje nazwiska inwigilowanych dziennikarzy*, 11 maja 2016 r., <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/cba-potwierdza-dziennikarze-byli-podsluchiwni,642939.html> (dostęp: 25 sierpnia 2016).

**Ochrona dziennikarskich źródeł informacji w polskim porządku prawnym – zagadnienia ogólne<sup>5</sup>**

W polskim porządku prawnym ochronę dziennikarskich źródeł informacji zapewniają w pierwszym rzędzie gwarancje wolności słowa, ochrony prawnej życia prywatnego, tajemnicy komunikowania się i autonomii informacyjnej zawarte w Konstytucji (odpowiednio art. 54 i art. 14, art. 47, art. 49, art. 51) i EKPC (art. 10, art. 8). Ponadto szczegółowe regulacje w tym zakresie zawiera ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (dalej: Prawo prasowe) i Kodeks postępowanie karnego (dalej: k.p.k.). Podstawowe znaczenie mają tu art. 15 i art. 16 Prawa prasowego, z których wynika, że dziennikarz ma obowiązek zachować w tajemnicy wszelkie dane pozwalające zidentyfikować osoby udzielające informacji opublikowanych lub przekazanych do opublikowania, jeżeli osoby te zastrzegły anonimowość. Dziennikarz jest zwolniony z tego obowiązku tylko w dwóch przypadkach: 1) gdy informacje przekazane przez informatora dotyczą przestępstw należących do zamkniętego katalogu najcięższych przestępstw określonych w art. 240 Kodeksu karnego lub 2) gdy informator, który wcześniej zastrzegł sobie anonimowość, wyrazi zgodę na ujawnienie swoich danych. Konsekwentnie przepisy k.p.k. stanowią, że przesłuchanie dziennikarza w postępowaniu karnym co do danych pozwalających zidentyfikować informatora możliwe jest tylko przy łącznym spełnieniu następujących czterech przesłanek: 1) gdy zadecydował o tym sąd w postanowieniu; 2) przesłuchanie jest niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości; 3) dana okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu; 4) informacja dotyczy przynajmniej jednego z najcięższych przestępstw wymienionych w art. 240 Kodeksu karnego.

Nakaz wyjawienia tożsamości informatorów skierowany bezpośrednio do dziennikarza np. w czasie przesłuchania nie jest jednak jedynym sposobem, za którego pomocą organy państwa mogą usiłować poznać ich osobowe źródła informacji. Do innych

<sup>5</sup> Fragmenty niniejszego artykułu dotyczące tajemnicy dziennikarskiej zostały opracowane na podstawie praktycznego przewodnika wydanego przez HFPC pt. *Wiem i Powiem. Ochrona sygnalistów i dziennikarskich źródeł informacji*, D. Głowacka, A. Płoszka, M. Szczaniecki, Warszawa 2016, [http://www.obserwatorium.org/images/Wiem%20i%20Powiem\\_praktyczny%20przewodnik.pdf](http://www.obserwatorium.org/images/Wiem%20i%20Powiem_praktyczny%20przewodnik.pdf) (dostęp: 25 sierpnia 2016).

środków należą m.in. przeszukanie redakcji, nakaz wydania korespondencji czy innych dokumentów, które posiada dziennikarz. Prawo przewiduje ochronę tajemnicy dziennikarskiej także w tych sytuacjach. Jeżeli dziennikarz, u którego dokonano zatrzymania dokumentów (czy to w czasie przeszukania, czy w wyniku nakazu ich wydania), oświadczy, że znajdują się w nich informacje objęte tajemnicą dziennikarską, to organ przeprowadzający czynność ma obowiązek opieczętować ten dokument bez jego odczytywania i przekazać go prokuratorowi lub sądowi (art. 225 1 §1 k.p.k.). Jeżeli dokument ten będzie zawierał dane ujawniające tożsamość informatora, który zastrzegł sobie anonimowość, sąd będzie mógł dopuścić do wykorzystania takiego dowodu w postępowaniu karnym tylko wtedy, gdy zostaną spełnione wyżej wskazane cztery przesłanki (art. 226 w zw. z art. 180 § 2-4 k.p.k.).

**Tajemnica dziennikarska a nowoczesne techniki inwigilacji – rozwój standardów międzynarodowych**

W obu opisanych wariantach działania organów władzy publicznej – tj. zarówno w sytuacji żądania wyjawienia informatora skierowanego bezpośrednio do dziennikarza, jak i w przypadku przeszukania czy nakazu wydania dokumentów – dziennikarz wie o próbie poznania tożsamości jego osobowych źródeł informacji i do pewnego stopnia (w większym zakresie przy przesłuchaniu, w mniejszym – w przypadkach przeszukania lub





nakazu wydania dokumentów) zachowuje nad tym procesem kontrolę. Może więc, a ściślej – ma obowiązek, przywołać swoje prawo do ochrony tajemnicy zawodowej, czyli w szczególności odmówić zeznań co do tych okoliczności, złożyć oświadczenie, że zajęty dokument zawiera dane objęte tajemnicą dziennikarską, a w razie potrzeby złożyć zażalenie na postanowienie sądu uchylające jego obowiązek zachowania tajemnicy.

Inaczej rzecz się ma w przypadku zastosowania takich środków inwigilacji, jak tzw. podsłuch procesowy (art. 237 k.p.k.), kontrola operacyjna (czyli m.in. uzyskiwanie i utrwalanie treści rozmów, korespondencji czy zawartości przesyłek – art. 19 ust. 6 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji – dalej: ustawa o policji – oraz analogiczne przepisy w ustawach regulujących działanie odpowiednich służb) lub uzyskiwania tzw. metadanych, czyli danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych (art. 20c ustawy o policji i analogiczne przepisy w ustawach regulujących działanie odpowiednich służb). Wszystkie te czynności prowadzone są w sposób niejawnym, bez wiedzy dziennikarza, co oznacza w szczególności, że w tych sytuacjach nie ma on realnej możliwości powołać się na ochronę tajemnicy zawodowej – nie jest jej faktycznym depozytariuszem. ETPC uznaje tego typu działania za znacznie poważniejsze zagrożenie dla wolności słowa niż nakaz ujawnienia źródła skierowany bezpośrednio do dziennikarza (zob. wyroki w sprawach *Roemen i Schmitt p. Luksemburgowi*<sup>6</sup> czy *Ernst i inni p. Belgii*<sup>7</sup>). Świadomość, że organy władzy mają szerokie możliwości uzyskania poufnych danych nawet bez wiedzy i jakiegokolwiek kontroli dziennikarza, może zniechęcić informatorów chcących zachować anonimowość do przekazywania mediom ważnych informacji, utrudniając im tym samym wykonywanie funkcji publicznego stróża. Trudno bowiem w pełni polegać na zobowiązaniu dziennikarza do zachowania tajemnicy, gdy organy państwa mają możliwość dotrzeć do objętych nią informacji bez jego wiedzy.

Zagrożenie płynące z inwigilacji przy wykorzystaniu nowych technologii zostało współcześnie uznane za główne zagrożenie

6 Wyrok ETPC z dnia 23 lutego 2003 r. w sprawie *Roemen i Schmitt p. Luksemburgowi*, skarga nr 51772/99.

7 Wyrok ETPC z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie *Ernst i inni p. Belgii*, skarga nr 33400/96.

dla ochrony dziennikarskich źródeł informacji przez szereg międzynarodowych instytucji zajmujących się prawami człowieka, takich jak Rada Praw Człowieka ONZ<sup>8</sup>, Zgromadzenie Generalne ONZ<sup>9</sup>, Wysoki Komisarz ds. Praw Człowieka, UNESCO<sup>10</sup>, a także przez organizacje dziennikarskie (np. Komitet Ochrony Dziennikarzy<sup>11</sup>). Na temat inwigilacji dziennikarzy miał się również okazać wypowiedzieć już ETPC<sup>12</sup>. Obecnie natomiast na rozstrzygnięcie Trybunału czeka pierwsza skarga bezpośrednio odnosząca się do kwestii ochrony dziennikarskich źródeł informacji w kontekście przechwytywania i przetwarzania na masową skalę elektronicznych danych obywateli – *Bureau of Investigative Journalism i Alice Ross p. Wielkiej Brytanii*<sup>13</sup>. Skarga ta została już zakomunikowana rządowi brytyjskiemu przez ETPC. Skarżący – organizacja dziennikarska oraz związana z nią dziennikarka – na podstawie informacji dotyczących masowej inwigilacji ujawnionych w 2013 r. przez Edwarda Snowdena, zarzucają w skardze naruszenie prawa do prywatności i swobody wypowiedzi, którego miały się dopuścić brytyjskie służby specjalne. HFPC złożyła przed Trybunałem opinię przyjaciela sądu w tej sprawie<sup>14</sup>. W 2015 r. do Trybunału wpłynęła kolejna skarga z tego zakresu – *Association confraternelle de la presse judiciaire i inni p. Francji*<sup>15</sup>. Można się zatem spodziewać, że wkrótce poznamy stanowisko ETPC dotyczące wpływu stosowania środków masowej inwigilacji na pracę dziennikarzy i wolność słowa.

Warto dodać, że ETPC wydał już w ostatnim czasie kilka istotnych orzeczeń dotyczących zagrożeń związanych z masową

8 Rada Praw Człowieka: Rezolucje w sprawie bezpieczeństwa dziennikarzy, nr A/HRC/RES/21/12, 09.10.2012 i nr A/HRC/RES/27/5, 02.10.2014.

9 Zgromadzenie Generalne: Rezolucje w sprawie bezpieczeństwa dziennikarzy i kwestii bezkarności, nr A/RES/68/163, 18.12.2013; Rezolucja w sprawie prawa do prywatności w erze cyfrowej nr A/C.3/68/167, 2013.

10 J. Posetti, *Protecting journalism sources in the digital age*, UNESCO 2015.

11 Komitet Ochrony Dziennikarzy, *Ważąc racje: próby UE dopasowania działań do wartości a zagrożenie wolności prasy*, 2015.

12 Zob. np. wyrok ETPC z dnia 8 stycznia 2013 r. w sprawie *Bucur i Toma p. Rumunii*, skarga nr 40238/02, orzeczenie w sprawie *Weber i Saravia p. Niemcom* z dnia 29 czerwca 2006 r., skarga nr 54934/00.

13 Skarga nr 62322/14.

14 [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/Amicus\\_Bureau\\_of\\_Investigative\\_Journalism\\_pko\\_Wielkiej\\_Brytanii.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/Amicus_Bureau_of_Investigative_Journalism_pko_Wielkiej_Brytanii.pdf) (dostęp: 25 sierpnia 2016).

15 Skarga nr 49526/15.

inwigilacją obywateli przez służby specjalne w kontekście ochrony prawa do prywatności. W sprawie *Zakharov p. Rosji*<sup>16</sup> Wielka Izba Trybunału stwierdziła naruszenie prawa do prywatności w związku z obowiązującym w Rosji systemem niejawnego kontrolowania rozmów przeprowadzanych za pomocą telefonów komórkowych. Co interesujące, sam skarżący nie wykazał, aby jego rozmowy były przedmiotem inwigilacji przez służby. Wielka Izba doszła jednak do wniosku, że o naruszeniu Konwencji przesądziła analiza rosyjskiego prawa, które nie stwarzało odpowiednich gwarancji zabezpieczających przed arbitralnym wykorzystywaniem uprawnień przez służby. W szczególności zauważono, że rosyjski system nie przewidywał obowiązku jakiegokolwiek notyfikacji osób poddanych inwigilacji ani nie wprowadzał efektywnych środków w celu zakwestionowania zasadności tych działań. W tej sytuacji Wielka Izba uznała, że nie można oczekiwać od skarżącego przedstawienia dowodu, że stał się ofiarą inwigilacji. Wystarczy sama przynależność do grupy osób, wobec której zgodnie z regulacjami krajowymi dozwolone jest stosowanie podsłuchów, a także brak realnej możliwości dochodzenia praw w razie ich bezprawnego użycia. Podobne stanowisko ETPC zajął w wyroku *Szabó i Vissy p. Węgrom*<sup>17</sup>.

### **Ewolucja polskiego prawa a ochrona dziennikarskich źródeł informacji**

W polskim porządku prawnym nie było dotychczas szczegółowych regulacji chroniących tożsamość dziennikarskich źródeł informacji w kontekście inwigilacji. Zgodnie z rekomendacją Komitetu Ministrów Rady Europy o prawie dziennikarzy do nieujawniania swoich źródeł informacji<sup>18</sup> należy jednak przyjąć, że ograniczenie dla tego rodzaju działań stanowią ogólne przepisy dotyczące ochrony tajemnicy dziennikarskiej. Dopiero ustawa zmieniająca ustawę o policji i o zmianie niektórych innych ustaw z 15 stycznia 2016 r. (tzw. ustawa inwigilacyjna), mająca na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego

z 30 lipca 2014 r. (sygn. akt K 23/11), wprowadziła pewne rozwiązania dotyczące tajemnicy dziennikarskiej podczas stosowania kontroli operacyjnej. Regulacja ta opiera się w tym zakresie na zasadzie następczej weryfikacji materiałów zgromadzonych już w ramach kontroli operacyjnej i wymogu uzyskania zgody sądu na dopuszczenie ich w późniejszym postępowaniu karnym.

W odniesieniu do danych pozwalających ustalić tożsamość dziennikarskiego źródła procedura wygląda następująco: jeżeli okaże się, że materiały zebrane w toku kontroli operacyjnej mogą zawierać takie informacje, policja lub inne uprawnione służby mają obowiązek przekazać je prokuratorowi – ten następnie niezwłocznie przekazuje je do sądu, który zarządził kontrolę operacyjną lub wydał na nią zgodę. Sąd wydaje wówczas postanowienie o dopuszczeniu tych materiałów do wykorzystania w postępowaniu karnym tylko wtedy, gdy spełnione są wcześniej wskazane cztery przesłanki. W przeciwnym wypadku sąd zarządza niezwłoczne ich zniszczenie. Na postanowienie sądu w przedmiocie dopuszczenia do wykorzystania w postępowaniu karnym wyżej wymienionych materiałów przysługuje zażalenie tylko prokuratorowi<sup>19</sup>.

Przepisy nowelizacji z 15 stycznia 2016 r. spotkały się z szeroką krytyką organizacji pozarządowych oraz zostały zaskarżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego. Krytyczną opinię złożyła także HFPC<sup>20</sup>, zwracając m.in. uwagę, że ustawa nie realizuje wytycznych zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 r. oraz wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w tzw. sprawie *Digital Rights Ireland*, w którym unieważniono unijną dyrektywę dotyczącą dostępu służb do danych telekomunikacyjnych<sup>21</sup>. Zarzuty dotyczące nowelizacji odnosiły się do szeregu zagadnień związanych z prowadzeniem przez służby kontroli operacyjnej oraz zasadami dostępu do metadanych, których omówienie wykracza poza ramy niniejszego artykułu. Skrytykowano jednak także

16 Wyrok ETPC z dnia 4 grudnia 2015 r. w sprawie *Zakharov p. Rosji*, skarga nr 47143/06.

17 Wyrok ETPC z dnia 12 stycznia 2016 r. w sprawie *Szabó i Vissy p. Węgrom*, skarga nr 37138/14.

18 Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy R(2000)7 z dnia 8 marca 2000 r., <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=342907&Site=CM> (dostęp: 10 marca 2016 r.).

19 Art. 19 ust. 15 f-j ustawy o policji.

20 [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/12/HFPC\\_opinia\\_ustawa\\_o\\_policji\\_30122015.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/12/HFPC_opinia_ustawa_o_policji_30122015.pdf) (dostęp: 25 sierpnia 2016).

21 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawie *Digital Rights Ireland Ltd p. Minister for Communications, Marine and Natural Resources i inni oraz Kärntner Landesregierung i inni*, sygn. akt C-293/12.



bezpośrednio wyżej wymienioną regulację dotyczącą ochrony m.in. tajemnicy dziennikarskiej w kontekście kontroli operacyjnej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 23/11 położył bowiem nacisk na konieczność zagwarantowania „niezwłocznego, komisijnego i protokolarnego zniszczenia materiałów zawierających informacje objęte zakazami dowodowymi”. Tymczasem opisane wyżej rozwiązanie daje pierwszeństwo procedurze, która „zalegalizuje” zgromadzone wcześniej informacje, nie wprowadzając jako domniemania obowiązku ich protokolarnego zniszczenia (art. 19 ust.15 f-j ustawy o policji i analogiczne przepisy w ustawach regulujących działanie odpowiednich służb).

Co więcej, nowelizacja nie wprowadziła żadnych szczególnych gwarancji dla tajemnicy dziennikarskiej przy okazji pozyskiwania przez służby tzw. metadanych. Stało się tak, pomimo że Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż w przypadku dostępu służb do danych telekomunikacyjnych osób wykonujących zawody zaufania publicznego, których dotyczy tajemnica zawodowa, może być to jeden z obszarów, w jakich należałoby rozważyć stosowanie uprzedniej kontroli sądu nad pozyskiwaniem metadanych (w pozostałych przypadkach Trybunał był skłonny zaakceptować kontrolę następczą). Biorąc pod uwagę, że w nowej ustawie brakuje też ogólnego systemu efektywnej niezależnej kontroli nad pozyskiwaniem metadanych przez służby, obecne regulacje w żaden sposób nie chronią dziennikarzy przed nadmiernym

dostępem organów państwa do ich metadanych, które łatwo mogą naprowadzić na informację o źródle (o czym więcej w dalszej części artykułu poniżej).

Należy dodać jednocześnie, że „ustawa inwigilacyjna” to nie jedyny akt prawny przyjęty w ostatnich miesiącach, który stwarza zagrożenie dla ochrony dziennikarskich źródeł informacji. Uchwalona w czerwcu 2016 r. tzw. ustawa antyterrorystyczna<sup>22</sup> wprowadza kolejne rozwiązania umożliwiające pozyskanie danych, które mogą prowadzić do nieuprawnionej identyfikacji osób przekazujących informacje dziennikarzom. Odnosi się to przede wszystkim do takich elementów ustawy, jak daleko idące środki inwigilacji podejmowane wobec osób niebędących obywatelami Polski (w kontekście dziennikarskim grupą narażoną na inwigilację mogą być w tym przypadku zagraniczni korespondenci) czy obowiązek rejestracji kart pre-paid. Niestety ustawa ta nie zapewnia jednocześnie żadnych szczególnych zabezpieczeń chroniących tajemnicę dziennikarską.

### **Ochrona tajemnicy dziennikarskiej a pozyskiwanie danych telekomunikacyjnych, pocztowych lub internetowych**

Ochrona dziennikarskich źródeł informacji jest zagrożona nie tylko wtedy, gdy przedmiotem inwigilacji jest treść komunikacji, ale również w przypadku monitorowania tzw. metadanych dotyczących komunikacji telefonicznej, pocztowej i internetowej, takich jak np. billingi telefoniczne, dane o miejscu logowania telefonów komórkowych czy też adresy, na które wysyłano wiadomości mailowe (art. 218 § 1 k.p.k.; art. 20c ustawy o policji i analogiczne przepisy w ustawach regulujących działanie odpowiednich służb). Działania te pozwalają m.in. na ustalenie kręgu osób, które kontaktują się z danym przedstawicielem mediów. Tymczasem w przypadku tajemnicy dziennikarskiej nierzadko wystarczy samo ustalenie faktu komunikacji – bez poznania jej treści – by wyjawić tożsamość informatora.

W ostatnich latach potwierdzono co najmniej 13 przypadków, w których służby przez dłuższy czas pobierały metadane telekomunikacyjne dziennikarzy. Wyjaśnienia wymaga też wspomniana

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. 2016 poz. 904).

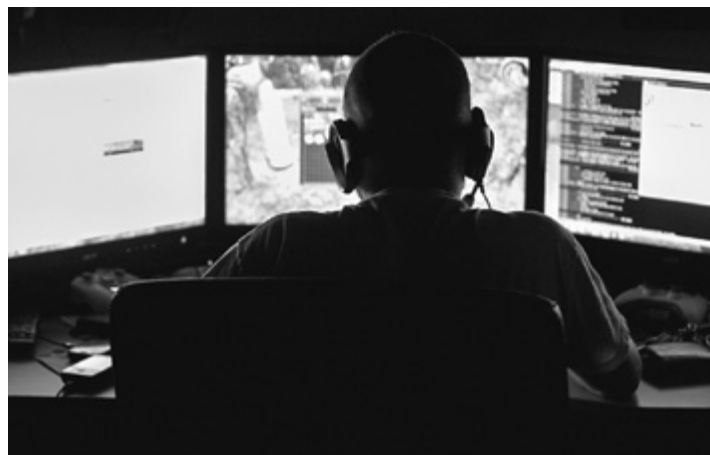
na początku artykułu sprawa inwigilacji kilkudziesięciu dziennikarzy w latach 2007-2015, ujawniona przez ministra Mariusza Kamińskiego. Pierwszą sprawą z tego zakresu, która odbiła się głośnym echem, był opisany w 2010 r. przez „Gazetę Wyborczą” przypadek 10 dziennikarzy mediów ogólnopolskich, których dane telekomunikacyjne pozyskiwało CBA<sup>23</sup>. Jeden z poszkodowanych, Bogdan Wróblewski, wytoczył przeciwko CBA powództwo o ochronę dóbr osobistych. Do postępowania włączyła HFPC, przedstawiając m.in. pisemne stanowisko w sprawie<sup>24</sup>.

Sąd Okręgowy w Warszawie uwzględnił powództwo dziennikarza i nakazał CBA opublikowanie przeprosin oraz zniszczenie wszystkich danych zgromadzonych w trakcie inwigilacji<sup>25</sup>. Sąd uznał, że pozyskiwanie przez służbę specjalną billingów dziennikarza, mimo – co do zasady – szerokich kompetencji w zakresie dostępu do danych telekomunikacyjnych, było bezprawne. W ocenie sądu stanowiło to naruszenie prawa do prywatności, tajemnicy komunikowania się oraz obejście gwarancji wynikających z tajemnicy dziennikarskiej, które naraziło powoda na utratę zaufania informatorów. W uzasadnieniu wyroku sąd wskazał: „[w] niniejszej sprawie doszło do naruszenia dóbr osobistych powoda Bogdana Wróblewskiego przez organy władzy publicznej poprzez bezprawne pobieranie przez funkcjonariuszy CBA billingów rozmów z 2 telefonów, z których korzystał powód, a działanie to było bezprawne. [...] Przepis art. 18 ust. 1 ustawy o CBA [stanowiący podstawę sięgania przez CBA do danych telekomunikacyjnych – przyp. aut.] może być interpretowany tylko w taki sposób, w jaki będzie możliwe pogodzenie jego treści z podstawowymi wolnościami i prawami człowieka i obywatela – a więc w sposób ścieśniający. [...] Podzielić należy stanowisko uczestniczącej w procesie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, że CBA [...] sięgnęło po instrument prawny, który był dla CBA wygodny, ponieważ nie wymagał zwiększonego nakładu pracy funkcjonariuszy oraz był mało gwarancyjny dla osoby, której dotyczył, gdyż CBA w świetle ustawy o CBA nie miało obowiązku poinformowania powoda o podjętych

działaniach, jak również nie miało obowiązku uzyskania zgody sądu”. Sąd Apelacyjny utrzymał w mocy wyrok Sądu Okręgowego, oddalając apelację CBA<sup>26</sup>.

### Działania HFPC

HFPC od wielu lat zajmuje się zagadnieniem ochrony tajemnicy dziennikarskiej, także w kontekście inwigilacji, jako niezbędnego elementu realizacji swobody wypowiedzi. Oprócz wsparcia dziennikarzy w indywidualnych sprawach prowadziliśmy także działalność rzeczniczą i edukacyjną w tym obszarze. Przejawem tej ostatniej jest wydany w 2016 r. praktyczny przewodnik *Wiem i Powiem. Ochrona sygnalistów i dziennikarskich źródeł informacji*<sup>27</sup>. Przewodnik podzielony jest na trzy części. Pierwsza obejmuje wyjaśnienie pojęcia „sygnalisty” (demaskatora), omówienie regulacji prawnych, które mogą go dotyczyć, oraz przedstawienie działań prawnych, jakie mogą spotkać sygnalistów w odwecie za ujawnienie informacji. Druga część przewodnika poświęcona jest ochronie tajemnicy dziennikarskiej i gwarancjom, jakie przysługują dziennikarzom, ale także osobom przekazującym mediom poufne informacje, wśród których mogą być m.in. sygnaliści. Trzecia część omawia zagadnienia dotyczące zagrożeń ochrony dziennikarskich źródeł informacji związane z rozwojem nowoczesnych technologii. Wskazuje m.in. na standardy międzynarodowe, na które mogą powołać się dziennikarze, a także na konieczność



23 W. Czuchnowski, *Dziennikarze na celowniku służb*, „Gazeta Wyborcza”, 8 października 2010 r.

24 [http://www.obserwatorium.org/images/Stnowisko%20HFPC\\_Wroblewski.pdf](http://www.obserwatorium.org/images/Stnowisko%20HFPC_Wroblewski.pdf) (dostęp: 25 sierpnia 2016).

25 Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt II C 626/11.

26 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2013 r., sygn. akt I ACa 1002/12.

27 [http://www.obserwatorium.org/images/Wiem%20i%20Powiem\\_praktyczny%20przewodnik.pdf](http://www.obserwatorium.org/images/Wiem%20i%20Powiem_praktyczny%20przewodnik.pdf) (dostęp: 25 sierpnia 2016).





stosowania technicznych środków ochrony informacji, anonimowości w sieci i bezpiecznej komunikacji, które dziś powinny być traktowane jako naturalny element warsztatu dziennikarskiego. Warto zaznaczyć, że wydanie przewodnika było możliwe dzięki wsparciu i zaangażowaniu ponad 200 osób, które na przełomie 2015 i 2016 r. wsparły finansowo akcję „Wiem i powiem” zorganizowaną przez HFPC na portalu polakpotrafi.pl. W ramach akcji zebrano 19 509 złotych, które w całości zostały przeznaczone na opracowanie i wydrukowanie tej publikacji.

W drugiej połowie 2016 r. planujemy realizację nowego, międzynarodowego projektu badawczego pt. *Ochrona dziennikarskich źródeł informacji w dobie nowoczesnych technologii*. Projekt obejmie analizę prawa i zbadanie ujawnionych przypadków inwigilowania dziennikarzy w Polsce, Bułgarii i Rumunii. Jego celem jest identyfikacja odpowiednich standardów prawnych ochrony dziennikarskich źródeł informacji dostosowanych do współczesnych zagrożeń, a także skutecznych środków pozwalających dziennikarzom dochodzić swoich praw w przypadku bezprawnej inwigilacji. Ponadto w Polsce zostanie przeprowadzona ankieta wśród dziennikarzy, służąca zbadaniu wpływu możliwości inwigilacji na codzienną pracę dziennikarzy. Rozmówcy będą pytani m.in. o problemy, jakie w związku z inwigilacją napotykają w swojej pracy, oraz o sposoby radzenia sobie z tymi wyzwaniami. Istotnym elementem ankiety jest także zgromadzenie informacji na temat świadomości omawianego zjawiska wśród dziennikarzy oraz znajomości standardów prawnych i praktycznych umiejętności ochrony informatyków. Dodatkowo badacze przeprowadzą pogłębione wywiady z przedstawicielami mediów we wszystkich trzech krajach biorących udział w projekcie. Projekt jest finansowany przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – Misja w Serbii.

## Podsumowanie

Omówione powyżej zagadnienia związane z ochroną dziennikarskich źródeł informacji są jednym z najbardziej aktualnych problemów w obszarze swobody wypowiedzi. Wskazują one na potrzebę dostosowania dotychczas obowiązujących gwarancji i metod pracy dziennikarzy do nowych wyzwań technologicznych. Zagadnienie to nabiera szczególnej wagi w świetle

obserwowanej w Polsce, ale także w innych krajach europejskich, tendencji do rozszerzania uprawnień inwigilacyjnych organów państwa. Niewątpliwie zapewnienie bezpieczeństwa obywateli i walka z poważną przestępczością – wskazywanymi jako uzasadnienie dla tych nowych kompetencji – są racjami, które w określonych okolicznościach mogą usprawiedliwiać pewną ingerencję w prawa i wolności jednostki, w tym swobodę wypowiedzi oraz prawo do prywatności. Przepisy wprowadzające takie ograniczenia muszą być jednak przygotowane z największą ostrożnością, tak aby ingerencja nie wykraczała poza niezbędny zakres, a także aby towarzyszyły jej odpowiednie zabezpieczenia proceduralne. Niestety wydaje się, że regulacje wprowadzane w ostatnich miesiącach w Polsce nie odpowiadają tym wymogom w odniesieniu do ochrony dziennikarskich źródeł informacji. Tym większe znaczenie ma zatem budowanie świadomości dziennikarzy w zakresie zagrożeń związanych ze stosowaniem różnych form inwigilacji, rozwijanie wiedzy na temat możliwości dochodzenia ochrony w przypadku nadużyć oraz stosowania praktycznych metod i narzędzi zmniejszających ryzyko nieuzasadnionego ujawnienia informacji objętych tajemnicą. HFPC będzie kontynuowała swoje działania w tym obszarze.



**Dorota Głowacka** jest koordynatorką programu HFPC Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce i doktorantką w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Stosunków Międzynarodowych WPiA UŁ.

**Konrad Siemaszko** jest prawnikiem w programie HFPC Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce.

## Przemoc domowa jako przesłanka nadania statusu uchodźcy

Marta Górczyńska

**P**rześladowania, które powodują, że cudzoziemcom udzielana jest ochrona międzynarodowa, dotyczą zwykle aktów przemocy lub dyskryminacji dokonywanych przez władze państwowe. Do najbardziej typowych należą prześladowania członków opozycji ze względu na ich działalność polityczną w krajach o reżimach niedemokratycznych czy też prześladowania członków mniejszości religijnych lub etnicznych tam, gdzie większość nie szanuje praw mniejszości. Prawnicy zajmujący się ochroną praw uchodźców są jednak konfrontowani też z sytuacjami, w których prześladowania są dokonywane przez podmioty niepaństwowe albo ze względu na powody niewymienione wprost w konwencji genewskiej. Na tym tle pojawia się ciekawe zagadnienie prawne: czy kobieta poddawana przemocy domowej ze strony męża, przy milczącym przyzwoleniu władz państwowych akceptujących tradycyjnie uznawaną podrzędną rolę kobiety, kwalifikuje się do uzyskania statusu uchodźcy?



W rozumieniu prawa międzynarodowego uchodźca to osoba, która uciekła z kraju pochodzenia ze względu na uzasadnioną obawę prześladowania z powodu jednej z pięciu przesłanek wymienionych w Konwencji genewskiej z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców (dalej: konwencja genewska), czyli rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych. Chociaż w katalogu przesłanek konwencyjnych nie została wyodrębniona „płeć”, wytyczne i interpretacje organów międzynarodowych nakazują – w pewnych określonych przypadkach – uznanie, że płeć może być czynnikiem przesądającym o przynależności do określonej grupy społecznej.

W konkluzjach Komitetu Wykonawczego z 1985 r.<sup>1</sup> po raz pierwszy wskazano, choć dość ostrożnie, że państwa-sygnatariusze konwencji genewskiej *mogą* stosować taką interpretację, która w pewnych okolicznościach pozwoli na uznanie kobiet, gdy grożą im prześladowania ze względu na pozycję w społeczeństwie, za „określoną grupę społeczną” w rozumieniu definicji sprecyzowanej w art. 1A(2). Kwestia ta została następnie bardziej stanowczo ujęta w wytycznych Biura Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców (dalej: UNHCR) z 2002 r.<sup>2</sup>, gdzie podkreślono, że wszelkie formy przemocy ze względu na płeć, w tym także gwałt i przemoc domowa, które

1 Refugee Women and International Protection No. 39 (XXXVI) – 1985, Executive Committee 36th session. Contained in United Nations General Assembly Document No. 12A (A/40/12/Add.1). Conclusion endorsed by the Executive Committee of the High Commissioner’s Programme upon the recommendation of the Sub-Committee of the Whole on International Protection of Refugees, dostępne na stronie: <http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c43a8/refugee-women-international-protection.html> (dostęp: 8 sierpnia 2016).

2 UNHCR Guidelines on International Protection: *Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2002, dostępne na stronie: <http://www.unhcr.org/3d58ddef4.pdf> (dostęp: 8 sierpnia 2016).



powodują poważne cierpienie fizyczne lub psychiczne ofiary, *muszą* zostać uznane za prześladowanie w rozumieniu konwencji genewskiej, bez względu na to, czy sprawcą przemocy jest państwo, czy podmioty niepaństwowe. Jeżeli państwo nie zapewnia odpowiedniej pomocy ofiarom takiej przemocy lub prowadzi politykę mającą na celu dyskryminację kobiet, przemoc taka powinna zostać uznana za prześladowanie w rozumieniu konwencji. Interpretacja ta została powtórzona w wytycznych UNHCR z 2012 r.<sup>3</sup> W kontekście rozważań na temat tego, czy kobiety mogą zostać zakwalifikowane do „określonej grupy społecznej” w rozumieniu definicji zawartej w konwencji genewskiej, ważnej wykładni dokonała Izba Lordów (Appellate Committee of the House of Lords) w Wielkiej Brytanii w sprawie *Islam and Shah* z 1999 r.<sup>4</sup> Sprawa dotyczyła dwóch zamężnych kobiet z Pakistanu, podejrzewanych o dopuszczenie się cudzołóstwa. Zostały one opuszczone przez mężów i pozbawione wsparcia ze strony męskich członków rodziny, a tym samym narażone na potępienie społeczne, z ryzykiem ukamieniowania włącznie. Kobiety ubiegały się o nadanie im statusu uchodźcy w Wielkiej Brytanii. Na kanwie tej sprawy sędziowie House of Lords dokonali wykładni przepisów konwencji genewskiej, uznając, że kobiety w Pakistanie stanowią określoną grupę społeczną, ponieważ jako zbiorowość podlegają dyskryminacji w zakresie dostępu do podstawowych praw człowieka. Władze Pakistanu nie zapewniają kobietom należytej ochrony przez co nie mają one takich samych praw jak mężczyźni; stanowią więc określoną grupę społeczną i mogą z tego powodu stać się ofiarami prześladowań.

Na wykładnię zastosowaną w sprawie *Islam and Shah* powołał się Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) w jednej z rozpatrywanych spraw. NSA po raz pierwszy rozważał możliwość udzielenia w Polsce ochrony międzynarodowej cudzoziemce będącej

ofiara przemocy domowej (sprawa o sygn. akt II OSK 237/07)<sup>5</sup>. Sprawa dotyczyła odmowy nadania statusu uchodźcy kobiecie pochodzącej z jednej z republik kaukaskich, która deklarowała, że była poddana wieloletniej przemocy psychicznej i fizycznej ze strony męża, a także stała się ofiarą zbiorowego gwałtu dokonanego przez kolegów męża. Zarówno polskie organy administracji obu instancji, jak i Wojewódzki Sąd Administracyjny nie podważyły wiarygodności zeznań cudzoziemki. Uznały natomiast, że przemoc domowa nie była dokonywana ze względu na jedną z przesłanek wskazanych w konwencji genewskiej, a zatem nie może stanowić prześladowania w rozumieniu art. 1A(2) konwencji genewskiej i – w rezultacie – nie może być podstawą udzielenia ochrony międzynarodowej. NSA nie zgodził się z tym stanowiskiem. Dokonując wnikliwej analizy przepisów prawa międzynarodowego oraz prawa unijnego, doszedł do wniosku, że niestusne jest aprioryczne założenie, iż kobiety nie mogą stanowić grupy społecznej w rozumieniu konwencji genewskiej; wcześniej należy ustalić, jaka jest pozycja kobiet w danym społeczeństwie. Zdaniem NSA kluczowe jest ustalenie, czy wnioskodawczyni żyje w społeczeństwie sankcjonującym gorsze traktowanie kobiet niż mężczyzn. W rozpatrywanej sprawie NSA doszedł do wniosku, że nawet jeżeli pobudki podmiotu dopuszczającego się prześladowań były osobiste, można przyjąć, iż spełniona została przesłanka prześladowania z powodu przynależności do grupy społecznej, bowiem sprawca prześladowań wiedział, że jego czyn pozostanie bezkarny. Chociaż motyw działania męża dopuszczającego się przemocy domowej był inny niż jedna z pięciu przesłanek wymienionych w konwencji, państwo nie zapewniło odpowiedniej ochrony ofierze tej przemocy ze względu na jej przynależność do określonej grupy społecznej (kobiet), a więc przesłanki ściśle konwencyjnej.

Interpretacja NSA w tej oraz kilku kolejnych podobnych sprawach pozostaje w zgodzie nie tylko z wytycznymi organów międzynarodowych, dokonującymi interpretacji konwencji genewskiej, ale także z zobowiązaniami nałożonymi na Polskę przez Konwencję o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Artykuł 60 tej konwencji nakazuje bowiem

3 UNHCR Guidelines on International Protection no. 9: *Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2012, dostępne na stronie: <http://www.unhcr.org/509136ca9.pdf> (dostęp: 8 sierpnia 2016).

4 Wyrok z 25 marca 1999 r. w sprawie *Islam (A.P.) v. Secretary of State for the Home Department Regina v. Immigration Appeal Tribunal and Another, Ex Parte Shah (A.P.) (Conjoined Appeals)*, dostępne na stronie: <http://www.refworld.org/pdfid/3dec8abe4.pdf> (dostęp: 8 sierpnia 2016).

5 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2008 r. (sygn. akt II OSK 237/07), dostępny na stronie: <http://goo.gl/TWkBMQ> (dostęp: 8 sierpnia 2016).

państwom-sygnatariuszom uznanie przemocy wobec kobiet ze względu na płeć za prześladowanie oraz za poważną szkodę dającą podstawy do nadania statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej.

Kwestia prześladowań ze względu na płeć była kilkakrotnie podnoszona także w sprawach prowadzonych przez prawników HFPC. W jednej z nich cudzoziemka z Pakistanu, która była ofiarą przemocy ze strony rodziny, uzyskała w Polsce status uchodźcy, a także zadośćuczynienie za niesłuszne umieszczenie w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców, gdyż jako ofiara przemocy nie powinna się tam nigdy znaleźć<sup>6</sup>. W innej sprawie, w której organy administracji wydalili z Polski cudzoziemkę będącą ofiarą przemocy domowej, wcześniej nie rozważywszy możliwości udzielenia jej ochrony międzynarodowej, prawnicy HFPC złożyli skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>7</sup>.

W tym kontekście ciekawie przedstawia się pewna sprawa niedawno rozpoznana przez Radę do spraw Uchodźców<sup>8</sup>. Szef Urzędu do spraw Cudzoziemców jako organ I instancji odmówił objęcia ochroną młodej Czechenki, obawiającej się prześladowania ze strony lokalnej społeczności czecheńskiej w przypadku powrotu do Rosji. Obawa wynikała stąd, że po przyjeździe do Polski cudzoziemka zamieszkiwała tylko z siostrą, bez męskiego opiekuna lub innego członka rodziny, co w jej rodzimej kulturze może być postrzegane jako „niemoralne prowadzenie”. Cudzoziemka argumentowała, że w przypadku powrotu do kraju groziłoby jej napiętnowanie ze strony społeczności, a niewykluczone również było przymusowe małżeństwo. Stopień groźących jej tam dolegliwości, a także jej szczególna wrażliwość wynikająca z młodego wieku, stawiały cudzoziemkę w sytuacji możliwego naruszenia jej podstawowych praw, w tym prawa do bezpieczeństwa osobistego oraz wolności od nieludzkiego i poniżającego traktowania. Organ I instancji nie dopatrzył

6 Informacja o sprawie znajduje się na stronie HFPC: <http://goo.gl/hl15m3> (dostęp: 8 sierpnia 2016).

7 Sprawa *Bilalova p. Polsce* (nr sprawy 23685/14), zakomunikowana polskiemu rządowi w dniu 13 października 2014 r., oczekuje na rozstrzygnięcie.

8 Organem I instancji w postępowaniach o udzielenie cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej na terytorium Polski jest Szef Urzędu do spraw Cudzoziemców, natomiast organem II instancji w tych postępowaniach jest Rada do spraw Uchodźców.

się jednak tych zależności i odmówił udzielenia cudzoziemce ochrony w Polsce.

Odmienne sprawę rozstrzygnął organ II instancji – Rada do spraw Uchodźców. Powołując się na raporty dotyczące sytuacji kobiet w Czeczenii, uznał, że przemoc, jakiej doznają kobiety w rodzinie, jest tam poważnym problemem o charakterze systemowym, potęgowanym dodatkowo przez religijne i kulturowe wzorce zachowań typowe dla społeczności muzułmańskiej. Młode kobiety są podporządkowane woli rodziny, a gdy padają ofiarami przemocy, nie mogą liczyć na jakąkolwiek pomoc ze strony odpowiednich organów państwa, gdyż zgłoszenia są ignorowane i uznawane za sprawy „wewnątrzrodzinne”. Z tego względu Rada do spraw Uchodźców uznała, że wnioskodawczyni grozi ryzyko poważnej krzywdy wskutek nieludzkiego lub poniżającego traktowania, a to uzasadnia udzielenie jej ochrony uzupełniającej. Co ciekawe, jeden z członków składu rozpoznającego sprawę zgłosił zdanie odrębne, uznając, że wnioskodawczyni powinna zostać udzielona nie tyle ochrona uzupełniająca, co wręcz status uchodźcy. Biorąc bowiem pod uwagę status w społeczeństwie czecheńskim samotnych kobiet pozbawionych ochrony bliskiej rodziny, zwłaszcza ze strony mężczyzny, należy uznać, że stanowią one grupę społeczną w rozumieniu art. 1 A(2) konwencji genewskiej, co kwalifikuje cudzoziemkę do uzyskania statusu uchodźcy.

Jak więc widać, kwestia udzielania ochrony międzynarodowej kobietom, które są ofiarami przemocy domowej, nie jest jednoznaczna. Z jednej bowiem strony konwencja genewska nie odnosi się bezpośrednio do przesłanki „płci” jako podstawy prześladowań, przed którymi może być udzielona ochrona. Ale z drugiej strony standardy wyznaczone przez organy i orzecznictwo międzynarodowe nakazują przyjęcie, że w pewnych konkretnych społeczno-kulturowych uwarunkowaniach kobiety mogą być uznane za określoną grupę społeczną. Jak pokazują zaś przytoczone przykłady, praktyka polskich organów administracji nadal nie jest w tej kwestii jednolita.

*Marta Górczyńska jest prawniczką w Programie Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów HFPC.*





## Pytanie prejudycjalne w sprawie wizowej skierowane do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

*Daniel Witko*

**S**prawa dotyczy odmowy konsula RP w Rabacie wydania wizen obywatelowi Maroka, będącemu członkiem rodziny obywateli polskich. Cudzoziemiec skorzystał wówczas z uprawnienia do zwrócenia się o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten organ na podstawie art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach. Kolejna decyzja również była odmowna. Podstawą decyzji był brak pewności konsula co do intencji opuszczenia Polski przez skarżącego przed upływem terminu ważności wizen. Obywatel Maroka skontaktował się wówczas z Helsińską Fundacją Praw Człowieka (dalej: HFPC) i złożył na decyzję konsula skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

### **Brak prawa do sądu w przypadku odmowy wydania wizen cudzoziemcowi**

Na mocy art. 5 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.) cudzoziemcy będący członkami rodzin obywateli państw członkowskich UE innych niż Polska mają możliwość złożenia skargi na decyzję o odmowie wydania wizen przez konsulów. Jest to jednak wyjątek – przepis ten jednocześnie wyłącza właściwość sądów administracyjnych w pozostałych sprawach wizen wydawanych przez konsulów, w tym także wizen wydawanych członkom rodzin obywateli polskich.

W skardze złożonej w Konsulacie RP w Rabacie podniesiono m.in., że pomimo ustawowego wyłączenia możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji o odmowie wydania cudzoziemcowi wizen przez konsula, zasadne jest przekazanie jej do rozpoznania, gdyż w sprawie zachodzi uzasadniona wątpliwość co do zgodności przywołanego przepisu p.p.s.a. z aktami wyższego rzędu.

### **Odrzucenie skargi przez Wojewódzki Sąd Administracyjny**

W skardze oraz w dalszych pismach procesowych cudzoziemiec przy wsparciu HFPC zarzucił niezgodność art. 5 pkt 4 p.p.s.a. z przepisami Konstytucji RP statuującymi prawo do sądu (art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 w zw. z art. 184) oraz zakazującymi dyskryminacji (art. 32 ust. 2 w zw. z art. 18), przepisami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dotyczącymi prawa do życia rodzinnego (art. 8 ust. 1), prawa do skutecznego środka odwoławczego (art. 13) i zakazu dyskryminacji (art. 14) oraz z przepisami Karty Praw Podstawowych UE (dalej również: KPP) dotyczącymi prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem (art. 47 KPP w zw. z art. 32 ust. 3 Wspólnotowego Kodeksu Wizowego).

W trakcie postępowania przed WSA pełnomocnik cudzoziemca złożył wniosek o zbadanie zgodności art. 5 pkt 4 p.p.s.a. z Konstytucją RP poprzez zadanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) oraz wniosek o skierowanie pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE) w sprawie interpretacji przepisów Wspólnotowego Kodeksu Wizowego. WSA oddalił wnioski o zwrócenie się do TK i TSUE oraz odrzucił skargę, powołując się na przywołany poprzednio przepis p.p.s.a. wyłączający drogę sądową w sprawie.

### **Skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego**

Od postanowienia WSA pełnomocnik cudzoziemca złożył skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, powtarzając powołane zarzuty i szeroko uzasadniając, że doszło do naruszenia art. 32 ust. 3 Wspólnotowego Kodeksu Wizowego i art. 47 Karty Praw Podstawowych UE. W skardze kasacyjnej wskazano, że z treści tych przepisów wynika, iż postępowanie odwoławcze

w sprawie dotyczącej odmowy wydania wizy powinno być kontrydiktoryjne, a zatem powinno mieć charakter postępowania sądowego, oraz że art. 32 ust. 3 Wspólnotowego Kodeksu Wizowego statuuje podmiotowe prawo proceduralne do odwołania się od decyzji w sprawie wizy. W skardze ponownie zawarte zostały wnioski o zadanie pytania prawnego do TK oraz o zadanie pytania prejudycjalnego do TSUE.

## Stanowisko Ministerstwa Spraw Zagranicznych

W trakcie postępowania minister spraw zagranicznych wniósł o odrzucenie skargi oraz o oddalenie skargi kasacyjnej. Powołał się na opinię Rzecznika Generalnego przedstawioną w sprawie *Koushkaki* (C-84/12), rozpatrywanej przez TSUE. W opinii tej wskazano, że przepisy Wspólnotowego Kodeksu Wizowego nie zawierają prawa podmiotowego do uzyskania wizy Schengen. Minister spraw zagranicznych powołał się również na przepisy Wspólnotowego Kodeksu Wizowego stanowiące, że postępowanie odwoławcze w sprawie odmowy wydania wizy jest prowadzone zgodnie z prawem krajowym. Wobec tego, zdaniem ministra spraw zagranicznych, Polska ma możliwość ukształtowania procedury w ten sposób, że cudzoziemcowi, któremu odmówiono wizy, przysługuje jedynie możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez konsula; nie ma natomiast możliwości złożenia skargi do sądu.

## Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

NSA zdecydował się na zadanie TSUE pytania prejudycjalnego i zawiesił postępowanie w sprawie. Wątpliwość NSA wzbudziła interpretacja art. 32 ust. 3 Wspólnotowego Kodeksu Wizowego w związku z art. 47 akapit pierwszy Karty Praw Podstawowych UE w zakresie tego, czy określa on prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem w przypadku odmowy wydania wizy przez konsula. NSA stwierdził, że wyjaśnienia wymaga, czy odmowa dochodzenia praw przez cudzoziemca na drodze sądowej, wynikająca z art. 5 pkt 4 p.p.s.a., nie jest niezgodna z art. 47 akapit pierwszy Karty Praw Podstawowych UE, gwarantującym prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem. Kwestia ta powiązana jest z zasadą autonomii proceduralnej

(instytucjonalnej) państw członkowskich w zakresie, w jakim dotyczy obowiązku państw członkowskich zapewnienia ochrony praw jednostki wywodzonych z prawa unijnego do skutecznego dostępu do sądu, a zatem w kontekście prawa UE – zasady skutecznej ochrony sądowej. NSA powziął również wątpliwość, czy w świetle unijnych zasad równoważności i skuteczności możliwe jest zamknięcie drogi sądowej w sprawie odmowy wydania wizy.

Zdaniem NSA uznanie przez TSUE, że „odwołanie”, o którym mowa w art. 32 ust. 3 Wspólnotowego Kodeksu Wizowego, obejmuje możliwość złożenia skargi do sądu, oznaczać będzie, że regulacja art. 5 pkt 4 p.p.s.a. stoi w sprzeczności z wymogami przewidzianymi w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE, a także wynikającymi z unijnych zasad równoważności i skuteczności.

Pytanie prejudycjalne zawarte jest w postanowieniu NSA z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 1346/16, sygn. sprawy przed TSUE C-403/16 El Hassani.

*Daniel Witko* jest prawnikiem w Programie Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów HFPC oraz aplikantem adwokackim.





## Jak wygląda życie pracowników z Korei Północnej w Polsce? Podsumowanie konferencji „Więzienie bez krat”

*Marta Borucka*

**D**nia 27 czerwca Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC) i Database Center for North Korean Human Rights (dalej: NKDB) zorganizowały w Warszawie konferencję pt.: „Więzienie bez krat. Wyzysk i naruszenia praw człowieka pracowników z Korei Północnej w Polsce”. Spotkanie stworzyło możliwość zarówno zaprezentowania wyników badań przeprowadzonych przez organizację z Korei Południowej w Polsce, jak i podjęcia dyskusji z reprezentantami władz, instytucji państwowych, organizacji pozarządowych i naukowcami na temat sytuacji robotników z Korei Północnej.

Konferencję otworzyła prezes HFPC Danuta Przywara oraz dr Yeosang Yoon, dyrektor NKDB Human Rights Archives. „Pytania, które również padają, a mogą zabrzmieć dość paradoksalnie w ustach obrońcy praw człowieka, to pytania, czy należy protestować, nawet jeżeli warunki pracy, w jakich robotnicy z Korei Północnej pracują w innych krajach, są gorsze lub urągają godności człowieka?” – zadała pytanie Danuta Przywara. „Czy jeżeli jest to zarazem jedyna przepustka do wolnego świata, to powinniśmy głośno krzyknąć czy może krzyknąć trochę ciszej?” – zastanawiała się.

Podczas pierwszego panelu Teodora Gyupchanowa z Database Center for North Korean Human Rights przybliżyła wnioski z pracy grupy badawczej, która pod koniec 2015 r. prowadziła monitoring stanu przestrzegania praw człowieka Koreańczyków z Północy w Polsce<sup>1</sup>.

Z ustaleń NKDB wynika, że w Polsce przebywa od 800 do 1000 pracowników z Korei Północnej. Są oni skoncentrowani przede wszystkim w dużych miastach – Warszawie, Gdańsku, Gdyni,

Łodzi, Szczecinie, Wrocławiu, Katowicach. Natomiast kobiety z Korei Północnej są zatrudnione przede wszystkim w sektorze rolniczym w Gubinie, Otwocku, Karczewie, Sarnowie i Rzeszowie. Badanie potwierdziło wcześniejsze doniesienia pojawiające się zarówno w publikacjach prasowych, jak i raportach innych organizacji, że pracownicy otrzymują jedynie ułamek swoich realnych zarobków. Ich znaczna część jest przesyłana do władz północnokoreańskich. Z ustaleń wynika również, że Koreańczycy pracują średnio od 12 do 16 godzin dziennie przez sześć dni w tygodniu.

Zarobki pracowników różnią się w zależności od wykonywanej pracy – najmniej pieniędzy otrzymują kobiety zatrudnione w przemyśle rolniczym przy uprawie pomidorów, zaś na najlepsze stawki mogą liczyć wykwalifikowani spawacze w stoczniach i budowlańcy. Choć tydzień pracy Koreańczyków trwa średnio 72 godziny zamiast standardowych 40 godzin wskazanych w Kodeksie pracy, to wynagrodzenie, jakie de facto do nich trafia, jest niekiedy równe minimum egzystencji. Najniższe wypłacane zarobki wynosiły około 70 dolarów miesięczne, natomiast w sektorze budowlanym wahały się między 270 a 351 dolarów dla doświadczonych pracowników. Ci początkujący otrzymywali między 135 a 162 dolary.

Naruszenia praw człowieka dotyczą również sfery życia prywatnego pracowników. Mimo, że godziny wolne od pracy są ograniczone do absolutnego minimum, to Koreańczycy i tak nie mogą swobodnie decydować o ich wykorzystaniu. Raport NKDB wskazuje, że osoby przyjeżdżające z Korei Północnej nie mają możliwości swobodnego wyboru miejsca zamieszkania, a mimo że koszty utrzymania i żywienia są im potrącane z wynagrodzenia, warunki mieszkaniowe są na bardzo niskim poziomie. By można było sprawować nad nimi większą kontrolę, pracownicy mieszkają w pokojach wieloosobowych, gdzie czasami na osobę

<sup>1</sup> Obecnie (lipiec 2016 r.) raport dostępny jest jedynie w koreańskiej wersji językowej. Trwają prace nad wydaniem wersji angielskojęzycznej.



przypada mniej niż 2 m<sup>2</sup>. Nie jest także zapewnione ogrzewanie w czasie zimy, a ciepła woda jest dostarczana do budynków tylko w określonych porach. Nie ma również możliwości samodzielnego opuszczania miejsca zamieszkania – dopuszczalne jest to wyłącznie w niedzielę i w grupach co najmniej dwu-, trzyosobowych. Raport mówi też o tym, że pracownikom zabierane są paszporty zaraz po przybyciu do Polski, a dodatkową gwarancją posłuszeństwa jest wymóg posiadania rodziny w Korei Północnej. W ten sposób władze zabezpieczają się przed próbą ucieczki pracowników, którzy naraziliby swoich bliskich na zesłanie do obozów pracy.

Raport przygotowany przez NKDB wyraźnie wskazuje, że poważnym wyzwaniem dla poprawy warunków życia i pracy osób z Korei Północnej przebywających w Polsce jest rola, jaką odgrywają północnokoreańskie i polskie firmy pośredniczące w ich zatrudnieniu. Za rekrutację i selekcję osób do pracy za granicą odpowiedzialne są państwowe spółki z Korei Północnej. Podpisują one kontrakty z polskimi pośrednikami, a dopiero te firmy nawiązują bezpośrednie kontakty z firmami poszukującymi odpowiednich pracowników. Ten łańcuch zależności jest odtwarzany na poziomie wypłat pensji. Polscy przedsiębiorcy zatrudniający osoby z Korei Północnej wypłacają wynagrodzenia, które wynoszą co najmniej minimum określone w Kodeksie pracy, i przekazują je do polskich firm pośredniczących. Następnie te przedsiębiorstwa wypłacają pieniądze reprezentantowi (nadzorcy) ze spółki koreańskiej. Dopiero po potrąceniu wszystkich kosztów i przekazaniu pieniędzy reżimowi północnokoreańskiemu pracownicy są wzywani pojedynczo na rozmowy z nadzorcami i wypłacane jest im wynagrodzenie, ściślej: część realnego wynagrodzenia, które stanowi około 10% kwoty bazowej.

Michał Kołodziejski, dyrektor Departamentu Azji i Pacyfiku w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, podczas swojego wystąpienia na konferencji omówił zarówno proces przyjmowania pracowników z Korei Północnej, jak i odniósł się do ustaleń raportu NKDB. Podkreślił, że na podstawie wiedzy posiadanej przez MSZ można oszacować liczbę pracowników z Korei Północnej w Polsce na około 500 osób. Wskazał również, że konsul polski w Pjongjangu, w którego gestii leży rozpatrywanie wniosków wizowych dla obywateli Korei Północnej, nie wydał ani jednej wizy w tym roku. Michał Kołodziejski przytoczył też dane,

z których wynika, że w ubiegłych latach liczba wydanych wiz rocznie nie była wysoka – w 2015 r. było to 156 wiz, a w ubiegłych latach około 35. Reprezentant MSZ przyznał także, że Polska nie ma możliwości wprowadzenia systemowych rozwiązań zabraniających wjazdu do Polski obywatelom Korei Północnej, dopóki nie będzie takiej decyzji społeczności międzynarodowej, która mogłaby nałożyć sankcje na Koreę Północną.

Zdaniem Michała Kołodziejskiego ewentualne naruszenia praw człowieka pracowników z Korei Północnej są poza zasięgiem kontroli Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Dzieje się tak dlatego, że Polska nie podpisała żadnej szczególnej umowy o wymianie pracowników, a wszelkie kontrakty są zawierane indywidualnie na poziomie spółek z Korei Północnej i firm pośredniczących w Polsce. Dodał również, że wszelkie nieprawidłowości, o których donoszą media czy raporty organizacji pozarządowych, powinny być kontrolowane przez odpowiednie służby, m.in. Państwową Inspekcję Pracy i Straż Graniczną. Michał Kołodziejski wskazał również, że pod względem zatrudniania pracowników z Korei Północnej Polska w żadnym stopniu nie odbiega od innych państw, a warunki, w jakich pracują Koreańczycy, nie są tak dramatyczne, jak w innych państwach, do których są oni wysyłani.

Jacek Białas, prawnik HFPC, odniósł się zarówno do doniesień prasowych na temat pracowników z Korei Północnej w Polsce, jak i do działań służb państwowych. Stwierdził, że pierwsze artykuły o zatrudnianiu Koreańczyków pojawiły się 10 lat temu i dotyczyły pracy w Stoczni Gdańskiej, kolebce „Solidarności”, co samo w sobie wzbudziło kontrowersje. Podkreślił jednak, że przez lata kwestia ta nie była podejmowana w mediach, a dopiero od 2015 r. liczba publikacji na ten temat znacząco wzrosła. Wskazał, że Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. praw człowieka w Korei Północnej w raporcie opublikowanym pod koniec 2015 r. poruszył sprawę pracy przymusowej, jakiej poddawani są Koreańczycy z Północy za granicą. W dokumencie jako kraje, do których trafiają pracownicy, wskazano m.in. Polskę, Nigerię, Malesję, Libię, Kambodżę czy Zjednoczone Emiraty Arabskie<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Zob. szerz. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, UN General Assembly, Seventieth session, Item 73 (c), A/70/362, s. 7





Jacek Białas stwierdził, że sytuacja pracowników z Korei Północnej w Polsce pozostaje właściwie niezmienna od 10 lat i brakuje stanowczej reakcji państwa i odpowiedzi na pytania postawione przez media i organizacje pozarządowe. Powiedział również, że pojawiające się doniesienia o wykorzystywaniu pracy niewolniczej w państwie członkowskim Unii Europejskiej w XXI w. to bardzo poważne zarzuty, do których stanowczo powinny się odnieść władze. Przedstawiciel HFPC dodał też, że skoro pojawiają się zarzuty, że pieniądze zarabiane przez pracowników w Korei Północnej są przeznaczane na sponsorowanie reżimu, to tym bardziej opinia publiczna chciałaby uzyskać odpowiedź od sił dyplomatycznych. Jacek Białas dodał, że dotychczas brakowało stanowiska prokuratury w sprawie wykorzystywania siły roboczej z Korei Północnej. „Pozbawienie człowieka wolności czy mocne naruszenie praw pracowniczych jest przestępstwem i same doniesienia medialne czy organizacji pozarządowych są przyczynkiem do tego, by wszcząć postępowanie wyjaśniające” – powiedział.

W pierwszym panelu głos zabrał także Rafał Tomański, dziennikarz „Rzeczpospolitej”. Zwrócił on uwagę na fakt, że przez wiele lat problemy związane z zatrudnianiem pracowników z Korei Północnej nie były wystarczająco nagłaśniane przez media. Stwierdził, że temat był oceniany jako mało interesujący dla czytelników i odbiorców przekazu medialnego. Nie zgodził się z zarzutem Michała Kołodziejewskiego, że kwestia ta została poddana „tabloidy-zacji” – problemem ostatecznie zajęły się opiniotwórcze media i wysunęły wiele poważnych zarzutów. Rafał Tomański dodał też, że umożliwienie pracy Koreańczykom z Korei Północnej wiązało się z wykorzystaniem kuriozalnych rozwiązań. Zgodnie z przepisami wydanie zezwolenia na pracę w Polsce cudzoziemcom musi być poprzedzone skierowaniem ogłoszenia o wolnej posadzie do odpowiedniego urzędu pracy. Dopiero gdy nie pojawią się odpowiednie kandydaty na dane stanowisko, wskazana osoba może uzyskać zezwolenie na pracę. Dlatego w urzędach pracy w Trójmieście można było spotkać ogłoszenia o poszukiwaniu spawaczy stoczniowych porozumiewających się biegle językiem koreańskim. Wówczas pośrednik zyskiwał pewność, że na daną posadę zostaną zatrudnieni pracownicy z Korei Północnej.

Informacje te znajdują potwierdzenie także obecnie. W internecie wciąż dostępne są aktualne oferty pracy dla spawaczy w Gdańsku,

którym oferowane jest wynagrodzenie 2800 zł brutto za 60 godzin pracy w tygodniu, a bezwzględnym wymogiem jest biegła znajomość języka koreańskiego<sup>3</sup>.

Drugi panel dyskusyjny poświęcony był rekomendacjom i możliwym rozwiązaniom trudnej sytuacji pracowników z Korei Północnej w Polsce. Dr Yeosang Yoon, dyrektor NKDB Human Rights Archives, przedstawił zalecenia zarówno dla władz północnokoreańskich, jak i rozwiązania, które mogą być podjęte przez władze Polski. Dr Yoon wskazał, że do wielu naruszeń praw pracowników z Korei Północnej dochodzi dlatego, że nie są oni świadomi swoich praw i nie podpisują żadnych indywidualnych kontraktów na pracę. Dlatego polskie władze powinny dołożyć wszelkich starań, by dokładnie weryfikować umowy podpisywane między polskimi agencjami zatrudnienia a bezpośrednimi odbiorcami usług pracowników z Korei Północnej. Częste i dokładne inspekcje powinny objąć także weryfikację, czy każdy pracownik podpisywał indywidualnie umowę, w której określone są warunki jego pracy, zgodne z polskimi przepisami i normami wskazanymi w Kodeksie pracy. Kontrole powinny dotyczyć nie tylko legalności zatrudnienia, ale także warunków pracy i życia poza zakładem pracy. Dlatego konieczne jest zapewnienie częstych kontroli Państwowej Inspekcji Pracy i Straży Granicznej oraz policji.

Jarosław Leśniewski, dyrektor Departamentu Legalności Zatrudnienia Głównego Inspektoratu Pracy, odniósł się do działań podejmowanych przez Państwową Inspekcję Pracy (dalej: PIP) względem pracowników z Korei Północnej. Podkreślił, że w ciągu ostatnich pięciu lat doszło do ponad 20 kontroli PIP w zakładach pracy, gdzie zatrudnieni byli pracownicy z Korei Północnej. Nieprawidłowości stwierdzono w 77 na 377 przypadków, przy czym dotyczyły one przede wszystkim legalności zatrudnienia – pracownicy świadczyli pracę nie w tym zakładzie pracy, do którego byli skierowani, lub wykonywali zajęcie niezgodne z tym wskazanym w zezwoleniu. Jarosław Leśniewski nie wspominał o sytuacjach, w których pracownikom nie wypłacano wynagrodzeń, choć przyznał, że w kilku przypadkach naruszenia dotyczyły zbyt długich godzin pracy, nieprzestrzegania norm czasu

<sup>3</sup> <http://praca.eua.pl/oferty-pracy/spawacz-gdansk-54513.html> (dostęp: 7 lipca 2016).



nieprzerwanego odpoczynku i zasady pięciodniowego tygodnia pracy. Dodał jednak, że PIP opiera kontrolę przede wszystkim na analizie dokumentów, w związku z tym nie jest w stanie wykryć, co się dzieje z wypłatami pracowników potem – zwłaszcza że pracownicy z Korei Północnej nie chcą współpracować z polskimi instytucjami państwowymi.

O kontrolach w miejscach pracy mówił również płk Robert Bagan, zastępca dyrektora Zarządu ds. Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej. Zwrócił on uwagę na wielkie trudności, z jakimi spotykają się kontrolerzy w miejscach pracy osób z Korei Północnej. Problem dotyczy zupełnego braku kontaktu z potencjalnymi ofiarami naruszeń praw człowieka. Jednym z nich jest bariera komunikacyjna – cudzoziemcy nie posługują się żadnym innym językiem prócz koreańskiego, a w obecności tłumaczy z Korei Południowej odmawiają jakiegokolwiek współpracy, np. złożenia zeznań o warunkach zatrudnienia. Miało to miejsce nawet podczas postępowania dotyczącego bardzo poważnych zarzutów, takich jak praca niewolnicza i handel ludźmi. Problemy z komunikacją dotyczą także obaw samych Koreańczyków. Płk Robert Bagan stwierdził, że zdarzały się sytuacje, w których funkcjonariusze Straży Granicznej mieli podstawy, by sądzić, że Koreańczycy nie chcą współpracować z polskimi służbami ze względu na obawy o swoje rodziny, które są „zakładnikami” reżimu w Pjongjangu. Wskutek tych problemów zasadniczym wyzwaniem dla Straży Granicznej jest uzyskanie odpowiedniego materiału dowodowego, dzięki któremu możliwe byłoby ukaranie sprawców nadużyć. Dlatego płk Robert Bagan stwierdził, że obecnie najważniejszą rekomendacją dla poprawy sytuacji pracowników jest zniechęcanie firm do zatrudniania osób z Korei Północnej w ponadnormatywnym wymiarze pracy.

Swoje rekomendacje dla poprawy warunków pracy Koreańczyków w Polsce przedstawił również dr Nicolas Levi z Centrum Studiów Polska–Azja. Potwierdził, że podstawowym problemem jest brak możliwości pozyskania odpowiednich materiałów dowodowych potwierdzających naruszenia praw człowieka pracowników z Korei Północnej. Dodał również, że nie ma wątpliwości co do jakości prowadzonych inspekcji przez PIP oraz Straż Graniczną, w związku z czym zalecenia kierowane są przede wszystkim do władz w celu uporządkowania polityki względem pracowników

z Korei Północnej. Przede wszystkim wskazał on, że Koreańczycy, nawet jeżeli zdecydowaliby się na ucieczkę z miejsca pracy i wystąpili o azyl, to nie mają żadnych perspektyw w Polsce, m.in. ze względu na barierę językową czy kulturową. Dlatego zdaniem dr. Nicolasa Leviego polskie władze powinny uruchomić program powitalny dla takich osób, który dawałby gwarancje zatrudnienia i edukacji w Polsce, a uciekinier miałby przez pewien okres zapewnione mieszkanie i pewną pulę pieniędzy na przeżycie. Takie środki byłyby powieleniem rozwiązań stosowanych w Korei Południowej względem uciekinierów z Północy. Jednak świadomość ogromnych kosztów takiego rozwiązania powoduje, że jego wdrożenie w Polsce jest mało realne. Dr Nicolas Levi podkreślił również, że być może nakładanie surowszych kar na polskie podmioty zatrudniające Koreańczyków odstraszyłoby od stosowania wobec nich niezgodnych z prawem praktyk. Dodał też, że kara finansowa nie jest odpowiednim środkiem dla ukarania podmiotów z Korei Północnej, gdyż szanse na zapłatę przez nich grzywnien są nikłe. Skuteczniejsze byłoby zastosowanie w tym przypadku zakazu ponownego zatrudniania osób z Korei Północnej. Jednak Nicolas Levi podkreślił przy tym, że dopóki nie powstanie wspólna europejska strategia rozwiązywania problemu z wyzyskiem pracowników z Korei Północnej, tak długo będą oni odsyłani z jednego państwa UE do drugiego, gdzie warunki ich zatrudniania będą mniej restrykcyjne.

Podsumowując konferencję, warto dodać, że temat pracowników z Korei Północnej wciąż powraca zarówno w mediach polskich, jak i zagranicznych. Artykuły i materiały prasowe zawierają informacje o różnego typu naruszeniach praw człowieka, które jednak nie są potwierdzane podczas postępowań prowadzonych przez służby. Wydaje się, że zastraszanie i izolacja obywateli z Korei Północnej są bardzo skutecznymi narzędziami wykorzystywanymi przez ich nadzorców, by uniknąć konsekwencji karnych za swoje działania. Dopóki nie będzie zgody na przyjęcie ogólnych, systemowych rozwiązań względem przyjmowania pracowników z Korei Północnej do Polski, to na razie jedynym, częściowym i czasowym wyjściem z impasu jest dalsza odmowa wydawania wiz Koreańczykom przez polskiego konsula w Pjongjangu.

*Marta Borucka jest politologiem i pracownikiem HFPC.*



## Proces helsiński i ruch praw człowieka w Europie Środkowej i Wschodniej – przyczynek do historii<sup>1</sup>

Marek Antoni Nowicki

**W** 1991 r. podczas pobytu w USA rozmawiałem z prof. Hurstem Hannumem, pod którego kierunkiem powstała kilka lat wcześniej książka pt. *Guide to International Human Rights Practice (Międzynarodowa ochrona praw człowieka. Przewodnik)*<sup>2</sup>. Przygotowywane było właśnie jej drugie wydanie. Wyraziłem wtedy zdziwienie z powodu braku rozdziału mówiącego o procesie helsińskim. Profesor starał się wtedy wytłumaczyć to tym, że w okresie jej przygotowywania, tj. w latach 1983–1984, nie docenił jeszcze jego wagi. Przyjąłem to z zaskoczeniem, ponieważ z punktu widzenia osoby zaangażowanej w ruch praw człowieka w Europie Środkowej i Wschodniej to właśnie proces helsiński wydawał się wtedy najważniejszym i jedynym mechanizmem międzynarodowym dającym jakąś nadzieję na poprawę przy jego wykorzystaniu ochrony praw człowieka. Zdarzenie to potwierdziło, jak duże znaczenie przy ocenie tych samych faktów lub zjawisk ma perspektywa, z jakiej się je obserwuje i ocenia.

Przyjrzyjmy się więc pokrótce temu fascynującemu procesowi, w którym m.in. autorowi tego artykułu dane było wziąć skromny udział.

Od 1954 r. Związek Sowiecki, któremu głównie zależało na ostatecznym uznaniu powojennych granic, nawoływał systematycznie kraje Zachodu do zorganizowania europejskiej konferencji bezpieczeństwa, mającej zakończyć się podpisaniem traktatu

<sup>1</sup> Artykuł nawiązuje częściowo do wykładów autora: w ramach Human Rights Program na Harvard University Law School 25 kwietnia 1991 r. oraz w ramach obchodów 25-lecia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w siedzibie Trybunału Konstytucyjnego 11 czerwca 2015 r.; wiele informacji zawartych w tym opracowaniu pochodzi z książki Sarah B. Snyder, *Human Rights Activism and the End of the Cold War. A Transnational History of the Helsinki Network*, New York 2011.

<sup>2</sup> University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1984, second edition 1992.

o zbiorowym bezpieczeństwie w Europie. Gwoli przypomnienia – po II wojnie światowej nie został podpisany żaden kończący ją traktat. W ten sposób, w ocenie Sowietów, zostałyby stworzone warunki polityczne do legitymizacji europejskiego (ideologicznego i terytorialnego) status quo. Była to również droga do nawiązania bliższych związków z krajami zachodnimi, dla Sowietów szczególnie ważnych dla wymiany gospodarczej i dostępu do nowych technologii. Propozycje te przez długi czas nie miały oddźwięku na Zachodzie. Dopiero w latach 1960–1970, w atmosferze pierwszych objawów odprężenia, kiedy Związek Sowiecki powrócił z propozycją takiej konferencji, jej potrzebę zaczęły stopniowo dostrzegać również rządy zachodnie.

Rozpoczęcie rozmów przygotowawczych ze stroną sowiecką poprzedziły kilkuletnie dyskusje między państwami Zachodu, w tym NATO i Wspólnot Europejskich, dotyczące celów i skali przyszłych rozmów. Pod tym względem długo utrzymywały się poważne różnice, również te dotyczące stopnia, w jakim Zachód ma być w trakcie tych negocjacji wobec Związku Sowieckiego konfrontacyjny. Panowała zgoda, że rozmowy nie powinny ograniczyć się do kwestii bezpieczeństwa międzynarodowego, ale objąć również sprawy dotyczące traktowania obywateli przez państwo (wymiar ludzki). Amerykanie początkowo nie wiązali z przyszłą konferencją nadmiernych nadziei, nie ukrywali jednak, że gdyby do niej doszło, mieliby zamiar przy jej pomocy wpłynąć na zmianę status quo w Europie Wschodniej, sięgając po argumenty z dziedziny praw człowieka, by zakwestionować sowiecką dominację w tych krajach. Tym bardziej że wiadomo było, iż Sowietów będą usilnie dążyć do zakończenia konferencji powodzeniem albo przynajmniej starać się robić takie propagandowe wrażenie, niezależnie od jej rzeczywistych rezultatów. Sam fakt zgody Zachodu na jej odbycie uważali już za swój wielki triumf międzynarodowy.

Pierwsza runda negocjacji rozpoczęła się 22 listopada 1972 r. w Finlandii, w miejscowości Dipoli, i trwała przez wiele miesięcy – jej finał nastąpił w Helsinkach. Kolejna odbyła się w sierpniu 1973 r. w Genewie. Negocjowany dokument miał określić na nowo relacje między Wschodem i Zachodem. Przyjęty projekt w niewielkim stopniu przypominał początkowe propozycje złożone przez Związek Sowiecki. Sowieci mieli nadzieję na krótką konferencję, w której rezultacie byłaby podpisana deklaracja polityczna dotycząca powojennych granic w Europie, zachowania integralności terytorialnej państw, nieużywania siły w konfliktach międzynarodowych. Zgoda Zachodu na te zasady wymagała jednak ze strony Związku Sowieckiego przystania na rozszerzenie agendy na kwestie odnoszące się do „wymiaru ludzkiego”. Tym bardziej że Breżniewowi zależało na jak najszybszym zakończeniu konferencji i podpisaniu dokumentu. Stąd koncesje ze strony Moskwy. Europa Zachodnia to wykorzystywała i w rezultacie doprowadziła do istotnej zmiany agendy konferencji i kształtu końcowego dokumentu. USA nadal jednak wtedy zachowywały dystans i sceptycyzm.

Po trzech latach prac liderzy 35 państw Europy, USA i Kanady zebrani w Helsinkach na Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – największym szczycie europejskim od czasu Kongresu Wiedeńskiego sprzed 150 lat – podpisali 1 sierpnia 1975 r. jej Akt Końcowy (dalej: Akt Helsiński). Data ta – zwłaszcza gdy oceniamy ją z perspektywy dalszych wydarzeń politycznych na kontynencie europejskim – stała się punktem zwrotnym w zimnej wojnie i miała ogromny wpływ na rozwój wydarzeń, zwłaszcza w Związku Sowieckim i krajach satelickich, w tym w Polsce. Przy podpisywaniu Aktu w Helsinkach nikt chyba nie przypuszczał – a zwłaszcza Leonid Breżniew – jakie będą jego dalekosiężne konsekwencje dla sytuacji w Europie i losów bloku sowieckiego.

Związek Sowiecki dawał jednak światu mimo wszystko do zrozumienia, że traktuje konferencję w Helsinkach jako swój ogromny sukces polityczny. Przystąpił na zapisy dotyczące „wymiaru ludzkiego”, ponieważ uważał Akt Helsiński wyłącznie za deklarację o charakterze politycznym i moralnym, której przyszłość będzie się dopiero kształtować w zależności od

dalszych losów jego relacji głównie z USA, a te w okresie administracji prezydenta Geralda Forda, zgodnie z polityką prowadzoną przez sekretarza stanu Henry’ego Kissingera, nie uznawały tych kwestii za pierwszorzędne w stosunkach z Sowietami. Już wtedy wśród niektórych liderów w Moskwie pojawiły się poważne obawy, czy koncesje, zwłaszcza w sferze „wymiaru ludzkiego”, nie były zbyt daleko idące i w rezultacie groźne.

Najważniejsze dla Związku Sowieckiego, zgodnie z jego początkową ideą przyświecającą konferencji, było jednak potwierdzenie w Akcie Helsińskim nienaruszalności powojennych granic, które zostało osiągnięte. Nic zatem dziwnego, że został on następnie w całości, a więc łącznie z zapisami odnoszącymi się do „wymiaru ludzkiego”, opublikowany i rozkolportowany w Związku Sowieckim niezwykle szeroko w głównych codziennych gazetach „Prawda” i „Izwestia” oraz w specjalnych publikacjach w milionowych nakładach w różnych językach. Władze Związku Sowieckiego w związku z tym wydarzeniem, w ślad za związanym z nim zmasowanym przekazem propagandowym pełnym deklaracji o historycznym sukcesie, znalazły się w stanie euforii.

Przyjęte zobowiązania zostały podzielone na cztery tzw. koszyki. W Koszyku I dotyczącym zagadnień bezpieczeństwa w Europie szczególnie ważne były wymienione w nim podstawowe zasady (łącznie 10), które miały kształtować relacje Wschód – Zachód, a państwa uczestniczące zobowiązały się ich przestrzegać i je rozwijać. Dotyczyły one: suwerennej równości, powstrzymania się od użycia siły, nienaruszalności granic, integralności terytorialnej państw, pokojowego załatwiania sporów, nieingerencji w sprawy wewnętrzne innych państw, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, równouprawnienia i prawa narodów do samostanowienia, współpracy między państwami, wykonywania w dobrej wierze zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego.

Z punktu widzenia praw człowieka szczególnie ważna była podkreślana przez Zachód Zasada 7., wyrażająca intencje państw–stron w sferze przestrzegania praw człowieka. Znalazł się w niej zapis, że „państwa uczestniczące będą szanować prawa





## Z KART HISTORII KOMITETU HELSIŃSKIEGO

człowieka i podstawowe wolności, łącznie z wolnością myśli, sumienia, religii lub przekonań [...]. Potwierdzają one prawo jednostki do poznania swych praw i obowiązków w tej dziedzinie i postępowania zgodnie z nimi [...]. Będą popierać i zachęcać do efektywnego korzystania z obywatelskich, politycznych, ekonomicznych, społecznych, kulturalnych i innych praw i wolności; wszystkie one wynikają z przyrodzonej godności jednostki ludzkiej i mają podstawowe znaczenie dla jej swobodnego i pełnego rozwoju<sup>3</sup>. Dokument ten zawiera również oświadczenie, że państwa uczestniczące będą postępować zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych i Powszechną Deklaracją Praw Człowieka. Będą też wypełniać obowiązki określone w deklaracjach i porozumieniach międzynarodowych w tej dziedzinie, łącznie z międzynarodowymi paktami praw człowieka. Specjalne znaczenie miała również Zasada 6 o nieingerencji w sprawy wewnętrzne innych państw, uważana przez państwa zachodnie za odejście od doktryny Breżniewa usprawiedliwiającej sowieckie „dyscyplinujące” interwencje w krajach bloku.

Koszyk I wymieniał również środki budowy zaufania, takie jak uprzedzanie o manewrach wojskowych, ruchach wojsk itd.

Koszyk II odnosił się do współpracy gospodarczej, naukowej, technologicznej i w sferze ekologii. Mowa była też o ułatwianiu kontaktów biznesowych i współpracy przemysłowej, usprawnieniach dla turystyki, rozwoju sieci transportowych. Podkreślał znaczenie wymiany informacji gospodarczych i handlowych.

W Koszyku III obejmującym współpracę w rozmaitych kwestiach humanitarnych i innych dziedzinach znalazło się wiele istotnych zapisów odnoszących się do kontaktów między ludźmi ponad granicami i swobody przepływu informacji. Mowa była również o ułatwianiu kontaktów związanych z łączeniem rodzin, małżeństw mieszanych, podróży. Miał służyć zmniejszeniu izolacji Europy Wschodniej. Dotyczył także kwestii takich jak poprawa warunków pracy dziennikarzy, współpraca w dziedzinie edukacji, swobodny przepływ informacji. Wszystkie te zapisy dawały szansę na ukształtowanie nowych relacji państwo – jednostka.

3 *Od Helsinek do Madrytu. Dokumenty KBWE, „PISM” 1983, s. 117-118.*

Koszyk IV wprowadził z kolei procedury *follow up* (kontynuacji) procesu zapoczątkowanego przyjęciem Aktu Helsińskiego, przewidując odbycie pierwszego spotkania przeglądowego w celu oceny dokonanego postępu w 1977 r. w Belgradzie.

Te właśnie spotkania odegrały następnie dużą rolę w wymuszaniu implementacji zmian i stały się kamieniami milowymi procesu odgrywającego ważną rolę w praktyce stosunków międzynarodowych, a nazwanego później procesem helsińskim. Państwa mogły dzięki temu zacząć wymieniać poglądy o sytuacji praw człowieka, które w ten sposób stały się przedmiotem międzynarodowej dyplomacji. Obietnica otwartej kontroli implementacji była impulsem dla szerokiego ruchu obywatelskiego mającego na celu szeroki monitoring.

Siłę polityczną Aktowi Helsińskiemu nadały podpisy liderów państw uczestniczących w Konferencji, nabrał on jednak znaczenia dopiero później, dzięki determinacji i interesowi tych, którzy dążyli do jego implementacji i wywarcia przy pomocy jego zapisów realnego wpływu na polityczną rzeczywistość w stosunkach Wschód – Zachód i sytuację społeczeństw w państwach bloku sowieckiego.

Dokument ten wzywał do upowszechnienia jego pełnego tekstu, aby był jak najszerzej znany. Równocześnie zostało potwierdzone prawo jednostki do poznania swoich praw i obowiązków oraz postępowania zgodnie z nimi. Było to przekonujące zaproszenie skierowane do opinii publicznej, do mieszkańców państw członkowskich, aby aktywnie włączyli się w monitorowanie procesu helsińskiego. W rezultacie stał się on pierwszym dokumentem międzynarodowym traktującym o prawach człowieka, opublikowanym szeroko nie tylko w Związku Sowieckim, ale i w Europie Środkowej i Wschodniej. W tamtych czasach Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, podobnie jak ONZ-owskie Pakty Praw Człowieka, znane były bowiem jedynie wąskiemu kręgowi profesjonalistów.

W pierwszym okresie po przyjęciu Aktu Helsińskiego presja na blok sowiecki opierała się na zobowiązaniach zawartych w Koszyku III (*human contacts*), jako że można było je szybciej

wprowadzić w życie i następnie „egzekwować”. Później jednak podstawowym narzędziem domagania się liberalizacji w Europie Wschodniej stały się zobowiązania odnoszące się wprost do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności z Koszyka I.

Zgoda Rosji na cytowaną wyżej zasadę 7 z Koszyka I i na kontakty międzyludzkie z Koszyka III miały zaskakujące i na pewno niezamierzone przez Związek Sowiecki konsekwencje, zwłaszcza w sferze relacji jednostka – państwo. W obliczu zachodniej krytyki w tej dziedzinie liderzy sowieccy powoływali się na Zasadę 6, która w ich interpretacji jakoby wyłączała możliwość krytyki dotyczącej ich spraw wewnętrznych, w tym praktyk niezgodnych z poszanowaniem praw człowieka. Ten sposób interpretacji nigdy jednak nie został zaakceptowany przez państwa zachodnie.

Trudno przypuszczać, aby ktokolwiek wtedy oczekiwał, że Związek Sowiecki zacznie wypełniać swoje zobowiązania, zwłaszcza w sferze praw człowieka, wyłącznie dlatego, że pod Aktem Helsińskim złożył podpis jego przywódca. Sowieci rozumieli doskonale, że prawa człowieka oznaczają szybki koniec systemu komunistycznego, podobnie jak każdego totalitaryzmu. Dlatego też sowieckie zobowiązania były z ich strony niczym innym niż kartą w grze, a nie rzeczywistym przyjęciem na siebie obowiązków w tej dziedzinie, które mieliby wypełniać w dobrej wierze wbrew logice panujących tam stosunków. Byli prawdopodobnie przekonani, że podobnie jak to się działo w ONZ, polityka zachodnia będzie i w tym przypadku wystarczająco miękka, a to da im szansę manewrów i obrony swoich pozycji w tej grze. Tylko w ten sposób można wytłumaczyć zgodę, aby w Koszyku IV znalazło się zobowiązanie – wbrew początkowemu celowi Związku Sowieckiego, którym była wyłącznie jednorazowa konferencja i przyjęcie oczekiwanego politycznego dokumentu o nowych zasadach relacji między Wschodem i Zachodem – do kontynuacji prac i przekształcenia tej inicjatywy w proces wiążący się nieuchronnie z monitoringiem przestrzegania zobowiązań.

Związek Sowiecki był tym bardziej pewny siebie, że – jak już wspominałem – Stany Zjednoczone jeszcze wtedy sceptycznie

i z dystansem odnosiły się do samej konferencji helsińskiej i nie wiązały z nią przesadnie dużych nadziei co do możliwości osiągnięcia w jej rezultacie istotnych korzyści politycznych dla Zachodu.

W okresie prezydentury Geralda Forda była stosowana tzw. doktryna Sonnenfelda (od nazwiska wysokiego urzędnika Departamentu Stanu i Rady Bezpieczeństwa Narodowego, bliskiego współpracownika Henry'ego Kissingera, który na konferencji ambasadorów USA akredytowanych w Europie 13-14 grudnia 1975 r. w Londynie miał powiedzieć coś, co sprowadzało się do tezy, że akceptacja dominacji ZSRR nad państwami Europy Wschodniej jest najlepszym sposobem zagwarantowania pokoju i uniknięcia III wojny światowej). Jak pisze Andrzej Lubowski w książce *Zbig. Człowiek, który podminował Kreml<sup>4</sup>*, była to rzekomo jedna z oficjalnych wykładni ówczesnej polityki zagranicznej USA, której autorem był H. Kissinger. Ronald Reagan – rywal G. Forda do nominacji republikańskiej na fotel prezydenta w 1976 r. – nazwał ją „sprzedażą podbitych narodów i zmuszaniem ich do zaakceptowania własnego niewolnictwa” i uznał konferencję w Helsinkach za zdradę Europy Wschodniej. Za radą H. Kissingera G. Ford podpisał Akt Helsiński. Wybory wygrał jednak Jimmy Carter, który dzięki odmiennemu podejściu i polityce w dziedzinie praw człowieka, prowadzonej w dużym stopniu pod wpływem doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego Zbigniewa Brzezińskiego, otworzył i wykorzystał wszystkie możliwości, jakie dla USA tkwiły w podpisanym w Helsinkach dokumencie. Dopiero za J. Cartera USA zorientowały się w pełni, że może on stać się skutecznym instrumentem w stosunkach międzynarodowych, przede wszystkim wobec bloku sowieckiego. Proces helsiński został więc włączony do polityki USA wobec Europy Wschodniej.

Pewne dodatkowe znaczenie miała na pewno również wymiana korespondencji między Andriejem Sacharowem i J. Carterem, w której wybitny uczonec i dysydent napisał m.in., że „naszym obowiązkiem i jego jest obrona tych, którzy cierpią z powodu ich walki bez przemocy na rzecz otwartego społeczeństwa,

<sup>4</sup> A. Lubowski, *Zbig. Człowiek, który podminował Kreml*, Warszawa 2011, s. 116.



# Z KART HISTORII KOMITETU HELSIŃSKIEGO

sprawiedliwości, innych ludzi, których prawa są naruszane". L. Breżniew określił go za to mianem wroga państwa sowieckiego.

Politykę J. Cartera kontynuował następnie po 1980 r., ku zaskoczeniu wielu, już jako nowy prezydent, R. Reagan.

Niedługo po przyjęciu Aktu Helsińskiego, 13 maja 1976 r., w rezultacie i wyraźnie pod wpływem wizyty kongresmenów amerykańskich w ZSRR pojawiła się pierwsza inicjatywa obywatelska stawiająca sobie za cel monitoring przyjętych w Helsinkach zobowiązań. Była to Społeczna Grupa na Rzecz Wypełniania Porozumień Helsińskich w ZSRS, zwana później Moskiewską Grupą Helsińską, w której skład weszło 11 intelektualistów dysydentów, z których część była w opozycji już od lat 1960.<sup>5</sup> Postanowiła ona działać według trzech kluczowych zasad: działania bez przemocy, w ramach konstytucyjnego porządku prawnego, przez monitorowanie przestrzegania przez władze międzynarodowych zobowiązań w sferze praw człowieka i podstawowych wolności. Jej powstanie oraz działalność i zasady, jakimi się kierowała, szybko stały się następnie inspiracją dla innych podobnych inicjatyw na Wschodzie i Zachodzie, które doprowadziły do stworzenia pierwszego ruchu praw człowieka, i to mającego, jak się okazało z perspektywy czasu, znaczący wpływ (choćby równocześnie nie należy go przeceniać) na proces polityczny i przemiany w Europie<sup>6</sup>.

5 Głównymi postaciami w tej grupie byli Jurij Orłow, Anatolij Szaranski, Jelena Bonner, Petr Grigorenko, Anatolij Marczenko, Aleksandr Ginzburg i Ludmiła Aleksiejewa. Władze sowieckie szybko zareagowały represjami. 3 lutego 1977 r. został aresztowany A. Ginzburg, tydzień później Jurij Orłow, potem inni. Część liderów w efekcie znalazła się w łagrach, a inni zostali zmuszeni do emigracji; więcej m.in. w: P. Goldberg, *The Final Act. The Dramatic, Revealing Story of the Moscow Helsinki Watch Group*, New York 1988.

6 W republikach sowieckich pierwsza podobna grupa powstała w 1976r. w Gruzji (utworzona przez Meraba Kostawę i Zwiada Gamsachurdie), a następnie w Armenii; 9 listopada 1976 r. grupa helsińska powstała na Ukrainie (m.in. Mykoła Rudenko, Wasyl Stus, Wiaczesław Czornowił), a kilka tygodni później, 27 listopada – na Litwie (Viktoras Petkus, ks. Karolis Gureckas, Ona Lukauskaite-Poszkiene, Eitan Finkelsztajn i Tomas Venclova). Wszystkie w znacznym stopniu rozbiło w 1977 r. albo niedługo później KGB, a ich członkowie zostali aresztowani i skazani albo zmuszeni do emigracji.

W Czechosłowacji 1 stycznia 1977 r. została ogłoszona inicjatywa obywatelska pod nazwą Karta 77, deklarująca się jako wolna wspólnota ludzi różnych przekonań i wyznań na rzecz przestrzegania praw ludzkich i obywatelskich. Jej pierwszymi rzecznikami byli Václav Havel, Jiří

Wzrost znaczenia dla USA zapoczątkowanego w Helsinkach procesu i ich zaangażowanie stały się widoczne już przy okazji pierwszego spotkania przeglądowego rozpoczętego w 1977 r. w Belgradzie, do którego szef delegacji amerykańskiej, były sędzia Sądu Najwyższego Arthur J. Goldberg przybył z obszerną dokumentacją dotyczącą naruszeń praw człowieka na Wschodzie, zebraną przez powołaną w sierpniu 1975 r. US Commission on Security and Cooperation in Europe<sup>7</sup> (dalej: Komisja Helsińska), – połączonego (rządowo-parlamentarnego) ciała mającego ze strony USA monitorować przestrzeganie Aktu Helsińskiego, zwłaszcza Koszyka III – a także materiałami dostarczonymi przez Moskiewską Grupę Helsińską i inne powstałe już w tym okresie podobne inicjatywy obywatelskie w niektórych krajach. Posługując się tą dokumentacją, domagał się od państw bloku sowieckiego przestrzegania zobowiązań helsińskich. Było to prawdopodobnie pierwsze tego rodzaju publiczne oskarżenie na oficjalnym forum międzypaństwowym. Spotkanie w Belgradzie odbywające się w latach 1977-1978 zmieniło kształt języka międzynarodowej debaty o prawach człowieka w Europie Centralnej i Wschodniej i pozwoliło zwrócić uwagę opinii międzynarodowej na sytuację panującą w Związku Sowieckim i krajach bloku<sup>8</sup>.

Hájek i Jan Patočka. Szybko spadły na sygnatariuszy represje, doszło do aresztowań. Niedługo potem Karta 77 powołała do życia Komitet Obrony Niesprawiedliwie Prześladowanych (VONS), dla którego wzmiankowany był polski KOR i który miał dokumentować przejawy bezprawia i represje.

Na Węgrzech pierwszy protest nastąpił w postaci publikacji tzw. listu 34 z 9 stycznia 1977 r. w reakcji na aresztowania liderów czechosłowackiej Karty 77. Za początek opozycji przyjmuje się jednak październik 1979 r., kiedy dwa istniejące nurty opozycyjne zjednoczyły się w publicznym proteście przeciwko surowym wyrokom więzienia dla liderów Karty 77. Od 1979 r. istniał też Fundusz Pomocy Ubogim, który demaskował nieludzkie aspekty systemu komunistycznego. Komitet helsiński powstał natomiast dopiero w maju 1989 r.

7 Jej powołanie, pod wrażeniem swoich kontaktów z dysydentami w trakcie podróży do Moskwy i innych krajów bloku sowieckiego, zaproponowała republikańska kongresmenka ze stanu New Jersey Millicent Fenwick.

8 Do 1989 r. odbyły się jeszcze dwa podobne spotkania (konferencje): w Madrycie (1980-1983) i w Wiedniu (1986-1990). W międzyczasie, w 1985 r. odbyło się jeszcze spotkanie przeglądowe w Ottawie. Dokument Wiedeński z 1989 r. o Środkach Zaufania i Bezpieczeństwa zawierał katalog praw człowieka, mechanizmy kontroli „wymiaru ludzkiego” KBWE, głosił koniec rywalizacji w relacji Wschód – Zachód. Państwa KBWE zgodziły się zagwarantować obywatelom i organizacjom pozarządowym prawo do monitorowania procesu wypełniania zaciągniętych przez nie zobowiązań. Ten fakt miał zasadniczy wpływ na zmianę

Postępowanie Zachodu było od początku zupełnie inne niż sobie wykalkulowali i przewidywali Sowieci. Stosunkowo twarda, bezkompromisowa postawa krajów Zachodu podczas każdego z kolejnych spotkań procesu helsińskiego i surowe oskarżenia o łamanie praw człowieka w bloku sowieckim oznaczały dla Kremla, że rozwój współpracy gospodarczej i porozumienia rozwojowe nie będą możliwe bez rzeczywistego, postępującego równoległe procesu poprawy w dziedzinie podstawowych praw i wolności oraz że sytuacja w tej sferze stanowiła jeden z głównych powodów braku zaufania do Związku Sowieckiego jako rzeczywistego partnera w stosunkach międzynarodowych.

Otwarte dyskusje i krytyka na kolejnych konferencjach i spotkaniach przeglądowych wymagały dobrze udokumentowanych faktów i w rezultacie współpracy między grupami i działaczami praw człowieka w Europie Wschodniej, dyplomacją USA, Komisją Helsińską oraz dyplomacją tych państw Zachodu, które były gotowe do autentycznego zaangażowania się w monitoring. Dlatego po doświadczeniu z konferencji w Belgradzie A.J. Goldberg zasugerował podjęcie działań mających rozwinąć transnarodową obywatelską sieć helsińską grup wzorowanych na Moskiewskiej Grupie Helsińskiej, z wykorzystaniem utworzonej w USA w 1978 r. grupy obywatelskiej pod nazwą Helsinki Watch. Niezależnie od tej sugestii i impulsu w Europie Centralnej i Wschodniej, a także na Zachodzie zaczęły powstawać inicjatywy odwołujące się do Aktu Helsińskiego, dla których doświadczenie belgradzkie było ważną wskazówką. Było też pierwszym takim doświadczeniem współpracy dyplomacji i działaczy grup obywatelskich, która wraz z kolejnymi spotkaniami przeglądowymi KBWE stawała się coraz szersza. Jak to określił jeden z dyplomatów, stały się one

warunków działania ruchu praw człowieka. Odtąd władze komunistyczne nie mogły już traktować go jako czegoś nielegalnego, a także nie mogły otwarcie represjonować osoby zaangażowanej bez jaskrawego naruszenia postanowień KBWE. Spotkanie wiedeńskie zaowocowało pierwszymi pokojowymi kontaktami rządów państw komunistycznych i grup monitorujących. Wcześniejsze spotkania miały miejsce głównie w więzieniach. Efektem procesu KBWE była m.in. Europejska Karta Mniejszości, przyjęta w Kopenhadze w 1990 r., oraz Dokument w sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE. W listopadzie 1990 r. została przyjęta Karta Paryska Nowej Europy, głosząca nową erę demokracji, pokoju i jedności. Stopniowo następowała instytucjonalizacja procesu helsińskiego, najpierw w postaci Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE), a od 1995 r. – Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

„36. graczem w procesie KBWE”. Ruch helsiński w istocie wprowadził prawa człowieka do stosunków międzynarodowych.

Akt Helsiński szybko znalazł odbicie również w PRL. Jan Skórzyński w książce *Siła bezsilnych. Historia Komitetu Obrony Robotników* pisze: „Rok 1975 nie przyniósł w Polsce żadnych wstrząsów, a mimo to był przełomowy. Z dwóch powodów. W sierpniu konferencja w Helsinkach uprawomocniła pojęcie praw człowieka, dając wschodnioeuropejskim dysydemtom do ręki narzędzie walki z komunistycznymi dyktaturami. Najszybciej zrozumiano to w Warszawie. W grudniu środowisko opozycyjne, z którego w roku następnym zrodzi się Komitet Obrony Robotników, ogłosiło swój najważniejszy dokument programowy znany jako List 59”. Dotyczył tak fundamentalnych kwestii, jak wolność sumienia, wolność słowa i nauki, prawo do strajku i niezależnych związków zawodowych, wolność stowarzyszania się, i „postawił na publicznej wokandzie żądanie respektowania reguł liberalnej demokracji, wolnych wyborów nie wyłączając”<sup>9</sup>. Komitet Obrony Robotników powstały 4 września 1976 r. wyraźnie odwołał się do Aktu Helsińskiego. Jan Józef Lipski, jeden z jego założycieli, w swojej książce *KOR* zwrócił uwagę, że była to inicjatywa odwołująca się do „wartości etycznych, do ogólnych zasad moralnych, a nie do postaw politycznych [...]. KOR wyszedł od początku świadomie z założenia, że będzie skupiał ludzi do walki z totalizmem na polu, niepozostawiającym wątpliwości, że chodzi o obronę wartości etycznych, przede wszystkim przez niesienie pomocy ludziom prześladowanym przez totalitarną władzę. [...] Był to pomysł na działalność nie tylko jawną, lecz i legalną. Ratyfikowane przez PRL umowy międzynarodowe, między innymi: Akt Końcowy z Helsinek [...], stwarzały pole do legalnej działalności”<sup>10</sup>. 29 września 1977 r. KOR przekształcił się w Komitet Samoobrony Społecznej „KOR” (KSS „KOR”). W styczniu 1980 r. KSS „KOR” powołał w ramach swoich struktur Komisję Helsińską, której zadaniem było opracowanie raportu o łamaniu praw człowieka i obywatela w Polsce. Członkami Komisji Helsińskiej zostało czworo członków Komitetu: Ludwik Cohn, Edward Lipiński, Zbigniew Romaszewski i Aniela Steinsbergowa. Karta tytułowa tego raportu wymienia również nazwiska 24 współpracowników Biura Interwencyjnego

9 J. Skórzyński, *Siła bezsilnych. Historia Komitetu Obrony Robotników*, Warszawa 2012, s. 65-66.

10 J.J. Lipski, *KOR*, t. 1, Warszawa 1983, s. 42.





# Z KART HISTORII KOMITETU HELSIŃSKIEGO

oraz sześciu adwokatów, z których pomocy korzystało Biuro Interwencyjne. Redaktorem raportu był Zbigniew Romaszewski. W połowie października 1980 r. raport, nazwany później pierwszym Raportem Madryckim, dotarł na Zachód, a następnie na konferencję helsińską w Madrycie<sup>11</sup>. Jak pisze J.J. Lipski: „Dzięki wysiłkom grupy ludzi w Londynie przy Studium Spraw Polskich, w ciągu miesiąca jego skrócona wersja została przetłumaczona na angielski, wydrukowana i w momencie rozpoczęcia Konferencji Madryckiej dostarczona do rąk każdej uczestniczącej delegacji. Pełna wersja polska przesłana została do Sekretariatu Konferencji w celu uznania jej za oficjalny dokument KBWE. [...] Jest to więc obszerna, oparta o dowody rzeczowe, wyczerpująca, po prostu bezcenna monografia problemu bezprawia, suma czteroletnich wówczas doświadczeń KOR-u”<sup>12</sup>. 17 listopada 1980 r. KSS „KOR” wydał specjalne oświadczenie w związku z rozpoczęciem konferencji w Madrycie, wskazując, że „prawa człowieka i obywatela nie mogą być traktowane jako sprawa wewnętrzna jakiegokolwiek kraju, są prawami całej ludzkości”, i odwołał się do złożonego raportu<sup>13</sup>.

Inna działająca równolegle grupa obywatelska, Ruch Obrony Praw Człowieka i Obywatela (ROPCiO), w pierwszym swoim apelu ogłoszonym 25 marca 1977 r. również domagała się pełnej realizacji przez PRL zobowiązań wynikających z Aktu Helsińskiego w dziedzinie poszanowania praw człowieka i wolności jednostki<sup>14</sup>, żądała także opublikowania w Dzienniku Ustaw ratyfikowanych przez PRL ONZ-owskich Paktów Praw Człowieka<sup>15</sup>.

Pojawia się często pytanie o wpływ procesu helsińskiego na wydarzenia w Polsce w 1980 r. i korzenie „Solidarności”. Widać to było w powstaniu w kwietniu 1978 r. w Gdańsku Komitetu Założycielskiego Wolnych Związków Zawodowych Wybrzeża<sup>16</sup>. Postulaty sierpniowe ze Stoczni Gdańskiej, a zwłaszcza pierwszy z nich, dotyczący powstania „niezależnych od partii

i pracodawców wolnych związków zawodowych”, a później nardziny „Solidarności” były niewątpliwie jednym z etapów procesu destrukcji komunizmu zapoczątkowanego w Helsinkach.

Na początku września 1982 r., kiedy w Polsce trwał stan wojenny, podczas konferencji zorganizowanej z inicjatywy US Helsinki Watch<sup>17</sup> we włoskiej miejscowości Lake Como Bellaggio grupa działaczy praw człowieka przybyłych tam z 18 krajów Zachodu, w tym USA, w drugim dniu obrad przyjęła uchwałę o utworzeniu międzynarodowej struktury patronującej grupom obywatelskim w krajach, które podpisały Akt Helsiński oraz kolejne dokumenty. Nowa struktura przyjęła nazwę International Helsinki Federation for Human Rights (IHF). Jej siedzibą miał być Wiedeń. W tym czasie jedynie w trzech krajach europejskich i w USA istniały grupy obywatelskie, które poświęcały się monitoringowi procesu helsińskiego. Były to komitety helsińskie w Holandii, Francji i Norwegii. Bardzo się między sobą różniły. I tak np. w Norwegii była to liczna organizacja powstała w 1978 r., finansowana w znacznej mierze przez rząd, w Holandii natomiast utworzyli ją prawnicy zainteresowani głównie prawnymi aspektami procesu helsińskiego.

Informacja o powołaniu do życia IHF została przekazana do wiadomości opinii publicznej podczas konferencji prasowej 9 listopada 1982 r. w Madrycie. Oficjalnymi założycielami IHF były grupy z: Austrii, Belgii, Kanady, Francji, Norwegii, Holandii, Szwecji i USA. Później, z biegiem czasu, dołączali inni.

Inne działające już wtedy organizacje praw człowieka, np. Amnesty International czy Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH), nie były wtedy szczególnie aktywne w krajach obozu sowieckiego, częściowo z powodu obaw o bezpieczeństwo lokalnych działaczy i niechęci do podejmowania misji, które mogłyby być uznane za miejscowe władze za niezgodne z prawem i ingerencję w ich wewnętrzne sprawy.

Międzynarodowa Helsińska Federacja Praw Człowieka (IHF) miała monitorować przestrzeganie przyjętych w Helsinkach zobowiązań i je promować. Zadaniem jej było wspierać i chronić na poziomie międzynarodowym działające już grupy monitorujące i innych

<sup>17</sup> W tym niestrudzonej liderki tej organizacji, jej dyrektora wykonawczego Jeri Laber.

<sup>11</sup> Zob. Romaszewscy. *Autobiografia*, Warszawa 2014, s. 219.

<sup>12</sup> J.J. Lipski, *KOR*, t. 2, Warszawa, s. 373-374.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Apel do społeczeństwa polskiego, w: *Dokumenty uczestników Ruchu Obrony Praw Człowieka i Obywatela 1977-1981*, Kraków 2005, s. 3-4.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 17-18.

<sup>16</sup> Założony przez Andrzeja Gwiazdę, Krzysztofa Wyszczkowskiego i Antoniego Sokołowskiego.

# Z KART HISTORII KOMITETU HELSIŃSKIEGO

HR

działaczy praw człowieka przez wywieranie presji na rządy nieprzeznaczające swoich zobowiązań. Miała też prowadzić własne dochodzenia, organizować misje do krajów, w których istniały problemy, wydawać raporty i publiczne oświadczenia, rozwijać bezpośrednio więzi i udzielać pomocy działaczom w krajach, w których nie istniały komitety helsińskie, przekazywać informacje rządów, międzyrządowym organizacjom międzynarodowym, prasie i opinii publicznej itp. Jej ważna rola miała polegać również na reprezentowaniu na szczeblu międzynarodowym grup krajowych, które ze względu na sytuację w ich krajach nie miały takich możliwości bądź były wręcz zakonspirowane z obawy przed represjami. Powstanie IHF było częściowo odpowiedzią na apel dra Andrieja Sacharowa o stworzenie łączącego różne siły międzynarodowego komitetu dla obrony członków grup monitorujących proces helsiński oraz koordynacji ich działań<sup>18</sup>.

W tym samym czasie w Polsce zostały podjęte pierwsze rozmowy zmierzające do powołania pod koniec 1982 r. grupy monitorującej – ze względu na sytuację działającej w podziemiu – która następnie przybrała nazwę Komitet Helsiński w Polsce<sup>19</sup>. Komitet, działający w podziemiu do momentu ujawnienia swojego składu w lipcu 1988 r., został 1 grudnia tego samego roku przyjęty w skład IHF, po czym już po kilku miesiącach, w dniach 22-25 kwietnia 1989 r., był gospodarzem pierwszego w krajach chylącego się ku upadkowi bloku sowieckiego Zgromadzenia Ogólnego IHF w Warszawie. Niedługo potem historia jeszcze przyspieszyła i podobne zgromadzenie stało się już możliwe również w Moskwie. Ruch helsiński wszedł w nową fazę, w której w pierwszej kolejności miał miejsce rozpad Związku Sowieckiego.

18 W listopadzie 2007 r., kiedy IHF zakończyła działalność, skupiała 44 komitetów krajowych. W początkowym okresie, najpierw od 1984 r. do 1991 r., jej prezydentem był Karl von Schwarzenberg, następnie Björn Elmquist (1991) i Jo Benkow (przez kilka lat po 1993 r.). Od drugiej połowy 1991 r. do 1993 r. obowiązki prezydenta IHF pełnił jej wiceprezydent Marek Antoni Nowicki, który od 1990 r. wchodził w skład Komitetu Wykonawczego. Później, od drugiej połowy lat 90., członkiem Komitetu Wykonawczego był Andrzej Rzepliński. Od początku honorowym prezydentem IHF był Jurij Orłow, jeden z założycieli Moskiewskiej Grupy Helsińskiej. W 1989 r. IHF otrzymała wraz z Lechem Wałęsą Nagrodę Praw Człowieka Rady Europy. Uroczystość jej wręczenia odbyła się podczas Zgromadzenia Ogólnego IHF w Warszawie.

19 Więcej w: M.A. Nowicki, „Raport madrycki” o stanie wojennym, „Kwartalnik o prawach człowieka” 2013, nr 2 (6), s. 3-7.

Podczas harwardzkiego wykładu w 1991 r. powiedziałem m.in.:

„ Idea zrodzona w Helsinkach była emocjonalnym i psychologicznym impulsem, który sprawił, że świadomość społeczeństw i atmosfera polityczna w krajach Europy Środkowej i Wschodniej stawała się coraz bardziej niebezpieczna dla sprawujących władzę komunistów. [...] Działacze grup aktywności obywatelskiej podejmowali walkę w imię praw człowieka i demokracji. Od początku odrzucili bardzo stanowczo przemoc jako metodę walki. [...] Stali na stanowisku, że tylko rzeczywiste przemiany demokratyczne mogą umożliwić istotną poprawę sytuacji w dziedzinie praw człowieka. [...] Wśród działaczy byli także i tacy, którzy stanowczo sprzeciwiali się umowie helsińskiej. Odebrali oni ten dokument przede wszystkim jako zgodę Zachodu na powojenne status quo, nakreślone ostatecznie w 1945 roku w Jałcie. Nie dostrzegali tego, że idea i postanowienia Dokumentu Końcowego z Helsinek są nadzwyczajną szansą na korzystny rozwój przyszłych wydarzeń. Historia ostatnich lat pokazała, że się mylili [...].



**Adw. Marek Antoni Nowicki** jest współtwórcą Komitetu Helsińskie-  
gow Polsce, Przewodniczącym Rady HFPC oraz byłym sędzią Euro-  
pejskiej Komisji Praw Człowieka w Strasburgu.



# Z KART HISTORII KOMITETU HELSIŃSKIEGO

HONORARY CHAIRMAN  
Yury Orlov

BOARD  
Karl Johannes von Schwarzenberg  
Chairman  
Aase Lioness  
Deputy Chairman  
Heinz Wiltgenstein  
Deputy Chairman

6

INTERNATIONAL  
**HELSINKI**  
FEDERATION FOR  
HUMAN RIGHTS

Rummelhardtgasse 2/18  
A-1000 Vienna  
Tel. 0222/42 73 87  
Bank account: Creditanstalt  
Bankverein 0221-00283/00

EXECUTIVE DIRECTOR  
Gerald Nagler

Polish Helsinki Committee  
Poland

Vienna, December 1, 1988

Dear Sirs and Madams:

It gives us great pleasure to announce that the national Helsinki committees have unanimously approved the Polish Helsinki Committee's request to become a member of the International Helsinki Federation for Human Rights (IHF).

In the present period of transition, your group is in a position to play a very important role in promoting human rights, both in the East and the West.

We have followed your activities since you were founded in the fall of 1982 and we have been impressed with the reports which you have issued on a variety of human rights issues. We are confident you will continue on this successful path by monitoring human rights violations in your country and in the other countries which have signed the Helsinki Final Act.

At the same time, we also wish to inform you that our national Helsinki committees have unanimously accepted the Czechoslovak Helsinki Committee's request to become a member of the IHF. The Czechoslovak Helsinki Committee was recently founded by a group of capable professionals in Prague and comes at a time when the state of human rights in Czechoslovakia is particularly grim.

Under separate cover, we will send you an information package on the activities of the IHF and its national committees.

We wish you all success with your future activities and we look forward to working closely with you!

*sincerely yours*

Karl Johannes von Schwarzenberg  
Chairman

Gerald Nagler  
Secretary-General

cc: all national Helsinki committees

#### NATIONAL COMMITTEES

Anton Peinka  
Austrian Helsinki Committee  
David Mabso  
Canadian Helsinki Committee  
Erik Slesby  
Danish Helsinki Committee

Annemaria Renger  
Helsinki Committee of the  
Federal Republic of Germany  
Peter Baehr  
Helsinki Committee of the  
Netherlands

Stein Ivar Aarsaether  
Norwegian Helsinki Committee  
Lennart Groll  
Swedish Helsinki Committee  
Rudolf Friedrich  
Swiss Helsinki Committee

Lord Eric Awebury  
Helsinki Subcommittee of the  
Parliamentary Human Rights Group  
(United Kingdom)  
Jeri Leber  
US Helsinki Watch



[www.hfhr.pl](http://www.hfhr.pl)

Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
ul. Zgoda 11, 00-018 Warszawa  
tel.: (48) 22 828 10 08, 22 828 69 96, 22 556 44 40  
fax: (48 22) 556 44 50  
e-mail: sekretariat@hfhr.org.pl

Wydawanie KWARTALNIKA O PRAWACH CZŁOWIEKA wspierają:



SIGRID RAUSING TRUST



TRUST FOR CIVIL SOCIETY  
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

Partnerzy główni:

Partnerzy wspierający:

CLIFFORD  
CHANCE

e|n|w|c  
Attorneys at Law

Weil



MAGNUSSON

Leńnodorski Ślusarek  
i spółka

KKG | Kubas  
Kos  
Gaertner

WAR WSP  
DYŃ ÓLN  
SKI+ ICY.

GDR  
Chajec  
Dori-Siemion  
& Zyto