



KWARTALNIK O PRAWACH CZŁOWIEKA

numer 4(12), październik-grudzień 2014
ISSN 2300-2891

TEMATY NUMERU

Media w okresie wyborczym a orzecznictwo sądów polskich i międzynarodowych

Dorota Głowacka, Adam Płoszka

Polska a mechanizmy międzynarodowej kontroli przestrzegania praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, praw dziecka oraz praw osób z niepełnosprawnościami

dr Adam Bodnar, Adam Płoszka

O społecznej szkodliwości Kodeksu wykroczeń

dr Piotr Kładoczny

Z KART HISTORII KOMITETU HELSIŃSKIEGO

1987, 1989 – dwie rozmowy o Komitecie Helsińskim

adw. Marek Antoni Nowicki



Słowo wstępne Redaktora Naczelnego

Od kilku lat integracja europejska przechodzi nienajlepszy okres. Dotyczy to „brukselskiej Europy” Unii Europejskiej, ale przede wszystkim „strasburskiej Europy” Rady Europy. Reprezentanci kilku państw, nie tylko mających największe problemy z realizacją politycznych i prawnych standardów, ale i dojrzałych demokracji, wprost mówią o konieczności osłabienia mechanizmów kontrolnych, przede wszystkim kluczowego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Stąd niezwykle Protokół nr 15 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, który ma dopisać do preambuły głównego tekstu traktatu zasady subsydiarności i krajowego marginesu swobody ocen.

Dla zwolenników europejskiego procesu dobrą wiadomością miały stanowić decyzje związane z przystąpieniem Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Akcesję Unii Europejskiej przesądził traktat lizboński. Projekt umowy o przystąpieniu do Konwencji został wynegocjowany w 2013 r. Czekano jeszcze na jego ocenę przez unijny Trybunał Sprawiedliwości.

Opinia Trybunału Sprawiedliwości UE wydana 18 grudnia 2014 r. była zaskakująca. Choć nie wykluczano, że luksemburscy sędziowie mogą dostrzec pewne problemy, to nie spodziewano się, że ich ocena będzie druzgocąca.

Unijny porządek prawny jest autonomiczny, a Trybunał Sprawiedliwości UE stoi na jego straży. Akcesja Unii Europejskiej do innego traktatu międzynarodowego prowadzi do powstania obowiązków wynikających w takiego traktatu. Jeżeli postanowienia Konwencji odpowiadają przepisom Karty Praw Podstawowych UE, ta ostatnia przejmuje dorobek

konwencyjny autorstwa strasburskiego Trybunału. Co jednak zrobić, gdy takiej zbieżności nie ma? Rozstrzygnięcia Trybunału Praw Człowieka dotyczące postanowień Karty stawałyby się wiążące dla Trybunału Sprawiedliwości, który traciłby rolę gospodarza unijnego prawa. Utraty swoich wyłącznych uprawnień luksemburscy sędziowie dopatrzili się też w kilku innych sytuacjach (przewidziane w Protokole nr 16 zwracanie się o opinię do strasburskiego Trybunału a luksemburski mechanizm apetytania wstępnego, instytucja współpозwania a rozstrzyganie o podziale kompetencji między państwa członkowskie i Unię, ograniczenia procedury wcześniejszego zaangażowania Trybunału UE). Jest przecież art. 344 Traktatu o Funkcjonowaniu UE, który oznajmia, że państwa członkowskie nie będą poddawać sporów dotyczących wykładni i stosowania traktatów unijnych innej procedurze niż w nich przewidziana.

Jestem przekonany, że problemy wskazane w opinii unijnego Trybunału da się rozwiązać, choć nie będzie to łatwe, a nowe porozumienie akcesyjne może napotkać opór tych państw Konwencji, które nie należą do Unii Europejskiej. Jednak traktat lizboński mówi o przystąpieniu Unii do Konwencji, a nie tylko o takiej możliwości. Prace nad nowym porozumieniem należy więc pilnie podjąć. I zakończyć.

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



WSPOMNIENIA O STEFANIE STARCZEWSKIM

- 5 O Stefanie Starczewskim zamiast wspomnienia
adw. Marek Antoni Nowicki

- 7 Stefan
Danuta Przywara

TEMATY NUMERU

- 9 Media w okresie wyborczym a orzecznictwo sądów polskich i międzynarodowych
Dorota Głowacka, Adam Płoszka

- 18 Polska a mechanizmy międzynarodowej kontroli przestrzegania praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, praw dziecka oraz praw osób z niepełnosprawnościami
dr Adam Bodnar, Adam Płoszka

- 24 O społecznej szkodliwości Kodeksu wykroczeń
dr Piotr Kładoczny

SPRAWY PRECEDENSOWE

- 29 Praktyka finansowych organów postępowania przygotowawczego w zakresie postępowań *in personam*
Anna Grochowska

- 31 Azerbejdżan – państwo represji
Dominika Bychawska-Siniarska

PRAWO UCHODŹCZE I MIGRACYJNE

- 34 Sprawy detencji cudzoziemców w Polsce przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka
Jacek Białas

- 36 Cudzoziemcy w procedurze powrotowej
Marta Górczyńska

RELACJE I SPRAWOZDANIA

- 39 Sprawozdanie z konferencji pt. *Inny a wymiar sprawiedliwości*
dr Dorota Pudzianowska, Jarosław Jagura

- 43 Zakończenie projektu „Europejskie Obserwatorium Więzień”
Marcin Wolny

DZIAŁALNOŚĆ HFPC

- 47 Etyka badań naukowych i innowacji – nowy projekt z udziałem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka
Zuzanna Warso

Z KART HISTORII KOMITETU HELSIŃSKIEGO

- 49 1987, 1989 – dwie rozmowy o Komitecie Helsińskim
adw. Marek Antoni Nowicki

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

WSPOMNIENIA O STEFANIE STARCZEWSKIM



O Stefanie Starczewskim zamiast wspomnienia

adw. Marek Antoni Nowicki

„Stara gwardia odchodzi” – napisał w liście pożegnalnym wysłanym do nas z Pragi w reakcji na wiadomość o śmierci Stefana Starczewskiego książę Karel von Schwarzenberg. Miał na myśli również wielkie postacie zaangażowane w walkę o podstawowe prawa i wolności za czasów komunistycznych i później. Ludzi pokolenia – o jakich pisał Vaclav Havel w *Sile bezsilnych* – którzy przekuwali w rzeczywistość to, co wydawało się niemożliwe. W lutym 2014 r. Polska pożegnała zmarłego nagle Zbigniewa Romaszewskiego, a 2 października, po wieloletnich, heroicznym zmaganiach z chorobą, odszedł Stefan Starczewski.

Miałem zaszczyt i przywilej współpracy z nim i być jego przyjacielem od jesieni stanu wojennego. W mieszkaniu służącym wtedy za konspiracyjny lokal kontaktowy otrzymałem pewnego dnia przesyłkę w postaci małej karteczki – to specjalny papier nadający się do szybkiego zjedzenia w razie „wspypy”. Było na niej pytanie, czy wraz z koordynowaną przeze mnie grupą ekspercką [pod nazwą Ośrodek Badań i Analiz (OBA)] oraz z istniejącą już siecią kontaktów zgodzilibyśmy się wziąć udział w przygotowaniu pewnego niezwykle ważnego dokumentu – niezależnego raportu o stanie praw człowieka w PRL w stanie wojennym, który miał niebawem trafić na spotkanie madryckie KBWE. Ugięły się podę mną nogi. Zdawałem sobie sprawę ze znaczenia tego przedsięwzięcia. Nie zastanawiałem się jednak długo. Nie miałem wątpliwości, że należy się tego podjąć. Wysłana odpowiedź brzmiała więc: tak.

Dlaczego to pytanie i prośbę skierowano do mnie? Krystyna Starczewska, która wtedy stała na czele Komitetu Oporu Społecznego i podziemnego pisma „KOS”, dowiedziała się o istnieniu naszej grupy od Adama Karwowskiego „Czarnego” – który wtedy był jedną z głównych postaci podziemnego wydawnic-

twą „Krąg” – związanego z zasłużoną patriotyczną warszawską rodziną Ossowskich, znanych mi dobrze ze wspólnej pracy w Ogólnopolskim Komitecie Założycielskim NSZZ Rolników Indywidualnych „Solidarność”. W tym czasie Stefan szukał ludzi, którzy uczestniczyliby, a przynajmniej pomogli, w pracach nad wspomnianym raportem. To spowodowało, że zdecydowała się przekazać kontakt do mnie. Wkrótce w tym samym miejscu spotkałem się ze szpakowatym, starszym ode mnie, szczupłym jegomościem o wyglądzie zaangażowanego humanisty. Wcześniej Stefana nie znałem i nigdy nie widziałem. Wtedy rozmawialiśmy po raz pierwszy o przyszłych pracach nad raportem. To był wrzesień 1982 r. Tak się zaczął dla mnie wyjątkowo ważny okres życia, w którym w rozmaity sposób obecny był Stefan.

Nie byłoby ruchu helsińskiego w Polsce w kształcie, jaki przybrał od tamtych czasów do dziś, bez Stefana. Był naszym naturalnym liderem, przewodnikiem i inspiratorem. Komitet Helsiński w Polsce nigdy nie miał formalnego przewodniczącego, ponieważ nigdy go nie potrzebował. Wiadomo było, że jest Stefan, i to wystarczyło. Dzięki niemu od początku byliśmy przekonani o słuszności tego, co robiliśmy i w jaki sposób działaliśmy. Zawsze wyważony, a równocześnie dobitny ton naszych raportów o PRL-owskiej rzeczywistości, trzymanie się ocen w świetle międzynarodowych standardów podstawowych praw jednostki – to w ogromnym stopniu zasługa Stefana. Świetnie wyczuwał, jakie są w danym okresie najważniejsze potrzeby i jak powinniśmy widzieć naszą rolę, aby najlepiej przysłużyć się sprawie wolności i demokracji. Stąd decyzja o działaniu w konspiracji – nie dla osobistego bezpieczeństwa, ale, przede wszystkim, by skutecznie wypełniać przyjętą misję: dokumentowania naruszeń praw człowieka, informowania opinii publicznej, zwłaszcza na Zachodzie, do-



WSPOMNIENIA O STEFANIE STARCZEWSKIM

konywania analiz przydatnych ruchowi solidarnościowemu na bieżąco w walce o zmiany, ale i na przyszłość – w wolnej Polsce. Skuteczność działania wymagała również sięgnięcia po ludzi wykwalifikowanych i oddanych, ale z „trzeciego szeregu”, dotychczas mało znanych albo wcale nieznanymi z działalności opozycyjnej, często nadal w miarę zwyczajnie funkcjonujących w „obiegu oficjalnym”, niemających grubych kartotek w Służbie Bezpieczeństwa. Należałem właśnie do takich osób. W ten sposób znacznie trudniej było władzom się połapać, kto stoi za kolejnymi raportami wychodzącymi z podziemia i sygnowanymi przez Komitet.

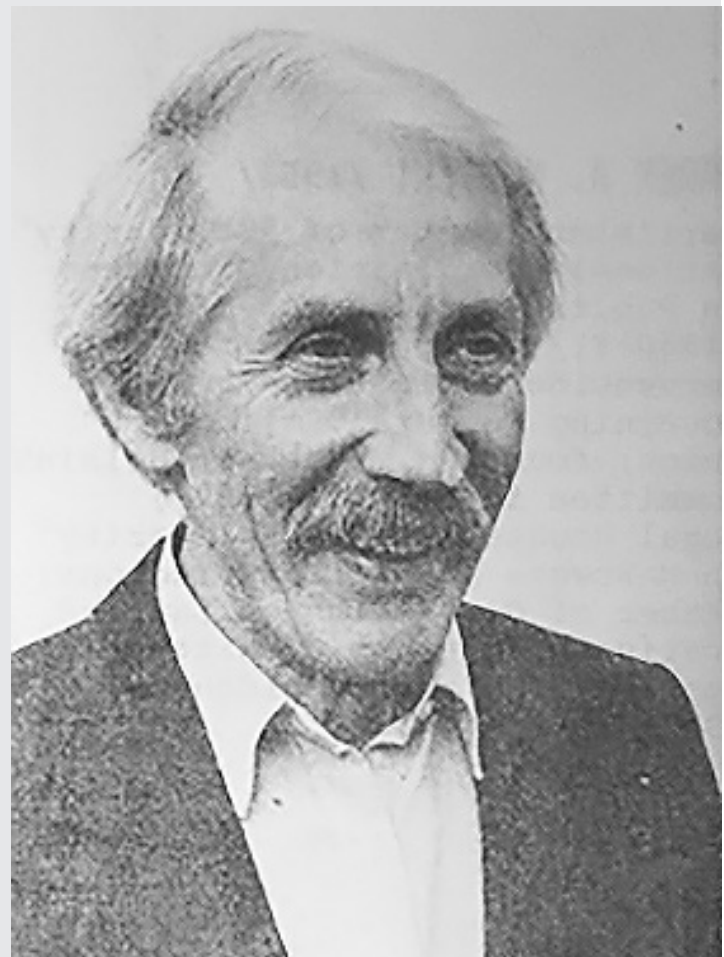
Stefan, liderując Komitetowi, przygotowywał nas również do działania już w wolnej Polsce. Nie wiedzieliśmy, kiedy to nastąpi, ale byliśmy przekonani, że jeszcze za naszego życia. Tym łatwiej było nam wyjść z działalności podziemnej „na powierzchnię” latem 1988 r. i kontynuować działalność, dostosowując się do wyzwań, jakie stanęły przed ruchem praw człowieka w Polsce w rezultacie przemian zapoczątkowanych w 1989 r. Głos Stefana był bardzo ważny w dyskusji o sposobach zachowania niezależności Komitetu, nowych zadaniach, potrzebie trzymania się w nowej rzeczywistości powszechnych standardów państwa demokratycznego i rządów prawa, wreszcie o powołaniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, której był jednym z fundatorów.

Na koniec trochę anegdotycznie. Taki obrazek: mroczne dni w roku 1983 albo 1984, jakaś kolejna rocznica, chyba strajków sierpniowych, warszawski Plac Zwycięstwa. Wielki, kwiaty krzyż w miejscu mszy papieskiej, tysiące lampek, plac otoczony kordonami ZOMO w pełnym rynsztunku. Na drugim planie armatki wodne. Gotowe do działania, zniszczenia krzyża i rozpędzenia demonstrujących. W pewnym momencie widzę postać idącą powoli z daleka. Sylwetka i chód wydają się znajome. Ma w ręku plastikową, białą torbę z bijącym po oczach czerwonym znakiem „Solidarności”. Z jakimiś papierami w środku. Stoję przy krzyżu. Odmawiane są kolejne modlitwy za Ojczyznę. To był Stefan. Szedł – ba, kroczył – jakby nigdy nic przed kordonem zomowców. Na szczęście nie interweniowali, podobnie jak żaden z kręcących się tam esbeków. Nie wyklu-

czam, że w torbce były materiały potrzebne do sporządzenia listy osób zamordowanych w stanie wojennym. Wtedy nad nią pracował (parę lat później, już po 1989 r., zajęła się nią tzw. komisja Rokity). Zwracam mu dyskretnie – szeptem – uwagę: „Stefanie, torba!!!” „O cholera, nie zauważyłem” – słyszę.

Nie zgadzam się, że stara gwardia odchodzi. Tacy jak Stefan nigdy nie odchodzą. Żyją w nas, w historii naszego życia i w tym, co za ich sprawą i przy ich pomocy udało się zrobić i co nadal robimy. Stara gwardia czuwa.

Adw. Marek Antoni Nowicki jest współtwórcą Komitetu Helsińskiego w Polsce, przewodniczącym Rady HFPC oraz byłym sędzią Europejskiej Komisji Praw Człowieka w Strasburgu.



Stefan Starczewski

WSPOMNIENIA O STEFANIE STARCZEWSKIM



Stefan

Danuta Przywara

Stefana Starczewskiego po raz pierwszy zobaczyłam mimochodem, przez niedomykające się drzwi wynajmowanego przeze mnie wówczas mieszkania, gdy przechodził z jednego pokoju do drugiego. Ja siedziałam w kuchni i czekałam, kiedy zespół redakcyjny Komitetu Helsińskiego skończy prace i opuści moje mieszkanie – sama należałam wówczas do zaplecza Komitetu (który chyba wtedy nawet nie miał jeszcze tej nazwy i był po prostu grupą osób przygotowujących raport o naruszeniach praw i wolności człowieka w Polsce w okresie stanu wojennego).

Tu wyjaśnienie: bardzo staraliśmy się „nie wiedzieć” więcej, niż było to absolutnie potrzebne, by wykonać pracę, do której się zobowiązaliśmy. Gdy się czegoś nie wiedziało, to w razie „wpadki” na pewno by się tego nie powiedziało (niezależnie od zasady, by nie mówić nic – ale strzeżonego Pan Bóg strzeże). Ja w tym czasie poza udostępnieniem lokalu na działalność zespołu zajmowałam się organizowaniem prac licznych maszynistek, które przepisywały kolejne rozdziały i załączniki do raportu i wiedza na temat tego, kto wchodzi w skład zespołu (poza osobą, która mnie wciągnęła do pracy, czyli Markiem Nowickim – fizykiem), do niczego mi nie była potrzebna.

Wracając do pierwszego kontaktu: przez szparę w drzwiach mignął mi dostojnie wyglądający, mocno szpakowaty, z siwym, sumiastym wąsem pan.

Stefan był dla mnie nieformalnym, ale oczywistym szefem Komitetu. Człowiekiem, który wiele naszych działań inicjował, nadawał ton naszym publikacjom i wystąpieniom, reprezentował naszą grupę w szeroko rozumianym „podziemiu”.

Był także przyjacielem pomagającym tym spośród nas, którzy tej pomocy potrzebowali, troszczącym się o to, czy mamy gdzie mieszkać (gdy ktoś nie miał mieszkania), czy mamy za co żyć (gdy ktoś nie miał pracy i był na czarnej liście), czy mamy wystarczającą pomoc medyczną, gdy była ona potrzebna. Nie musiałam prywatnie korzystać z jego pomocy, ale świadomość, że gdyby coś się stało, to na pewno na nią mogę liczyć, była w tamtym okresie nieoceniona.

Stefan miał wspaniałą cechę: otóż nie tylko sam potrafił „ładnie się różnić”, ale też umiał tą postawą zarazić innych. Wyraźnie oddzielał poglądy i czyny od człowieka – i o ile z poglądami, z którymi się nie zgadzał, twardo dyskutował, czyny, gdy podle, piętnował, to jednak nie tylko nie skreślał człowieka, ale o jego prawa i wolności był gotów walczyć do upadłego.



Ta jego cecha okazała się szczególnie ważna już po 1989 r., a zwłaszcza po tzw. wojnie na górze. Myślę też, że szkoda, iż go z nami nie ma teraz, gdy tak często dyskusja z czyimiś poglądami przekształca się w totalną wojnę z ich głosicielem.

Między innymi konsekwencją jego postawy był, jak sądzę, skład osób odprowadzających Go w jego ostatnią podróż. Nad jego urną spotkali się ludzie o bardzo różnych poglądach, a z toczonych z nimi rozmów wynikało jednoznacznie, że Stefan był dla nich osobą i ważną, i drogą mimo dzielących ich różnic oraz wielu lat, które minęły od momentu, gdy choroba wyłączyła go z czynnego życia zawodowego i działalności publicznej.



Ale – że powtórzę schemat wspomnień Marka Antoniego Nowickiego – Stefan to także jedna z najbardziej roztrągnionych osób, jakie znałam: legendarne było jego gubienie (czytaj: zostawianie w najdziwniejszych miejscach) kolejnych par okularów, bez których niestety nie był w stanie nic przeczytać (stąd zamawianie przez nas u zaprzyjaźnionego optyka jednorazowo co najmniej dwóch par), czy spacer bladym świtem przez Warszawę z jaśkiem pod pachą. Zespół przygotowujący tekst pierwszego raportu musiał nagle, bladym świtem opuścić mieszkanie, w którym pracował, więc Stefan, niewiele myśląc, zapakował rękopisy do poszewki na jaśiek i tak pomaszzerował. Udało się, odległość nie była duża, a być może przechodzące patrole milicji uznały, że o tej porze człowiek z jaśkiem na ulicy to normalne.

Stefan odszedł, ale to, co w nas zaszczepił, trwa i mam nadzieję, że nie tylko przetrwa, ale się rozwinie.

Danuta Przywara jest członkiem Komitetu Helsińskiego w Polsce i prezesem HFPC.



Media w okresie wyborczym a orzecznictwo sądów polskich i międzynarodowych¹

Dorota Głowacka, Adam Płoszka

W okresie wyborczym² swoboda wypowiedzi nabiera szczególnego znaczenia. Z jednej strony jest to dla dziennikarzy czas intensywnej pracy, w którym ich działalność jako „publicznych stróżów” (ang. *public watchdog*) ma wyjątkowe znaczenie dla społeczeństwa. Zadaniem mediów jest dostarczenie opinii publicznej rzetelnych informacji, które pozwolą obywatelom na podjęcie przemyślanych decyzji wyborczych. Ze względu na realizację tego zadania dziennikarze relacjonujący związane z nim zagadnienia podlegają wzmocnionej ochronie. Z drugiej strony z okresem wyborczym mogą wiązać się szczególne zagrożenia dla środków masowego przekazu, w tym specyficzne problemy prawne wynikające z naruszeń prawa wyborczego. Dziennikarze prowadzący w tym czasie działalność informacyjną powinni zachować

szczególną rozwagę. Muszą wykazać się większą niż zwykle odpornością na naciski i ataki ze strony polityków, ale także na stosowane przez nich „sztuczki wizerunkowe”, oraz przekazywać informacje w taki sposób, aby nie narazić się np. na zarzut agitacji wyborczej. Jednocześnie obowiązuje ich podwyższony standard rzetelności, ponieważ podawanie przez nich nieprawdziwych informacji czy formułowanie pochopnych zarzutów może wpłynąć na wynik głosowania.

1. Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza wybranych problemów prawnych związanych z relacjonowaniem wyborów, dokonana w świetle orzecznictwa sądów krajowych i międzynarodowych, w szczególności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC albo Trybunał). Omówione zostaną przede wszystkim wybrane problemy z zakresu postępowania w trybie wyborczym oraz kwestia przestrzegania ciszy wyborczej w internecie. Szczególnie w przypadku tego ostatniego problemu orzecznictwo sądowe ma ogromny wpływ na kształtowanie standardów stosowania prawa, ponieważ obowiązujące regulacje nie rozstrzygają tego zagadnienia w precyzyjny sposób.

¹ Artykuł został opracowany na podstawie broszury autorstwa D. Głowackiej i A. Płoszki, *Media w okresie wyborczym*, Warszawa 2014, s. 40. Publikacja jest dostępna na stronie:

<http://www.obserwatorium.org/images/Media%20w%20okresie%20wyborczym%20Przewodnik%20www.pdf> [data dostępu: 16 grudnia 214 r.].

² Na potrzeby niniejszej publikacji pojęciu „okres wyborczy” zostało nadane szerokie znaczenie, nieograniczające jego zakresu do ścisłych ram czasowych. Jest ono rozumiane jako okres, w którym wybory (parlamentarne, prezydenckie, samorządowe) i referenda (lokalne i ogólnopolskie) stanowią ważny temat debaty publicznej. W niniejszej publikacji odnieśliśmy się przede wszystkim do praw i obowiązków dziennikarzy w okresie poprzedzającym wybory w trakcie kampanii wyborczej oraz w czasie tzw. ciszy wyborczej.



2. Swoboda wypowiedzi w okresie wyborczym w orzecznictwie ETPC

Ważne standardy dotyczące swobody wypowiedzi oraz działalności mediów, także w kontekście wyborczym, wypracował w swoim orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka³. Orzecznictwo strasburskie jest zatem ważnym punktem odniesienia przy kształtowaniu krajowych gwarancji wolności słowa w związku z wyborami. Trybunał kładzie bardzo duży nacisk na swobodny obieg opinii w debacie wyborczej oraz wprowadza wzmocnioną ochronę osób przekazujących informacje na ten temat.

Wolność słowa chroniona jest przez art. 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPC)⁴. W orzecznictwie ETPC z zakresu art. 10 podkreśla się niejednokrotnie szczególną rolę mediów w demokratycznym społeczeństwie, które wypełniają zadania „publicznego stróża” i realizują w ten sposób kluczową funkcję kontrolną wobec nieprawidłowości życia społecznego. Ich zadaniem jest zwracanie uwagi opinii publicznej na aktualne problemy i patologie społeczne, a także prowokowanie debaty publicznej w kwestiach budzących uzasadnione zainteresowanie społeczeństwa. Działalność mediów przekłada się na zwiększenie transparentności życia

publicznego oraz jest bezpośrednio skorelowana z uprawnieniem obywateli do otrzymywania informacji⁵. ETPC dopuszcza ponadto szersze granice wolności słowa, gdy wypowiedź odnosi się do zagadnień mieszczących się w ramach debaty politycznej. W szczególności dotyczy to dyskusji o sprawach związanych z wyłanianiem i sprawowaniem władzy publicznej, a także kontrolowaniem polityków i instytucji politycznych⁶. Jak zauważył ETPC w jednym z wyroków: „gdy celem artykułu dziennikarza było spowodowanie wątpliwości, czy lokalni politycy rzeczywiście zasługują na sprawowanie publicznego urzędu, dopuszczalne granice wypowiedzi są szersze”⁷. ETPC przyznaje ponadto większą ochronę wypowiedziom, które dotyczą osób pełniących funkcje publiczne, w szczególności polityków wybieranych w wyborach powszechnych. ETPC podkreśla, że osoby te powinny wykazać się tzw. grubszą skórą w reakcji na krytyczne komentarze na swój temat.

Wymienione standardy ETPC wypracowane na kanwie spraw z art. 10 nabierają szczególnego znaczenia w okresie wyborczym. Wszelkie wypowiedzi dotyczące wyborów co do zasady powinny być kwalifikowane jako mające publiczne znaczenie⁸.

3 Zob. w szczególności: I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010.

4 Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284 ze zm.).

5 Wyrok ETPC z 7 grudnia 1976 r. w sprawie Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii, Seria A nr 24; wyrok ETPC z 26 kwietnia 1979 r. w sprawie Sunday Times przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 6538/74; wyrok ETPC z 24 lutego 2009 r. w sprawie Długołęcki przeciwko Polsce, skarga nr 23806/03.

6 Wyrok ETPC z 8 lipca 1986 roku w sprawie Lingens przeciwko Austrii, skarga nr 9815/82; wyrok ETPC z 8 lipca 2008 r. w sprawie Kita przeciwko Polsce, skarga nr 57659/00; wyrok ETPC z 12 lipca 2001 r. w sprawie Feldek przeciwko Słowacji, skarga nr 29032/95.

7 Wyrok ETPC z 8 lipca 2008 r. w sprawie Kita przeciwko Polsce, skarga nr 57659/00, § 65.

8 Wyrok ETPC z 19 lutego 1998 r. w sprawie Bowman przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 24839/94; wyrok ETPC z 9 stycznia 2007 r. w sprawie Kwiecień przeciwko Polsce, skarga nr 51744/99; wyrok ETPC z 17 kwietnia 2014 r., w sprawie

Kandydaci w wyborach muszą liczyć się z zainteresowaniem mediów oraz opinii publicznej i w większym stopniu tolerować dziennikarską krytykę, nawet jeśli w trakcie kandydowania nie pełnią jeszcze żadnej funkcji publicznej. Ze względu na często burzliwy emocjonalny charakter debaty wyborczej dopuszcza się w niej niekiedy nawet ostre, przejawione czy prowokacyjne wypowiedzi⁹.

Z drugiej strony w okresie wyborczym dziennikarze muszą zachowywać szczególne wymogi staranności zawodowej przy weryfikowaniu i relacjonowaniu informacji, które mogą wpłynąć na wynik wyborczy. Dotyczy to w szczególności podawania informacji o poszczególnych kandydatach oraz ostrożnego relacjonowania wydarzeń z udziałem kandydatów wykonujących funkcje publiczne, którzy mogą wykorzystywać pełniony urząd do promocji swojej kandydatury¹⁰.

3. Postępowanie w trybie wyborczym

Podczas relacjonowania wyborów dziennikarze powinni przestrzegać nie tylko ogólnych zasad wynikających z przepisów prawa prasowego¹¹, Kodeksu

cywilnego¹² czy Kodeksu karnego¹³, ale także regulacji zawartych w Kodeksie wyborczym¹⁴, które chronią m.in. prawdziwość informacji przekazywanych w trakcie kampanii wyborczej. Szczególnego rodzaju problemy prawne pojawiają się w związku z postępowaniami w tzw. trybie wyborczym, który reguluje art. 111 Kodeksu wyborczego. Celem postępowania w tym trybie jest zapewnienie prawidłowego przebiegu wyborów oraz ochrona wyborcy przed podaniem go manipulacji, co ma zagwarantować możliwość oddania w pełni świadomego głosu w wyborach. Tryb wyborczy ma przeciwdziałać poprzez szybką weryfikację w sądzie (jest to postępowanie nieprocesowe) rozpowszechnianiu nieprawdziwych informacji mogących mieć wpływ na wynik wyborów. Konsekwencją szybkości tego postępowania jest ograniczenie niektórych praw procesowych jego stron (np. nie ma możliwości wniesienia skargi kasacyjnej od prawomocnego wyroku, obowiązują bardzo krótkie terminy na wnoszenie środków zaskarżenia)¹⁵.

Procesy w trybie wyborczym najczęściej dotyczą sporów między konkurującymi ze sobą komitetami wyborczymi lub kandydatami. Jedną z problematycznych kwestii, którą musiały rozstrzygnąć w ostatnich latach sądy, było jednak to, czy kandydat może złożyć wniosek w trybie wyborczym przeciwko dzien-

Brosa przeciwko Niemcom, skarga nr 5709/09; wyrok ETPC z 11 kwietnia 2006 r. w sprawie Brasilier przeciwko Francji, skarga nr 71343/01.

9 Wyrok ETPC z 23 kwietnia 1992 w sprawie Castells przeciwko Hiszpanii, skarga nr 11798/85; wyrok ETPC z 23 maja 1991 r. w sprawie Oberschlick przeciwko Austrii (nr 1), skarga nr 11662/85.

10 Wyrok ETPC z 1 marca 2007 r., w sprawie BladetTromsø A/S i Stensaas przeciwko Norwegii, skarga nr 510/04; wyrok ETPC z 17 grudnia 2004 r. w sprawie Pedersen i Baadsgaard przeciwko Danii, skarga nr 49017/99; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2008 r., sygn. akt SK 43/05.

11 Ustawa z 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, Dz.U. z 1984 r. Nr 5 poz. 24 ze zm.

12 Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2014 r. poz. 121, j.t.

13 Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r. Nr. 88 poz. 553 ze zm.

14 Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2011 r. Nr 21 poz. 112 ze zm.

15 Zob. szerzej: J. Sadowski, *Rozstrzyganie sporów wyborczych – analiza praktyki sądowej*, „Prawo cywilne w działaniu” 2011, nr 10, s.101-138.



nikarzowi lub gazecie w związku z publikacją materiału prasowego. Dla zilustrowania tego zagadnienia można wskazać wniosek w trybie wyborczym, jaki wniósł jeden z kandydatów w wyborach uzupełniających do Senatu RP. W pewnej rozgłośni radiowej wyemitowano zapowiedź materiału promującego artykuł, który miał się pojawić w jednym z kolejnych wydań gazety codziennej. W zapowiedzi radiowej zawarto stwierdzenie: „Z. zawrót głowy. Kandydat na prawicowego senatora K.Z. był członkiem komunistycznej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Czytaj w piątkowej »Gazecie« [...]”. Kandydat zarzucił gazecie, że informacja była nieprawdziwa i złożył do sądu wniosek w trybie wyborczym m.in. o jej sprostowanie. Zgodnie z art. 111 Kodeksu wyborczego w trybie wyborczym mogą być kwestionowane nieprawdziwe informacje związane z wyborami, opublikowane w mediach (w prasie, radiu, telewizji, internecie) jako materiał wyborczy pochodzący od komitetu wyborczego, a także inne wypowiedzi czy formy agitacji wyborczej. Sąd Okręgowy oddalił wniosek, argumentując, że do publikacji prasowych nie można zastosować trybu wyborczego, który służy do kwestionowania informacji zawartych wyłącznie w materiałach i wypowiedziach pochodzących od komitetów wyborczych. Sąd Apelacyjny nie zgodził się jednak z taką wykładnią art. 111 § 1 Kodeksu wyborczego i zmienił wyrok na korzyść wnioskodawcy. Zdaniem sądu art. 111 § 1 Kodeksu wyborczego odnosi się nie tylko do materiałów wyborczych, ale także do wypowiedzi i innych form agitacji, które nie muszą pochodzić od komitetów wyborczych. W tym przypadku sąd uznał, że zapowiedź publikacji miała charakter „agitacji nega-

tywnej” i służyła zdyskredytowaniu polityka, który był jej „bohaterem”. Ostatecznie redakcja przegrała proces w trybie wyborczym.

Z orzeczenia tego wynika, że dziennikarze i redakcje mogą dopuścić się naruszeń Kodeksu wyborczego. Natomiast jeśli nieprawdziwa informacja o którymś z kandydatów pojawi się w materiale dziennikarskim, może być ona przedmiotem postępowania w trybie wyborczym przeciwko redakcji. W takiej sytuacji media staną się stroną postępowania w trybie wyborczym. Jednocześnie redakcja nie odpowiada za nieprawdziwe informacje opublikowane jako materiał wyborczy na zlecenie komitetu wyborczego, oczywiście pod warunkiem odpowiedniego oznaczenia ogłoszenia w taki sposób, aby było czytelne, że nie jest to materiał dziennikarski.

4. Cisza wyborcza w internecie

Zagadnieniem, które budziło jednak największe wątpliwości przy okazji różnego rodzaju wyborów w ostatnich latach, jest kwestia przestrzegania ciszy wyborczej w internecie¹⁶. Zgodnie z art. 107 Kodeksu wyborczego cisza wyborcza to okres, w którym zakazane jest prowadzenie agitacji wyborczej oraz publikowanie sondaży wyborczych. W Polsce taka cisza trwa w czasie głosowania i na 24 godziny przed jego rozpoczęciem. Zabronione jest wtedy organizowanie manifestacji, rozdawanie wyborcom ulotek, rozwieszanie plakatów, nawoływanie do głosowania na poszczególnych kandydatów, a także podawanie do

¹⁶ Zob. art. 107 Kodeksu wyborczego.

publicznej wiadomości wyników sondaży. Tradycyjnie cisza wyborcza dotyczy mediów, takich jak radio, telewizja czy gazety drukowane, których redakcje czuwały nad przestrzeganiem jej zasad przez dziennikarzy. Obecnie jednak przebieg wyborów jest relacjonowany także na portalach internetowych. Ze względu na specyfikę komunikacji internetowej ciszę wyborczą jest w takich portalach znacznie trudniej wyegzekwować, a także określić jej zakres. Jednak ustawodawca nie wprowadził żadnych szczegółowych regulacji, które wprost odnosiłyby się do zachowania ciszy wyborczej w internecie. Z punktu widzenia przepisów Kodeksu wyborczego internet, niezależnie od swoich szczególnych cech, jest traktowany tak jak każde inne medium.

Wątpliwości budzi przede wszystkim kwestia dostępności treści naruszających ciszę wyborczą w internecie, które zostały tam opublikowane przed jej rozpoczęciem. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej reguły, które obowiązują w stosunku do tradycyjnych mediów, co do zasady obejmują także wszelką aktywność w internecie. Dotyczy to zarówno treści przygotowywanych przez dziennikarzy dla portali informacyjnych, ale także wszelkich informacji pojawiających się na prywatnych stronach internautów, blogach, portalach społecznościowych czy forach internetowych. Wypowiadanie się w sieci w czasie ciszy wyborczej o kandydatach i komitetach wyborczych może zostać uznane za niedopuszczalną agitację wyborczą. Jednocześnie Państwowa Komisja Wyborcza podkreśla, że nie trzeba usuwać artykułów na temat wyborów, materiałów agitacyjnych czy wyników sondaży przedwyborczych umieszczonych w internecie przed

ciszą wyborczą (pod warunkiem że po jej rozpoczęciu niedokonywane są w nich żadne zmiany)¹⁷.

Opisane podejście dobrze ilustruje wyrok Sądu Najwyższego, który został wydany w związku z protestem wniesionym przez P. przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej w 2010 r. W uzasadnieniu swojego wniosku P. wskazał, że na stronie internetowej jednej z gazet były dostępne w trakcie wyborów wyniki sondaży wyborczych, a także artykuły redakcyjne, które stawiały w niekorzystnym świetle pokonanego kandydata. Choć materiały te zostały opublikowane w serwisie przed rozpoczęciem ciszy wyborczej, P. argumentował, że ich treść była *de facto* „sprzedawana” i przedstawiana odbiorcy w chwili wejścia na stronę internetową gazety. Ze względu na specyfikę mediów elektronicznych wydania internetowe gazet nie mogą być więc traktowane tak samo jak wydania papierowe. Sąd Najwyższy uznał protest za niezasadny, stwierdzając, że: „Materiały agitacyjne, które zostały wykonane (wyemitowane) i udostępnione w czasie kampanii wyborczej, mogą pozostać dostępne także po jej zakończeniu, co dotyczy również czasu od zakończenia kampanii do ogłoszenia wyników wyborów. Ustawa w tym zakresie nie wprowadza żadnego rozróżnienia między materiałami agitacyjnymi w zależności od nośnika informacji użytego do rozpowszechniania tego rodzaju materiałów. Zatem decydujące znaczenie ma data wyemitowania

17 Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z 18 czerwca 2010 r. w sprawie tzw. ciszy wyborczej: <http://pkw.gov.pl/wyjasnienia-informacje-i-pisma-okolne-pkw-22827/wyjasnienia-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-18-czerwca-2010-r-w-sprawie-tzw-ciszy-wyborczej.html> [data dostępu: 16 grudnia 2014 r.].



i udostępnienia treści zamieszczonych na stronie internetowej, a nie data zapoznania się z nimi¹⁸.

Jednym z warunków uznania agitacji wyborczej za niedopuszczalną jest jej publiczny charakter. Wymóg ten należy rozumieć w ten sposób, że dana treść jest dostępna dla nieograniczonego kręgu odbiorców. Nie wszystkie działania mające na celu nakłonienie do głosowania w określony sposób, podejmowane za pośrednictwem internetu, spełniają ten warunek. E-mail z informacją o charakterze agitacyjnym, wysłany do określonego adresata czy grupy adresatów (gdy nie został rozesłany w sposób seryjny), nie stanowi naruszenia prawa wyborczego.

Wątpliwości budzi jednak kwestia rozpowszechniania treści o charakterze agitacyjnym za pomocą portali społecznościowych ze względu na ich niejednoznaczny, „publiczno-prywatny” charakter. Odpowiedzialność autora wypowiedzi może zależeć w tym przypadku od sposobu korzystania z danego

serwisu. Z jednej strony z pewnością naruszeniem ciszy wyborczej nie będzie wysłanie za pośrednictwem portalu społecznościowego prywatnej wiadomości do konkretnej osoby czy określonej grupy osób. Ale z drugiej strony, zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej, zarówno zamieszczenie ogólnodostępnego wpisu na temat kandydata na portalu społecznościowym, jak i „polubienie” profilu lub „postu” polityka (albo komitetu wyborczego), a nawet udostępnienie jego zdjęcia mogą stanowić naruszenie ciszy wyborczej, zwłaszcza gdy publikowane na danym profilu treści są potencjalnie widoczne nie tylko dla tzw. znajomych jego właściciela, ale również dla szerokiego grona użytkowników internetu¹⁹.

Kwestia ta w odniesieniu do wyborów była przedmiotem orzecznictwa sądów. Przykładowo w jednej ze spraw pewien mężczyzna umieścił w czasie ciszy wyborczej na swoim koncie w portalu społecznościowym zdjęcie jednego z kandydatów z podpisem, że właśnie na niego ma zamiar oddać swój głos w nadchodzących wyborach. Sąd uznał, że opublikowanie zdjęcia kandydata z komentarzem na temat głosowania naruszyło zasady ciszy wyborczej i ukarał mężczyznę grzywną w wysokości 500 zł²⁰.

18 Postanowienie Sądu Najwyższego z 20 lipca 2010 r., sygn. akt III SW 83/10.

19 *Uwaga! Za like na FB dostaniesz grzywnę. To naruszenie ciszy wyborczej*, „Gazeta Wyborcza”, 23 maja 2014 r., http://wyborcza.pl/1,75248,16019623,Uwaga__Za_like_na_FB_dostaniesz_grzywnę__To_naruszenie.html#ixzz343JBGg12 [data dostępu: 16 grudnia 2014 r.].

20 *Ukarany za Naszą Klasę*, „Panorama Oleśnicka”, 23-29 września 2009 r., nr 38(1304), <http://www.panoramaolesnicka.pl/artukul,401.htm> [data dostępu: 16 grudnia 2014 r.].

Podsumowując, problem naruszenia ciszy wyborczej może dotyczyć prasy ukazującej się w internecie, portalu społecznościowego, ale także każdej innej strony internetowej, do której teoretycznie może dotrzeć nieograniczona liczba odbiorców, np. indywidualnego bloga, a także z tzw. mikroblogów. Szczególną ostrożność muszą więc zachować np. dziennikarze obywatelscy, którzy poruszają tematy wyborcze i relacjonują przebieg wyborów w sieci.

5. Cisza wyborcza a odpowiedzialność za komentarze internautów

Wiele problemów może również rodzić kwestia odpowiedzialności za komentarze w trakcie ciszy wyborczej. Podkreślić należy, że administrator strony internetowej nie odpowiada automatycznie za komentarze osób trzecich zamieszczone na portalu w czasie ciszy wyborczej. Stosuje się w takim przypadku ogólne zasady odpowiedzialności wynikające z art. 14 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną (dalej: u.s.u.d.e.)²¹. Oznacza to, że nie trzeba wyłączać możliwości komentowania artykułów przez internautów czy zamykać forów internetowych. Jeżeli natomiast administrator dowie się, że na jego stronie pojawiły się treści dodane przez osoby trzecie, które naruszają zasady ciszy wyborczej (stanowią np. niedozwoloną agitację wyborczą lub ujawniają wyniki sondaży wyborczych), ma obowiązek następczo zablokować do nich dostęp, jeśli chce skorzystać z wyłączenia odpowiedzialności.

W praktyce jednak sytuacja ta nie jest oczywista. W jednej ze spraw, które trafiły do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, na forum internetowym lokalnej gazety, w okresie ciszy wyborczej przed wyborami wójta gminy D., internauci opublikowali komentarze związane z wyborami. Jedna z kandydatek na wójta złożyła na policji zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przez administratorów serwisu wykroczenia z art. 498 Kodeksu wyborczego (agitacji wyborczej w czasie ciszy wyborczej). Sprawa trafiła do sądu, który początkowo skazał wyrokiem nakazowym wydawcę i redaktor naczelną portalu na karę grzywny w wysokości 500 zł. Dopiero po złożeniu sprzeciwu sąd ostatecznie uznał, że w okolicznościach tej sprawy administratorzy nie mogą jednak odpowiadać za komentarze innych internautów²². Postępowanie nie wykazało, żeby do chwili złożenia zawiadomienia na policji administratorzy byli świadomi, że na forum pojawiły się wpisy naruszające Kodeks wyborczy. Kandydatka na wójta nie zgłosiła im tego naruszenia bezpośrednio. Gdy tylko



21 Ustawa z 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, Dz.U. z 2002 r. Nr 144 poz. 1204 ze zm.

22 Wyrok Sądu Rejonowego w Radzynie Podlaskim z 8 października 2013 r., sygn. akt II W 389/13.

administratorzy dowiedzieli się o bezprawnych komentarzach, zablokowali do nich dostęp. Sąd stwierdził, że administratorzy wypełnili swoje obowiązki wynikające z u.ś.u.d.e. Zdaniem sądu nie można było wymagać od administratorów portalu, aby wprowadzili mechanizm prewencyjnej kontroli wpisów na forum, który miałby zagwarantować, że wpisy w ogóle nie zostałyby dopuszczone do publikacji. Administratorom portalu nie można więc było przypisać umyślności w działaniu, która jest warunkiem odpowiedzialności za niedozwoloną agitację w okresie ciszy wyborczej.

W kontekście zachowania ciszy wyborczej w internecie ciekawym zagadnieniem jest także obecność reklam wyborczych w sieci. Zgodnie z wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej nie ma obowiązku usuwania np. ogłoszeń wyborczych czy sondaży ze strony internetowej, jeśli zostały opublikowane przed ciszą wyborczą. Nie jest jednak jasne, czy na stronie mogą pozostać ruchome lub animowane banery wyborcze, które wyświetlają się np. na stronie głównej. Jak podkreśla Państwowa Komisja Wyborcza, za naruszenie ciszy wyborczej uznaje się co do

zasady wszelkie dynamiczne nośniki reklamy politycznej (np. plakaty umieszczone na poruszających się samochodach, nawet jeśli zostały na nich zawieszane przed ciszą wyborczą; takie plakaty należy usunąć; jednocześnie dopuszczalne jest pozostawienie „statycznych” plakatów na tablicach czy słupach ogłoszeniowych). Pozostawiając na stronie internetowej ruchomy baner, administrator może narazić się na zarzut niedozwolonej agitacji wyborczej. Na tej samej zasadzie dopuszczalne jest pozostawienie billboardów powieszonych przed ciszą wyborczą, należy natomiast wyłączyć teledystrybucję reklamowe²³.

6. Podsumowanie

Przepisy prawa regulujące przebieg wyborów nie zawsze są dostatecznie jasne i precyzyjne. Czasami, jak w przypadku ciszy wyborczej w internecie, odpowiedź ustawodawcy zdaje się nie nadążać za rzeczywistością. Dlatego niezwykle pomocne jest sięganie do standardów ochrony wypowiedzi wynikających z orzecznictwa sądów międzynarodowych



23 Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z 17 listopada 2010 r. dotyczące prowadzenia kampanii wyborczej: „W okresie tym, potocznie określanym jako cisza wyborcza, dopuszczalne jest pozostawienie materiałów wyborczych umieszczonych na nośnikach przed jego rozpoczęciem, przy czym warunkiem koniecznym jest, aby nośniki, na których umieszczone zostały materiały oraz emitowany obraz, były statyczne.

Emisja reklam wyborczych na nośnikach, na których materiały reklamowe przewijają się, czasowo zmieniając prezentowany obraz, nie spełnia powyższego wymogu, dlatego też może zostać uznana za naruszenie ciszy wyborczej. Przemieszczanie się pojazdów, w tym środków komunikacji miejskiej, w czasie ciszy wyborczej, na których umieszczono wyborcze materiały agitacyjne, jest aktywną formą agitacji”. Zob.:

<http://pkw.gov.pl/wyjasnienia-informacje-i-pisma-okolne/wyjasnienia-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-17-listopada-2010-r-dotyczace-prowadzenia-kampanii-wyborczej.html> [data dostępu: 16 grudnia 2014 r.].

i krajowych. Korzystanie z tych standardów pozwala na rozstrzygnięcie wątpliwości, czy dane działanie mieści się w granicach prawa, czy nie. W przyszłości należy jednak poważnie zastanowić się nad wprowadzeniem zmian prawnych, które w bardziej klarowny sposób uregulowałyby zagadnienia związane z obowiązywaniem ciszy wyborczej w internecie. Jednym z możliwych rozwiązań jest całkowita rezygnacja z tej instytucji (cisza wyborcza nie jest powszechnie stosowana we wszystkich państwach demokratycznych, nie jest znana chociażby w systemie anglosaskim). Inna możliwość to ograniczenie ciszy wyborczej tylko do tradycyjnych środków masowego przekazu, w których znacznie łatwiej ją wyegzekwować. Można rozważyć wreszcie ograniczenie ciszy wyborczej do tzw. ciszy sondażowej, tj. zakazu publikacji w tym okresie jedynie prognoz wyborczych, przy jednoczesnym dopuszczeniu publikacji o charakterze agitacyjnym.

wodnik dla dziennikarzy autorstwa Doroty Głowackiej i Adama Ploszki. Zawiera ona informacje, które mają pomóc dziennikarzom rzetelnie i bezpiecznie relacjonować przebieg wyborów. Publikacja jest dostępna na stronie HFPC (www.hfhr.pl) oraz stronie Programu Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce: (www.obserwatorium.org).

Dorota Głowacka jest doktorantką w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Stosunków Międzynarodowych na WPIA UŁ, prawniczką w Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce HFPC.

Adam Ploszka jest doktorantem w Zakładzie Praw Człowieka na WPIA UW, prawnikiem w Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce HFPC.

Media in the election period and the case-law of Polish and international courts

Freedom of expression is particularly significant during election periods. The article analyses selected legal problems related to media coverage of elections against the background of the case-law of domestic and international courts, in particular the European Court of Human Rights. The analysis focuses on election proceedings and the period of pre-election silence (also known as "the black-out period") affecting the Internet. As far as the principle of pre-election silence is concerned, judicial decisions have a particular impact on the development of the relevant legal standards – this is because the existing regulations fail to resolve the issue in a sufficiently precise manner.

MEDIA W OKRESIE WYBORCZYM

Przewodnik
dla dziennikarzy



HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA

W związku z tym, że w okresie wyborczym HFPC otrzymuje wyjątkowo dużo zgłoszeń o problemach prawnych dziennikarzy oraz incydentach zagrażających wolności słowa, przed ostatnimi wyborami samorządowymi w 2014 r. wydaliśmy publikację *Media w okresie wyborczym. Prze-*

Polska a mechanizmy międzynarodowej kontroli przestrzegania praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, praw dziecka oraz praw osób z niepełnosprawnościami

dr Adam Bodnar, Adam Płoszka

Polska nie ratyfikowała dotychczas żadnej umowy międzynarodowej z zakresu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, praw dziecka oraz praw osób z niepełnosprawnościami, która pozwoliłaby jednostkom bądź organizacjom je reprezentującym wnosić skargi na forum międzynarodowym. Argumenty przedstawiane przez MSZ przeciwko związaniu się tymi umowami międzynarodowymi są nieprzekonujące, w szczególności te dotyczące ograniczeń finansowych. Praktyka międzynarodowych organów ochrony praw człowieka, których kontroli poddała się Polska (w tym Europejskiego Trybunału Praw Człowieka), nie potwierdza tego typu obaw.

1. Wprowadzenie

Brak ratyfikacji pozwala na postawienie tezy, że rząd RP nie podejmuje wystarczających działań na rzecz zwiększenia ochrony praw jednostek, a także – wbrew powszechnemu przekonaniu – nie promuje praw człowieka na arenie międzynarodowej. Jednostki są zatem pozbawione realnej ochrony i nie mogą skutecznie dochodzić naruszanych przez Polskę praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, praw dziecka oraz praw osób z niepełnosprawno-

ściami na forum międzynarodowym. W świetle kryzysu systemu kontrolnego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka tego typu możliwości skorzystania z mechanizmów skargowych powinny być przez państwa rozwijane, a nie ograniczane. Funkcjonujące obecnie systemy sprawozdań rządowych z wykonywania poszczególnych umów międzynarodowych są przewlekłe, a z punktu widzenia jednostek – nieskuteczne. Mają one także ograniczone znaczenie dla promocji praw wynikających z danej umowy międzynarodowej.

Niezapewnienie przez Polskę możliwości kwestionowania naruszeń praw drugiej generacji pozbawia te prawa realnego znaczenia. W przypadku praw dziecka oraz osób z niepełnosprawnościami brak ratyfikacji instrumentów skargowych podaje w wątpliwość rzeczywistą wolę przestrzegania tych praw przez władze RP. Opisanie poniżej instrumenty prawa międzynarodowego powinny w możliwie najszybszym czasie zostać ratyfikowane.

Skutkiem prowadzonej przez rząd polityki ratyfikacyjnej jest powstanie sytuacji, gdy Polska nie zgadza się na wniesienie skargi (indywidualnej bądź zbiorowej) do następujących międzynarodowych organów

kontrolnych: 1) Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ; 2) Europejskiego Komitetu Praw Społecznych; 3) Komitetu Praw Dziecka ONZ; 4) Komitetu Praw Osób z Niepełnosprawnościami ONZ. Poniżej przytoczone zostanie oficjalne stanowisko polskiego rządu wyrażone w odpowiedzi podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – działającego z upoważnienia ministra – na interpelację nr 26509 w sprawie obecnego stanu ratyfikacji zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych z zakresu ochrony praw człowieka (dalej: opinia MSZ).

2. Protokół Fakultatywny do Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 10 grudnia 2008 r.

Podstawowym aktem prawa międzynarodowego w obszarze praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych jest Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych¹ (dalej: MPPGSiK lub Pakt), którego Polska jest stroną. 10 grudnia 2008 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło Protokół fakultatywny do MPPGSiK², który wszedł w życie 5 maja 2013 r. W protokole przewidziano możliwość składania do Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ (którego pracami kieruje aktualnie Polak, prof. Zdzisław Kędzia) skarg indywidualnych (art. 1) i międzypaństwowych (art. 10).

Polska protokołu nie podpisała, tłumacząc to faktem, że „Rzeczpospolita Polska [...] ma zastrzeżenia do mechanizmu międzynarodowej weryfikacji przestrzegania praw społecznych przewidzianego przez protokół. Obawy mogą budzić skutki finansowe potencjalnych rozstrzygnięć, które Polska musiałaby realizować. Ewentualne rozważenie możliwości związania się przez Polskę protokołem będzie mogło zostać podjęte, kiedy będzie znana praktyka jego stosowania, a zwłaszcza kierunki interpretacji paktu przez komitet praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych formułowane w związku z rozpatrywaniem skarg. Jak dotąd komitet nie wydał żadnej decyzji w tym zakresie. Równocześnie warto zauważyć, że protokół wszedł w życie dopiero 5 lat od otwarcia go do podpisu i ma niską liczbę ratyfikacji – związało się nim tylko 12 państw, w tym zaledwie 4 państwa członkowskie UE (Finlandia, Portugalia, Słowacja, Hiszpania)”³.

Zastrzeżenia Polski sprowadzić można do stwierdzenia, że w ocenie rządu polskiego skargi do międzynarodowych organów kontrolnych są bezzasadne z uwagi na naturę tej grupy praw, których naruszenia nie są zaskarżalne przed sądami, gdyż nie kreują praw podmiotowych, a jedynie stanowią normy programowe⁴.

W odniesieniu do tego poglądu warto zwrócić uwagę na komentarz ogólny nr 3 Komitetu Praw

1 Dz.U. z 1977 r. Nr 38 poz. 169.

2 Rezolucja nr A/RES/63/117.

3 <http://www.sejm.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=3345FA4E> [data dostępu: 1 grudnia 2014 r.).

4 Protokół z 43. sesji Komitetu Praw Społeczny, Gospodarczych i Kulturalnych ONZ z 16 listopada 2009 r., E/C.12/2009/SR.37, pkt 34.



Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych do MPPGSiK, dotyczący natury zobowiązań wynikających z Paktu⁵. Komitet zauważył, że większość zobowiązań wynikających z Paktu ma charakter programowy – zakładający ich stopniowe urzeczywistnienie – ale Pakt zawiera również takie, które wymagają natychmiastowego urzeczywistnienia⁶. Co więcej, każde prawo, a więc r to mające charakter programowy, posiada swoją istotę (ang. *minimum core obligation*), która powinna być zagwarantowana przez państwo⁷, a co za tym idzie, może być weryfikowana międzynarodowo.

Kierunki interpretacji MPPGSiK są co do zasady wyznaczone przez przyjmowanie tzw. komentarzy ogólnych⁸. Interpretacja czyniona w związku z rozpatrywaniem skarg nie powinna zatem w zasadniczym stopniu odbiegać od tej zawartej w komentarzach ogólnych.

Warto zauważyć, że obecnie przed Komitetem Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych toczą się trzy sprawy. Dwie z nich, wniesione przeciwko Hiszpanii, dotyczą odmowy sądowej ochrony prawa do mieszkania oraz dyskryminacji w zakresie prawa do emerytury.

5 General comment No. 3: The nature of States parties obligations (art. 2, § 1), 1 stycznia 1991 r.

6 Ibidem, pkt 1.

7 Ibidem, pkt 10.

8 Lista komentarzy ogólnych dostępna jest na stronie Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11 [data dostępu: 1 grudnia 2014 r.].

3. Protokół dodatkowy do Europejskiej Karty Społecznej z 9 listopada 1995 r. przewidujący system skarg zbiorowych

Odpowiednikiem Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych w regionalnym europejskim systemie ochrony praw człowieka jest Karta Praw Społecznych Rady Europy⁹. Pod tym zbiorczym terminem kryje się pięć traktatów międzynarodowych: 1) Europejska Karta Społeczna z 18 października 1961 r. (dalej: EKS); 2) Protokół dodatkowy do Europejskiej Karty Społecznej z 5 maja 1988 r.; 3) Protokół zmieniający Europejską Kartę Społeczną z 21 października 1991 r.; 4) Protokół dodatkowy do Europejskiej Karty Społecznej z 9 listopada 1995 r. przewidujący system skarg zbiorowych; 5) Zrewidowana Europejska Karta Społeczna z 3 maja 1996 r. (dalej: ZEKS). Rzeczpospolita Polska jest stroną Europejskiej Karty Społecznej¹⁰ oraz Protokołu Zmieniającego Europejską Kartę Społeczną z 21 października 1991 r. Podpisała także Zrewidowaną Kartę Społeczną (25 października 2005 r.), ale jeszcze jej nie ratyfikowała¹¹.

W ocenie MSZ „Rzeczpospolita Polska nie ratyfikowała protokołu do Europejskiej Karty Społecznej w sprawie skarg zbiorowych w związku z rozszerzającą interpretacją karty przez Europejski Komitet Spraw Społecznych (»prawotwórcza« działalność organu

9 Terminem tym posługuje się: A. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006.

10 Dz.U. z 1999 Nr 8 poz.67.

11 Zob. szerzej: K. Sękowska-Kozłowska, R. Wieruszewski, *Zaległości ratyfikacyjne Polski w dziedzinie praw człowieka*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 03, s. 4-13.

kontrolnego) oraz możliwe konsekwencje finansowe realizacji decyzji tego organu. Wątpliwości budzą przypadki elastycznego podchodzenia organu kontrolnego do zakresu skargi, tak by bez względu na pierwotny jej przedmiot możliwe było wydanie rozstrzygnięcia sprawy. Warto odnotować, że stronami protokołu jest tylko 13 państw”.

Krytykowana przez rząd polski „prawotwórcza” działalność Europejskiego Komitetu Praw Społecznych niewiele różni się od „prawotwórczej” działalności innych organów międzynarodowej ochrony praw człowieka, zwłaszcza sądów i trybunałów międzynarodowych, których kontroli Polska się poddaje. Pomimo 16 lat funkcjonowania organ ten rozpatrzył zaledwie 111 skarg zbiorowych¹², co stanowi liczbę nieporównywalnie mniejszą niż liczba spraw wniesionych przeciwko Polsce do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka tylko w ciągu pierwszego półrocza 2014 r.¹³ Co więcej, prawo wniesienia skargi ma w przypadku Europejskiego Komitetu Praw Społecznych ograniczony katalog podmiotów. Są to przede wszystkim organizacje pracodawców oraz reprezentatywne związki zawodowe (z Polski mogłyby to być np. NSZZ „Solidarność” oraz OPZZ). Jednostki nie mają, inaczej niż w przypadku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, legitymacji do wniesienia skargi.

Sama decyzja Europejskiego Komitetu Praw Społecznych nie ma wiążącego charakteru także w stosunku

12 Pełna lista rozpatrzonych skarg dostępna jest na stronie: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp, [data dostępu: 1.12.2014 r.].

13 Która to liczba wynosiła 1498. http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Poland_ENG.pdf [data dostępu: 1 listopada 2014 r.].

do państwa, przeciwko któremu została wniesiona skarga. Stanowi ona jedynie podstawę dla uchwalenia przez Komitet Ministrów Rady Europy stosownej rezolucji lub rekomendacji.

Protokół został ratyfikowany przez szereg państw europejskich¹⁴ – w tym m.in. Francję – co pozwoliło Europejskiemu Komitetowi Praw Społecznych rozpatrzyć przykładowo skargę FEANSTA przeciwko Francji¹⁵ i stwierdzić, że „ograniczenie bezdomności wymaga w dużej mierze stosowania środków o charakterze zarówno kryzysowym, jak i długoterminowych, w tym bezzwłocznego zapewnienia schronienia oraz opieki nad bezdomnymi. Trzeba także podjąć środki mogące pomóc tym osobom przewyciężyć dotychczasowe trudności i zapobiec ich powrotowi do bezdomności”¹⁶.

W innej sprawie – Interights przeciwko Grecji¹⁷ – Europejski Komitet Praw Społecznych stwierdził, że przymusowe eksmisje Romów bez zapewnienia eksmitowanym odpowiednich lokali zastępczych oraz tolerowanie przez władze greckie nieodpowiednich warunków życia Romów stanowi naruszenie art. 16 EKS – prawa rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej.

14 M.in. Belgię, Czechy, Finlandię, Grecję, Włochy. Pełna lista ratyfikacji dostępna na stronie Rady Europy:

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=158&CM=8&DF=02/12/2014&CL=ENG> [data dostępu: 1 grudnia 2014 r.].

15 Decyzja Europejskiego Komitetu Praw Społecznych co do meritum z dnia 5 grudnia 2007 r., skarga nr 39/2006.

16 Tłumaczenie za: K. Łasak, *Doraźne i zapobiegawcze środki ograniczania bezdomności*, „Gdańskie Studia Prawnicze – przegląd orzecznictwa” 2008, nr 4.

17 Decyzja Europejskiego Komitetu Praw Społecznych co do meritum z dnia 11 grudnia 2009 r., skarga nr 49/2008.



4. Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach dziecka z 19 grudnia 2011 r.

Rzeczpospolita Polska jest stroną Konwencji o prawach dziecka¹⁸ z 20 listopada 1989 r. W tym roku, w 25. rocznicę przyjęcia tej Konwencji, ustanowiony został przez Sejm RP ogólnopolski dzień praw dziecka. Protokół fakultatywny do Konwencji został przyjęty 19 grudnia 2011 r. Polska podpisała go 30 września 2013 r. W protokole przewidziano możliwość składania do Komitetu Praw Dziecka ONZ skarg indywidualnych (art. 5) i międzypaństwowych (art. 11).

Zdaniem MSZ „Rzeczpospolita Polska nie ratyfikowała Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka z 19 grudnia 2011 r., ponieważ nie została jeszcze przeprowadzona szczegółowa analiza skutków finansowych ewentualnych rozstrzygnięć, które Polska miałaby realizować. Według Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej prace w tym zakresie zostaną podjęte w III kwartale br. Warto odnotować, że jak dotąd protokół został ratyfikowany tylko przez 10 państw, w tym przez 3 państwa członkowskie UE (Niemcy, Hiszpania, Portugalia)”.

Rzecznik Praw Dziecka Marek Michalak od momentu podpisania przez Polskę protokołu podejmuje wiele działań zmierzających do jego ratyfikowania¹⁹. Polska była jednym z inicjatorów prac nad protokołem,

18 Dz.U z 1991 r. poz. 120 Nr 526.

19 Zob. tytułem przykładu wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ratyfikacji III Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka z dnia 27 sierpnia 2014 r.

<http://brpd.gov.pl/aktualnosci-wystapienia-generalne/w-sprawie-ratyfikacji-iii-protokolu-fakultatywnego-do-konwencji-0> [data dostępu: 1 grudnia 2014 r.].

a zatem jego ratyfikacja jest szczególnie pożądana z perspektywy budowania odpowiedzialnego wizerunku na arenie międzynarodowej.

5. Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006 r.

Polska od stosunkowo niedawna jest także stroną Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006 r.²⁰ Do konwencji tej 13 grudnia 2006 r. przyjęty został protokół fakultatywny ustanawiający system skargowy. Zgodnie z protokołem ratyfikowanym już przez 85 państw²¹ Komitet Praw Osób z Niepełnosprawnościami ONZ ma prawo przyjmować skargi indywidualne (art. 1). Z tego prawa skorzystano dotychczas ośmiokrotnie²².

Przykładowo w sprawie Zsolt Bujdosó i inni przeciwko Węgrom²³ Komitet jednoznacznie stwierdził, że każde ograniczenie prawa głosu w wyborach dla osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi jest niedopuszczalne. W innej sprawie węgierskiej, w odpowiedzi na skargę Szilvia Nyusti i Péter Takács przeciwko Węgrom²⁴, Komitet stwierdził,

20 Dz.U. z 2012 r. poz. 1169.

21 Strona internetowa United Nations Treaty Collection: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15-a&chapter=4&lang=en [data dostępu: 1 grudnia 2014 r.].

22 Lista spraw dostępna na stronie Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych ONZ: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Jurisprudence.aspx> [data dostępu: 1 grudnia 2014 r.].

23 Skarga nr 4/2011, decyzja Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych ONZ przyjęta na X sesji (2-13 września 2013 r.).

24 Skarga nr 1/2010, decyzja Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych ONZ przyjęta na IX sesji (15-19 kwietnia 2013 r.).

że brak dostępności usług bankowych świadczonych z wykorzystaniem bankomatów dla osób niewidzących lub niedowidzących stanowi naruszenie Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

W opinii MSZ „Rzeczpospolita Polska nie ratyfikowała Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006 r., ponieważ ma zastrzeżenia do mechanizmu międzynarodowej weryfikacji przestrzegania praw społecznych przewidzianego przez protokół. Obawy mogą budzić skutki finansowe ewentualnych rozstrzygnięć, które Polska miałaby realizować. Według Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej ponowne rozważenie możliwości przystąpienia przez Polskę do protokołu będzie mogło zostać podjęte, kiedy będzie znana praktyka jego stosowania, a zwłaszcza kierunki interpretacji konwencji przez komitet do spraw praw osób niepełnosprawnych formułowane w związku z rozpatrywanymi skargami. Do tej pory wydane zostały decyzje merytoryczne w 5 sprawach”.



Europejski Komitet Praw Społecznych

Dr Adam Bodnar jest wiceprezesem HFPC oraz adiunktem w Zakładzie Praw Człowieka WPiA UW.

Adam Ploszka jest prawnikiem HFPC oraz doktorantem w Zakładzie Praw Człowieka WPiA UW.

Domestic and international mechanisms for monitoring states' compliance with economic, social and cultural rights, children's rights and the rights of persons with disabilities

Poland has not yet ratified a number of international human rights instruments in the field of economic, social and cultural rights, children's rights and the rights of persons with disabilities that allow individuals, or organizations representing individuals, to file complaints with international bodies. The Polish Ministry of Foreign Affairs have raised rather unconvincing arguments against the ratification of these instruments, referring in particular to financial constraints. The practice of international human rights bodies, including these of the European Court of Human Rights, provide no justification for such concerns. The failure to ratify the discussed instruments means that people in Poland have no real protection against violations of the rights safeguarded by these documents and are deprived of any effective remedy that may be used to enforce such rights. The authors assert that Poland should promptly ratify these international instruments.

O społecznej szkodliwości Kodeksu wykroczeń

dr Piotr Kładoczny

Sprawa płk. Krzysztofa Olkowicza stała się głośnym przypadkiem antysprawiedliwego stosowania przepisów Kodeksu wykroczeń. Przypomnijmy w skrócie, że płk K. Olkowicz został uznany winnym popełnienia wykroczenia polegającego na podżeganiu podległego mu służbowo funkcjonariusza służby więziennej do uiszczenia części grzywny za jednego z osadzonych w Areszcie Śledczym w Koszalinie, odbywającego zastępczą karę aresztu. Przepis art. 57 § 1 Kodeksu wykroczeń (dalej również: k.w.) zabrania osobie niebędącej osobą najbliższą dla ukaranego dokonywania za niego takiej czynności. Płk K. Olkowicz uczynił to jednak w przekonaniu, że ten właśnie osadzony w ogóle nie powinien być ponieść kary za swój czyn ze względu na stan zdrowia psychicznego, który nie pozwalał na przypisanie mu winy. Chciał w ten sposób naprawić błąd wymiaru sprawiedliwości w takim zakresie, w jakim było to w danej chwili możliwe. Osadzony opuścił areszt śledczy, a dalsze postępowanie w jego sprawie wykazało, że płk. K. Olkowicz miał rację. Osadzony okazał się bowiem osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie od 2010 r. z powodu schizofrenii paranoidalnej, a sąd, po wznowieniu postępowania jego sprawy zakończonej wyrokiem nakazowym, tenże wyrok uchylił, zaś sprawę umorzył z powodu przedawnienia karalności.

Wydawać by się mogło, że naprawienie błędu wymiaru sprawiedliwości i uwolnienie niewinnie ukaranego człowieka powinno zostać przyjęte z uznaniem, a inicjatywa płk. K. Olkowicza stosownie nagrodzona. Tymczasem płk K. Olkowicz został uznany za winnego sprzeniewierzenia się literze prawa. Ta rozbieżność ocen zdaje się wynikać przede wszystkim z powodu nieprawidłowej interpretacji przez polskie sądy art. 1 § 1 k.w., a w szczególności zawartego w nim elementu materialnego definicji wykroczenia, stwierdzającego, że czyn zabroniony, żeby być wykroczeniem, musi charakteryzować się społeczną szkodliwością. Płk. K. Olkowicz powołał się na tę okoliczność, szeroko dowodząc, że jego czyn, jakkolwiek spełniał formalnie znamiona wykroczenia, nie był jednak społecznie szkodliwy. Omawiając tę właśnie kwestię, Sąd Rejonowy w Koszalinie (wyrok został podtrzymany przez Sąd Okręgowy w Koszalinie) podkreślił, że wykroczenia z istoty swej są czynami o znikomym ładunku społecznej szkodliwości i pozostają nimi nawet wtedy, gdy ich społeczna szkodliwość jest niższa niż znikoma, tzn. minimalna, a nawet subminimalna. Stwierdzić trzeba, że powyższe stanowisko sądu oparte zostało przede wszystkim na fragmencie uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2003 r. (sygn. akt II KK 87/03):

„Obowiązujący Kodeks wykroczeń z 1971 r. nie zawiera odpowiednika art. 1 § 2 k.k., według którego nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony oznaczający się znikomym stopniem społecznej szkodliwości. Oznacza to, że czyn wyczerpujący znamiona wykroczenia o subminimalnym stopniu społecznej szkodliwości nie traci cech wykroczenia. Ustalenie, że stopień społecznej szkodliwości wykroczenia jest znikomy, rzutuje co najwyżej na rodzaj i rozmiar reakcji organu orzekającego w stosunku do obwinionego”.

Powyższe orzeczenie Sądu Najwyższego stało się jedną z przyczyn automatycznego stwierdzenia przez sądy rejonowe i okręgowe popełnienia wykroczenia jedynie na podstawie wypełnienia przez sprawcę formalnych znamion czynu zabronionego. W dosłownym rozumieniu słowo „subminimalny” oznacza bowiem „będący jeszcze poniżej najmniejszego”, a zatem „równy zeru” lub „prawie równy zeru”. Wynika z tego, że w postaci powyższego postanowienia sędziowie otrzymali od Sądu Najwyższego wyraźną wskazówkę, by przy rozstrzyganiu o zaistnieniu wykroczenia właściwie pomijać rozważania na temat społecznej szkodliwości czynu. Pozostawało to w idealnej zgodności z oczekiwaniami sędziów, gdyż znacznie łatwiej było im dokonać subsumpcji danego zachowania do znamion wykroczenia niż uzasadniać w kolejnych drobnych sprawach istnienie szkodliwości społecznej konkretnego czynu. Zwyciężyło rozumowanie polegające na domniemaniu, że w każdym przypadku formalnego wypełnienia znamion czynu zabronionego zachowanie sprawcy jest wykroczeniem, o ile nie zachodzą okoliczności kontratypowe lub wyłączające winę.



płk. Krzysztof Olkowicz

Oczywiście ten automatyzm przejawiał się nie tylko w sprawie płk. K. Olkowicza. Na to, że problem dotyczy szerokiej grupy osób, wskazuje m.in. wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 20 czerwca 2014 r. skierowany do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 1 Ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń w zakresie, w jakim przepis ten pomija przesłankę „znikomej społecznej szkodliwości czynu” jako wyłączającej odpowiedzialność za wykroczenie z art. 45 ust. 1 i z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP¹. Kolejnym dowodem jest również inicjatywa ustawodawcza Prokuratora Generalnego RP w postaci projektu² ustawy o zmianie ustawy Kodeks wykroczeń oraz ustawy Kodeks postępowania

1 <http://www.rpo.gov.pl/pl/content/wniosek-do-tk-ws-przepisu-kodeksu-wykrocze%C5%84-pomijaj%C4%85cego-przes%C5%82ank%C4%99-%E2%80%9Eznikomej-spo%C5%82ecznej> [data dostępu: 30 grudnia 2014 r.]

2 Wersja z dnia 24 października 2014 r. przekazana Ministrowi Sprawiedliwości.



w sprawach o wykroczenia, w którym przewiduje się zróżnicowanie odpowiedzialności za wykroczenie kradzieży (art. 119 k.w.) w zależności od tego, czy wartość zabranej rzeczy przekracza 10 zł. W istocie inicjatywy obu organów państwowych zmierzają do systemowego rozwiązania problemu, którego jasnym przykładem jest sprawa płk. K. Olkowicza, mianowicie pogodzenia niezbędnego automatyzmu działania w drobnych, siłą rzeczy, sprawach o wykroczenia z podstawową zasadą szeroko rozumianego prawa karnego *nullum crimen sine periculo sociali*. Warto na chwilę zatrzymać się przy wymienionych inicjatywach, gdyż ich analiza pozwala na zdiagnozowanie obecnego stanu prawnego oraz wskazanie wynikających z niego problemów.

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich w swojej istocie zmierza do unormowania w Kodeksie wykroczeń, identycznie jak w Kodeksie karnym przy definicji przestępstwa, elementu materialnego definicji wykroczenia. Rzecznik nie dostrzegł bowiem wystarczających powodów, dla których czyn o nieznacznym ładunku szkodliwości społecznej, wyczerpujący znamiona określone w Kodeksie karnym, nie jest penalizowany, a ten, który został opisany w Kodeksie wykroczeń, podlega penalizacji. Dodatkowym argumentem podniesionym przez Rzecznika jest treść przepisu § 2 art. 1 Kodeksu karnego skarbowego (dalej: k.k.s.).

„Nie jest przestępstwem skarbowym lub **wykroczeniem skarbowym** [wyróżnienie moje – P.K.] czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma”.

Tym samym ustawodawca wprowadził w przypadku jednego rodzaju wykroczeń (wykroczenia skarbowe) klauzulę wyłączającą odpowiedzialność sprawcy, natomiast w przypadku pozostałych wykroczeń takiej regulacji nie przewidział. Świadczy to o wyraźnej niekonsekwencji ustawodawcy.

Wydaje się, że wnioskowi Rzecznika Praw Obywatelskich można jedynie przyklasnąć. Nie da się bowiem wskazać żadnych teoretycznych i systemowych argumentów za utrzymaniem w Kodeksie wykroczeń obecnego stanu prawnego dotyczącego społecznej szkodliwości czynu. Podnoszone są natomiast często w obronie obecnej regulacji argumenty natury pragmatycznej. Zwerbalizował je lapidarnie Prokurator Generalny w uzasadnieniu wyżej wskazanego projektu. Podkreślił on, że brak w Kodeksie wykroczeń wyłączenia karalności z powodu znikomości stopnia szkodliwości czynu związany jest „z porządkowo-regulacyjnym charakterem szeregu norm sankcjonowanym przez prawo wykroczeń, które nie wykazują charakterystycznego dla czynów rangi przestępstwa elementu samoistnej naganności zachowania. Z tych przyczyn ustawodawca uznał, że dopuszczenie możliwości ustalania znikomości stopnia społecznej szkodliwości wykroczenia prowadziłoby do ryzyka nazbyt częstego uwalniania sprawcy wykroczenia od odpowiedzialności, to zaś podważyłoby efektywność systemu prawa wykroczeń, zarówno na płaszczyźnie generalnoprewencyjnego oddziaływania ustawy, jak i na płaszczyźnie egzekwowania jej przepisów” (s. 5 uzasadnienia). Nie sposób nie podzielić obaw wynikających z przedstawionego wyżej rozumowania. Wskazać jednak

trzeba, że to przecież od końcowej oceny sądu zależy będzie ostatecznie zastosowanie takiej klauzuli wyłączającej karalność wykroczenia. To sędzia będzie zatem gwarantem prawidłowego stosowania przepisu Kodeksu wykroczeń dotyczącym znikome szkodliwości czynu. Nie pojawiają się dzisiaj żadne poważne negatywne uwagi co do stosowania przez sądy analogicznego przepisu w Kodeksie karnym.

W tym miejscu warto przejść do analizy założeń projektu zmian w Kodeksie wykroczeń przedstawionego przez Prokuratora Generalnego. Propozycja ta zakłada, że jeżeli wartość przedmiotu kradzieży nie przekracza 10 zł, a względy prewencyjne, w szczególności dotyczące sprawcy wykroczenia, nie wskazują na konieczność prowadzenia postępowania, przestaje się na zastosowaniu w stosunku do sprawcy środków w postaci pouczenia, zwrócenia uwagi lub ostrzeżenia. Nie mogłyby w takiej sytuacji zostać zastosowane kary aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny. Wyjątki od niemożności ich orzekania stanowiłyby przypadki, gdy kradzież miałaby charakter zuchwały, sprawca odmówił naprawienia szkody lub zastosowaniu wobec sprawcy jedynie wymienionych środków sprzeciwiłby się pokrzywdzony.

Jak widać z treści projektowanych zmian, propozycja Prokuratora Generalnego nie idzie tak daleko jak oczekiwania Rzecznika Praw Obywatelskich. Jest ona fragmentaryczna (dotyczy jedynie wykroczenia kradzieży) i obudowana została z zastrzeżeniami m.in. o charakterze wybitnie ocennym (brak konieczności prowadzenia postępowania, brak znamienia zuchwałości). Przed



wszystkim zaś jej wprowadzenie nie zmieniałoby charakteru czynu zabronionego – kradzież w dalszym ciągu pozostawałaby wykroczeniem. Z tych względów projekt ten dalece nie odpowiada potrzebom wynikającym z obecnego stanu prawnego i praktyki orzeczniczej sądów, które w rzeczywistości nie biorą pod uwagę elementu materialnego definicji wykroczenia. Tym większą konsternację budzi próba złagodzenia odpowiedzialności za kradzież, który to czyn uznawany jest powszechnie za jedno z najcięższych wykroczeń³. Wynika to zapewne z jego nagminności oraz łatwości wskazania kryterium oceny szkodliwości społecznej czynu, którym jest wartość przedmiotu czynu. Tymczasem w większości innych typów wykroczeń nie jest możliwe wskazanie jednego takiego kryterium, a – co więcej – dotychczasowe regulacje (art. 115 § 2 k.k., art. 47 § 6 k.w., art. 53 § 7 k.k.s.) operowały w tym zakresie całym zestawem okoliczności, których dopiero wzięcie pod uwagę pozwalało na ustalenie poziomu szkodliwości społecznej czynu.

Trzeba jednak przyznać, że sam fakt podjęcia przez Prokuratora Generalnego omawianej inicjatywy

3 Dopiero w 1966 r. drobne kradzieże stały się wykroczeniami (Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego, Dz.U. Nr 23 poz. 149).



świadczy o dostrzeżeniu problemu niedostosowania reakcji prawnej do poziomu szkodliwości społecznej wykroczenia oraz konieczności rezygnacji ze ścigania wykroczeń o nieznacznym stopniu społecznej szkodliwości, w wypadkach których za prowadzeniem postępowania nie przemawia interes społeczny. Tym bardziej wydaje się zatem konieczna taka zmiana przepisów Kodeksu wykroczeń, która w praktyce pozwoli na odejście od karania za czyny społecznie nieszkodliwe i o znikomej społecznej szkodliwości.



Obecny stan prawny i orzecniczy koncentruje się przede wszystkim na tym, żeby żaden czyn, choćby szkodliwy w stopniu „subminimalnym”, nie pozostał bez kary. Rzutuje to również na odpowiedzialność osób, które nie wyczerpały w ogóle elementu materialnego definicji wykroczenia, bo ich czyn był nie tylko nieszkodliwy, ale pożyteczny społecznie. Jak widać z przypadku płk. K. Olkowicza, domniemanie popełnienia wykroczenia w razie zrealizowania elementów formalnych definicji wykroczenia jest niesłychanie trudne do podważenia.

Dr Piotr Kładoczny jest koordynatorem Programu Interwencji Prawnej HFPC i docentem WPIA UW.

On the social harm of petty offences

The article discusses the provisions of the Polish Petty Offences Code, using the example of the much-publicized case of Colonel Krzysztof Olkowicz (a senior officer of the Prison Service Authority). Col. Olkowicz ordered one of his subordinates to pay a financial penalty for a person incarcerated for a failure to pay a court-imposed fine. The colonel was convinced that this particular individual should have neither been detained nor stood trial because of the mental illness he suffered. This opinion was later confirmed by the court. Unfortunately, Col. Olkowicz was found guilty of a petty offence. The current law and jurisprudence on petty offences, unlike that concerning criminal offences, do not recognise that some types of behaviour, which satisfy the formal criteria of petty offences, may present a low level of social harm; as a positive attempt to remedy a defect in the justice system, Col. Olkowicz's deed would be an example of that kind of conduct. The article also discusses the initiatives taken by the Human Rights Defender and the Prosecutor General to change the law of petty offences.



Praktyka finansowych organów postępowania przygotowawczego w zakresie postępowań *in personam*

Anna Grochowska

Część spraw wpływających do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dotyczy przestępstw skarbowych polegających na uszczupieniu lub narażeniu na uszczuplenie należności publicznoprawnej. Wynika z nich, że urzędy skarbowe i urzędy celne zwlekają z podjęciem kroków niezbędnych do wszczęcia postępowania karnego skarbowego w fazie *in personam*. W wielu przypadkach organy te pozostają bezczynne do ostatnich miesięcy roku, z którego końcem ustaje karalność przestępstwa skarbowego. Przekształcenie postępowania przygotowawczego z fazy *in rem* w fazę *in personam* jest jednak niezbędne do przedłużenia terminu przedawnienia karalności przestępstw skarbowych. W konsekwencji, ze względu na niewielką ilość czasu, zdarzają się sytuacje, kiedy finansowe organy ścigania nie są w stanie wykonać wszystkich czynności wymienionych w art. 313 § 1 Kodeksu postępowania karnego (dalej: k.p.k.), niezbędnych do wszczęcia postępowania przeciwko osobie. Mimo to, zdaniem tych organów, podjęte przez nie czynności skutkują przekształceniem postępowania w fazę *in personam* i umożliwiają im dalsze prowadzenie postępowania przygotowawczego.

Przedawnienia karalności przestępstw skarbowych

W zależności od rodzaju popełnionego przestępstwa skarbowego jego karalność ustaje wraz z upływem pięciu albo 10 lat od momentu jego popełnienia. W myśl art. 44 § 3 Kodeksu karnego skarbowego (dalej: k.k.s.) bieg przedawnienia przestępstwa skarbowego, polegającego na uszczupieniu lub narażeniu na uszczuplenie należności publicznoprawnej, rozpoczyna się z końcem roku, w którym upłynął termin płatności tej należności.

Jednak w świetle reguły zawartej w art. 44 § 5 k.k.s., jeżeli w powyższych okresach wszczęto postępowanie przeciwko sprawcy, karalność przestępstw skarbowych ustaje kolejno z upływem 5 albo 10 lat od zakończenia wspomnianych okresów. Przedłużenie terminu przedawnienia karalności przestępstwa zależy zatem od wszczęcia postępowania przeciwko osobie, którą uważa się za sprawcę. Innymi słowy, niezbędne jest przekształcenie się postępowania z fazy *in rem* w fazę *in personam*.

Postępowanie *in personam*

Moment rozpoczęcia postępowania przeciwko osobie został wskazany w art. 71 § 1 k.p.k. Zgodnie z definicją wyrażoną w tym przepisie za podejrzanego uważa się osobę, co do której wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów albo której bez wydania takiego postanowienia postawiono zarzut w związku z przystąpieniem do przesłuchania w charakterze podejrzanego. Przytoczoną definicję dopełnia przepis art. 313 § 1 k.p.k., w świetle którego postanowienie o przedstawieniu zarzutów sporządza się i ogłasza niezwłocznie podejrzanemu i przesłuchuje się go (chyba że ogłoszenie postanowienia lub przesłuchanie podejrzanego nie jest możliwe z powodu jego ukrywania się lub nieobecności w kraju), jeżeli dane istniejące w chwili wszczęcia śledztwa lub zebrane w jego toku uzasadniają dostatecznie podejrzenie, że czyn popełniła określona osoba.

Zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie przeważał pogląd, zgodnie z którym wszczęcie postępowania *in personam* następuje po wydaniu postanowienia o przedstawieniu zarzutów, a dopełnienie tej czynności – po sporządzeniu postanowienia o przedstawieniu zarzutów, ogłoszeniu postanowienia podej-



SPRAWY PRECEDENSOWE

zranemu i przesłuchaniu podejrzanego, czyli po dokonaniu poszczególnych czynności zgodnie z dyspozycją art. 313 § 1 k.p.k.¹ W momencie sporządzenia postanowienia o przedstawieniu zarzutów powinny zostać podjęte także czynności związane z wezwaniem podejrzanego do stawienia w realnym terminie i niewątpliwie do takich czynności należą te dokonane przez organ. Następnie, w sytuacji gdy nie wystąpią przeszkody wskazane w art. 313 § 1 *in fine* k.p.k., obowiązkiem organu ścigania jest dokonanie kolejnych z wymienionych w tym przepisie czynności (ogłoszenie i przesłuchanie podejrzanego) w możliwie krótkich odstępach czasu, bez nieuzasadnionej zwłoki². W postanowieniu z 24 kwietnia 2007 r. (sygn. akt IV KK 31/07)³ Sąd Najwyższy wyraźnie wskazał, że „wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów nie można utożsamiać z jego sporządzeniem, gdyż wydanie postanowienia oznacza zarazem jego uzewnętrznienie. Aby postanowienie to zostało uznane za wydane, czyli prawnie skuteczne, niezbędne jest kumulatywne spełnienie trzech warunków: sporządzenie postanowienia, jego niezwłoczne ogłoszenie i przesłuchanie podejrzanego”.

W doktrynie pojawiły się odosobnione opinie, że termin „sporządzić” jest równoznaczny z terminem „wydać”, wyrażonym w art. 71 § 1 k.p.k., przez co momentem, w którym osoba staje się podejrzanym, jest chwila wydania postanowienia w tym przedmiocie⁴.

Praktyka

W praktyce zdarza się, że finansowe organy ścigania wydają postanowienie o przedstawieniu zarzutów w ostatnich miesią-

1 Zob. postanowienie SN z 16 stycznia 2009 r., sygn. akt IV KK 256/08, Biuletyn Prawa Karnego 2009, nr 3; wyrok SN z 2 czerwca 2010 r., sygn. akt V KK 376/00, „LEX” nr 590304; wyrok NSA z 26 lipca 2000 r., sygn. akt V SA 1405/99, „LEX” nr 49427; Ryszard A. Stefański, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 16 stycznia 2009 r., sygn. akt IV KK 256/08*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 9.

2 Zob. postanowienie SN z 16 stycznia 2009 r.

3 Postanowienie SN z 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt IV KK 31/07, LEX nr 262649

4 Zob. J. Kasiura, *Moment wszczęcia postępowania przeciwko osobie*, „Prokurator” 2011, nr 2, s. 61.

cach roku, z którego końcem karalność przestępstwa skarbowego ustaje. Następnie wzywają do stawienia w charakterze podejrzanego. Jednak z uwagi na krótki okres, nie udaje im się ogłosić i przesłuchać podejrzanego przed końcem roku. Mimo to ze spraw, które wpłynęły do Fundacji, wynika, że zdaniem finansowych organów ścigania w takich sprawach dochodzi do skutecznego rozpoczęcia postępowania *in personam*. W konsekwencji nie wydają na podstawie art. 17 § 1 pkt 6 k.p.k. postanowienia w przedmiocie umorzenia postępowania w następstwie przedawnienia karalności czynu i wnoszą akt oskarżenia do sądu. Opisana praktyka pozostaje w sprzeczności z zasadą zaufania obywatela do państwa, ponieważ po stronie podejrzanego (oskarżonego) powstaje stan niepewności co do sytuacji, w jakiej się znalazł, który kończy się dopiero w momencie umorzenia postępowania przez sąd.

Nie tylko przedstawiona praktyka budzi wątpliwości. Warto wskazać, że niezgodności m.in. z zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji RP) Rzecznik Praw Obywatelskich upatruje w treści art. 114 k.k.s. oraz art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej⁵. Dokonana przez Rzecznika Praw Obywatelskich analiza praktyki stosowania tych przepisów prowadzi do wniosku, że są one wykorzystywane do wszczęcia postępowania karnoskarbowych w sprawie i następnie ich zawieszania w celu wstrzymania biegu przedawnienia zobowiązań podatkowych.

Wnioski

W wyroku w sprawie P 41/10⁶ Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „ustanowienie przedawnienia wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji, stanowiąc przejaw zasady bezpieczeństwa prawnego [...]. Z art. 2 Konstytucji wynika tym samym

5 Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie niezgodności art. 114a k.k.s. z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej w zakresie, w jakim przewiduje, że bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu, z dniem wszczęcia postępowania w sprawie, a nie przeciwko osobie z art. 2 Konstytucji dostępny na stronie: www.rpo.gov.pl

6 Wyrok TK z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt P 41/10, OTK-A 2012/6/65.

obowiązek ustawodawcy do ukształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu, wraz z upływem czasu, stanu niepewności”.

Przedstawiona praktyka finansowych organów ścigania podważa pewność obrotu prawnego i tym samym godzi w zasadę zaufania obywatela do państwa, mającą swe źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Przepisy dotyczące biegu terminu przedawnienia mają bez wątpienia

charakter gwarancyjny. Jeśli ustawodawca wprowadził instytucję przedawnienia karalności czynu, postępowanie karne co do tego czynu powinno toczyć się w *stricte* określonym zakresie czasowym. Obywatel nie powinien ponosić negatywnych konsekwencji kilkuletniej bezczynności organu.

Anna Grochowska była prawniczką HFPC w latach 2010-2015, jest doktorantką na WPIA UW oraz aplikantką adwokacką.

Azerbejdżan – państwo represji

Dominika Bychawska-Siniarska

Od kilku lat jednym z priorytetów wschodnich działań Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka jest poprawa sytuacji w Azerbejdżanie. Kraj ten jest członkiem Rady Europy i jednym z państw uczestniczącym w Partnerstwie Wschodnim UE. Niestety, pomimo deklarowanego udziału w demokratycznych projektach oraz przynależności do organizacji międzynarodowych promujących prawa człowieka, w Azerbejdżanie coraz mniej wagi przykładu się do poszanowania fundamentalnych wartości prawnych. Ponadto w ostatnich miesiącach doszło tam do wielu działań wymierzonych w organizacje pozarządowe.

Aresztowania liderów organizacji pozarządowych

Azerbejdżan sprawował w okresie od maja do listopada 2014 r. przewodnictwo w Radzie Europy, powinien zatem dawać dobry przykład dla innych państw. Władze podjęły jednak w tym czasie działania stojące w sprzeczności ze standardami poszanowania praw człowieka i demokracji. W lipcu i sierpniu aresztowano większość liderów społeczeństwa obywatelskiego, a wobec ponad 40 niezależnych organizacji wszczęto postępowania o rzekome nadużycia finansowe i unikanie podatków.

Pierwszy do aresztu trafił Hasan Huseynli, prowadzący działalność poza Baku, w Ganji. Jest to „człowiek-instytucja” i ostatni działacz na rzecz praw człowieka na prowincji. Po nim za kraty trafili Leyla Yunus i jej mąż Arif Yunus – osoby znane z obrony wywłaszczanych mieszkańców Baku, ale także zaangażowane w proces pojednania z narodem ormiańskim, co ma niebagatelne znaczenie w kontekście konfliktu wokół Górnego Karabachu. Kolejną ofiarą reżimu stał się Rasul Jafarov, niespełna 30-letni obrońca praw człowieka, goszczący wielokrotnie w Polsce, ostatnio na Igrzyskach Wolności w Łodzi. Rasul Jafarov był pomysłodawcą i organizatorem kampanii „Śpiewaj dla Demokracji”, która w czasie finału Eurowizji w 2012 r. miała zwrócić uwagę na brak poszanowania praw człowieka w Azerbejdżanie. Aktywnie działał też na rzecz przyjęcia przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy rezolucji w sprawie więźniów politycznych, prowadząc rejestr takich osób. Teraz sam stał się więźniem politycznym. Do więzienia trafił również Intigam Aliyev, znany prawnik, reprezentujący kilkudziesięciu skarżących przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

W więzieniu od prawie półtora roku jest też Anar Mammadli, szef niezależnego think tanku monitorującego wybory, który



SPRAWY PRECEDENSOWE

odważył się mówić, że wybory prezydenckie w jego kraju nie były uczciwe. W październiku 2014 r. działacz został wyróżniony nagrodą im. Vaclava Havla, przyznawaną przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy. Karę pozbawienia wolności odsiada również Ilgar Mammadov, przywódca głównej partii opozycyjnej. W maju 2014 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka



stwierdził jednomyślnie, że wyrok skazujący polityka zapadł z politycznej motywacji – stanowił represję za krytykę władz. Mammadov jest zatem więźniem politycznym. Strasburski werdykt stał się prawomocny, a to oznacza, że polityk powinien zostać zwolniony. Na liście prześladowanych są również liczni dziennikarze, tacy jak m.in. Tofiq Yagublu, Sardar Alibeili czy Parviz Hashimli.

Aresztowania zwiększyły liczbę więźniów politycznych. Z raportu opracowanego przez Leylę Yunus i Rasula Jafarova, jeszcze przed ich własnym aresztowaniem, wynikało, że w azerskich więzieniach z pobudek politycznych znajdowało się 98 osób¹. Większość z nich to opozycjoni politycy, dziennikarze, liderzy organizacji pozarządowych oraz obrońcy praw człowieka.

Do niszczenia społeczeństwa obywatelskiego azerskie władze wykorzystywały przepisy Kodeksu karnego dotyczące przywłaszczenia znacznych sum pieniężnych (art. 179.3.2), nielegalnego prowadzenia działalności gospodarczej przez

zorganizowaną grupę przestępczą (art. 192.2.2), unikania podatków (art. 213.1), przekroczenia uprawnień (art. 308.2) oraz oszustwa (art. 313). Zarzuty popełnienia przestępstw podatkowych i nadużycia uprawnień wynikają z faktu, że niezależne organizacje od dłuższego czasu nie mogły swobodnie funkcjonować. Części z nich odmówiono zarejestrowania, inne zobowiązano do ponownej rejestracji, której następnie odmówiono. Dlatego granty i środki na działalność dotyczącą m.in. obrony praw człowieka przychodziły na indywidualne konta bankowe działaczy. To stało się pretekstem do wszczęcia postępowań wobec aktywistów.

Słaba reakcja ze strony społeczności międzynarodowej

Prezydent Azerbejdżanu Ilham Aliyev niewątpliwie wykorzystał konflikty na Ukrainie i Bliskim Wschodzie, które przykuwały uwagę świata, aby w sposób niezauważony przez społeczność międzynarodową rozprawić się w kraju z niewygodnymi działaczami. Do represji doszło ponadto w okresie wakacyjnym, gdy większość osób, w tym pracownicy Unii Europejskiej i Rady Europy, udają się na urlopowy wypoczynek. To spowodowało, że do protestów i potępienia aresztowań doszło z opóźnieniem².

Poważne represje wobec społeczeństwa obywatelskiego powinny spowodować jednak szerszą i mocniejszą reakcję środowiska międzynarodowego. Jej brak niewątpliwie wynikał z geopolitycznej sytuacji Azerbejdżanu i jego bogactw naturalnych. Część krajów europejskich, pomimo wiedzy o represjach reżimu Ilhana Aliyeva, woli zachowywać odpowiedni dystans i nie psuć relacji ekonomicznych z tym państwem. Takie podejście można też niestety dostrzec w przypadku polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych³.

2 Ostrą krytykę wyraziła Komisja Prawna Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 30 września 2014 r.: <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=5225&lang=2&cat=5>, Mailis Reps, poseł i specjalny sprawozdawca ds. obrońców praw człowieka, 3 sierpnia 2014 r.: <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=5153&lang=2&cat=5>, oraz Niels Muznieks, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, 7 sierpnia 2014 r.: <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/concerns-over-the-situation-of-human-rights-defenders-in-azerbaijan> [data dostępu: 12 lutego 2015 r.].

3 9 sierpnia 2014 r. Polski MSZ wydał oświadczenie potępiające aresztowania w Azerbejdżanie: <http://www.ms.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/>

1 Lista znajduje się na stronie: [http://eap-csf.eu/assets/files/List_of_Political_Prisoners_AZ-\(2\)-\(1\).pdf](http://eap-csf.eu/assets/files/List_of_Political_Prisoners_AZ-(2)-(1).pdf) [data dostępu: 12 lutego 2015 r.].

Atrakcyjność Azerbejdżanu

Milczenie demokratycznych państw w sprawie zachodzących represji można wyjaśniać kilkoma czynnikami. Po pierwsze, Azerbejdżan w przeciwieństwie do pozostałych krajów Kaukazu Południowego ma znaczące zasoby ropy i gazu. Dla pewnych krajów europejskich dostawy azerskich surowców energetycznych mogą stanowić alternatywę dla gazu z Rosji. Gazociąg z Azerbejdżanu zasila Gruzję i Turcję. W budowie jest nowa sieć przesyłowa, która ma dotrzeć do Grecji i Włoch (tzw. TAP – *Transadriatic Pipeline*). Bogactwo surowcowe daje Azerbejdżanowi pewną niezależność zarówno wobec Rosji, jak i europejskich partnerów. Po drugie, dostatni Azerbejdżan ucieka się do „kawiorowej dyplomacji” i wydaje olbrzymie sumy na budowanie „ciepłego” wizerunku w oczach krajów Europy i ich mieszkańców. Pomagają mu w tym przychylni posłowie i politycy z wielu państw⁴. Przykładem azerskiej polityki są koszulki piłkarzy Atletico Madrid ozdobione napisem „Azerbejdżan kraina ognia”. Po trzecie, Azerbejdżan znajduje się w wyjątkowej sytuacji geopolitycznej, będąc pomostem między Rosją a Iranem. Jest też tradycyjnym sojusznikiem dla swojego większego brata, jakim jest Turcja. Prezydent İlham Aliyev umiejętnie wykorzystuje te uwarunkowania, prezentując się jako gwarant bezpieczeństwa i pokoju w regionie oraz jako tarcza chroniąca przed irańskimi fundamentalistami.

Jak można się sprzeciwić polityce azerskiej?

Czy wskazane powyżej gospodarcze i polityczne czynniki są w stanie powstrzymać kraje Zachodu przed protestami wobec represji i niszczenia opozycji przez İlhama Aliyeva? Jak powstrzymać Azerbejdżan przed ośmieszaniem demokratycznych

wartości oraz organizacji? Przejmując przewodnictwo w Radzie Europy na początku kwietnia 2014 r., prezydent Azerbejdżanu starał się przekonać członków Zgromadzenia Parlamentarnego, że w kraju nie ma więźniów politycznych. Była to nie tylko kłamstwo, ale i szyderstwo z członków oraz instytucji Rady Europy.

Aresztowania licznych działaczy oraz zakazy opuszczania kraju zastosowane wobec innych aktywistów i dziennikarzy mają uciszyć osoby, które chcą informować opinię publiczną o naruszeniach praw człowieka, o rosnącej liczbie więźniów politycznych i niezwykle głębokiej korupcji⁵. Oznacza to, że zwykli ludzie są groźni dla potężnego prezydenta. Że obawia się ich krytycznego głosu, mówiącego o sfałszowanych wyborach, masowych wywłaszczeniach czy niewyjaśnionych zaginięciach dziennikarzy.

Nie ludzę się, że w reakcji na represje w Azerbejdżanie zostaną wprowadzone sankcje ekonomiczne, zwłaszcza gdy te dotyczące Rosji mają ograniczony efekt. Ale jeśli Rada Europy i Unia Europejska zdecydowały się zaprosić Azerbejdżan do domu europejskich idei, a azerscy działacze, zazwyczaj młodzi, uwierzyli w wartości wolności, pluralizmu, tolerancji, państwa prawa oraz praw człowieka, to mamy moralny obowiązek stanąć w ich obronie i wspólnie protestować przeciwko represjom. Rada Europy i Unia Europejska muszą co najmniej zażądać natychmiastowego zwolnienia aresztowanych działaczy. Milczenie oznacza bowiem zdradę wspólnych nam przekonań⁶.

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

motywowane politycznie aresztowania azerbejdżanskich działaczy społeczeństwa obywatelskiego, a 22 października 2014 r. Polski MSZ przyjął z zadowoleniem amnestię, jakiej dokonał prezydent Aliyev wobec grupy skazanych działaczy: http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosc/dla_mediow/oswiadczenia/oswiadczenie_msz_o_amnestii_w_azerbejdżanie. [data dostępu: 12 lutego 2015 r.]. Te dwa oświadczenia mogą wskazywać na brak konsekwencji i strategii politycznej wobec Azerbejdżanu w zakresie praw człowieka.

⁴ Raport *European Stability Initiative* z 24 maja 2012 r., „Caviar Diplomacy”, dostępny na stronie: http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_131.pdf [data dostępu: 12 lutego 2015 r.].

⁵ Artykuł Nielsa Muznieksa, Komisarza Praw Człowieka po wizycie w Azerbejdżanie dostępny na stronie: https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=369984526510797&id=118705514972034 [data dostępu: 24 listopada 2014 r.].

⁶ Zob. także: A. Bodnar i D. Bychawska, „Caviar diplomacy” hides human rights abuses in Azerbaijan, 11 sierpnia 2014 r., dostępny na: www.opendemocracy.net, [data dostępu: 12 lutego 2015 r.].



Sprawy detencji cudzoziemców w Polsce przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka

Jacek Białas

Do chwili obecnej Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC lub Trybunał) wydał jeden wyrok dotyczący pozbawienia cudzoziemca wolności, w którym stwierdził naruszenie przez Polskę art. 5 Konwencji. W wyroku tym, w sprawie Shamsa przeciwko Polsce, Trybunał stwierdził m.in., że naruszeniem Konwencji było przetrzymywanie cudzoziemców w strefie tranzytowej lotniska Warszawa-Okęcie bez podstawy ustawowej, bez wyroku sądu i przez czas nieokreślony¹.

Pomimo podnoszonego wielokrotnie m.in. przez organizacje pozarządowe zarzutu wobec polskich władz o zbyt częste i automatyczne umieszczanie cudzoziemców w strzeżonych ośrodkach (zarówno tych, wobec których prowadzone były postępowania o wydalenie lub zostały wydane decyzje o wydaleniu, jak i tych, którzy ubiegają się o nadanie statusu uchodźcy), przez następne 10 lat Trybunał nie wydał żadnego wyroku w tego typu sprawie. Brak wyroku mógł być spowodowany szeregiem przyczyn – zapewne niezbyt częstym kierowaniem skarg w takich sprawach przez polskich pełnomocników, a także problemami obiektywnymi, powodującymi skreślenie skargi z listy spraw (przykładowo: cudzoziemcy przebywający w strzeżonym ośrodku zazwyczaj są wydalani lub opuszczają Polskę po ewentualnym zwolnieniu, co powoduje, że pełnomocnik traci z nim kontakt i nie ma informacji, czy skarżący nadal popiera skargę).

W ostatnim czasie swój finał w postępowaniu przed Trybunałem znalazła, opisywana już w „Kwartalniku”, sprawa Dzhabrailova

przeciwko Polsce (skarga nr 78244/11). W skardze do Trybunału wskazano, że skarżącą, pochodzącą z Kaukazu Północnego obywatelkę Federacji Rosyjskiej, niezgodnie z Konwencją umieszczono w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Lesznowoli na okres około sześciu miesięcy. W uzasadnieniu skargi podniesiono m.in., że cudzoziemka została bezzasadnie pozbawiona wolności, gdyż potraktowano ją jako osobę przebywającą w Polsce nielegalnie. Tymczasem prowadzone było wobec niej postępowanie o nadanie jej statusu uchodźcy i skarżąca powiadomiła o tym polskie władze, które nie sprawdziły tych informacji. Z kolei Sąd Okręgowy w Warszawie, przyjmując fakt toczącego się postępowania uchodźczego, nie uwzględnił złożonego przez cudzoziemkę zażalenia. W skardze do ETPC wskazano również na szerszy problem, związany z umieszczaniem cudzoziemców w strzeżonych ośrodkach (automatyczne akceptowanie przez sądy wniosków Straży Granicznej o pozbawienie wolności cudzoziemców, bez badania szczegółowo konkretnej sprawy pod kątem spełniania przez danego cudzoziemca przesłanek do umieszczenia go w strzeżonym ośrodku).

Sprawa ta została zakomunikowana polskiemu rządowi 2 września 2013 r.² Następnie w toku sprawy polski rząd zaproponował zakończenie sprawy w drodze ugody, oferując jednocześnie zapłatę całości żądanego przez skarżącą zadośćuczynienia za krzywdę wyrządzoną niesłusznym pozbawieniem wolności. W związku z podpisaną ugodą, decyzją z 9 września 2014 r., Trybunał skreślił tę sprawę z listy spraw³.

1 Sprawa Shamsa przeciwko Polsce, skargi nr 45355/99 i 45357/99, wyrok z 27 listopada 2003 r., wyrok dostępny na stronie: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-98902> [data dostępu: 26 listopada 2014 r.]; w sprawie tej cudzoziemcy reprezentowani byli przez prawnika Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

2 Komunikacja skargi dostępna na stronie: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-126715> [data dostępu: 26 listopada 2014 r.], w sprawie tej cudzoziemka również reprezentowana była przez prawników Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

3 Decyzja Trybunału dostępna na stronie: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-146986> [data dostępu: 26 listopada 2014 r.].

Obecnie przed Trybunałem toczy się kolejna sprawa związana z umieszczeniem cudzoziemców w strzeżonym ośrodku. Dotyczy ona również obywateli Federacji Rosyjskiej pochodzących z Północnego Kaukazu – kobiety i jej pięciorga małoletnich dzieci. Po złożeniu wniosku o nadanie statusu uchodźcy udali się oni, wraz z mężem i ojcem skarżących, do Niemiec, skąd już tylko sami skarżący zostali zawróceni do Polski i umieszczeni w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Kętrzynie.

W skardze zarzucono polskim władzom bezzasadne pozbawienie wolności skarżącej, mimo że z opinii psychologa wynikało, iż cierpi ona na zaburzenia psychiczne związane z przemocą stosowaną wobec niej przez męża. Na fakt ten podniosła także, ubiegając się o nadanie jej statusu uchodźcy. Zgodnie z przepisami polskiego prawa cudzoziemca, którego stan psychofizyczny może uzasadniać domniemanie, że był poddany przemocy, nie umieszcza się w strzeżonym ośrodku. Ponadto skarżąca w skardze wskazała, że przy podejmowaniu decyzji o umieszczeniu w strzeżonym ośrodku jej dzieci nie wzięto pod uwagę zasady dobra dziecka. Wskazała także, że postanowienia o umieszczeniu jej i jej małoletnich dzieci wydawane były na maksymalny dopuszczalny czas, a jednocześnie sądy nie brały pod uwagę możliwości zastosowania środka wolnościowego. W związku z tym skarżąca zarzuciła władzom polskim naruszenie następujących przepisów Konwencji: art. 3 (zakaz tortur), art. 5 ust. 1 (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego) oraz art. 8 ust. 1 (prawo do życia rodzinnego). Skarga została zakomunikowana polskiemu rządowi 13 października 2014 r.⁴

Sprawa ta porusza kilka istotnych kwestii – przemoc wobec kobiet, jaka ma miejsce w środowisku migranckim, brak systemu identyfikacji osób szczególnie wrażliwych, które nie powinny być umieszczane w strzeżonych ośrodkach (w tym także osób poddanych przemocy), oraz traktowanie doświadczania przemocy w rodzinie jako przesłanki nieumieszczenia

w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców. Ponadto, wskazuje ona na problem umieszczania dzieci w strzeżonych ośrodkach i niebranie pod uwagę przez polskie władze zasady dobra dziecka przy podejmowaniu decyzji o pozbawianiu ich wolności⁵. Z tego względu ważne byłoby wydanie przez Trybunał wyroku w tej sprawie, w którym odniósłby się on do wyżej wymienionych kwestii.

Jacek Białas jest prawnikiem w Programie Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów HFPC.



4 Sprawa Bilalova przeciwko Polsce, skarga nr 23685/14. Komunikacja skargi dostępna na stronie: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-147898> [data dostępu: 26 listopada 2014 r.]; w sprawie tej cudzoziemka również reprezentowana była przez prawników Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

5 Zob. J. Białas, W. Klaus (red.), *Wciąż za kratami. Raport z monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców przeprowadzonego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i Stowarzyszenie Interwencji Prawnej*, Warszawa 2014, raport wraz z erratą dostępny na stronie: <http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/publikacja/raport-z-monitoringu-osrodkow-strzezonych-pt-wciaz-za-kratami/> [data dostępu: 26 listopada 2014 r.].



Cudzoziemcy w procedurze powrotowej¹

Marta Górczyńska

Prawnicy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (dalej: HFPC) w okresie od maja do grudnia 2014 r. uczestniczyli w charakterze obserwatorów w 11 operacjach związanych z przymusowym wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Celem prowadzonego monitoringu była kontrola stanu przestrzegania praw cudzoziemców w sytuacji ich przymusowego powrotu do kraju pochodzenia. Opublikowane przez HFPC na początku 2015 r. sprawozdanie zawiera szereg rekomendacji dla organów odpowiedzialnych za realizację tych działań.

Procedura przymusowego powrotu realizowana jest wtedy, gdy wobec cudzoziemca została wydana decyzja o zobowiązaniu do powrotu bez możliwości dobrowolnego jej wykonania lub gdy cudzoziemiec nie opuścił Polski we wskazanym w decyzji terminie². Przymusowe doprowadzenia cudzoziemców realizowane są zazwyczaj samolotami rejsowymi pod eskortą dwóch (lub więcej) funkcjonariuszy Straży Granicznej (dalej: SG). Cudzoziemiec eskortowany jest najczęściej z ośrodka strzeżonego dla cudzoziemców na lotnisko w Warszawie, gdzie w specjalnych pomieszczeniach SG oczekuje na wylot. Następnie doprowadzany jest do samolotu i pod eskortą powraca do kraju pochodzenia.

Wraz z wejściem w życie nowej ustawy o cudzoziemcach³ do polskiego porządku prawnego zostały implementowane przepisy Unii Europejskiej nakazujące państwom członkowskim

zapewnienie skutecznego systemu monitoringu powrotów cudzoziemców⁴. Zgodnie z treścią przepisów obowiązujących od 1 maja 2014 r. przedstawiciele organizacji pozarządowych mogą uczestniczyć jako obserwatorzy w toku działań związanych z przymusowym wykonaniem decyzji powrotowej⁵. Celem monitoringu jest zapewnienie poszanowania praw i godności cudzoziemców przymusowo powracających do kraju pochodzenia.

System monitoringu powrotów przymusowych jest nową instytucją w polskim ustawodawstwie. Z tego względu fundamenty funkcjonowania tego systemu musiały zostać wypracowane od podstaw. Jeszcze na etapie prac legislacyjnych nad projektem ustawy HFPC podnosiła konieczność umożliwienia obserwatorom zapoznania się z decyzją, będącą podstawą powrotu cudzoziemca⁶. W opinii HFPC tylko w ten sposób obserwator ma możliwość dokonania kompleksowej oceny prawidłowości realizowanych w stosunku do cudzoziemca działań powrotowych. HFPC wskazywała także na to, że koszty udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych w operacji powrotowej powinny być w większej mierze pokrywane przez budżet państwa. Stanowi to bowiem warunek prowadzenia monitoringu przez organizacje nieposiadające odpowiednich środków finansowych na pokrycie tych kosztów we własnym zakresie⁷.

1 Artykuł powstał na podstawie raportu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z realizacji projektu „Powroty. Pomoc prawna i informacja dla powracających migrantów”, który ukaże się w czerwcu 2015 r.

2 Art. 329 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1650 ze zm., dalej: ustawa o cudzoziemcach).

3 Ustawa o cudzoziemcach weszła w życie 1 maja 2014 r., zastępując obowiązującą dotychczas ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2006 r. Nr 234 poz. 1694 ze zm.).

4 Art. 8 ust. 6 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. UE L 348/98).

5 Art. 333 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach.

6 Uwagi HFPC do projektu ustawy o cudzoziemcach z listopada 2012 r. dostępne na stronie: <http://programy.hfhr.pl/uchodzczy/files/2012/11/uwagi-projekt-ustawy-o-cudzoziemcach-HFPC.pdf> [data dostępu: 16 lutego 2015 r.].

7 Uwagi HFPC zostały przedstawione pisemnie w ramach procedury konsultacji społecznych, a następnie prezentowane były przez prawników HFPC ustnie na posiedzeniach komisji sejmowej.

Postulaty te zostały przedstawione następnie w wystąpieniu HFPC do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (MSW) już po wejściu w życie ustawy⁸. W wystąpieniu podniesiono ponadto, że SG zbyt późno wysyłała informację do organizacji o planowanym doprowadzeniu cudzoziemca, co powodowało praktyczne problemy związane z zakupem biletu lotniczego i wyborem miejsca obok eskortowanego cudzoziemca. HFPC zwróciła uwagę również na to, że niezbędnym elementem skutecznego monitoringu jest jawność raportów sporządzanych każdorazowo przez obserwatora, co nie znalazło się w treści przepisów ustawy. MSW przychyliło się do postulatu HFPC dotyczącego zapewnienia wcześniejszej informacji o planowanym doprowadzeniu cudzoziemca, a także zobowiązało się do ponownego przeanalizowania możliwości publikowania przez organizację raportów z monitoringu.

Pozostałe postulaty HFPC nie znalazły aprobaty ministerstwa. Niezmieniony został m.in. sposób finansowania udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych w operacjach powrotowych. Zgodnie z treścią ustawy o cudzoziemcach koszty przejazdu przedstawiciela do granicy państwa, do którego cudzoziemiec zostaje doprowadzony, są pokrywane z budżetu państwa wyłącznie wtedy, gdy doprowadzanych jest co najmniej pięciu cudzoziemców i ich doprowadzenie odbywa się statkiem morskim lub wycarterowanym statkiem powietrznym⁹. Takich przypadków w praktyce jest niewiele, przeciętnie kilka razy w roku. W pozostałych wypadkach to organizacja pozarządowa zobowiązana jest do samodzielnego pokrycia kosztów udziału swojego przedstawiciela w operacji.

W toku operacji powrotowej osoba monitorująca ma prawo do obserwowania przebiegu wszystkich czynności podejmowanych w stosunku do cudzoziemca, a także do porozumiewania się z doprowadzonym cudzoziemcem¹⁰. Obserwator nie posiada jednak prawa wglądu do decyzji będącej podstawą realizacji doprowadzania cudzoziemca ani do pozostałej dokumentacji powrotowej (np. zaświadczenia lekarskiego potwierdzającego

brak przeciwwskazań do odbycia podróży drogą powietrzną, dokumentacji związanej ze stosowaniem wobec cudzoziemca środków przymusu bezpośredniego itd.).

Monitoring realizowany przez HFPC

W okresie od 1 maja do 31 grudnia 2014 r. prawnicy HFPC uczestniczyli w charakterze obserwatorów w 11 operacjach powrotowych, w ramach których łącznie zostało wydalonych 37 cudzoziemców. Ze względu na sposób finansowania udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych w tych operacjach oraz wysokie koszty biletów lotniczych w większości przypadków prawnicy HFPC korzystali jedynie z możliwości monitorowania etapu doprowadzenia cudzoziemca do samolotu, nie uczestnicząc w samym locie deportacyjnym. W takich przypadkach wszystkie czynności monitoringowe prowadzone były wyłącznie na terenie Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie. Jedynie w dwóch operacjach powrotowych przedstawiciel HFPC obecny był także podczas samego lotu.

Z każdego przeprowadzonego monitoringu przedstawiciele HFPC sporządzali raport, który następnie przesyłany był do Komendy Głównej Straży Granicznej (dlaej: KGSG). Na tej podstawie w styczniu 2015 r. HFPC opublikowała sprawozdanie z monitoringu powrotów przymusowych cudzoziemców w 2014 r.¹¹ W sprawozdaniu dokonano oceny stanu przestrzegania praw cudzoziemców przymusowo powracających do kraju pochodzenia, podsumowując dotychczasowe obserwacje HFPC. Na tej podstawie wypracowano szereg rekomendacji skierowanych do organów odpowiedzialnych za realizację operacji powrotowych. Pierwszym problemem zauważonym przez HFPC w toku prowadzonego monitoringu był brak obecności tłumacza. Zdarzały się przypadki, że powracający cudzoziemcy nie posługiwali się żadnym z języków powszechnie znanych, w związku z czym komunikacja z nimi była bardzo utrudniona lub wręcz niemożliwa. Brak możliwości porozumienia się z takim cudzoziemcem dotyczył nie tylko funkcjonariuszy SG realizujących operację

8 Pismo HFPC od MSW z dnia 24 lipca 2014 r., nr L. Dz. 1967/2014/DW.

9 Art. 333 ust. 2 i 3 ustawy o cudzoziemcach.

10 Art. 333 ust. 4 ustawy o cudzoziemcach.

11 Sprawozdanie dostępne jest na stronie: http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/01/hfpc_sprawozdanie_monitoring_lotow_przymusowych.pdf [data dostępu: 15 lutego 2015 r.].



PRAWO UCHODŹCZE I MIGRACYJNE

powrotową, ale także obserwatorów, którzy nie mieli możliwości porozmawiania z taką osobą. Zdarzały się również sytuacje, w których cudzoziemiec proszony był przez SG o podpisanie dokumentów, których treści nie rozumiał.

W ocenie HFPC niezapewnienie powracającemu przymusowo cudzoziemcowi obecności tłumacza, choćby na etapie czynności podejmowanych wobec niego na terenie portu lotniczego, stanowi naruszenie jego praw. Taka sytuacja może prowadzić do tego, że cudzoziemiec nie jest w wystarczający sposób poinformowany o podejmowanych w stosunku do niego czynnościach oraz o jego prawach i obowiązkach. Może to także doprowadzić do faktycznego pozbawienia cudzoziemca możliwości zgłoszenia ewentualnych potrzeb związanych np. ze złym samopoczuciem. W ocenie HFPC powyższe argumenty przesądzają o tym, że obecność tłumacza w toku operacji powrotowej powinna być zapewniona zawsze wtedy, gdy cudzoziemiec nie posługuje się językiem znanym osobom realizującym operację. KGSG stoi jednak na stanowisku, że SG nie ma obowiązku i podstaw prawnych do zapewniania takiej pomocy¹².

Drugi odnotowany przez HFPC problem dotyczył badań lekarskich, które co do zasady powinny być przeprowadzone przed każdą operacją powrotową w celu potwierdzenia zdolności cudzoziemca do lotu. Kwestia przeprowadzenia badań i wystawienia następnie odpowiedniego zaświadczenia jest kluczowa o tyle, że w operacji powrotowej nie uczestniczy lekarz. Organ odpowiedzialny za realizację przymusowych powrotów powinien zatem każdorazowo upewnić się, że nie istnieją przeciwwskazania medyczne do odbycia przez cudzoziemca podróży drogą powietrzną. Tymczasem niektórzy cudzoziemcy zgłaszali obserwatorom HFPC, że ich ostatnia wizyta u lekarza miała miejsce nawet na kilka tygodni przed datą lotu deportacyjnego. Informacja przekazywana przez cudzoziemców nie mogła zostać zweryfikowana przez HFPC ze względu na brak dostępu do dokumentacji powrotowej cudzoziemca.

Należy podkreślić, że w celu zapewnienia pełnego poszanowania praw osób powracających i uniknięcia sytuacji, w której

podróż lotnicza byłaby realizowana pomimo przeciwwskazań medycznych, cudzoziemcy powinni być kierowani na badania lekarskie tuż przed rozpoczęciem operacji powrotowej. Ponadto zaświadczenia lekarskie powinny być wydawane na podstawie osobistych badań cudzoziemca, a nie jedynie jego dokumentacji medycznej.

Kolejnym zdiagnozowanym problemem był brak możliwości poinformowania bliskich w kraju pochodzenia o terminie przylotu. Cudzoziemcy często zgłaszali ten problem, wskazując, że nie zostali odpowiednio wcześniej poinformowani o szczegółach operacji powrotowej, w tym zwłaszcza o dacie i godzinie planowanego przylotu do kraju. Nie mogli z tego powodu przekazać takiej informacji osobom bliskim, zamieszkującym w kraju pochodzenia. Problem ten wiązał się także z brakiem możliwości skorzystania przez cudzoziemców z telefonu podczas oczekiwania na wylot na terenie lotniska. Taka sytuacja dla powracających cudzoziemców była dodatkowym źródłem stresu, którego łatwo można by uniknąć. W sprawozdaniu wskazano zatem, że SG powinna informować cudzoziemca o szczegółach powrotu, gdy tylko dokona zakupu biletów lotniczych. Ponadto podczas oczekiwania na wylot cudzoziemcy powinni mieć zapewnioną możliwość skorzystania z aparatu telefonicznego i skontaktowania się z bliskimi osobami.

Ostatnim problemem, na jaki zwrócili uwagę przedstawiciele HFPC, była często podnoszona przez powracających cudzoziemców nieznamość ich sytuacji prawnej. Z rozmów obserwatorów HFPC z cudzoziemcami wynikało, że nie mieli oni pełnej wiedzy o szczegółach prowadzonego wobec nich postępowania powrotowego ani nie zostali pouczeni o przysługujących im prawach i obowiązkach. Twierdzenia te wydają się prawdopodobne zwłaszcza w kontekście braku ustawowego systemu pomocy prawnej dla powracających cudzoziemców. Należałoby zatem postulować zapewnienie każdemu powracającemu cudzoziemcowi kompleksowej informacji prawnej związanej z procedurą powrotową.

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

12 Pismo KGSG Zarządu do Spraw Cudzoziemców do HFPC z dnia 19 stycznia 2015 r., nr Fax KGCU371/II/PS/2015.

Sprawozdanie z konferencji pt. *Inny a wymiar sprawiedliwości*

dr Dorota Pudzianowska, Jarosław Jagura

Zorganizowana przez Helsińską Fundację Praw Człowieka (dalej: HFPC) konferencja pt. *Inny a wymiar sprawiedliwości* stanowiła uroczystą inaugurację realizowanego przez HFPC projektu „Podnoszenie wrażliwości sędziów i prokuratorów w zakresie równego traktowania”. Celem konferencji było z jednej strony przedstawienie idei projektu, a z drugiej – dyskusja nad wybranymi zagadnieniami szczegółowymi, takimi jak wykonywanie zawodów prawniczych przez osoby z niepełnosprawnościami (pierwszy panel), a także debata nad najistotniejszymi problemami, z jakimi spotykają się przedstawiciele grup mniejszościowych w kontaktach z wymiarem sprawiedliwości (drugi panel).

Otwierając konferencję, Prezes Zarządu HFPC Danuta Przywara zaznaczyła, że celem projektu jest uwrażliwienie sędziów i prokuratorów, a także kandydatów do sprawowania tych funkcji w obszarze równego traktowania przez opracowanie *Przewodnika równościowego dla sędziów i prokuratorów*. Prezes HFPC zaznaczyła, że motywacją dla stworzenia projektu była chęć zagwarantowania poszanowania godności każdej osoby przed sądem, niezależnie od jej przynależności do grupy mniejszościowej. Podkreśliła, że inspiracją dla projektu były problemy zgłaszane przez klientów HFPC, np. prośba o zdjęcie „czapki” skierowana przez sędziego do Żyda noszącego jarmułkę czy odmowa przyjęcia przez sąd pism napisanych w alfabecie Braille’a przez niewidomego więźnia. D. Przywara wspomniała, że publikacja ma odnosić się do wymiany dobrych praktyk wewnątrz środowiska prawników i ma stać się praktycznym i użytecznym narzędziem, a jej powstanie ma być oparte na współpracy ze środowiskiem sędziów i prokuratorów.

Konferencja była również okazją do przeprowadzenia dyskusji nad projektem z przedstawicielami instytucji związanych

z wymiarem sprawiedliwości. Podczas konferencji poparcie dla idei projektu wyrazili: Prokurator Generalny Andrzej Seremet, Wiceminister Sprawiedliwości Wojciech Węgrzyn (list odczytany przez Agnieszkę Dąbrowiecką z Ministerstwa Sprawiedliwości), Pełnomocniczka Rządu ds. Równego Traktowania Małgorzata Fuszara, Dyrektor Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury Leszek Pietraszko, Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich Ryszard Czerniawski, członkini Krajowej Rady Sądownictwa Katarzyna Gonera, członek Krajowej Rady Prokuratury Krzysztof Karsznicki, Prezes Stowarzyszenia Sędziów Rodziny w Polsce Ewa Waszkiewicz, członkini Zarządu Stowarzyszenia Sędziów Themis, Prezes Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia Maciej Strączyński. W wystąpieniach zostało wyrażone m.in. oczekiwanie, by *Przewodnik* nie był kolejnym komentarzem do przepisów prawa, ale w większym stopniu zbiorem praktycznych wskazówek odnoszących się do konkretnych okoliczności, wynikających z kontaktów z osobami należącymi do grup narażonych na dyskryminację, np. w sytuacji weryfikacji tożsamości osoby noszącej strój zakrywający twarz. Wyrażono nadzieję, że *Przewodnik* jako zbiór dobrych praktyk w zakresie równego traktowania będzie stanowił cenne narzędzie w procesie edukacji sędziów i prokuratorów. Warto dodać, że przedstawiciele wyżej wymienionych instytucji weszli w skład eksperckiej grupy roboczej, której zadaniem jest opracowanie treści *Przewodnika*.

W ramach pierwszego panelu zatytułowanego „Wykonywanie zawodu prawnika przez osoby z niepełnosprawnościami” podkreślono konieczność kształtowania wrażliwości równościowej osób sprawujących wymiar sprawiedliwości i odniesiono się do zagadnienia wewnętrznej otwartości wymiaru sprawiedliwości i korporacji prawniczych na przedstawicieli grup mniejszościowych. Otwierający dyskusję dr Adam Bodnar (Uniwersytet Warszawski, Wiceprezes HFPC) podkreślił, że obecnie



brak jest pogłębionej dyskusji nad miejscem osób z niepełnosprawnościami, a także osób należących do innych grup mniejszościowych w sprawowaniu szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości, tak by umożliwić tym osobom pełne w nim uczestnictwo.

Mecenas Andrzej Góźdz (Izba Adwokacka w Lublinie), który na skutek wypadku mającego miejsce w dzieciństwie jest osobą niewidomą, zaznaczył, że największym problemem, z jakim spotkał się w swoim życiu zawodowym, było stereotypowe postrzeganie osób niewidomych przez osoby decydujące o możliwości wykonywania zawodu. Trzykrotnie odmawiano mu wpisania na listę aplikantów adwokackich, mimo uzyskania pozytywnego wyniku z egzaminu. Jako przeszkodę podawano obawy co do możliwości zachowania przez niego tajemnicy adwokackiej, skoro przy wykonywaniu pracy musi korzystać ze wsparcia osób trzecich. Jego zdaniem był to argument niezrozumiały, skoro pracę wykonywało się ówczesnie w zespołach adwokackich i nikt nie zastanawiał się nad stworzeniem warunków zapewniających poszanowanie prywatności klientów. A. Góźdzowi pomogła ówczesna Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej mec. Maria Budzanowska.

Trudności spowodowane niepełnosprawnością napotkała również mec. Monika Orłowska, która będąc asesorem prokuratury, została zwolniona z pracy po tym, jak uległa wypadkowi, na skutek którego doznała trwałego naruszenia sprawności narządu ruchu. W przeszłości HFPC pomagała mec. M. Orłowskiej w postępowaniu o przywrócenie do pracy, jednak ostatecznie sądy, w tym Sąd Najwyższy, uznały, że zwolnienie asesora prokuratorskiego z powodu nabycia niepełnosprawności fizycznej nie stanowiło dyskryminacji, a jednym z podnoszonych argumentów było to, że osoba z niepełnosprawnością nie będzie mogła pełnić samodzielnie wszystkich zadań prokuratora. Teraz, jako radca prawny, mec. M. Orłowska wykonuje niemal te same czynności jak prokurator – uczestniczy w eksperymentach procesowych, przesłuchaniach, jednak wymaga to czasem zastosowania właściwych usprawnień i dostosowań.

W ocenie dr Anny Błaszczak (adwokat, Zastępczyni Dyrektora Zespołu do spraw równego traktowania i ochrony praw osób

z niepełnosprawnościami w Biurze RPO) brak sprawności fizycznej nie powinien stanowić bariery dla wykonywania zawodu prawnika, a sprawność fizyczna nie powinna być postrzegana jako istotny wymóg zawodowy, gdyż jej braki można skompensować przy zastosowaniu racjonalnych usprawnień. Zakaz nierównego traktowania w zatrudnieniu ze względu na niepełnosprawność znajduje swoje umocowanie m.in. w prawie Unii Europejskiej i prawie krajowym, jednak zdaniem dr A. Błaszczak pełniejszą ochronę gwarantują przepisy Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, gdyż zobowiązują do wprowadzania racjonalnych usprawnień w każdym obszarze życia, nie tylko w kwestii stosunków pracy. Dzięki tym postanowieniom Konwencja może mieć zastosowanie przy wykonaniu wolnych zawodów prawniczych, w których nie dochodzi do nawiązania klasycznych stosunków zatrudnienia.

O braku wprowadzenia racjonalnych usprawnień podczas egzaminów prawniczych opowiedziała mec. Justyna Metelska (członkini Komisji Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej). Odwołując się do interwencji HFPC z listopada 2013 r.¹, J. Metelska wskazała, że brak jest jakichkolwiek dostosowań przebiegu egzaminów wstępnych na aplikację prawniczą, a także przebiegu egzaminów sędziowskiego, prokuratorskiego i komorniczego. Jako jedyne dostosowanie przewidziano możliwość wydłużenia czasu egzaminu w przypadku egzaminów adwokackiego, radcowskiego i notarialnego. Stan ten skłonił Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej do skierowania pisma do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wprowadzenia zmian legislacyjnych, gwarantujących możliwość dostosowania formy egzaminów do indywidualnych potrzeb konkretnego

1 Pisma HFPC z 22 listopada 2013 r. do Ministra Sprawiedliwości (nr 4728/2013), Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej (nr 4729/2013), Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych (nr 4730/2013), Prezesa Krajowej Rady Notarialnej (nr 4727/2013), Prezesa Krajowej Rady Komorników (nr 4731/2013) oraz Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (nr 4726/2013) w sprawie braku dostosowań dla osób z niepełnosprawnościami podczas egzaminów prawniczych. HFPC zwróciła uwagę na brak usprawnień, z których mogłyby skorzystać osoby z niepełnosprawnościami podczas egzaminów wstępnych na aplikację adwokacką, radcowską, notarialną, ogólną i egzaminu konkursowego na aplikację komorniczą oraz egzaminu sędziowskiego, prokuratorskiego i komorniczego.



zdającego. Na uwagę zasługuje również to, że do regulaminu odbywania aplikacji adwokackiej wprowadzono możliwość przeprowadzenia kolokwii w szczególnej formie, odpowiedniej dla osoby z niepełnosprawnością.

Jednak zdaniem doc. dr Hanny Machińskiej (Dyrektorka Biura Rady Europy w Warszawie, Uniwersytet Warszawski) niezbędna jest również otwartość wydziałów prawa na studentów z niepełnosprawnościami. W jej ocenie wydziały prawa powinny wysyłać jasne komunikaty, że w świecie prawniczym jest miejsce dla osób z niepełnosprawnościami. Jednocześnie doc. H. Machińska przypominała, że Rada Europy znacznie przyczyniała się do podnoszenia jakości życia osób z niepełnosprawnościami, znoszenia barier i włączenia w rynek pracy na zasadach konkurencyjnych.

Drugi panel pt. „Członkowie grup narażonych na dyskryminację a wymiar sprawiedliwości” poświęcony był najważniejszym problemom napotykanym przez przedstawicieli mniejszości w kontaktach z instytucjami prawniczymi. Wprowadzając do dyskusji, dr Dorota Pudzianowska (HFPC, Uniwersytet Warszawski) nawiązała do filmu *Droga na drugą stronę*, opartego na autentycznej historii zmarłego wskutek głodówki w areszcie śledczym w Polsce obywatela Rumunii Clauda Crulica. Ukazano w nim dramat cudzoziemca, którego aresztowano w związku z kradzieżą portfela, gdyż poszkodowany, którym był sędzia, wskazał, że sprawca był brunetem i osobą o śniadej cerze, a prokurator nie sprawdziła alibi Clauda Crulica, który był w tym czasie we Włoszech. D. Pudzianowska zaznaczyła, że często główną przyczyną trudności uczestników postępowań sądowych i pozasądowych jest brak wrażliwości przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości na „inność” i kierowanie się uprzedzeniami.

O doświadczeniach osoby niewidomej w kontaktach z prawnikami opowiedziała Jolanta Kramarz (Prezes Fundacji Vis Major). Zdaniem J. Kramarz osobom z naruszoną sprawnością narządu wzroku zdarza się spotykać z trudnościami związanymi np. z dostępem do akt sprawy, a także pisemnym komunikowaniem się z sądem w alfabecie Braille’a. J. Kramarz zwróciła również uwagę, że nie wszyscy prawnicy, w tym notariusze,

są świadomi tego, iż od kwietnia 2010 r. zniesiony został obowiązek składania pisemnych oświadczeń woli w formie aktu notarialnego przez osoby niemogące czytać, w tym przez osoby niewidome, wobec czego osoby te nie muszą już korzystać z usług notariusza przy podpisywaniu zwykłych umów. Jolanta Kramarz nawiązała też do swojej sprawy sprzed kilku lat, gdy nie została wpuszczona z psem przewodnikiem do supermarketu Carrefour. Zaznaczyła, że przy okazji tej sprawy nie doświadczyła żadnych nieprzyjemności w relacji z sądem. W dyskusji D. Pudzianowska, która z ramienia HFPC prowadziła wspomnianą sprawę, zwróciła uwagę, że prawnicy HFPC, mając świadomość możliwych problemów, uprzedzali sąd o tym, że na sprawie pojawi się osoba z psem przewodnikiem, po to, by nie było trudności z wejściem do sądu. W opinii D. Pudzianowskiej byłoby to niepotrzebne, gdyby regulaminy sądów uwzględniały kwestie związane z traktowaniem przez pracowników sądów osoby ze szczególnymi potrzebami.

Na problemy doświadczane w kontaktach z wymiarem sprawiedliwości przez cudzoziemców zwróciła uwagę Katarzyna Słubik (członkini Zarządu Stowarzyszenia Interwencji Prawnej). Z jej doświadczenia wynika, że z uwagi na bariery językową i kulturową oraz niską świadomość prawną na temat polskiego prawa cudzoziemcy często nie są w stanie należycie reprezentować swoich interesów przed organami. Większość cudzoziemców obawia się inicjować postępowania przed organami i sądami i zwraca się do tych instytucji jedynie w sprawach, które muszą obligatoryjnie wszcząć (np. kwestie legalizacji pobytu), natomiast zupełnie niechętnie angażują się w postępowania dotyczące naruszeń ich praw (np. w sprawach o dyskryminację). Ponadto zdaniem K. Słubik niezwykle użytecznym narzędziem zapewnienia wsparcia cudzoziemcom mogłoby być wprowadzenie instytucji osoby towarzyszącej (asystenta), który nie tyle byłby tłumaczem, ile wyjaśniałby cudzoziemcowi przebieg czynności procesowych i informowałby go o jego prawach i konsekwencjach jego zachowań.

Inną grupę szczególnie podatną na dyskryminację tworzą osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. Dr Monika Zima-Parjaszewska (Wiceprezeska Zarządu Polskiego



RELACJE I SPRAWOZDANIA



Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym) stwierdziła, że według powszechnego przekonania najlepszym rozwiązaniem jest ubezwłasnowolnienie i skierowanie tych osób do domu pomocy społecznej, by nie stwarzały nikomu problemów. Ponadto członkowie wymiaru sprawiedliwości często nie są świadomi, w jaki sposób funkcjonują osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną i jakiego wsparcia one potrzebują. Wsparciem tym nie jest instytucja ubezwłasnowolnienia, gdyż zamiast pomocy powoduje ona raczej wyizolowanie i zamknięcie drogi rozwoju danego człowieka, co wyraźnie podkreśliła dr M. Zima-Parjaszewska, zaznaczając jednocześnie, że osoby te w wielu wypadkach nie potrzebują zastępowania w podejmowaniu decyzji, ale wsparcia i wytłumaczenia konsekwencji danych czynów w przystępnej dla nich formie. Warto również zaznaczyć, że podejście do praw osób z niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną ulega pozytywnym zmianom, o czym świadczy choćby podjęcie prac legislacyjnych nad zniesieniem instytucji ubezwłasnowolnienia.

W kontaktach ze swoimi klientami prawnicy powinni również mieć na względzie różnorodność kultur i wpływające z tego odmienności, o czym przekonywał prok. dr Krzysztof Karsznicki (członek Krajowej Rady Prokuratury, prokurator Prokuratury

Generalnej). Jego zdaniem kwestie związane z kontaktami międzykulturowymi mają znaczenie w kontekście dokonywania czynności procesowych (np. przeprowadzanie przesłuchania muzułmańskiej kobiety przez mężczyznę może okazać się mniej efektywne niż ta sama czynność przeprowadzona przez kobietę). Jednocześnie przedstawiciel Krajowej Rady Prokuratury podkreślił, że prawnicy, stykając się z przedstawicielami odmiennych kręgów kulturowych, powinni kierować się empatią i wrażliwością, ale pożądaną jest również, aby prawnicy dysponowali podstawową wiedzą na temat obyczajów charakterystycznych dla danych kultur.

Zorganizowana konferencja pokazała, że realizowany przez HFPC projekt, którego celem jest podniesienie wrażliwości sędziów i prokuratorów na kwestie równościowe, jest potrzebny, a – co równie ważne – zyskał on akceptację środowiska sędziów i prokuratorów, w tym poparcie wiodących instytucji związanych z wymiarem sprawiedliwości. Wnioski wypływające z przeprowadzonej dyskusji będą stanowić istotny wkład podczas prac nad stworzeniem *Przewodnika równościowego dla sędziów i prokuratorów*.

Dr Dorota Pudzianowska jest prawnikiem HFPC, koordynatorką Programu Antydyskryminacyjnego „Artykuł 32” HFPC oraz dyrektorką projektu „Podnoszenie wrażliwości sędziów i prokuratorów w zakresie równego traktowania”.

Jarosław Jagura jest prawnikiem HFPC i koordynatorem projektu „Podnoszenie wrażliwości sędziów i prokuratorów w zakresie równego traktowania”.

Projekt „Podnoszenie wrażliwości sędziów i prokuratorów w zakresie równego traktowania” finansowany jest ze środków Mechanizmu Finansowego EOG w ramach programu Obywatele dla Demokracji. Dyrektorką projektu jest dr Dorota Pudzianowska. Projekt koordynuje Jarosław Jagura.

Zakończenie projektu „Europejskie Obserwatorium Więzień”

Marcin Wolny

Październik i listopad 2014 r. to jedne z ostatnich miesięcy funkcjonowania projektu „Europejskie Obserwatorium Więzień”¹, w ramach którego Helsińska Fundacja Praw Człowieka wraz z ośmioma innymi organizacjami pozarządowymi z całej Europy² porównywały systemy penitencjarne niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej. Zakończenie projektu wiązało się z szeregiem działań promujących jego rezultaty.

Pracownicy projektu zorganizowali cykl sześciu warsztatów dla pracowników Służby Więziennej, osadzonych oraz dla studentów zajmujących się tematyką prawa karnego, praw człowieka oraz kryminologii. W ich ramach prawnicy HFPC odwiedzili Zakład Karny w Warszawie-Białoleśce oraz Areszt Śledczy Warszawa-Służewiec. Spotkali się także z wolontariuszami pracującymi w HFPC oraz studentami Kliniki Prawa WPiA Uniwersytetu Warszawskiego.

Raport

Tematem przewodnim warsztatów była prezentacja wniosków z raportu *Od krajowych praktyk po europejskie standardy: dobre praktyki więzienne*³. Dokument ten stanowi esencję pracy, któ-

rá wykonały organizacje uczestniczące w projekcie. Do ich zadań należało opracowanie odpowiedzi do liczącego kilkanaście stron kwestionariusza z pytaniami opisującymi system penitencjarny w danym państwie. Następnie, na podstawie tak dokonanej analizy, starano się wyłuskać pozytywne inicjatywy, które mogłyby zostać implementowane w innych państwach członkowskich.

Raport postuluje przede wszystkim konieczność dokonania zmiany systemu penitencjarnego w kierunku położenia większego nacisku na zorganizowanie rzeczywistości więziennej, tak aby jak najbardziej odpowiadała ona życiu na wolności. Ponadto, zdaniem autorów raportu, należy w większym stopniu wykorzystywać nowe technologie w celu poprawy relacji pomiędzy osadzonymi.

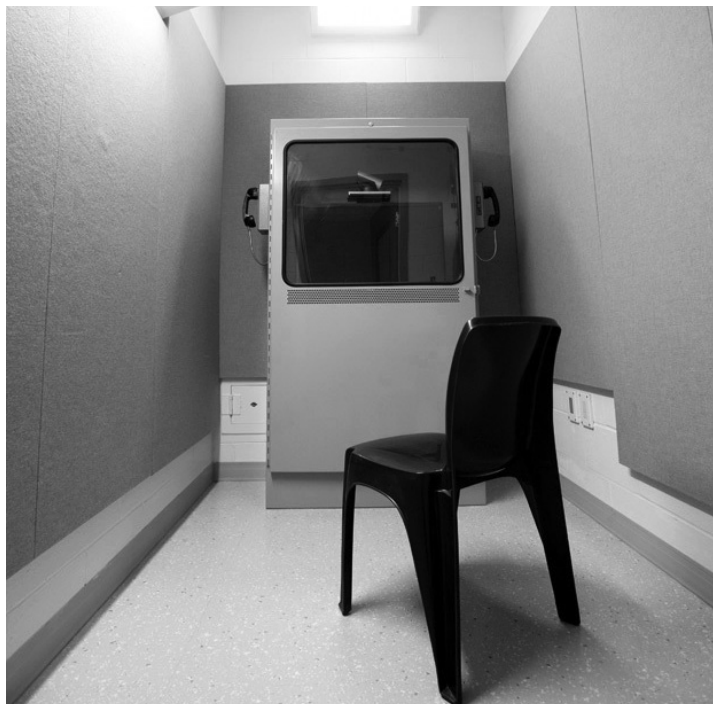
Wśród dobrych praktyk raport przedstawia, odwołując się do doświadczeń Szkocji, rozwiązania pozwalające na przeprowadzanie wideokonferencji z rodzinami osadzonych, którzy nie mogą osobiście stawić się na widzenie. Wskazuje także na inne pozytywne inicjatywy. Za wzór stawia m.in. włoskie rozwiązania



1 Więcej na temat projektu zob. www.prisonobservatory.org

2 Center for Crime and Justice Studies (Wielka Brytania), Associazione Antigone Onlus (Włochy), Università degli Studi di Padova (Włochy), Observatoire International des Prison – section française (Francja), Special Account of Democritus University of Thrace – Department of Social Administration and Political Science (Grecja), Latvian Centre for Human Rights (Łotwa), ISCTE – Instituto Universitario de Lisboa (Portugalia), University of Barcelona – Observatory of Penal System and Human Rights (Hiszpania).

3 M. Crétenot, *From national practices to European guidelines. Interesting initiatives in prison management*, Rzym 2013; polska wersja dostępna na stronie: www.hfhrpol.waw.pl/niewinnosc/images/stories/raporthfpc_dobre_praktyki.pdf [data dostępu: 17 lutego 2015 r.].



w dziedzinie współpracy jednostek penitencjarnych ze szkołami wyższymi, a także występującą we Francji możliwość odbywania kursów e-learningowych. Wśród greckich rozwiązań największe zainteresowanie wzbudziła możliwość zmniejszenia długości kary pozbawienia wolności przez jej odpracowanie.

Raport zaleca także podjęcie wysiłków zmierzających do przejęcia przez osadzonych części odpowiedzialności za życie w jednostce penitencjarnej. Jako przykład podaje w tym zakresie angielskie rozwiązania pozwalające na utworzenie w zakładach karnych Rad Więziennych – instytucji składających się z przedstawicieli więźniów, pracowników jednostki penitencjarnej, kadry nauczycielskiej oraz reprezentantów lokalnego biznesu. Do zadań Rady należy m.in. decydowanie o kolejności pracy podejmowanej przez więźniów, a także dyskusja na temat kluczowych problemów jednostki. W ostatnich latach Rady zajmowały się np. możliwością korzystania przez osadzonych z Otwartego Uniwersytetu⁴ czy też wymiany zabawek w pokojach do widzeń z dziećmi.

⁴ Otwarty Uniwersytet to brytyjska instytucja, której misją jest promowanie edukacji i wyrównywanie nierówności społecznych za pomocą prowadzenia kursów na odległość. Więcej na jego temat można znaleźć na stronie: <http://www.open.ac.uk/> [data dostępu: 17 lutego 2015 r.].

Nadto raport wyróżnia także dobre praktyki stosowane w polskim systemie penitencjarnym. Chwali rozwiązania ustawowe pozwalające na uczestnictwo osadzonych w głosowaniu w wyborach parlamentarnych oraz prezydenckich. Zauważa, że Polska w tym zakresie jest krajem najefektywniej implementującym zalecenia Rady Europy oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁵. Znacznie przyczynia się to do wzrostu udziału więźniów w życiu publicznym. Uznanie autorów raportu wzbudziły także inicjatywy polskiej Służby Więziennej zmierzające do zagwarantowania osadzonym możliwości odbycia studiów wyższych oraz uregulowania prawne gwarantujące więźniom minimalne wynagrodzenie.

Konferencja

Wnioski wypływające z raportu stały się także przedmiotem dyskusji w trakcie konferencji naukowej „Dobre praktyki więzienne. Leczenie objawowe?“, zorganizowanej przez HFPC, Zakład Praw Człowieka WPiA UW oraz Studenckie Forum Praw Człowieka w gmachu Biblioteki Uniwersytetu Warszawskiego. Wśród zaproszonych gości nie zabrakło przedstawicieli nauki, kadry penitencjarnej oraz organizacji pozarządowych.

Pierwszy panel został poświęcony odpowiedzi na pytanie, czy dobre praktyki więzienne stanowią odpowiedź na problemy systemowe polskiego systemu penitencjarnego, czy też są tylko doraźnym leczeniem objawów choroby trwającej polskie więziennictwo. Na pytanie to starali się odpowiedzieć pracownicy projektu, Marcin Wolny i dr Piotr Kładoczny, a także zaproszeni naukowcy z Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego: dr Teodor Bulenda i prof. Zbigniew Lasocik. Dwaj pierwsi omówili szczegółowo założenia oraz rezultaty projektu. Dr T. Bulenda zaprezentował problemy więziennej służby zdrowia. Wskazał m.in. na wciąż istniejące uregulowania pozwalające na poddanie osadzonego przymusowemu zabiegowi medycznemu. Prof. Z. Lasocik sformułował natomiast definicję dobrej praktyki. Jego zdaniem jest ona alternatywą dla dyrektywnego i legislacyjnego wprowadzania rozwiązań

⁵ Zobacz np. Wyrok ETPC z 6 października 2005 r. w sprawie Hirst przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 74025/01.

prowadzących do lepszego funkcjonowania instytucji, wypracowania standardów, a następnie ich implementacji. Jest zatem swoistą trzecią drogą do opracowania praktyk, które następnie mogłyby być wykorzystane przez inne instytucje. W dalszej części swego wystąpienia omówił systemowe problemy polskiego więziennictwa, wskazując m.in. na jego podległość Ministerstwu Sprawiedliwości. W jego ocenie sytuacja ta pozbawia więziennictwo autonomii instytucjonalnej, budżetowej, organizacyjnej, a także mentalnej.

Pierwszy panel zakończył się burzliwą dyskusją, w której prym wiodli dr Paweł Moczydłowski oraz dr Ewelina Wojtera z Ministerstwa Sprawiedliwości. Ten pierwszy zarzucił Ministerstwu brak zainteresowania losami więziennictwa. Stanowczo zareagowała na tę opinię dr E. Wojtera, w której wywodzie nie brakowało niestety argumentów *ad personam* pod adresem niektórych z prelegentów. Drugi panel został w całości poświęcony tematyce dobrych praktyk w polskim systemie penitencjarnym. Zabrali w nim głos przedstawiciele więziennictwa, organizacji pozarządowych, ciał monitoringowych oraz nauki. Reprezentujący Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Gdańsku płk Lesław Bryłkowski na przykładzie tamtejszych jednostek wskazał liczne pozytywne inicjatywy prowadzone w ostatnich latach przez Służbę Więzienną. Dr Maria Nielaczna z Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego przedstawiła zaś przykłady dobrych praktyk w monitoringu jednostek penitencjarnych. Reprezentujący Krajowy Mechanizm Prewencji dr Marcin Mazur opowiedział o doświadczeniach tej instytucji w rozpoznawaniu dobrych praktyk. Całość panelu podsumował zaś jego moderator dr Paweł Moczydłowski, były Dyrektor Generalny Służby Więziennej. Zauważył, że jedną z podstawowych dobrych praktyk zauważonych w trakcie konferencji jest otwartość Służby Więziennej na współpracę z organizacjami pozarządowymi, co pozwala prowadzić w dalszym ciągu konstruktywny dialog między partnernami społecznymi.

Spotkanie z prezydentem CPT

Trzecim elementem wieńczącym projekt było otwarte spotkanie z Latifem Hüseyinovem – przewodniczącym Europejskie-



Latif Hüseyinov

go Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom, Nieludzkiemu i Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (dalej: CPT), który gościł w Polsce z okazji 25-lecia powstania CPT⁶. Oprócz studentów Uniwersytetu Warszawskiego wzięli w nim udział przedstawiciele Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, Krajowego Mechanizmu Prewencji oraz świata nauki.

W trakcie spotkania Latif Hüseyinov przedstawił metodykę pracy CPT. Wskazał na liczne trudności, jakie Komitet napotyka w trakcie wizyt monitoringowych. Wspomnił także, że CPT nie zawsze jest w stanie dosłownie powiedzieć, iż

6 Spotkanie z Latifem Hüseyinovem poprzedziła odbywająca się 16 października 2014 r. konferencja naukowa *Nic nie usprawiedliwia tortur*, poświęcona 20. rocznicy ratyfikacji przez Polskę Konwencji o zapobieganiu torturom, nieludzkiemu oraz poniżającemu traktowaniu albo karaniu oraz 25. rocznicy ustanowienia CPT. Jednym z jej organizatorów była Helsińska Fundacja Praw Człowieka.



w danym państwie dochodzi do tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania. Jest to spowodowane poufnością ustaleń Komitetu. Z tego powodu nie wszystkie z jego wniosków mogą być w tak kategoryczny sposób przekazane społeczeństwu oraz prasie. Zaznaczył przy tym, że rolą CPT jest pomoc państwom-stronom Konwencji o zapobieganiu torturom, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu w redukcji liczby przypadków złego traktowania, a w szczególności wskazywanie okoliczności, które mogą sprzyjać ich powstawaniu. Zadaniem CPT nie jest zaś piętnowanie państw za to, że w obrębie ich jurysdykcji dochodzi do przypadków tortur lub nieludzkiego traktowania.

Prezentując szczegóły pracy CPT, wskazał, że przedstawiciele Komitetu odwiedzają nie tylko miejsca, w których dochodzi do pozbawienia wolności jednostki, lecz także te pomieszczenia, w których jednostka może być pozbawiona wolności. Jako przykład wskazał domy pomocy społecznej, a także siedzibę FSB – rosyjskiej służby specjalnej, do której kiedyś odmówiono mu wstępu, twierdząc, że w budynku tym nie przetrzymuje się ludzi.

Zasugerował również, aby ciało monitorujące odwiedzało także jednostki o dobrej opinii, przestrzegające praw człowieka. W jego ocenie pozwala to na stworzenie perspektywy porównawczej, a także umożliwia chwalenie państw, które dokonują pozytywnych zmian. To ostatnie znacznie wzmacnia wiarygodność ciała monitorującego, które nie tylko dostrzega wady systemu, lecz również jego dobre praktyki.

Prezydent CPT omówił także różnicę pomiędzy Komitetem, któremu przewodzi, a Podkomitetem ONZ do Spraw Zapobiegania Torturom, Nieludzkiemu i Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, dalej: SPT). W przeciwieństwie do Europejskiego Komitetu SPT nie ma prawa do wizytowania państw w trybie *ad hoc*. Nie może także nierówno traktować państw-stron Konwencji i wizytować jednych częściej, a drugich rzadziej. Oznacza to, że w niedawno wizytowanym Azerbejdżanie to ciało monitorujące będzie mogło się pojawić dopiero za około 30 lat.

Jedno z trudniejszych pytań zadanych przez prowadzącego rozmowę, dr. Adama Bodnara, dotyczyło monitoringu obszarów o niełatwym do ustalenia statusie, takich jak Krym czy Abchazja. Szczególnie problematyczne w takim wypadku jest, komu powinno się przedstawić powizytacyjne rekomendacje i kto powinien być odpowiedzialny za dokonanie sugerowanych zmian. Prezydent CPT wspomniał, że CPT nie występuje o zgodę do państwa, które chce odwiedzić, lecz jedynie notyfikuje im ten zamiar. Wspomniał, że taki monitoring istotnie nastręcza problemów. Przekazanie raportu lokalnym władzom mogłoby stanowić formę ich legitymizacji. Ponadto taki raport powinien być notyfikowany państwu-stronie Konwencji. Zarówno Krym, jak i Abchazja nie mają takiego statusu.

Jedno z ostatnich pytań dotyczyło braku zainteresowania CPT problemem więzienia CIA w Polsce. Tymczasem raport z wizytacji na Litwie wskazuje, że tamtejsze władze wyraziły zgodę na to, aby CPT zapoznało się z miejscem, w których CIA przetrzymywała osoby podejrzane o terroryzm. Prezydent CPT nie był jednak w stanie wskazać motywów, z powodu których Komitet nie zdecydował się na wizytę w „polskim” więzieniu CIA.

Podsumowanie

Program „Europejskie Obserwatorium Więzień” stał się dla Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka źródłem wielu doświadczeń na polu walki o godne traktowanie osadzonych. Udowodnił, że warto zwracać uwagę na dobre praktyki spotykane w jednostkach penitencjarnych i walczyć o ich szersze rozpowszechnienie. Nie tylko buduje to wiarygodność organizacji pozarządowej, lecz także zachęca Służbę Więzienną do dalszej poprawy systemu penitencjarnego. Dlatego też Helsińska Fundacja Praw Człowieka skupi się w nadchodzących miesiącach na rozszerzeniu zakresu praw osadzonych, m.in. przez zapewnienie im realizacji czynnego prawa wyborczego w wyborach do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego.

Marcin Wolny jest prawnikiem HFPC i aplikantem adwokackim.

Etyka badań naukowych i innowacji – nowy projekt z udziałem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Zuzanna Warso

Helsińska Fundacja Praw Człowieka uczestniczy w projekcie, którego celem jest współtworzenie europejskich ram oceny etycznej badań naukowych i innowacji technologicznych. Projekt nosi nazwę SATORI, która jest akronimem jego angielskiego tytułu – Stakeholders Acting Together on the Ethical Impact Assessment of Research and Innovation.

Badania naukowe i innowacje są nie tylko siłą napędową gospodarki, kształtują również życie społeczne. Na potwierdzenie tej tezy można przywołać liczne przykłady, jednak dla zobrazowania rozmiarów opisywanego procesu wystarczy uświadomić sobie, jak ogromny wpływ rozwój internetu czy odkrycie penicyliny miały na – odpowiednio – komunikację i ochronę zdrowia.

Nowe technologie wpływają na stopień poszanowania podstawowych praw, np. prawa do prywatności, ochronę środowiska i jakość życia. Niejednokrotnie służą wzmocnieniu pozycji jednostki przez wyrównywanie różnic społecznych i walkę z biedą. W innych przypadkach potęgują nierówności i ograniczają sferę wolności.

Skoro nowe rozwiązania wpływają na życie codziennie, rozwojowi techniki powinna towarzyszyć refleksja na temat jego potencjalnych skutków. Ważne jest, aby badania naukowe i innowacje były planowane i wdrażane w sposób przemyślany i odpowiedzialny. Podnoszone są także głosy, że przy podejmowaniu decyzji dotyczących kierunku rozwoju, w szczególności gdy dochodzi do finansowania ze środków publicznych, w większym stopniu należy przeprowadzać konsultacje z przedstawicielami społeczeństwa, którzy w największym stopniu odczują jego skutki.

Polska

Na przykładzie Polski można wykazać, że refleksja etyczna dotycząca badań naukowych i nowych rozwiązań technicznych jest fragmenta-

ryczna. Najbardziej rozwinięte procedury funkcjonują w obszarze nauk medycznych. Na terenie całego kraju działają komisje bioetyczne, które oceniają projekty eksperymentów, przede wszystkim badań klinicznych, z udziałem ludzi. Ale nawet w tym obszarze istnieją wątpliwości, czy wszystkie badania, również te niemedyce, powinny podlegać ocenie komisji. Oprócz eksperymentów medycznych także eksperymenty na zwierzętach muszą być zatwierdzone przez odpowiednie lokalne komisje.

Nadal brakuje jednak krajowego komitetu etycznego, który pełniłby funkcję „systemu wczesnego ostrzegania”, sygnalizującego wątpliwości etyczne związane z rozwojem technicznym, i który byłby miejscem pogłębionych badań oraz inicjatorem debaty dotyczącej kierunku zmian społecznych wywoływanych przez technologie. W pewnym stopniu rolę tę pełni Komitet Bioetyki PAN. Jego wydajność jest jednak ograniczona, biorąc pod uwagę fakt, że działa społecznie i nie posiada odpowiedniego budżetu.

Również w obszarze prawa można dostrzec wiele luk. Brakuje uregulowań dotyczących testów genetycznych. Mimo przygotowania odpowiedniego projektu przez specjalnie do tego celu powołany zespół prace stoją w miejscu. Wciąż czekamy także na przepisy, które wyjaśniłyby zarówno status doświadczeń na komórkach macierzystych, jak i uregulowania dotyczące funkcjonowania biobanków. Polska nadal nie ratyfikowała – mimo podpisania w 1999 r. Europejskiej konwencji bioetycznej oraz protokołów dodatkowych – m.in. protokołu dotyczącego badań biomedycznych.

Unia Europejska

Odmienne podejście do zagadnień związanych z etyką badań naukowych można zaobserwować na szczeblu europejskim. Zgodnie z wytycznymi zawartymi w regulacjach dotyczących programu Horyzont 2020 (podobne uregulowania znalazły się w przepisach dotyczących



DZIAŁALNOŚĆ HFPC

Siódmego Programu Ramowego) ocenie etycznej powinny podlegać wszystkie projekty ubiegające się o finansowanie ze środków europejskich. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że przepisy unijne już teraz odzwierciedlają w pewnym stopniu różnorodność tradycji poszczególnych państw członkowskich. Można to zauważyć na przykładzie reguł dotyczących finansowania badań z użyciem komórek macierzystych, które w pewnych krajach budzą kontrowersje.

Problematyka etyki badań naukowych wykracza poza zagadnienia związane z praktyką ich prowadzenia. Ważnym aspektem jest także ocena oddziaływania nowych technologii i skutków, jakie one niosą. Najbardziej rozwinięte procedury istnieją w obszarze analizy wpływu na środowisko. Tutaj przepisy krajowe odzwierciedlają uregulowania unijne. W projekcie nowego rozporządzenia o ochronie danych osobowych zawarto także propozycje dotyczące oceny wpływu na prywatność.

Mimo rozwiniętych procedur i holistycznego podejścia podział środków europejskich na badania wciąż jest źródłem kontrowersji, np. w obszarze tzw. podwójnego użycia. Krytykowane jest wspieranie firm produkujących sprzęt zbrojeniowy i finansowanie projektów mających na celu rozwój samolotów bezzałogowych (dronów), co może prowadzić do swoistej militaryzacji obszaru badań naukowych.

SATORI

W ramach projektu SATORI, działając wspólnie z pozostałymi partnerami, HFPC obserwuje, w jaki sposób prowadzona jest obecnie ocena badań naukowych. Tworzony jest inwentarz istniejących praktyk. Podczas wywiadów z ekspertami badane są instytucje zaangażowane w etyczną ocenę badań. Analizie zostają poddane zarówno regulacje prawne i zalecenia istniejące w tym obszarze, jak również identyfikowany jest wpływ procesu globalizacji na sposób prowadzenia badań. Na kolejnych etapach uczestnicy projektu będą podejmować kroki mające na celu udoskonalenie istniejących praktyk.

W obszarze zainteresowania projektu SATORI leżą różne dziedziny nauki – od medycyny po nauki społeczne. Równie szeroki jest wachlarz zagadnień, które będą badane. W związku z szeroko zakrojonymi celami projektu uczestniczy w nim aż 17 organizacji – uniwersytety,

komisje etyczne, przedstawiciele przemysłu, organizacje pozarządowe i organizacje międzynarodowe¹.

Z punktu widzenia praw człowieka normatywne ramy dla dociekań uczestników projektu stanowią z jednej strony wolność badań naukowych, zagwarantowaną m.in. w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej, a z drugiej – prawo każdej osoby do korzystania z osiągnięć postępu naukowego i jego zastosowań, o którym jest mowa np. w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

Projekt finansowany jest przez Unię Europejską w ramach Siódmego Programu Ramowego (FP7).

Zuzanna Warso jest prawniczką HFPC i koordynuje udział HFPC w projekcie SATORI.

Strona projektu: satoriproject.eu



¹ Obok HFPC w projekcie biorą udział następujące organizacje: University of Twente, Holandia; De Montfort University, Wielka Brytania; Trilateral Research, Wielka Brytania; Danish Board of Technology, Dania; Center for the Promotion of Science, Serbia; European Union of Science Journalists' Association, Francja; UNESCO; Technical Research Centre of Finland, Finlandia; Associazione Italiana per la Ricerca Industriale, Włochy; Ericsson Telecomunicazioni, Włochy; Research Ethics Committee of the „Instituto de Salud Carlos III”, Hiszpania; Scientific Research Centre of the Slovenian Academy of Sciences and Arts, Institute of Philosophy, Słowenia; Centre for Applied Ethics, Linköping University, Szwecja; Bioethics Commission, Austria.

1987, 1989 – dwie rozmowy o Komitecie Helsińskim

adw. Marek Antoni Nowicki

Niedawno, 2 października 2014 r., po długiej chorobie zmarł nasz nieodżałowany mentor i przyjaciel, twórca i lider podziemnego Komitetu Helsińskiego Stefan Starczewski. Ten jakże smutny fakt stanowi szczególny powód, aby wrócić do niektórych ważnych momentów wspólnej przeszłości.

Był rok 1987. W Moskwie od dwóch lat rządził Gorbaczow, wprowadzając pierestrojkę, której hasłem była „głasność”. W Polsce do przemian nadal było daleko, chociaż i tu pojawiły się jaskółki pewnych zmian demokratyzujących system. W 1985 r., po kilku latach sporów, został utworzony – z ograniczonymi kompetencjami, ale jednak – Trybunał Konstytucyjny, a w lipcu 1987 r. została przyjęta ustawa o rzeczniku praw obywatelskich. Na początku 1987 r. prymas kardynał Józef Glemp udzielił wywiadu moskiewskiemu tygodnikowi „Litieraturnaja Gazieta”, co jeszcze niedawno byłoby nie do pomyślenia. Równocześnie rząd USA postanowił znieść amerykańskie sankcje gospodarcze wobec Polski, będące reakcją na wprowadzenie stanu wojennego. Związkowcy z różnych zakładów pracy tworzyli komitety organizacyjne NSZZ „Solidarność” i toczyli boje o przywrócenie pluralizmu związkowego, który umożliwiłby powrót do legalnej działalności Związku. Komitet Helsiński w rozmaity sposób ich w tym wspierał, powołując się na międzynarodowe standardy wolności związkowej.

W tym okresie, w lutym 1987 r., z prośbą o rozmowę zwrócił się do Stefana i do mnie Grzegorz Nawrocki, dziennikarz usunięty w stanie wojennym z tygodnika „Itd.”, publikujący w podziemiu.

Przygotowywał książkę zawierającą rozmowy z wybranymi działaczami podziemia. Zgodziliśmy się. W rezultacie w jego książce *Struktury nadziei*¹ ukazała się rozmowa z nami (oczywiście anonimowo), zatytułowana *Dokumentowanie bezprawia*. Był to pierwszy taki materiał na temat podziemnego Komitetu Helsińskiego, dzisiaj dostępny raczej już tylko w muzealnych zbiorach wydawnictw podziemnej „Solidarności”. Oto jej pełny opublikowany zapis:

„Czym się panowie zajmujecie?”

Jesteśmy jedną z tzw. grup helsińskich. Grupy podobne do naszej działają w różnych krajach, m.in. w ZSRR. Naszym statutowym zadaniem jest rejestrowanie naruszeń praw człowieka i podstawowych wolności w PRL-u oraz informowanie o tych naruszeniach opinii publicznej w kraju i za granicą. Interesują nas naruszenia prawa stanowionego przez władze PRL-u i gwałconego przez funkcjonariuszy tej władzy ze szkodą dla interesów, podstawowych uprawnień i swobód obywatelskich. Interesuje nas również problem zgodności tego prawa z prawem międzynarodowym, w szczególności z Paktami Praw Człowieka, które PRL ratyfikowała, tym samym zobowiązując się do ich przestrzegania. Rezultatem podejmowanych przez nas prac są okresowe raporty, szczegółowe opracowania wybranych problemów, informowanie na bieżąco o faktach bezprawia, np. w rubryce »Praworządność« ukazującej się systematycznie od początku 1983 r. w piśmie »KOS« oraz w innych pi-

¹ G. Nawrocki, *Struktury nadziei*, Podziemna Oficyna Wydawnicza „Pokolenie”, Warszawa 1987, s. 69-74.



Z KART HISTORII KOMITETU HELSIŃSKIEGO

smach. W szczególnych sytuacjach wypowiadamy się w formie oświadczeń publikowanych w prasie. Przygotowujemy również ekspertyzy prawne i tzw. stanowiska wobec najrozmaitszych przejawów usankcjonowanego przepisami bezprawia. Tworzywem naszej pracy są informacje. Prowadzimy dokumentację zabójstw dokonanych przez funkcjonariuszy SB lub MO, pobić, tortur, zatrzymań, przeszukań, zwolnień z pracy, procesów politycznych, rozpraw przed kolegiami, warunków w więzieniach itp. Mamy bogate archiwum obejmujące okres od wprowadzenia stanu wojennego do dziś.

Raporty przedstawicie na forum międzynarodowym. Czy są tego efekty, a jeśli tak, to jakie?

Na stan przestrzegania praw człowieka przez władze państw komunistycznych mają wpływ różne czynniki. Czynnikiem najważniejszym jest stała presja zarówno obywateli podejmujących w kraju różne inicjatywy na rzecz praw człowieka i wymuszających na władzy poszerzenie zakresu swobód obywatelskich, jak i presja międzynarodowej opinii publicznej. W cywilizowanym świecie – zgodnie z postanowieniami umów międzynarodowych – problemów przestrzegania praw człowieka nie traktuje się jako wewnętrznej sprawy danego państwa. Od roku 1948, w którym została uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Powszechna deklaracja praw człowieka, a zwłaszcza od 1966 r., kiedy na sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ uchwalono Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, kwestia przestrzegania praw człowieka stała się kwestią o znaczeniu międzynarodowym. Dodatkowym czynnikiem wzmacniającym znaczenie Paktów Praw Człowieka w dziedzinie współpracy państw był Układ Helsiński. Instytucje międzynarodowe, takie jak pohelsińskie konferencje przeglądowe KBWE, a także sesje Komisji Praw Człowieka czy raporty Amnesty International, są ważnymi instrumentami oddziaływania na międzynarodową opinię

publiczną, na władze państwowe różnych krajów, w tym także PRL. Nasze raporty są ważnym źródłem informacji, ujawniają, czego należy się domagać od władz PRL w dziedzinie praw i wolności obywatelskich. Władze w pewnych okresach usilnie dążą do poprawienia swojej reputacji w opinii społeczności międzynarodowej, zmuszone są wówczas ustosunkować się jakoś do tego, co im się zarzuca, a także zmienić swoje postępowanie w pewnych dziedzinach. Jest jasne, że np. wrześnie zwolnienia więźniów politycznych oraz późniejsze złagodzenia represji to rezultat różnych czynników. Pewien wpływ miały na tę decyzję również raporty Komitetu Helsińskiego. Sądzymy, że nieprzypadkowo władze PRL zwolniły więźniów politycznych na kilka tygodni przed rozpoczęciem Konferencji KBWE w Wiedniu. Podsumowując, na natychmiastowe, bezpośrednie efekty naszej pracy nie liczymy. Mamy jednak pewność, że te krople drążą skałę.

Mówicie panowie o potrzebie wywierania stałej presji na władze, o różnych pośrednich instrumentach oddziaływania. A przecież PRL ratyfikowała Pakty Praw Człowieka. W formule ratyfikacyjnej z dnia 3 marca 1977 r. Rada Państwa PRL, »świadoma, że wymieniony Pakt jest przyjęty, ratyfikowany i potwierdzony, [...] przyrzeka, że będzie niezmiennie zachowywać«. Czyż nie jest jednoznaczne, prawomocne zobowiązanie?

Jak to zobowiązanie było dotrzymane, wszyscy wiemy. Władze PRL mają stale „trudności” w dotrzymaniu międzynarodowych zobowiązań prawnych. Warto może przypomnieć, że naczelne wartości, których konkretyzacją są Pakty, w szczególności Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, wywodzą się z tradycji zachodnich demokracji – z doświadczeń państw, których obywatele mają prawo powoływania władzy w drodze wyborów, z tradycji „państwa prawa”, gdzie wolność słowa, swoboda zrzeszania się, wolności związkowe itp. są oczywistymi uprawnieniami ludzi. PRL natomiast to system monopartyjny, to dyktatura partyjno-policyjna. W PRL prawo jest narzędziem władzy, instrumentem

Z KART HISTORII KOMITETU HELSIŃSKIEGO



panowania i sprawowania kontroli nad życiem obywateli. Prawo podporządkowane jest władzy, władza prawu – przeważnie nie. Nic dziwnego zatem, że władze PRL mają „trudności” z respektowaniem Paktów Praw Człowieka. W uporaniu się z tymi trudnościami pomaga władzy presja obywatelska, presja polityczna, czasem ekonomiczna. Instytucje prawa międzynarodowego mają bardzo ograniczone możliwości egzekwowania zobowiązań traktatowych państw – stron umów międzynarodowych. Np. w Komisji Praw Człowieka ONZ państwa mają obowiązek składania rocznych sprawozdań. Ale tylko państwa. Te sprawozdania nie są znane opinii publicznej, nie wiemy np., co władze PRL napisały o przestrzeganiu przez siebie praw człowieka w okresie stanu wojennego. Byłoby dziwne, gdyby władze oskarżyły się o zbrodnie i pogwałcenia praw, które wówczas miały miejsce. W państwach demokratycznych kwestia przestrzegania praw człowieka jest pod stałą kontrolą legalnej, jawnej opinii. W PRL bezstronne i rzetelne badanie praw człowieka i podstawowych wolności traktowane jest przez władze jako działalność sprzeczna z interesami państwa. Społeczna kontrola praktyki władz w tej sferze jest więc konieczna. Łamanie praworządności, brak swobód obywatelskich to choroby tego systemu. Nie jesteśmy grupą polityczną, nie naszą sprawą jest zmieniać ustrój. Ale z żądania, by władze zrezygnowały z praktyk sprzecznych ze standardami Paktów Praw Człowieka uznanymi przez społeczność międzynarodową, nie możemy zrezygnować.

Waszą nazwą odwołujecie się bezpośrednio do KBWE w Helsinkach. Istnieje opinia – zwłaszcza wśród prawicy – że Układ Helsiński to zatwierdzenie Jałty: podziału Europy na dwie strefy wpływu, oddania połowy Europy pod dominację Sowietów.

Taką opinię wyrażają nie tyle przedstawiciele „polskiej prawicy”, ale przede wszystkim niektórzy przedstawiciele krajów ujarzmionych przez Rosję – Litwy, Estonii, Łotwy. Helsinki to rzeczywiście układ o bezpieczeństwie i współpracy zawarty w ramach

pojałtańskiego układu sił. W konferencjach KBWE uczestniczą zatem na zasadach równouprawnienia przedstawiciele Malty, Luksemburga i Związku Radzieckiego, natomiast przedstawiciele Litwy czy Estonii oczywiście – nie. Układ Helsiński nie jest instrumentem zmiany układu sił. Ale może być instrumentem walki o prawa człowieka. Pod wpływem Helsinek powstały grupy helsińskie w różnych krajach zniewolonych, m.in. na Litwie i Ukrainie. Członkowie tych grup działali jawnie, poddani zostali prześladowaniom, a następnie ich rozproszono. Zanim to się stało, zgromadzili ogromny materiał dotyczący problematyki narodowościowej, Gułagu, psychuszek. Władze sowieckie pod presją międzynarodowej opinii publicznej (m.in. na forum konferencji KBWE w Wiedniu) zmuszone były uwolnić wielu z nich. W odślanianiu prawdy o sytuacji w dziedzinie praw człowieka, w ograniczaniu represji w krajach komunistycznych Układ Helsiński odegrał już ważną rolę. Znamienna jest walka toczona na forum kolejnych konferencji KBWE o sposób traktowania tego forum. Przedstawiciele państw komunistycznych dużo mówią o pokoju, o prawie do pokoju jako podstawowym prawie człowieka, o prześladowaniach, zaś o grupach pokojowych w krajach komunistycznych wolą nie wspominać. Skłonni są oni także proponować wciąż nowe inicjatywy, gotowi są podpisać nowe deklaracje, nie mają natomiast chęci rozmawiać o tym, jak są realizowane zawarte wcześniej porozumienia. Przedstawiciele państw demokratycznych uważają, że kolejne konferencje KBWE powinny mieć przede wszystkim charakter przeglądowy, dążyć do ustalenia, w jaki sposób konkretne zobowiązania, zwłaszcza w dziedzinie praw człowieka, są wypełniane. Na konferencji w Madrycie, zwłaszcza po 13 grudnia 1981 r., na pierwszy plan – obok kwestii Afganistanu – wysunęła się sprawa Polski. Stan wojenny był dowodem na to, jak fasadowo i obłudnie władze PRL odnoszą się do własnych zobowiązań. Ujawnienie na forum konferencji wyraźnie, bez osłonek, konkretnych spraw świadczących o gwałceniu praw człowieka i podstawowych wolności sprawia, że debata nabiera autentycznego charakteru. Nie zawsze do takich debat dochodzi. Niekiedy występuje



Z KART HISTORII KOMITETU HELSIŃSKIEGO

tendencja do wypełniania obrad ogólnikową retoryką, pustym, rytualnym wielosłowiem. Szlachetna retoryka poprawia samopoczucie mówców, natomiast ma niewielki wpływ na konkretny stan spraw. Pragniemy, by nasze raporty przekazywane przedstawicielom poszczególnych państw pomagały mówcom w posługiwaniu się językiem rzeczywistości. I jeszcze jedna uwaga. Końcowe komunikaty konferencji ogłaszane są na zasadzie consensusu. Wszyscy uczestnicy muszą się zgodzić. Jeśli nie mogą uzgodnić tekstu, to nie ma komunikatu. Tak było na konferencji ekspertów rozpatrujących sprawy praw człowieka w Ottawie oraz na konferencji poświęconej sprawom praw kulturalnych w Budapeszcie.

Działalność, którą wy prowadzicie, przed sierpniem 1980 r. prowadził jawnie KOR.

KOR zajął się bezprawiem, które dotknęło robotników Ursusa i Radomia. Później, kiedy przekształcił się w Komitet Samoobrony Społecznej »KOR«, poszerzył pole swoje działania, stał się ruchem społecznym. Przed sierpniem opracowano pierwszy raport Komisji Helsińskiej stanowiący bilans tego, co KOR, a zwłaszcza Biuro Interwencyjne KSS »KOR«, ustaliło w zakresie łamania praw człowieka w Polsce i nieprzestrzegania układów helsińskich. Raport opracowany przed sierpniem 1980 r. i dotyczący sytuacji posierpniowej, pod którym podpisało się kilkunastu członków i współpracowników KSS »KOR«, przekazano do Madrytu. Sierpień złagodził jego wymowę i znaczenie. Konferencja madrycka miała dwie fazy – jedną w czasach »Solidarności« i drugą, kiedy konferencję przerwano wskutek wprowadzenia stanu wojennego w Polsce.

Przed sierpniem 1980 r. działał ponadto Ruch Obrony Praw Człowieka i Obywatela. Doprowadził do tego, że w Dzienniku Ustaw zostały ogłoszone Pakty Praw Człowieka, a nie tylko formuła ratyfikacji. Działacze ROPCiO opublikowali je najpierw sami, zbierali podpisy pod żądaniem publikacji Paktów przez

władze, wpływali na nacisk ze strony opinii publicznej. Pakty zostały opublikowane, na co miał wpływ również Carter, który rozpętał kampanię na rzecz praw człowieka i przyjechał do Polski.

Kiedy wybuchł stan wojenny, ci, co podpisali się pod raportem przygotowanym na konferencję, albo siedzieli, albo się ukrywali, albo zajmowali się czym innym. Powstała luka. Była potrzeba przygotowania nowych materiałów na konferencję madrycką. Postanowiliśmy przygotować raport o stanie wojennym. Sporządziliśmy bardzo duże, liczące kilkaset stron opracowanie. Raport dotarł do Madrytu w trakcie obrad i uczestnicy mogli się z nim zapoznać w kuluarach. Dla przedstawicieli Zachodu to było świadectwo, co tu naprawdę zaszło. Dokument, który weryfikował informacje, jakie tam docierały, uzupełniał je i porządkował. Dokument stąd.

Byliście ciałem anonimowym, bez twarzy i autorytetu. Kto was uwiarygodnił?

Uczyniła to, jeśli chodzi o raport madrycki, TKK NSZZ »Solidarność«. Ówczesni członkowie TKK napisali list, by nasz raport został rozpatrzony, gdyż jest obrazem sytuacji po 13 grudnia. Został wydany na Zachodzie w tłumaczeniu angielskim ze wstępem Leszka Kołakowskiego i w tłumaczeniu francuskim, a pierwsza część także po polsku opublikowała »Kultura«.

A publikacje w kraju?

Pierwszy raport miał być opublikowany w »Kręgu«, ale dotychczas się nie ukazał. Był gruby: sześćset kilkadziesiąt stron. Drugi ukazał się w »CDN«, trzeci w »Nowej«, memoriał do Komisji Praw Człowieka ONZ w dwóch wydawnictwach: »Głosie« i »Mysia 5«. W dwóch wydawnictwach (»Nowa« i WS »KOS«) ukazało się opracowanie *Akty terroru i bezprawia*. Przygotowaliśmy także *Proces MRK »S«* (wydała »Nowa«) oraz *Rozprawę gdańską*. WS »KOS« opublikował kilka numerów Zeszytów KH (m.in. Czas

Z KART HISTORII KOMITETU HELSIŃSKIEGO



próby – o adwokaturze, memoriał skierowany do MOP i innych) oraz *Archiwum KH*. W »Krytyce« ukazało się opracowanie *Prawa człowieka w prawie wewnętrznym PRL*, w »Praworządności – Dokumenty« – *Układ Helsiński – Pakty Praw Człowieka – Polska*. Wydaliśmy *Vademecum* prawne więźnia oraz *Naruszenia praw człowieka i podstawowych wolności w PRL w l. 1983-1986* (raport wiedeński). Nasze opracowania publikowaliśmy ponadto w pismach »Vacat«, »Paragraf«, »Praworządność«, »Prawo i bezprawie«. Systematycznie publikujemy informacje o bezprawiu w piśmie »KOS«. Wreszcie przygotowaliśmy dokument *Stanowisko wobec prawa i praworządności*, który został zatwierdzony przez »Solidarność« (TKK, TR »S« i Lecha Wałęsę) jako oficjalny dokument »S«. W różnych wydawnictwach czekają na druk cztery nasze nowe prace.

A jak wasze opracowania funkcjonują na Zachodzie?

Na konferencjach KBWE oraz sesjach Komisji Praw Człowieka ONZ uczestniczą przedstawiciele państw. Nie ma mowy, żeby nasz rzecznik dostał się na salę obrad i przedstawił nasze stanowisko.

Raporty KH są tłumaczone na języki angielski i francuski i przekazywane uczestnikom obrad w kularach. Raporty i inne nasze opracowania publikowane na Zachodzie docierają do różnych środowisk i osób zainteresowanych problematyką praw człowieka. Organizacji społecznych zajmujących się tą tematyką jest na Zachodzie sporo. Były lata, kiedy aktywiści tego ruchu społecznego problematyką nadużyć w dziedzinie praw ludzkich w europejskich krajach komunistycznych interesowali się w dosyć ograniczonym stopniu. Zbrodnie i nadużycia dyktatur Ameryki Łacińskiej, Afryki, Azji narzucały jakby inną skalę oceny. W ostatnich latach nastąpiła pewna ewolucja świadomości działaczy ruchów na rzecz praw człowieka. Pogłębiło się zrozumienie dla aspiracji wolnościowych społeczeństw poddanych arbitralnej władzy komunistycznych dyktatur. Wielka

w tym zasługa obrońców praw człowieka w ZSRR, Karty 77, ogromny wkład »Solidarności«. Po 13 grudnia 1981 r. pewną rolę odegrały również i nasze dokumenty będące źródłem konkretnej wiedzy o naruszeniach praw człowieka w PRL, o systemie gwałcenia wolności obywatelskich. Na Zachodzie w języku angielskim jak dotąd wydano 10 naszych raportów lub innych opracowań. To nie jest publicystyka czy literatura piękna. To są dokumenty. Stały się one elementem międzynarodowego obiegu informacji. Cytuje je prasa, powołują się na nie rozgłośnie radiowe i TV. Raport Komisji Śledczej MOP w sprawie naruszenia swobód związkowych przez PRL cytował nasze dokumenty, prezentował m.in. naszą argumentację. Naszymi opracowaniami (np. tekstem *Układ Helsiński, Pakty Praw Człowieka i Polska*) żywo interesowali się przedstawiciele zachodnich ruchów pokojowych, zwłaszcza ci, którzy już rozumieją, że »nie ma pokoju bez wolności«.

Po 13 września 1986 r. nastąpiła w Polsce poprawa, jeśli chodzi o zakres i charakter represji. Jest zatem zrozumiałe, że zainteresowanie sprawami polskimi wśród rzeczników idei praw człowieka na Zachodzie osłabło. Jednak rezygnacja władz PRL z jaskrawych form bezprawia nie oznacza »rządów prawa«. Bezprawie nadal w PRL istnieje, przybrało jednak inne formy. I dlatego nie zamierzamy rezygnować z kontynuowania naszych prac.

No właśnie. Jak zatem oceniacie obecną sytuację?

Nasza ocena obecnej sytuacji może być nieaktualna w momencie, gdy ten wywiad ukaże się w druku. Jest to bowiem sytuacja, kiedy władza zrezygnowała w praktyce z pewnych form represji, znacznie ograniczyła inne, jednakże nie zdobyła się na żadne istotne reformy zbliżające system polityczno-prawny PRL do standardów Paktów Praw Człowieka. Tym samym wszystkie gesty władzy mogą okazać się prowizoryczne, nietrwałe, zależne od doraźnej koniunktury. Naszym



Z KART HISTORII KOMITETU HELSIŃSKIEGO

zdaniem konieczna jest w Polsce gruntowna reforma instytucji i systemu prawa, w jakim zaś kierunku należy podążać, wypowiedzieliśmy się w dokumencie *Stanowisko wobec prawa i praworządności* podpisanym przez kierownictwo »S«. Jedną z pilnych spraw jest dzisiaj walka z nową formą represjonowania ludzi usiłujących w praktyce korzystać ze swoich obywatelskich uprawnień. Ta nowa forma to grzywny i konfiskaty mienia nakładane na obywateli przez kolegia będące parodią instytucji wymiaru sprawiedliwości. Kolegia, podporządkowane MSW, orzekające w sposób urągający wszelkim zasadom prawa, stały się obecnie podstawowym środkiem naruszania praw i swobód obywatelskich.

Kwestią tą, podobnie jak innymi kwestiami praworządności, zajmują się i inne niezależne instytucje. Jaki jest wasz stosunek do tych instytucji.

Rozwój i ożywienie aktywności i zainteresowań problematyką praw człowieka i praworządności obserwujemy z dużą satysfakcją i zadowoleniem. Nowe inicjatywy, np. Komisja ds. Interwencji »S« czy Polska Liga Praw Człowieka, stanowią ważny czynnik nacisku na władze. Czasopisma takie jak »Praworządność«, »Praworządność – Dokumenty«, »Prawo i bezprawie«, »Paragraf« to instytucje umożliwiające szerzenie kultury prawnej, tak ważnej dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Właściwy podział ról między nami, zharmonizowana współpraca może przynieść bardzo pozytywne efekty. Jeśli już mowa o instytucjach i inicjatywach pokrewnych, to trzeba tu koniecznie powiedzieć o Prymasowskim Komitecie Pomocy Więzionym i ich Rodzinom. Komitet stawiał sobie inne cele niż wszystkie niezależne instytucje praworządnościowe. Ludzie skupieni w Komitecie z niezwykłą wytrwałością, ofiarnością i rzetelnością pomagali więzionym, aresztowanym, ich bliskim i internowanym. Wszyscy, którzy po 13 grudnia 1981 r. byli represjonowani, doświadczyli pomocy, wsparcia, solidarności od osób z Komitetu Prymasowskiego.

Zatem wszystkie instytucje podejmujące zarówno bezpośrednio problematykę praw człowieka, jak i udzielające pomocy represjonowanym są niezbędne i mogą przyczynić się do tego, o co nam wspólnie chodzi: przemiany systemu bezprawia w system prawa”.

W lipcu 1988 r. Komitet postanowił ujawnić swój skład. Minie jednak jeszcze trochę czasu do momentu, kiedy będzie mógł, za przyzwoleniem cenzury, pojawić się w oficjalnej przestrzeni medialnej. Oświadczenie Komitetu związane z jego ujawnieniem się nie udało przebić się do gazet. Próbowali tego gazety katolickie „Tygodnik Katolicki” i „Ład”, które starały się je opublikować, zostały zmuszone do wydrukowania wyłącznie nazwisk sygnatariuszy oświadczenia wraz z formalną adnotacją o konfiskacie reszty tekstu na podstawie ustawy o kontroli publikacji i widowisk. Czytelnik nie miał szans zorientować się, czego ten tekst dotyczył i z jaką inicjatywą wymienione nazwiska należało wiązać. Trzeba było czekać aż do zakończenia obrad okrągłego stołu. W prasie oficjalnej pierwsza rozmowa z przedstawicielami Komitetu ukazała się w marcu 1989 r. w tygodniku „Przegląd Tygodniowy”². Przeprowadził ją współpracujący już wcześniej z podziemnym Komitetem dziennikarz tej gazety, znany dzisiaj reżyser i autor książek Jerzy Morawski:

„Ile prawa w grze

Rozmowa z Markiem A. Nowickim i Stefanem Starczewskim z niezalegalizowanego Komitetu Helsińskiego w Polsce

PT: To pierwsza wypowiedź przedstawicieli Komitetu Helsińskiego w Polsce dla oficjalnej prasy.

SS: W rozmowie, jaką będziemy prowadzili, nie zamierzamy naruszyć artykułu art. 2 pkt 1 do 10 ustawy o kontroli publikacji. Nie oznacza to, rzecz jasna, że godzimy się z posta-

2 Nr 12 (364) z 1989 r.

Z KART HISTORII KOMITETU HELSIŃSKIEGO

nowieniami tej ustawy. Dostosowując się w tej rozmowie do wymogów ustawy, uważamy, że gdyby nastąpiła tu ingerencja cenzorska, będzie to naruszenie naszych praw obywatelskich.

**PT: Nie jestem przekonany, że należy w tym wypadku wyta-
czać aż tak duże działa. Następuje przyspieszony proces po-
rozumienia się stron dotąd skłóconych – opozycji i »Solidar-
ności« z władzą. Okrągły stół, jego tematyka jest zapewne
przedmiotem dużego zainteresowania Komitetu Helsińskiego.
A konkretnie – co waszym zdaniem stoi na przeszkodzie,
by prawa człowieka przestały być tylko pięknym hasłem?**

MAN: Od dawna postulujemy zarówno zmianę dotychczasowe-
go usytuowania sądownictwa w strukturze władz, jak i sposobów
uniezależnienia sędziów od decyzji, które zapadają poza sądown-
nictwem. Np. będzie to wyprowadzenie sądów spod nadzoru
Ministerstwa Sprawiedliwości, stworzenie naczelnej rady sądown-
niczej, zmiana umiejscowienia organów prokuratorskich, tj. pod-
porządkowania prokuratury Ministerstwu Sprawiedliwości.

**PT: Czyżby wasze ostatnie oceny sytuacji prawnej kraju
były aż tak dramatyczne, że uzasadniałoby to potrzebę od-
budowy »od fundamentów«?**

SS: Jesienią ubiegłego roku było wiele niepokojących donie-
sień, zdumiewających, jak na okres politycznego otwarcia.
Chodzi tu o brutalne akcje sił porządkowych w stosunku do
uczestników różnych manifestacji pokojowych. Drastycznym
tego przykładem była reakcja funkcjonariuszy na manifestację
zwaną »Wielkie Żarcie«. Młodzież szkolna częstowała się słonymi
paluszkami przy warszawskich domach Centrum. Odnoto-
waliśmy też przypadki bicia zatrzymanych.

**PT: Jako osoby od lat śledzące mechanizmy praworządno-
ści zapewne próbowaliście odpowiedzieć, dlaczego tak się
dzieje?**

MAN: Przyjeliśmy hipotezę bardzo ostrożną. Nie dochodziło do
tych incydentów w wyniku odgórných decyzji. Przypuszczamy,
że były skutkiem wieloletniej tradycji pewnej anarchizacji całej-
go aparatu, który w nowej sytuacji politycznej nie potrafił się
dostosować niejako automatycznie. Nie ma przy tym mechani-
zmów dostatecznie surowej kontroli w tym aparacie. Wytworzy-
ło się poczucie pewnej bezkarności. W wypadku demonstracji,
choćby pokojowych, nie oglądano się, co czyni góra, lecz się-
gnięto do działań rutynowych, wycwiczonych.

**PT: Wróćmy do oceny dzisiejszej sytuacji. Co znacznie się
poprawiło?**

SS: Co fascynuje nie tylko nas, to pewna liberalizacja, jeśli cho-
dzi o wolność słowa, która w Paktach Praw Człowieka określo-
na jest jako swoboda wyrażania opinii, swoboda ekspresji. Po-
dobnie rzuca się w oczy obecność różnych sposobów myślenia
i opinii.

MAN: Dokonały się istotne zmiany, ale lepsze nie bierze się ze
zmian w systemie gwarancji prawnych. To, co dziś oceniamy
jako duży postęp, w jednej chwili może powrócić w stare ko-
leiny albo skończyć się jeszcze gorzej. Praktycznie wszystko za-
leży od woli politycznego przywództwa, jak przebiega okrągły
stół, od tego, co dzieje się w zakładach pracy itd. Rozszerzenie
granicy wolności słowa to tylko kwestia dyrektywy politycznej,
bo tak powinno być z punktu widzenia interesów tych, którzy
decydują o tej grze.

**PT: Do powszechnego łamania praworządności pod koniec
lat 40. i na początku 50. dochodziło, gdy istniało określone
prawo. Nie było woli politycznej jego przestrzegania. Tego
otwarcia politycznego, które następuje obecnie, nie wolno
chyba nie doceniać w tym stopniu jak czynią to panowie.
Bo to jest – o czym mówi nasza historia – siła sprawcza
zmian na dobre. Od tego się zaczyna!**



Z KART HISTORII KOMITETU HELSIŃSKIEGO

MAN: I jak się kończyło?

PT: Gorzej, ale nie tak źle jak poprzednio. W sumie wychodziło na pewien plus.

MAN: Pewien tylko. Postulujemy wprowadzenie nowych gwarancji w porównaniu ze stanem poprzednim. Przecież jeszcze nic się nie zmieniło w ustawie o cenzurze, w ustawie o postępowaniu karnym, w ustawie o ministrze spraw wewnętrznych.

PT: Po to zebrał się okrągły stół, aby też w orbicie prawa sprawy rozstrzygały się na innym pułapie.

MAN: Na razie sytuacja jest absurdalna. Zbigniew Bujak siedzi w pałacu Rady Ministrów pod kandelabrami, dyskutuje z przedstawicielami władz, a na ten sam dzień ma wyznaczone kolegium w Katowicach za przemówienie w trakcie uroczystości uczczenia śmierci górników w kopalni „Wujek”. Nie pojechał na kolegium. To jest paradoks naszych czasów. Przy okrągłym stole zasiadają ludzie, którzy mają za sobą wieloletnie wyroki w okresie stanu wojennego i później. Formalnie noszą na sobie odium przestępców politycznych. A wielu z nich rozmawia akurat na temat praworządności z ludźmi, którzy ich niedawno skazywali. Do tego publicznie, w obecności telewizji, rozmawiają niekiedy językiem ostrzejszym niż ten, za który przed laty zostali skazani.

PT: Z takich powikłań składają się nasze współczesne dzieje. To nie tylko ludzie z marmuru i żelaza czy dwóch stron aresztu. Oni są teraz ludźmi kompromisu z jednej celi, do której – mówiąc oględnie – wepchnęła ich sytuacja.

MAN: Tak, tylko ta jedna strona była oskarżona, osądzona i siedziała. Nikt nie pomyślał, że może należy przyznać się do błędu, spróbować tych ludzi zrehabilitować. Tego wymaga szacunek wobec partnera.

PT: Nie chciałbym być źle zrozumiany, ale to taka polska kolej losu. Wczoraj nielegalni i krzywdzeni, jutro już może legalni. Nie ma się czym zachwycać, lecz lepsza taka ciernista droga do oficjalności niż odwieczny w naszych dziejach trud konspiratorów. Komitet Helsiński w Polsce, który panowie reprezentują, formalnie też nie istnieje, a jednak jest i działa. Dziś ta dwuznaczna sytuacja wkrótce może nie wzbudzać niczych wątpliwości.

SS: Komitet Helsiński w Polsce zawiązał się w okresie stanu wojennego. To była decyzja kilku osób. Mieliśmy wówczas świadectwo masowego gwałcenia praw człowieka w różnych sferach. Postanowiliśmy przedstawić ocenę sytuacji na forum odbywającej się właśnie konferencji w Madrycie. Ta konferencja została nawet przerwana przez przedstawicieli państw zachodnich, dlatego że właśnie w Polsce zaistniał stan wojenny. Grupa osób opracowała pierwszy raport madrycki, który został przetłumaczony na języki angielski i francuski, a uczestnicy madryckiej konferencji zapoznali się z nim.

Po zniesieniu stanu wojennego przygotowywaliśmy kolejne raporty i staraliśmy się je udostępniać opinii publicznej w kraju i zagranicą. Przy okazji charakteryzowaliśmy proces zmian, bo dramatyzm sytuacji po zakończeniu stanu wojennego miał już inne oblicza. Obecnie zakończyliśmy prace nad 11. raportem, który dotyczy 1988 r.

PT: Do lipca ubiegłego roku nie ujawniliście własnych nazwisk. Potem stały się one znane. Kto wchodzi w skład Komitetu Helsińskiego w Polsce?

MAN: Tak się składa, że na 12 członków 9 to prawnicy. Piotr Ł.J. Andrzejewski – znany obrońca w procesach politycznych, Jerzy Ciemniowski – prawnik konstytucjonalista, negocjator okrągłego stołu, prof. Jan Rosner – był przez

Z KART HISTORII KOMITETU HELSIŃSKIEGO

pewien czas przedstawicielem Polski w Międzynarodowej Organizacji Pracy, prof. Andrzej Stelmachowski – wybitny znawca prawa cywilnego i rolnego, Zofia Wasilkowska – była minister sprawiedliwości w okresie Października, prof. Janina Zakrzewska – konstytucjonalista, prof. Tadeusz Zieliński – znana postać w świecie prawa na forum międzynarodowym, specjalista w dziedzinie prawa pracy, Janusz Grzelak – psycholog społeczny, pracownik Uniwersytetu Warszawskiego, Halina Bortnowska – filozof, współtwórca »Znaku«, oraz my dwaj. Osiem osób to członkowie Komitetu Obywatelskiego przy Lechu Wałęsie.

PT: Od momentu, gdy przystąpiliście do jawnej działalności, nie spotkały nikogo z waszego grona ani osób współpracujących z Komitetem przykrości. Jaką dziś pozycję zajmuje instytucja, którą panowie reprezentują?

SS: Działamy na rzecz normalnych i zdrowych stosunków w dziedzinie prawa i praworządności. Uważamy, że w tym zakresie mieści się nasze istnienie, a sposób funkcjonowania uznany zostanie za zjawisko normalne. Przedstawiciele rządu polskiego uczestniczyli w trwającej ponad dwa lata konferencji pohelskiej w Wiedniu. Uzgodniono tam m.in. konkretną procedurę kontroli przyjętych porozumień, przy czym uwzględniono w tym systemie rolę i znaczenie osób, grup i inicjatyw pozarządowych. Chcemy te ustalenia teraz śmieiej wykorzystywać. Komitet Helsiński w Polsce jest od grudnia ubiegłego roku członkiem Międzynarodowej Helsińskiej Federacji Praw Człowieka, która ma siedzibę w Wiedniu. Jako inicjatywa obywatelska zamierzamy również wpływać na poprawę przestrzegania praw obywatelskich w innych krajach, niezależnie od obowiązującego ustroju.

PT: Czy nasze władze, podpisując wiedeński dokument, niejako zobowiązały się do stworzenia warunków umożliwiających m.in. pełną działalność Komitetu?

SS: Uważamy, że tak. Minister Tadeusz Olechowski w przemówieniu końcowym złożył wyraźną deklarację, że władze PRL zobowiązują się przestrzegać wszystkich postanowień, również w praktyce. Inne stanowisko w tej sprawie wyraził np. przedstawiciel Rumunii. Dla nas to wydarzenie i okrągły stół stwarzają nadzieję, że sprawy, którymi się zajmujemy, ulegną znacznej poprawie.

PT: W tej sferze »konkuruje« kilka instytucji. Obawiam się, że »gdzie kucharek sześć...«.

MAN: Komisja Interwencji i Praworządności jest agendą »Solidarności«. Istnienie rzecznika praw obywatelskich stanowi pewną szansę na poprawę przestrzegania praw człowieka w Polsce. Przecież tych 50 tys. spraw, które wpłynęły do rzecznika, już świadczy o wielkiej potrzebie opieki nad prawem. Wydaje się, że im więcej opiekujących się, tym lepiej. Staramy się informować rzecznika praw obywatelskich o naszych działaniach i przedsięwzięciach. W styczniu tego roku pani prof. Ewa Łętowska przyjęła Geralda Naglera, sekretarza generalnego Międzynarodowej Helsińskiej Federacji Praw Człowieka, któremu towarzyszyłem jako przedstawiciel Komitetu Helsińskiego w Polsce.

PT: Panowie dość głęboko, zdaje mi się, sięgają w system prawny. A tu, już na samej powierzchni, dzieją się rzeczy warte zastanowienia. Myślę np. o instytucji kolegów, które dla wielu obywateli są jedynym i wątpliwym sposobem zapoznania się z prawem. »PT« nieraz o tym pisał.

MAN: Kolegia zagrażają poczuciu bezpieczeństwa obywatela, jak zresztą wiele przepisów w różnych kodeksach. Kolegia do spraw wykroczeń można usunąć od razu albo przynajmniej zmienić pewne postanowienia. Przykładem niech będzie sprawa Kolankiewicza z Gołdapi, który uczestniczył w mszy świętej w rocznicę śmierci ks. Popieluszki na Żoliborzu. Został wraz z żoną zatrzymany na przystanku autobusowym i pobity przez



Z KART HISTORII KOMITETU HELSIŃSKIEGO

funkcjonariuszy ZOMO. Stał przed kolegium pod zarzutem, że rzucał kamieniami i butelkami, znieważał funkcjonariuszy. Oskarżyciel żądał grzywny, a kolegium wymierzyło dwa miesiące aresztu. Kolankiewicz odwołał się do sądu, który z braku dowodów uniewinnił go. Ale swoje odsiedział, bo sprawa w sądzie odbyła się później.

PT: Porządkowanie naszego prawa związanego z ochroną obywatela wydaje się działaniem, które musi być rozłożone na lata. Tyle tu wątpliwych uregulowań czy możliwości nadużyć ze strony instytucji. Według jakiego klucza, zdaniem panów, należy ustawić wszystko, by człowiek poczuł się bezpieczny?

SS: Zasady zawarte w akcie końcowym w Helsinkach są wydzielone z tradycji cywilizacji europejskiej, z wartości, które czynią Europę pewną całością kulturową. Te zasady to rządy prawa, to wspólne moralne zobowiązanie ludzi, którzy żyją w Europie, gdzie istnieją takie dobra jak np. godność i wolność człowieka. A tego dobra nie mogą strzec tylko państwa, bo prowadzą określoną politykę, która może być zmienna. Muszą

istnieć siły społeczne, które stoją na straży tych podstawowych wartości. Przypominają państwu, że obowiązują zasady, mają dobre samopoczucie w gabinetach. My, jako Komitet Helsiński, chcemy mieć wpływ na to, żeby politycy, przedstawiciele rządu, którzy się do czegoś zobowiązali, tego przestrzegali. Zamierzamy, jak to określe, wprowadzić współczynnik praw człowieka do gry politycznej.

PT: Z tego wynika, że Komitet Helsiński wraz z innymi organizacjami działającymi na rzecz praw człowieka pragnie być czymś normalnym, wręcz naturalnym w demokratycznie funkcjonującym społeczeństwie.

SS: Jeśli dojdzie do tego ostatniego, to wówczas naszym celem będzie samolikwidacja jako Komitetu Helsińskiego przyglądającego się sprawom wewnątrz kraju. Ale do tego daleka droga. Żyjemy teraz w niezwykłym momencie historycznym poszukiwania dróg wyjścia dla kraju, bądź co bądź przez lata totalitarnego, w kierunku demokracji.

PT: Dziękuję za rozmowę”.

ILE PRAWA W GRZE

Rozmowa z Markiem A. Nowickim i Stefanem Starczewskim z nie zalegalizowanego Komitetu Helsińskiego w Polsce.



Po upływie kilku miesięcy od tej rozmowy, 4 czerwca 1989 r., odbyły się pierwsze, częściowo już demokratyczne wybory, powstał rząd premiera Tadeusza Mazowieckiego. W nowych Sejmie, Senacie, rządzie znaleźli się również niektórzy członkowie Komitetu Helsińskiego, w tym **Stefan Starczewski**, który został wiceministrem kultury i sztuki. Polska, a w niej również Komitet Helsiński, stanęła przed nowymi wyzwaniami, które przyniósł proces odbudowy demokracji.

Adw. Marek Antoni Nowicki jest współtwórcą Komitetu Helsińskiego w Polsce, Przewodniczącym Rady Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz byłym sędzią Europejskiej Komisji Praw Człowieka w Strasburgu.



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



Partnerzy główni:

Partnerzy wspierający:

CLIFFORD
CHANCE

e|n|w|c
Attorneys at Law

Weil



— (S) —
Leśnodorski Ślusarek
i wspólnicy

KKG | Kubas
Kos
Gaertner

WAR WSP
DYŃ ÓLN
SKI+ ICY.

