



KWARTALNIK O PRAWACH CZŁOWIEKA

numer 1(5), styczeń – marzec 2013

ISSN 2300-2891

Tematy numeru:

Europejska Unia Swobód Obywatelskich –
nowa organizacja strażnicza dla całej UE?

*dr Adam Bodnar
Dominika Bychawska-Siniarska*

Prawa człowieka *made in Russia*

*dr Adam Bodnar
Dominika Bychawska-Siniarska*

Wokandy sądowe a prawo do prywatności

Michał Szwał



Słowo wstępne Redaktora Naczelnego

Życie strasburskiego wyroku zaczyna się po jego wydaniu. Przegrywające państwo musi wyrok należycie wykonać tak w kategoriach jednostkowych, usuwając wobec skarżącego – w możliwie najpełniejszym zakresie – skutki stwierdzonego w Strasburgu naruszenia, jak i generalnych, zapobiegając powtarzaniu się w przyszłości analogicznych przypadków złamania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Kontrola wykonania wyroku spoczywa w rękach Komitetu Ministrów Rady Europy.

Są państwa, które bez zwłoki i adekwatnie wykonują strasburskie wyroki. To przykładowo Szwajcaria i Niemcy. Ale są i takie, które ociągają się z działaniami lub wręcz niczego nie robią. W rezolucji nr 1787 (2011) z 26 stycznia 2011 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy zidentyfikowało takie „kłopotliwe” kraje. Obok Rosji, Turcji, Ukrainy, Bułgarii, Grecji, Włoch, Mołdowy i Rumunii została do nich zaliczona również Polska...

Szybkość i należyte wykonywanie wyroku są połączone z istnieniem krajowego koordynatora. W Polsce teoretycznie on jest, lecz w praktyce go brakuje. W 2007 r. powstał Zespół do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Na jego czele stanął Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, a w skład Zespołu weszli przedstawiciele 19 resortów i Prezes Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa. Problem w tym, że wykonanie wyroków pozostało zdecentralizowane. Każde z ministerstw podejmuje własne działania naprawcze. Jeśli chodzi natomiast o inicjatywy legislacyjne, to nie wiadomo, czy za ich opracowanie ma odpowiadać Ministerstwo Sprawiedliwości czy też Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

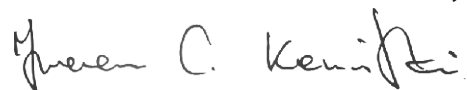
W sierpniu 2012 r. powstało sprawozdanie MSZ z realizacji programu rządu w sprawie wykonania wyroków strasburskiego Trybunału. Z lektury wynika, że istnieją tylko niewielkie opóźnienia i problemy. Skoro jest jednak tak świetnie, to dlaczego kontroli wykonania poszczególnych polskich wyroków nie zamknęły jeszcze rezolucje Komitetu Ministrów Rady Europy?

W Polsce brakuje koordynatora prac wymagających realizacji po wydaniu wyroku Trybunału w Strasburgu. W kontekście zmian legislacyjnych taką rolę mógłby pełnić Sejm. Działałby analogicznie do Senatu, który inicjuje naprawę polskiego prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Takie rozwiązanie korespondowałoby też z rekomendacjami Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.

Po wskazaniu Polski jako „opornego” kraju w rezolucji nr 1787 (2011) Helsińska Fundacja Praw Człowieka podjęła dyskusję o znalezieniu prawnego mechanizmu służącego sprawnemu wykonaniu strasburskich wyroków. Zwróciła się do Marszałek Sejmu z pismem, po którym Kancelaria Sejmu zarządziła przygotowanie kilku ekspertyz prawnych przez Biuro Analiz Sejmowych. Opinie podzielały krytykę polskiej praktyki.

Po ekspertyzach Helsińska Fundacja przygotowała propozycję zmiany Regulaminu Sejmu, polegającą na stworzeniu postrasburskiej ścieżki legislacyjnej. Na razie nie było jednak odzewu. Czyżbyśmy musieli czekać na kolejną krytyczną ocenę Rady Europy?

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



TEMATY NUMERU

- 3** Europejska Unia Swobód Obywatelskich – nowa organizacja strażnicza dla całej UE?
dr Adam Bodnar, Dominika Bychawska-Siniarska
- 9** Prawa człowieka *made in Russia*
dr Adam Bodnar, Dominika Bychawska-Siniarska
- 14** Wokandy sądowe a prawo do prywatności
Michał Szwałt

SPRAWY PRECEDENSOWE

- 18** Joanna Szulc przeciwko Polsce – pierwszy wyrok ETPC ws. dostępu do akt IPN
Paweł W. Osik
- 23** Przepisy dotyczące postępowań dyscyplinarnych myśliwych są niezgodne z Konstytucją
Piotr Kubaszewski
- 27** Sprawa niepowołanych sędziów wciąż nierozstrzygnięta
Irmina Pachó
- 32** Przełomowa uchwała Sądu Najwyższego w sprawie wstąpienia w stosunek najmu po zmarłym partnerze homoseksualnym
Agata Szypulska, dr Dorota Pudzianowska

PRAWO UCHODŹCZE I MIGRACYJNE

- 35** Monitoring strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców
Maja Tobiasz
- 38** Projekt nowej ustawy o cudzoziemcach
Jacek Białas

RELACJE I SPRAWOZDANIA

- 43** Wykład pamięci Marka Nowickiego
Marcin Wolny
- 45** Wolność słowa w prasie lokalnej
Dominika Bychawska-Siniarska, Dorota Głowacka
- 49** Prawa człowieka w polityce zagranicznej Unii Europejskiej – relacja z 14. UE-NGO Forum Praw Człowieka
Zuzanna Warso

DZIAŁALNOŚĆ HFPC

- 51** 20 lat Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów
Maja Tobiasz
- 53** Sprawiedliwość okresu przemian. Czy polskie doświadczenia okresu transformacji mogą być użyteczne dla Tunezji?
Maria Ejchart
- 54** Doroczna Konferencja Praw Podstawowych
Irmina Pachó

SPRAWOZDANIE Z FESTIWALU

- 56** 12. Międzynarodowy Festiwal Filmowy WATCH DOCS. Prawa człowieka w filmie
Konrad Wirkowski

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: Agata Szypulska, Katarzyna Wiśniewska
Konsultacje: Danuta Przywara
Korekta: Ela Dajksler
Opracowanie graficzne: Wojciech Szulik, www.canvia.pl
Druk: Weda s.c., ul. Człuchowska 66, 01-360 Warszawa
Kolportaż: Customeritum, ul. Łotewska 9a, 03-918 Warszawa
ISSN 978-83-62245-07-9
Nakład: 500 egzemplarzy. Kwartalnik o prawach człowieka dostępny jest również on-line pod adresem hfhr.org.pl
© Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Europejska Unia Swobód Obywatelskich – nowa organizacja strażnicza dla całej UE?¹

Adam Bodnar, Dominika Bychawska-Siniarska

Europejski krajobraz praw człowieka ewoluuje od upadku żelaznej kurtyny. Silne organizacje strażnicze społeczeństwa obywatelskiego z Europy Zachodniej skoncentrowały aktywność na krajach Europy Środkowo-Wschodniej albo przesunęły punkt ciężkości swojej działalności jeszcze dalej na wschód. Miało to negatywny wpływ na możliwości monitoringowe tych organizacji w krajach ich pochodzenia, a tym samym zubożyło panoramę społeczeństwa obywatelskiego w tych krajach. Jednocześnie regularne finansowanie i wsparcie wpłynęło pozytywnie na rolę, rozmiar i możliwości organizacji pozarządowych (dalej: NGO) z krajów Europy Środkowo-Wschodniej².

Ponadto w stale zmieniającej się rzeczywistości pojawił się nowy podmiot działający na polu praw człowieka – Unia Europejska. UE z jednej strony promuje przestrzeganie praw człowieka w państwach aspirujących do członkostwa czy po prostu politycznie lub gospodarczo związanych z UE. Z drugiej strony jednak UE może w ramach swojej działalności doprowadzać do naruszenia praw człowieka lub kształtować ustawodawstwo w sposób nadmiernie ograniczający standardy praw.

Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony kompetencje UE rozszerzyły się o współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych. Zarówno działalność legislacyjna, jak i polityki przyjmowane przez instytucje unijne budzą coraz

więcej wątpliwości w świetle standardów praw człowieka. To z kolei zwiększa potrzebę monitorowania nie tylko państw członkowskich, ale także instytucji unijnych. Nowy krajobraz praw człowieka wymusza przyjęcie przez społeczeństwo obywatelskie aktywnej roli w Europie. Zwiększenie wysiłków w „starych” państwach członkowskich i połączenie sił wielu podmiotów jest niezbędne, żeby wydajnie i dogłębnie monitorować działania Unii Europejskiej.

Paneuropejska organizacja pozarządowa

Jako odpowiedź na zaistniałą sytuację, George Soros podczas odznaczenia przez Prezydenta RP w listopadzie 2012 r. mówił o potrzebie stworzenia jednej, silnej organizacji pozarządowej pełniącej funkcję strażniczą wobec UE. Koncepcja G. Sorosa nawiązywała do eseju opublikowanego przez analityka Centre for European Reform, Hugo Brady’ego, który już we wrześniu 2012 r. przedstawił wstępny postulat stworzenia takiej organizacji³.



1 Niniejszy tekst jest oparty na memorandum przygotowanym przez dra Adama Bodnara (we współpracy z Dominiką Bychawską oraz Irminą Pachó) na spotkanie przedstawicieli polskich strażniczych organizacji pozarządowych z Aryeh Neierem w Warszawie 10 listopada 2012 r.
2 A. Neier, *The International Human Rights Movement: A History*, Princeton University Press, Princeton 2012.
3 H. Brady, *Time for a Civil Liberties Union?*, Centre for European Reform, 21 września 2012 r., tekst dostępny na stronie <http://www.cer.org.uk/insights/time-european-civil-liberties-union>



Open Society Foundations zaczęło już tworzyć Europejską Unię Swobód Obywatelskich (dalej: ECLU), która ma być wzorowana na Amerykańskiej Unii Swobód Obywatelskich (dalej: ACLU). Organizacja ta miałaby skupiać już istniejące organizacje pozarządowe z różnych państw członkowskich. Z kolei w krajach, w których nie ma silnych NGO, należałoby je stworzyć. Organizacje te byłyby krajowymi oddziałami organizacji, która miałaby zasięg ogólnoeuropejski.

Proces tworzenia ECLU będzie długotrwały, należy więc rozważyć potrzebę utworzenia takiej organizacji w kontekście praw człowieka w Europie. Warto także się zastanowić, jakie są podstawowe argumenty za jej utworzeniem, ale także nad problemami strukturalnymi i organizacyjnymi, które mogą pojawić się w trakcie tworzenia ECLU.

Jakich NGO potrzebuje Europa?

Za utworzeniem ECLU, która miałaby obejmować europejskie NGO oraz jednostki zaangażowane w ochronę praw człowieka, przemawia wiele argumentów.

Złożoność procesu legislacyjnego na poziomie unijnym wymaga częstej obecności w Brukseli oraz profesjonalizacji organizacji zajmujących się prawami człowieka. Obecnie żadna pojedyncza organizacja w Europie nie dysponuje możliwościami monitorowania wpływu unijnego ustawodawstwa na ochronę praw człowieka w różnych państwach członkowskich. Nawet jeśli część projektów jest blokowana przez niektóre, często okazyjne koalicje NGO, przyjęte inne, fundamentalne zmiany mogą zostać niemal niezauważone. Co więcej, instytucje UE jedynie sporadycznie przeprowadzają konsultacje w zakresie różnych inicjatyw ustawodawczych lub polityk. Jednocześnie UE wzmacnia swoje kompetencje w dziedzinach oddziałujących na prawa człowieka, szczególnie od wejścia w życie Traktatu z Lizbony. Brakuje lidera w zakresie

ochrony praw człowieka, który mógłby apelować do unijnych komisarzy i przedstawicieli (np. Viviane Reading lub Catherine Ashton) oraz wzywać ich, by dzielili się ze społeczeństwem obywatelskim swoim uwagami na temat polityk i problemów związanych z prawami człowieka.

Ponadto UE rozwija obecnie swoją własną „dyplomację” – Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (dalej: ESDZ). Razem z Przedstawicielem UE ds. Praw Człowieka oraz Komisarzem UE ds. Rozszerzenia i Polityki Sąsiedztwa, ESDZ będzie odgrywało znaczącą rolę w państwach sąsiedzkich. W tym szczególnym czasie, gdy UE dopiero rozwija swoje struktury i instrumenty, okoliczności sprzyjają, by wpływać na ich działalność w kierunku promocji praw człowieka poza granicami UE.

Karta Praw Podstawowych UE oraz rosnąca rola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TS UE) również stwarzają nowe możliwości w zakresie litygacji strategicznej. Pojawiły się już wyroki, w których Trybunał z Luksemburga rozwija standardy praw człowieka niezależnie od Trybunału w Strasburgu⁴. Karta Praw Podstawowych UE jest powoływana już w ponad 50 wyrokach TS UE rocznie. Ciągłe jednak możliwości działania przed TS UE, jakimi dysponują NGO, są ograniczone. Rozszerzenie działalności NGO przed TS UE pozostaje zatem wyzwaniem. Warto wspomnieć, że na początku 2012 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC) we współpracy z Open Society Foundation (dalej: OSF) zorganizowała dwudniowe szkolenie dla NGO poświęcone wyłącznie litygacji strategicznej przed sądami europejskimi.

Pojawia się coraz więcej transgranicznych spraw unijnych, które wymagają strategicznej współpracy różnych podmiotów oraz, co istotniejsze, paneuropejskiej strategii wymuszającej implementację. Na przykład czołowa sprawa M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji (Rozporządzenie Dublin II oraz prawa osób ubiegających się o azyl) jasno wskazuje na potrzebę wpływu na polityki zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym.

4 Por. np. sprawa C-92/09 and C-93/09, Volker und Markus Schecke, Eifert, dotycząca relacji pomiędzy przejrzystością działania organów władzy publicznej a prawem do prywatności, w kontekście publikacji imion i nazwisk lub firm beneficjentów subsydiów rolniczych.

Zacieśniona współpraca krajowych organizacji pozarządowych

Wydaje się, iż nie ma wystarczającego poziomu solidarności pomiędzy europejskimi NGO, jeśli chodzi o problemy praw człowieka pojawiające się w poszczególnych państwach członkowskich. Krajowe NGO koncentrujące się na sprawach wewnętrznych zazwyczaj nie mają wystarczających zdolności, aby współpracować lub pomagać NGO z innych państw, gdy pojawiają się rzeczywiste problemy. Na przykład sytuacja na Węgrzech i w Grecji nie sprowokowała żadnych większych zrywów aktywizmu NGO w innych państwach europejskich.

Jednocześnie technologie internetowe umożliwiły stworzenie wydajnych narzędzi monitoringu rządów. Narzędzia te mogłyby łatwo zostać zaadoptowane do krajowych potrzeb lokalnych oddziałów ECLU. To z kolei mogłoby pomóc zwiększyć przejrzystość działań. Dla przykładu sprawa przymusowych uprowadzeń, przetrzymywania i tortur więźniów CIA ukazuje potencjał transgranicznej współpracy NGO oraz wymiany informacji i dobrych praktyk. Gdyby nie współpraca NGO z różnych państw, nie byłoby możliwe zgromadzenie tak kompleksowych informacji, a w konsekwencji przekonanie opinii publicznej w niektórych państwach do konieczności gruntownego wyjaśnienia tej sprawy.

W Europie istnieją liczne organizacje (lub sieci organizacji z siedzibą w Brukseli), które zajmują się różnymi zagadnieniami i mogą tworzyć tymczasowe koalicje, gdy naruszane są prawa człowieka (np. ratyfikacja ACTA przez UE, efektywne prawo do obrony w procesie karnym). Wyraźnie brakuje jednak silnej europejskiej organizacji strażniczej, koncentrującej swą działalność na wolnościach obywatelskich; organizacji, która mogłaby odgrywać rolę koordynującą i przekazywać rezultaty codziennego monitoringu instytucji UE innym podmiotom.

NGO z państw członkowskich, które prowadzą działalność na poziomie paneuropejskim, z różnych przyczyn nie mają wystarczającej zdolności, aby być siłą napędową reform. Niektóre z nich dążą do wypracowywania precedensowych wyroków z partnerami krajowymi, ale nawet po

osiągnięciu sukcesu nie są zainteresowane długoterminowym postępowaniem w zakresie ochrony praw człowieka w danym kraju. Z drugiej strony duże, międzynarodowe NGO są w ograniczonym stopniu zainteresowane prawami człowieka w poszczególnych państwach członkowskich z uwagi na ich zaangażowanie w zagadnienia o zasięgu globalnym. Przykładowo raporty Human Rights Watch dotyczące Polski w ostatnich kilku latach były poświęcone wyłącznie prawom osób LGBT, prawom reprodukcyjnym oraz programowi nadzwyczajnych zatrzymań więźniów CIA, ale praktycznie pomijały inne poważne naruszenia praw człowieka (np. zgony w więzieniach w wyniku zaniedbań personelu medycznego).

Porównanie „starych” i „nowych” państw członkowskich ukazuje zupełnie różny obraz sytuacji, jeśli chodzi o istniejące organizacje strażnicze. W państwach Europy Środkowo-Wschodniej istnieje kilka silnych organizacji strażniczych (np. Bułgarski Komitet Helsiński, Węgierska Unia Swobód Obywatelskich (TASZ), Węgierski Komitet Helsiński, APADOR – Rumunia, Helsińska Fundacja Praw Człowieka – Polska). W Europie Zachodniej sytuacja jest inna, a fragmentacja NGO – znaczna. W niektórych państwach brak jest organizacji strażniczych, ponadto nie ma nawet skutecznego Rzecznika Praw Obywatelskich (np. w Niemczech).

Rozwarstwienie i brak synchronizacji działań wpływa na małą świadomość praw człowieka w społeczeństwach poszczególnych państw. Silna ECLU – na podobieństwo ACLU – mogłaby zapewnić lepsze zrozumienie praw, które odzwierciedliłoby się w podejmowaniu tematyki praw człowieka na wielu płaszczyznach decyzyjnych w UE.

Problemy koncepcyjne

Mimo licznych argumentów przemawiających za utworzeniem ECLU w praktyce może pojawić się kilka potencjalnych problemów koncepcyjnych, operacyjnych, finansowych oraz organizacyjnych.

ECLU będzie działać nie tylko na poziomie UE, ale także w poszczególnych państwach członkowskich. Jednakże, w porównaniu z sytuacją w Stanach Zjednoczonych, po-



TEMATY NUMERU

dejsie do niektórych zagadnień w Europie jest rózne (np. z powodu odmiennych tradycji konstytucyjnych i prawnych w niektórych państwach). Dlatego rodzi się pytanie, czy ECLU opowie się za ogólnounijnym podejściem do pewnych zagadnień, czy pozostawi swoim lokalnym oddziałom pewien stopień autonomii.

W wybranych, ideologicznie kontrowersyjnych kwestiach państwa członkowskie (a czasami nawet podmioty zajmujące się prawami człowieka) nie znajdują porozumienia w kwestii zakresu ochrony praw człowieka. Prawo do prawnego uznania homoseksualnych związków partnerskich może służyć jako przykład. Obecnie nie funkcjonuje żaden standard praw człowieka w tym zakresie. Tylko niektóre państwa członkowskie wprowadziły odpowiednie przepisy. Co prawda rośnie liczba państw uznających małżeństwa osób homoseksualnych (ostatnio do grona tych państw dołączyła Wielka Brytania i Francja), to jednak w niektórych krajach (jak np. Grecja) trudno spodziewać się jakiegokolwiek postępu. Homoseksualne związki partnerskie są przy tym tylko jednym przykładem pokazującym rozdzźwięk w prawnych i kulturowych tradycjach państw członkowskich UE oraz potrzebę odpowiedniego dostosowania i wyznaczenia granic działalności ECLU.

Zakres działania

Również zakres geograficzny działania ECLU wymaga przemyślenia. Należy odpowiedzieć na podstawowe pytanie, czy powinna ona działać jedynie na terenie UE, czy istnieje potrzeba objęcia zakresem jej działalności wszystkich państw Rady Europy (dalej: RE). Działalność na terytorium 27 państw członkowskich UE jest czymś zupełnie innym niż działalność na terenie 47 państw RE. Podejście skoncentrowane na UE ma niewątpliwe zalety, jako że umożliwia monitorowanie rosnącej roli UE w zakresie ochrony standardów praw człowieka. Jednakże standardy ustanowione przez RE mogą służyć tu za punkt wyjścia. Jednocześnie nie należy zapominać o Europie Wschodniej, szczególnie zważywszy na ogromną liczbę naruszeń praw człowieka oraz liczne, ciągle nierozwiązane problemy, z jakimi się ona boryka. Co więcej, Europejska Polityka Sąsiedztwa (polityka rozszerzenia) nadal się

rozwija i przekształca, a zatem stale potrzeba silniejszej kontroli nad działalnością UE.

Jeśli chodzi o działalność strażniczą, zaproponować można rozwiązanie zmierzające do koncentracji na UE i jej państwach członkowskich w celu wypracowania stabilności organizacji oraz jej uprawnomocnienia. Z drugiej strony ECLU powinna zapewniać wsparcie organizacjom oraz prawnikom zajmującym się prawami człowieka w państwach Europy Wschodniej. Wsparcie mogłoby przyjąć formę szkoleń oraz litygacji strategicznej wybranych spraw, ze szczególnym uwzględnieniem wykonywania wyroków Trybunału w Strasburgu. Silne działania lobbujące na poziomie UE są niezbędne, aby ustanowić kompleksową politykę praw człowieka w odniesieniu do tych państw. Obecna polityka jest bowiem motywowana głównie interesami krajowymi. Jako przykład można podać Azerbejdżan. Naruszenia praw człowieka mające miejsce w tym kraju przechodzą niemal bez echa z uwagi na interesy energetyczne większości państw członkowskich UE.

Jaki dokument przewodni

Kwestia tego, jaki dokument prawny powinien być dokumentem przewodnim ECLU, zapewniającym koncepcyjną i odnoszącą się do praw człowieka bazę dla jej działalności, powinna zostać należycie rozpatrzona. Wybór takiego dokumentu jest istotny nie tylko z prawnego punktu widzenia, ale także z uwagi na rozpoznawalność oraz atrakcyjność organizacji wśród potencjalnych zainteresowanych.

Wyboru dokumentu przewodniego należy dokonać po rozważeniu kilku istotnych kwestii. Karta Praw Podstawowych UE ma zastosowanie jedynie do działań UE i państw członkowskich, jeśli implementują one prawo unijne. W przeciwieństwie do USA, Europa nie może odwołać się do XIV poprawki, która wymagałaby, aby wszystkie konstytucje i działania na poziomie krajowym były zgodne z paneuropejską Kartą.

Europejska Konwencja Praw Człowieka (dalej: EKPC) ma ograniczone zastosowanie w kwestiach kontrowersyjnych ideologicznie z uwagi na doktrynę marginesu uznania,

zasadę wypracowaną w orzecznictwie ETPC. Sprawa Lautsi przeciwko Włochom⁶ (obecność krucyfiksów w szkołach publicznych) może służyć za przykład. We wspomnianej sprawie ETPC nie dopatrywał się naruszenia EKPC właśnie w oparciu o zasadę marginesu uznania i stwierdził, że sądy krajowe i władze dysponują lepszym rozeznaniem w lokalnej rzeczywistości. Ze względu na konieczność objęcia jednym dokumentem 47 suwerennych państw, ich kultur i lokalnych tradycji, możliwości tworzenia standardów przez ETPC są ograniczone. Co więcej, doktryna marginesu uznania będzie się dalej rozwijała, zważywszy na rosnący poziom nieufności państw członkowskich wobec działalności ETPC (np. Wielkiej Brytanii). Trwają także prace nad włączeniem zasady marginesu uznania do Preambuły EKPC (Protokół 15 do EKPC)⁷.

Mimo że krajowe konstytucje europejskie są oparte na podobnych tradycjach, różnią się jednak znacznie, jeśli chodzi o konkretne instytucje i katalogi praw (np. w kwestii podejścia do praw społecznych).

Akt założycielski ECLU powinien odzwierciedlać koncepcyjne problemy związane z dokumentami wyznaczającymi standardy praw człowieka. Działalność ECLU nie powinna dotyczyć praw społecznych, a raczej koncentrować się na pierwszej generacji praw człowieka. Zakres potencjalnych naruszeń, a w związku z tym także pole do obserwacji są i tak wystarczająco szerokie, szczególnie biorąc pod uwagę rosnące kompetencje UE w ramach współpracy policyjnej i sądowej.

Ponadto, na wczesnym etapie rozwoju, ECLU powinna skoncentrować się na wertykalnym aspekcie stosowania praw człowieka, tj. relacji między jednostką a władzami państwa, a także na polityce państwa w zakresie praw antydyskryminacyjnych. Na tym polu ciągle jest wiele nierozwiązanych i problematycznych zagadnień. Tak istotny temat jak na przykład naruszenia praw człowieka przez międzynarodowe korporacje (czyli horyzontalny wymiar praw człowieka) mógłby zostać włączony do działalności

ECLU jedynie wtedy, gdy stanie się ona w pełni operacyjna i godna zaufania.

Status oddziałów krajowych i relacje z istniejącymi sieciami

Zanim ustanowione zostaną lokalne oddziały ECLU, należy dokładnie przyjrzeć się specyficznym uwarunkowaniom krajowym. Wydaje się, że lokalne oddziały mogą być różne w zależności od państwa. W niektórych krajach oddziały lokalne powinny jedynie służyć wsparciem już istniejącym silnym NGO. Nie ma potrzeby zastępowania istniejących NGO, należy raczej budować sojusze wzmacniające już funkcjonujące organizacje i każdą sieć. Ewentualnie, istniejące NGO mogą stać się lokalnymi oddziałami ECLU, bez potrzeby tworzenia nowych podmiotów. W innych krajach z kolei oddziały lokalne powinny wypełnić przestrzeń niezagospodarowaną przez nikogo, przestrzeń, gdzie obrońcy praw człowieka niemal nie istnieją albo gdzie ich prawa do prowadzenia działalności typu *advocacy* są ograniczone. Wydaje się, że w takiej sytuacji znajdują się niektóre kraje bałtyckie. W takich państwach jak Niemcy lokalne oddziały powinny rozważyć bliską współpracę z niezależnymi prawnikami, stowarzyszeniami prawniczymi i środowiskiem akademickim i w ten sposób wziąć pod uwagę istniejące mocne struktury ochrony praw człowieka.

Jakakolwiek decyzja o powołaniu lokalnych oddziałów ECLU powinna iść w parze ze staranną analizą krajowych tradycji działalności na rzecz praw człowieka oraz badaniem lokalnego potencjału. Istnieje wiele sieci organizacji działających na poziomie paneuropejskim. Koncentrują się one głównie na działalności lobbingowej, unikając litygacji strategicznej. W swoich działaniach poświęcają się wybranym zagadnieniom lub zapewnianiu wsparcia w niektórych działaniach (np. FIDH, AEDH, UPR-Info, Human Rights House Foundation). Ponadto w swojej działalności skupiają się tylko na wybranych prawach człowieka.

6 Wyrok ETPC z 18 marca 2011 r. (skarga nr 30814/06).

7 Dokumenty końcowe spotkania grup roboczych ds. Protokołu 15 i 16 są dostępne na stronie internetowej: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/DHGDR_en.asp



Potencjalne problemy organizacyjne

W niektórych państwach europejskich nie ma tradycji masowego członkostwa w organizacjach zajmujących się prawami człowieka. W takich krajach jak Polska można zaobserwować wysoki poziom wątpliwości dotyczących przystępowania do organizacji społeczeństwa obywatelskiego i potencjalnego włączania się w finansowanie ich działalności. System przekazywania 1% podatku dochodowego działa głównie na korzyść organizacji charytatywnych. Powstaje zatem pytanie, czy ECLU będzie w stanie zbudować szeroką bazę członkowską. Kolejnym pytaniem jest, czy niewielka liczba członków w krajach Europy Środkowo-Wschodniej miałaby negatywny wpływ na zdolności takiej organizacji. Można mieć nadzieję, że wzrost klasy średniej i świadomości praw człowieka połączone z prężnymi akcjami promocyjnymi pozwolą na zwiększenie bazy członkowskiej ECLU.

Niezależne finansowanie

ECLU powinno dysponować niezależnym finansowaniem, by móc pełnić rolę efektywnej organizacji strażniczej. Oznacza to, że ECLU nie może korzystać z finansowania unijnego. Z drugiej strony granty przyznawane przez UE są jednym z głównych źródeł krajowego finansowania NGO w Europie.

Decydując się na konkretny schemat finansowania, należy ponadto wziąć po uwagę, że niektóre NGO działające w Europie Zachodniej, mogące potencjalnie stać się partnerami ECLU, są finansowane niemal całkowicie przez rządy europejskie (np. norweski, szwajcarski czy szwedzki).

Wnioski końcowe

Rzeczywisty obraz organizacji pozarządowych w Europie wykazuje wiele ułomności, szczególnie jeśli chodzi o funkcjonowanie silnych organizacji strażniczych w Europie Zachodniej. Z drugiej strony rosnąca rola UE jako regionalnego i globalnego aktora w obszarze praw człowieka wymaga bliskiego monitorowania działalności UE w Brukseli, a także wpływu tej działalności (np. legislacyjnej) na

poziomie krajowym w państwach członkowskich. Istnieje zatem potrzeba ustanowienia bliskiej współpracy między już funkcjonującymi NGO a silną organizacją z bazą w Brukseli, która mogłaby kompleksowo monitorować działalność UE.

Zakres problemów, jakie powinny zostać wzięte pod uwagę przed powołaniem do życia ECLU, jest rzeczywiście szeroki. Dlatego też proces będzie prawdopodobnie długotrwały. Sukces projektu zależeć będzie zapewne od członków ECLU oraz transgranicznej współpracy między nimi. ECLU będzie również potrzebowała silnego zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego z państw byłego bloku wschodniego. Z uwagi na procesy transformacyjne oraz późniejsze wysiłki w celu przystąpienia do UE, organizacje z Europy Środkowej i Wschodniej zyskały na znaczeniu, zdobyły olbrzymie doświadczenie i wypracowały silną pozycję w swoich krajach. Co więcej, gdy w ostatniej dekadzie finansowanie praw człowieka przeniosło się z Europy Zachodniej do państw postkomunistycznych, większość „starych” państw członkowskich UE została bez silnych organizacji strażniczych zajmujących się prawami człowieka na poziomie krajowym. Sukces ECLU będzie zatem paradoksalnie polegał na zaangażowaniu organizacji pozarządowych z Europy Środkowo-Wschodniej w krajach Europy Zachodniej przez prowadzenie szkoleń, monitoring i wsparcie litygacji strategicznej.

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

Adam Bodnar jest Wiceprezesem Zarządu HFPC i adiunktem w Zakładzie Praw Człowieka WPIA UW.

Prawa człowieka *made in Russia* Adam Bodnar, Dominika Bychawska-Siniarska

P przed szczytem Unia Europejska – Rosja, który odbył się w grudniu 2012 r., legendarna założycielka Moskiewskiej Grupy Helsińskiej Ludmiła Aleksiejewa opublikowała przejmujący artykuł w *New York Times* (*Backtracking in Russia*)¹. Wzywała państwa zachodnie do wsparcia społeczeństwa obywatelskiego w Rosji, które znajduje się w stanie poważnego zagrożenia. Wskazywała, że gdy sytuacja się pogorszy, to za kilka lat wiele osób spojrzy w przeszłość i zastanowi się, co zrobiła Europa, kiedy rosyjscy obrońcy praw człowieka wzywali ją na pomoc? Szczyt UE – Rosja pokazał, że w zasadzie nie istnieje poważna możliwość wpływania na sytuację wewnętrzną w Rosji. Towarzyszy temu niemoc, a wręcz niechęć państw europejskich do poważnego ingerowania w działalność władz rosyjskich, stopniowo przekształcających system w całkowicie autorytarny.

Odwiłz Miedwiediewa – mróz Putina

Za rządów Dmitrija Miedwiediewa doszło w Rosji do delikatnej odwilży. Jednak zarówno przygotowania do wyborów prezydenckich, jak i ich wynik spowodowały gwałtowną reakcję społeczeństwa obywatelskiego, przejawiającą się w masowych demonstracjach. Władimir Putin wyraźnie postanowił zdławić wszelkie ruchy protestu, tak aby w przyszłości nie zdarzały się już żadne niespodzianki. Dla rosyjskich organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego był to krok w stronę regresu demokracji. Kolejne ustawy zamykają im kanały komunikacji oraz utrudniają działania. Rada Praw Człowieka praktycznie przestaje istnieć, a dziewczyny z Pussy Riot

zaczynają powoli odgrywać rolę współczesnego Solżenicyna.

Czym naraziły się organizacje pozarządowe? Między innymi zaangażowaniem w trwające od grudnia 2011 r. protesty przeciwko władzy Jednej Rosji, partii Prezydenta Putina. Demonstracje nie wygasły także po marcowych wyborach prezydenckich w 2012 r. Społeczeństwo wspierane przez organizacje pozarządowe chciało udowodnić, że Rosja się zmienia, że oczekuje demokratycznych standardów europejskich. Na konsekwencje nie trzeba było długo czekać – niespełna trzy miesiące po wyborze nowego Prezydenta staliśmy się świadkami poważnych zmian zarówno w sferze stanowienia, jak i wykonywania prawa. Sygnał jest jeden – prawa człowieka nie mogą stwarzać najmniejszego zagrożenia dla jednolitej władzy.

Wolność zgromadzeń

Po zgromadzeniu w Moskwie 7 czerwca 2012 r. – w dzień objęcia urzędu przez Prezydenta – rozpoczęto przyspieszone prace nad ustawą wprowadzającą zmiany w prawie o zgromadzeniach i w kodeksie wykroczeń administracyjnych. Z 1 tys. rubli (około 100 zł) do 300 tys. rubli (około 30 tys. zł) podniesiono kary dla osób fizycznych za zorganizowanie spontanicznego zgromadzenia lub za zorganizowanie zgromadzenia pomimo wydanego zakazu (co jest normą, bo władze wykorzystują różne zabiegi formalne, aby generalnie zakazywać zgromadzeń). Kara za nielegalne zgromadzenie zainicjowane przez osoby prawne (np. organizacje pozarządowe) wzrosła do 1 mln rubli (około 100 tys. zł). Można także karać za przekrocze-

1 Tłumaczenie artykułu przygotowane przez Adama Kozieła jest dostępne na stronie internetowej: <http://www.hfhr.pl/zawracanie-rosji/>.

The New York Times
The Opinion Pages

OP-ED CONTRIBUTOR
Backtracking in Russia



By LYUDMILA ALEXEYEVA
Published: December 16, 2012

I was 25 years old when Stalin died. I am old, but the years haven't dimmed one bit my memory of life under full-blown totalitarianism. Russia today is nothing like it was back then, and I don't even think it will ever be. So let's just get that out of the way.

James Hill for The New York Times

FACEBOOK
TWITTER
GOOGLE+
SAVE

nie liczby zgłoszonych uczestników czy też zmianę trasy marszu lub demonstracji.

Wolność zrzeszania się

Sparaliżowano także działalność organizacji pozarządowych, które otrzymują granty z zagranicy i uczestniczą w życiu politycznym. Uzyskują one status „organizacji pełniących funkcje zagranicznych agentów” i zostaną objęte restrykcyjną kontrolą ze strony państwa. Już samo sformułowanie „zagraniczni agenci” ma na celu wywołanie określonego wrażenia w społeczeństwie. Politycy rosyjscy nie ukrywają, iż szczególnie drażnią ich granty przekazywane przez fundacje amerykańskie. W połowie września 2012 r. największy grantodawca amerykański USAID został wyrzucony z kraju. Ustawa zakłada, że organizacje muszą wpisać się do specjalnego rejestru, a wszystkie swoje publikacje, w tym internetowe, opatrywać adnotacją o statusie „zagranicznych agentów”. Ponadto organizacje muszą przedstawiać raporty ze swojej działalności i będą poddawane audytowi co pół roku. Za niedopełnienie tych wymogów będzie im groziła grzywna równowartości oko-

ło 30 tys. zł oraz kara dwóch lat więzienia. Inspekcje organizacji będą przeprowadzane na podstawie każdej, choćby anonimowej skargi dotyczącej ich „ekstremistycznej” działalności.

Można się spodziewać, że selekcja organizacji do audytu dokonywana będzie w sposób arbitralny. Ustawa rodzi niebezpieczne konsekwencje nie tylko dla samej Rosji, ale jej skutki mogą się również rozlać na państwa Azji Centralnej. Jej przyjęcie nastąpiło w niespełna dwa tygodnie po przyjęciu przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy rezolucji na temat sytuacji obrońców praw człowieka. Wezwano w niej państwa członkowskie do zaprzestania rzucania na organizacje broniące praw człowieka oskarżeń bez wystarczających podstaw, jakoby prowadziły działalność ekstremistyczną lub były zagranicznymi agentami.

Sama etykieta „agentów zagranicznych” mogła nie wystarczyć. Dlatego Duma w listopadzie 2012 r. rozszerzyła ustawową definicję zdrady państwowej. Za zdradę uważa się ujawnianie tajemnicy państwowej lub „konsultowanie, informowanie lub każdą inną pracę na rzecz obcego państwa lub organizacji międzynarodowej”, jeżeli organizacja ta działa przeciwko bezpieczeństwu państwowemu. W świetle takiej definicji organizacja wspierająca ofiary naruszeń praw człowieka przed Trybunałem w Strasburgu z łatwością może być wyeliminowana pod pozorem zdradzieckiej działalności. Taki „zdrayca” może spędzić do 20 lat za kratkami.

Ustawa o „zagranicznych agentach” została w lutym 2013 r. skierowana do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez prawników związanych z European Human Rights Advocacy Center oraz z organizacją Memoriał. Działając w imieniu najważniejszych organizacji pozarządowych, zarzucają oni, że ustawa narusza art. 10 oraz art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Ich zdaniem ustawa w sposób nadmierny i nieuzasadniony naraża organizacje na ryzyko poważnych sankcji, w tym kar dla ich działaczy oraz możliwość zawieszenia działalności organizacji. Zwracają także uwagę, że użycie słowa „agent” w tekście ustawy może mieć negatywny wpływ na działalność organizacji, gdyż słowo to ma w języku

rosyjskim znaczenie pejoratywne i kojarzy się ze szpiegiem².

Ustawa o „zagranicznych agentach” jest przedmiotem stałego zainteresowania organizacji międzynarodowych. Zgromadzenie Parlamentarne RE w rezolucji z 2 października 2012 r. (nr 1896/2012) wezwało do jej zmiany. Ustawa stała się także powodem wycofania się przez rząd USA z bilateralnej rosyjsko-amerykańskiej grupy ds. społeczeństwa obywatelskiego³.

Pomimo niewątpliwego oburzenia rosyjskich organizacji pozarządowych, grantodawców, rządów innych państw oraz organizacji międzynarodowych trudno się spodziewać, aby Rosja wycofała się z ustawy o „zagranicznych agentach”. Prawdopodobnie ustawa nie będzie konsekwentnie stosowana, aby nie powodować codziennych napięć politycznych. Będzie jednak wisiała nad głowami niepokornych działaczy oraz nad organizacjami jak miecz Damoklesa, aby zadziałać wtedy, kiedy faktycznie ich aktywność stanowić będzie zagrożenie dla rosyjskiego jednowładztwa. Można się spodziewać, że przed kolejnymi wyborami działalność takich organizacji jak „Gołos” zostanie bardzo dokładnie zweryfikowana, a one same mogą być nawet rozwiązane.

Wolność słowa

Zwalczanie niezależnych mediów odbywa się w Rosji przede wszystkim metodą eliminacji, pobić i zastraszania niewygodnych dziennikarzy. Także regulacje prawne wpływają negatywnie na granice wolności mediów. Pod koniec zeszłego roku Rosja zniosła odpowiedzialność karną za zniesławienie, przenosząc ją do kodeksu wykroczeń administracyjnych. Nawet w Polsce jeszcze nie zdecydowano się na taki ruch. Demokratyczna zmiana nie trwała zbyt długo. Duma 12 lipca 2012 r. przyjęła w pierwszym czytaniu ponowną kryminalizację zniesławienia. Zgodnie z nową ustawą osobom, które się go dopuściły, grozi pozbawienie wolności do pięciu lat oraz grzywna do

500 tys. rubli (około 50 tys. zł). Ustawa wywołała natychmiastowy protest Dunji Mijatovic, specjalnego przedstawiciela OBWE ds. wolności mediów. Utrzymywanie przestępstwa zniesławienia w kodeksach karnych wywołuje tzw. mrożący skutek, powstrzymując dziennikarzy i media od informowania o działaniach władzy i od pełnienia roli „publicznego stróża”. Nałożenie sankcji do pięciu lat więzienia i tak wysokich grzywien jest bezprecedensowe w Europie.

Stworzono również obostrzenia dotyczące działalności w internecie. Ustawa o „ochronie dzieci przed informacją godzącą w ich zdrowie i rozwój” przyjęta w lipcu 2012 r. zabrania rozprzestrzeniania informacji dotyczących pornografii, narkotyków lub sposobów popełnienia samobójstwa oraz „wszelkich innych informacji, których rozprzestrzenianie jest zakazane na terytorium Federacji Rosyjskiej”. Ustawa wprowadza rejestr, w który wpisywane będą nazwy domen oraz adresów sieciowych zawierających informacje prawnie zakazane do rozprzestrzeniania. Użycie ogólnych klauzul powoduje, że ustawa będzie mogła być wybiórczo stosowana do cenzurowania treści w internecie i blokowania niektórych stron.

Prezydencka Rada Praw Człowieka

W ostatnich miesiącach obserwujemy także stopniowy upadek znaczenia Prezydenckiej Rady ds. Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i Praw Człowieka. Ten organ doradczy działający przy prezydencie Federacji Rosyjskiej miał istotne znaczenie dla kształtowania polityki władz w zakresie praw człowieka, a także relacji z organizacjami pozarządowymi. W jego skład wchodziło wiele osób zasłużonych dla ochrony praw człowieka w Rosji, jak choćby Ludmiła Aleksiejewa, szefowa i jedna z założycielek Moskiewskiej Grupy Helsińskiej. Co więcej, w ostatnich latach Rada wydała także niezwykle krytyczne opinie dotyczące np. rzetelności procesu Michaiła Chodorkowskiego czy odpowiedzialności za śmierć w więzieniu prawnika Siergieja Magnickiego.

2 Na temat skargi por. komunikat prasowy wystosowany przez European Human Rights Advocacy Center, dostępny na stronie http://www.mdx.ac.uk/Assets/EHRAC%20Press%20release%2097%20NGO%20Foreign%20Agent%20Law_website.pdf.

3 E. Barry, *U.S. quits civil society joint forum with Russia*, International Herald Tribune, 26-27 stycznia 2013 r., s. 3.



W. Putin znalazł jednak sposób również na Radę. Brak reakcji ze strony władz na jej opinie i zalecenia oraz sprzeciw wobec fałszerstw wyborczych spowodowały rezygnację z funkcji 15 prominentnych członków Rady (w tym legendarnej szefowej Moskiewskiej Grupy Helsińskiej Ludmiły Aleksiejewej). W połowie 2012 r. zaproponowano poszerzenie składu Rady oraz nowy sposób jej wyboru – za pomocą internetu. W efekcie do 62-osobowej Rady powołanych zostało 39 nowych członków. Ważne, że w jej skład wchodzi wciąż osoby, które są zawziętymi krytykami polityki Kremla, jak np. Pavel Chikov (organizacja AGORA) czy Lilya Shibanova (szefowa organizacji GOLOS). Ostatnie posiedzenie odbyło się 12 listopada 2012 r. Podniesiono na nim m.in. problem ustawy o zagranicznych agentach. Wydaje się, że Rada będzie wciąż jednym z nielicznych forum dyskusji, natomiast jej wpływ na politykę władz rosyjskich znacząco zmalał.

Michaił Chodorkowski – więzień polityczny zdany na łaskę i niełaskę Putina

W kontekście dyskusji na temat sytuacji w Rosji warto pamiętać i wciąż przypominać, że Michaił Chodorkowski oraz Płaton Lebediew odbywają aktualnie drugą karę pozbawienia wolności. Na nic zdały się międzynarodowe protesty. W politycznym procesie zostali oni skazani po raz drugi, tak aby M. Chodorkowski nie mógł wyjść zbyt wcześnie na wolność.

W dniu 20 grudnia 2012 r. sąd II instancji wydał wyrok w ich sprawie po rozpoznaniu apelacji. Oczywiście trudno się spodziewać, aby uznano argumenty merytoryczne o niepopelnieniu przestępstwa. Sąd jednak, ze względu na zmiany w prawie, zdecydował się skrócić karę pozbawienia wolności o dwa lata, co oznacza szansę na uwolnienie M. Chodorkowskiego w październiku 2014 r., o ile ten wyrok się utrzyma. Nie jest także wykluczone, że w tzw. międzyczasie zostaną postawione kolejne absurdalne zarzuty, a M. Chodorkowski będzie wciąż więźniem politycznym współczesnej Rosji.

Ciekawą informacją jest to, że niedawno prokuratura postanowiła postawić zarzuty członkom Prezydenckiej Rady Praw Człowieka, którzy zdecydowali się nazwać drugi proces M. Chodorkowskiego „prawniczą fikcją”⁴. To działanie świadczy o tym, że jakiekolwiek głosy poparcia dla M. Chodorkowskiego będą przez władze dławione, nawet jeśli wyrażane są przez instytucje korzystające z autorytetu państwa. W tym kontekście trudno się także spodziewać, aby faktycznie uwolnienie M. Chodorkowskiego miało nastąpić już w przyszłym roku.

Sprawa Magnickiego

Sprawa śmierci w więzieniu prawnika Siergieja Magnickiego może być dla W. Putina najbardziej kłopotliwa. Przypomnijmy, że S. Magnicki doprowadził do ujawnienia szerokiej skali nadużyć i korupcji w organach władzy. Za to został aresztowany. Następnie nie był leczony w areszcie, w wyniku czego zmarł. Jego szef, właściciel funduszu Hermitage Capital, William Browder, uruchomił międzynarodową kampanię na niespotykaną skalę, która doprowadziła do wyjaśnienia okoliczności śmierci S. Magnickiego, ale także wykazała, kto skorzystał na przejęciu funduszy Hermitage Capital. William Browder od lat domaga się od państw demokratycznych, aby wprowadziły sankcje wizowe dla osób odpowiedzialnych za śmierć S. Magnickiego, jak również zamroziły ich majątki (szczególnie środki zgromadzone na zagranicznych kontach). Jego kampania jest dość skuteczna, gdyż odpowiednią ustawę przyjęły Stany Zjednoczone. Warto wspomnieć, że przyjęcie tego typu sankcji na UE popiera Minister Spraw Zagranicznych Radosław Sikorski, choć, jak do tej pory, nie doprowadzono do przyjęcia odpowiednich regulacji.

Sprawa Magnickiego zatacza coraz większe kręgi i wskazuje, że szereg osób związanych z aparatem władzy stoi u źródła rozprzestrzeniającej się korupcji. Wysła zatem bardzo jasny sygnał do inwestorów zagranicznych oraz rynków finansowych, że w parze z brakiem demokracji idzie także brak przejrzystości działań władzy, korupcja oraz zagrożenie dla potencjalnych interesów. Nagłówki

pierwszych stron „Financial Times” czy „Wall Street Journal” poświęcone sprawie S. Magnickiego mogą być W. Putinowi o wiele bardziej nie na rękę niż jakiekolwiek zagrożenie ze strony organizacji praw człowieka. Przypomnienie o tej sprawie (któremu towarzyszy brak rzeczywistej woli wewnętrznego jej wyjaśnienia) nie pozwala na swobodny rozwój gospodarki rynkowej przy jednoczesnym autorytarnym modelu sprawowania władzy.

Rosja zareagowała agresywnie na przyjęcie tzw. ustawy Magnickiego. Najważniejszą reperkusją jest przyjęcie ustawy, która zakazuje dokonywania adopcji zagranicznej rosyjskich dzieci przez obywateli USA. Rosja wyraźnie wysłała w ten sposób sygnał, że wszelkie działania przeciwko niej będą spotykały się z natychmiastowym odwetem. Odbyło się to kosztem dobra dzieci, które tysiącami żyją w okropnych warunkach w sierocińcach, a adopcja zagraniczna mogła być dla nich jedynym ratunkiem.

Niestety na poziomie UE działania zmierzające do przyjęcia tzw. ustawy Magnickiego nie zakończyły się do tej pory sukcesem. Choć przyjęcie ustawy o sankcjach wizowych jest popierane przez członków Parlamentu Europejskiego, a także nad tego typu ustawami pracują niektóre parlamenty (np. w Wielkiej Brytanii lub Szwecji), to jednak na poziomie unijnym nie doprowadzono jeszcze do przyjęcia odpowiedniego aktu prawnego.

Bogurodzico, przeçois Putina

Wykonanie piosenki „Bogurodzico, przeçois Putina” w moskiewskiej cerkwi przez zespół Pussy Riot spowodowało aresztowanie członkiń grupy oraz skazanie w sierpniu 2012 r. na dwa lata łagru. Członkinie zespołu stały się symbolem ruchu dysydenckiego w Rosji, współczesną wersją Sołżenicyna. W ich obronę zaangażowali się rosyjscy intelektualiści i artyści, ale także zagraniczni muzycy – swój sprzeciw wyrazili np. członkowie Red Hot Chili Peppers na koncercie w Sankt Petersburgu.

Sposób rozwiązania sprawy Pussy Riot to dla Putina nie tylko pokazanie tego, co sądzi na temat wolności słowa i twórczości artystycznej. To także umacnianie własnych

relacji z Cerkwią. W ostatnich latach widać, że Cerkiew uzyskuje stopniowo status kościoła państwowego. Sprawa Pussy Riot może być atrakcyjna dla moskiewskich i petersburskich elit, ale bezwzględne podejście do rzekomego obrażania świętego miejsca może wzmocnić poparcie dla Putina u hierarchów prawosławnych i wśród szerokich religijnych mas społecznych.

Gdzie jesteś Unio Europejska – laureatko pokojowej Nagrody Nobla?

W grudniu 2012 r. odbył się szczyt UE – Rosja, który stanowił doskonałą okazję, by UE zajęła zdecydowane stanowisko w stosunku do działań Rosji w zakresie praw człowieka. Ostrej reakcji ze strony UE można było się spodziewać w szczególności po krytycznej rezolucji Parlamentu Europejskiego z września 2012 r. dotyczącej wymiaru sprawiedliwości w Rosji.

Od laureata zeszłorocznej pokojowej Nagrody Nobla można byłoby się spodziewać otwartej i jednoznacznej krytyki w związku z niszczeniem społeczeństwa obywatelskiego w Rosji, które z czasem doprowadzi do pełnej swobody w działaniu władzy. Ze względu na ciągłe zagrożenie ze strony policji, prokuratury i FSB przestaną istnieć jakiekolwiek warunki do prowadzenia takiej działalności i kontrolowania władzy. Każdy niezależny lider pozarządowy może z dnia na dzień stać się „zdrajcą”.

Niestety szczyt UE – Rosja nie przyniósł oczekiwanych przez obrońców praw człowieka rezultatów. Możliwe, że UE podali sobie przyjaźnię rękę z Putinem w imię dobrych interesów gospodarczych i energetycznych. Przewodniczący Rady Europejskiej, Herman Van Rompuy, wezwał ogólnie Rosję do przestrzegania praw człowieka, wyrażając zaniepokojenie zastrzeżeniami dotyczącymi organizacji pozarządowych. W. Putin w odpowiedzi wskazał, że przecież UE ma swoje własne problemy w tej dziedzinie, w szczególności łamanie praw rosyjskojęzycznej ludności w krajach bałtyckich. Po to właśnie jego administracja wydała niedawno specjalny raport na ten temat. Liderzy europejscy pożegnali się z wymuszonymi uśmiechami i wrócili do swoich państw.



TEMATY NUMERU

Wygląda na to, że nic nie jest w stanie powstrzymać Putina, który na kolejną kadencję zaplanował zmiany w odwrotnym kierunku niż demokratyzacja i respektowanie praw człowieka. Zachód chwilę oprotuje te zjawiska przy kolejnych spektakularnych procesach, potem się przyzwyczai i jak zawsze będzie robił z Rosją biznes. A gdy wspomniana zostanie sytuacja organizacji pozarządowych, M. Chodorkowskiego czy sprawa S. Magnickiego, to liderzy spuszcza głowę, napomkną, że przecież wysłali list czy wydali oświadczenie, a polityka pozbawiona pryncypialnego przywiązania do podstawowych wartości będzie kontynuowana. I rację będzie miała Ludmiła

Aleksiejewa, że gdy już do końca zostaną w Rosji remontowane elementy demokracji, to nawet nie można będzie spojrzeć wstecz i stwierdzić, że państwa zachodnie wyraźnie przeciwko temu protestowały.

Adam Bodnar jest Wiceprezesem Zarządu HFPC i adiunktem w Zakładzie Praw Człowieka WPiA UW.

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

Wokandy sądowe a prawo do prywatności

Michał Szwał

Umieszczanie danych stron postępowań sądowych na wokandzie wraz z przedmiotem sprawy niewątpliwie ingeruje w prawo do prywatności. W przypadku postępowań o szczególnie delikatnej społecznie materii należy zastanowić się nad możliwością anonimizacji tych danych, gdyż praktyka pokazuje, że ich zamieszczanie w treści wokandy może mieć skutek stygmatyzujący dla osoby będącej stroną takiego postępowania.

Na problem jawności wokand sądowych w kontekście ochrony prawa do prywatności zwrócili uwagę Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (dalej również: HFPC, Fundacja) pełnomocnicy procesowi, których klienci byli rozgoryczeni faktem, że ich dane osobowe umieszczone były na dostępnej publicznie wokandzie wraz z przedmiotem sprawy, który dotyczył m.in. przymusowego umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym. HFPC postanowiła przywrócić

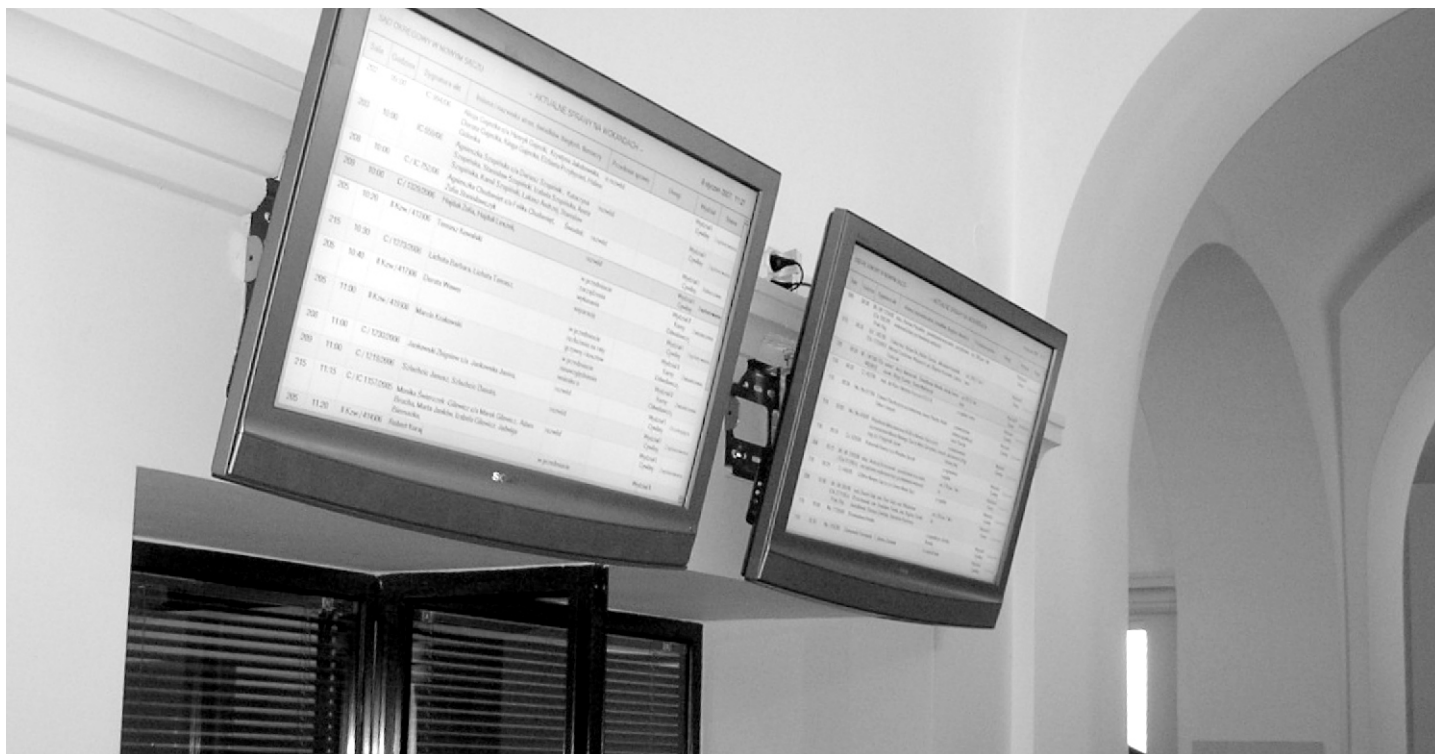
się bliżej powyższemu problemowi, a skutkiem dokonanej analizy było wystąpienie 22 października 2012 r. do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (dalej: GIODO), w którym Fundacja zasygnalizowała wątpliwości dotyczące aktualnego stanu prawnego w tym zakresie. Wątpliwości te dotyczą przede wszystkim kwestii uregulowania problematyki treści wokandy w akcie prawa wewnętrznego oraz nieprzewidzenia wyjątków od zasady jawności wokandy w sprawach o szczególnie delikatnej społecznie materii.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że problematyka treści wokandy sądowej w sądownictwie powszechnym uregulowana jest w akcie prawa wewnętrznego – zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej¹. Zgodnie z par. 23 ust. 2 wyżej wymienionego zarządzenia

„wokanda zawiera imiona i nazwiska sędziów i ławników, sygnatury akt spraw wyznaczonych na posiedzenie, oznaczenie godzin, na które sprawy wyznaczono, imiona i nazwiska stron i innych osób wezwanych. W sprawach rozpoznawanych w trybie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego na wokandzie podaje się ponadto przedmiot sprawy, a w postępowaniu karnym i w sprawach o wykroczenia – sygnaturę akt oskarżyciela publicznego i kwalifikację prawną czynu zarzucanego oskarżonemu”. Wokandę o takiej treści wywiesza się przed salą, w której odbywa się posiedzenie sądu (§ 24 ust. 2 powyższego zarządzenia).

Należy podkreślić, że informacje zamieszczone w treści publicznie dostępnej wokandy, takie jak imiona i nazwiska stron, zestawione wraz z przedmiotem sprawy czy kwalifikacją prawną czynu zarzucanego oskarżonemu, są danymi osobowymi w rozumieniu art. 6 ust. 1 ustawy

o ochronie danych osobowych (dalej: u.o.d.o.)². Dane osobowe podlegają ochronie zarówno na poziomie konstytucyjnym (art. 47 i 51 ust. 1 Konstytucji RP), jak i ustawowym (art. 1 ust. 1 u.o.d.o.). Prawo do ochrony życia prywatnego i nieujawniania danych dotyczących podmiotu tego prawa może podlegać ograniczeniom (art. 1 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 u.o.d.o.). Umieszczanie tych danych stron postępowania sądowego w treści wokandy sądowej stanowi przetwarzanie danych osobowych w rozumieniu art. 7 pkt. 2 u.o.d.o. Wśród przesłanek dopuszczalności przetwarzania danych osobowych, które kataloguje enumeratywnie art. 23 ust. 1 u.o.d.o., nie ma, w ocenie HFPC, przesłanki, która umożliwiałaby przetwarzanie danych osobowych przez wywieszenie na drzwiach sali posiedzeń wokandy sądowej. Z analizy powyższego przepisu ustawy wynika, że przetwarzanie danych osobowych przez umieszczenie wokandy sądowej przed salą rozpraw mogłoby być uzasadnione przesłanką wymienio-





ną w art. 23 ust. 1 pkt. 2 u.o.d.o., czyli okolicznością, że jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa (w tym przypadku przepisów zarządzenia Ministra Sprawiedliwości). W ocenie HFPC wyżej wymienione przepisy zarządzenia Ministra Sprawiedliwości nie mogą być uznane za „przepisy prawa” w rozumieniu przywołanego przepisu u.o.d.o., nie może być zatem dopuszczalne przetwarzanie danych osobowych na ich podstawie. Przepis art. 23 ust. 1 pkt. 2 tej ustawy odwołuje się wprawdzie nie do „przepisów ustawy”, ale bardziej ogólnie do „przepisów prawa”, niemniej w kontekście brzmienia art. 51 ust. 1 Konstytucji („Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby”) uznać należy, że przetwarzanie danych osobowych nie może być usprawiedliwione przepisem pochodzącym z aktu prawa wewnętrznego obowiązującego – zarządzenia. Zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP „uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty”. Wskazać nadto należy, że w myśl art. 93 ust. 2 Konstytucji „zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów”. Również w doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że akty prawa wewnętrznego „nie mogą zmieniać sytuacji prawnej podmiotów spoza danej struktury organizacyjnej podległej organowi prawodawczemu, a zwłaszcza nie mogą dotyczyć osób fizycznych (np. nie mogą stanowić podstawy dla decyzji administracyjnej)”³.

Przepisy zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej, regulując treść wokandy sądowej determinują w istocie kwestię przetwarzania danych osobowych stron postępowania, naruszając w oczywisty sposób prawo człowieka do nieujawniania informacji dotyczących jego osoby bez zobowiązania ustawowego. Treść wokandy sądowej ure-

gulowana przez akt prawny w randze zarządzenia Ministra Sprawiedliwości pozostaje w sprzeczności nie tylko z przepisami ustawy o ochronie danych osobowych, ale i postanowieniami Konstytucji RP. Dlatego HFPC w wystąpieniu do GODO podkreślała konieczność wprowadzenia regulacji dotyczących treści wokandy do źródła prawa powszechnie obowiązującego: ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych lub wydanego na jego podstawie rozporządzenia w tym przedmiocie.

Drugą kwestią, na którą HFPC zwróciła uwagę GODO, jest postulat ustanowienia wyjątków w zakresie umieszczania danych osobowych uczestników procesu w szczególnie wrażliwych społecznie rodzajach postępowań. Zgłaszane do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przypadki wskazują, że w wyniku pojawienia się na wokandzie danych osobowych, w powiązaniu z delikatnym społecznym przedmiotem sprawy, strony postępowań doznają niepotrzebnych przykrości, a nawet dochodzi do ich stygmatyzacji czy zjawiska tzw. wtórnej wiktymizacji ofiar przestępstwa. Należy podkreślić, że jawność postępowania sądowego – której pochodną jest niewątpliwie jawność i publiczna dostępność wokandy sądowej – jako ogłoszenia o toczącym się postępowaniu jest fundamentalną zasadą konstytucyjną. Niemniej uznać też należy, że zasada ta nie ma charakteru absolutnego i pewne jej przejawy – jak tu, dotyczące danych osobowych strony postępowania – należy konfrontować z innymi zasadami konstytucyjnymi, np. prawem do prywatności.

W przypadku przestępstw o bardzo dużym społecznym oddziaływaniu, np. tych, które są skierowane przeciwko wolności seksualnej małoletnich, ujawnianie tożsamości stron postępowania i kwalifikacji prawnej czynu doprowadzić może do stygmatyzacji oskarżonego przed zapadnięciem prawomocnego wyroku. Inne rodzaje postępowań, w przypadku których zasadne byłoby rozważenie nieujawniania danych osobowych ich stron, to sprawy: z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, o ubezwłasnowolnienie oraz z zakresu ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (przymusowe umieszczenie w szpi-

talu psychiatrycznym). W tych sprawach, szczególnie w małych społecznościach, dochodzi niejednokrotnie do swoistej stygmatyzacji czy nawet poddania uczestników procesów społecznemu ostracyzmowi. Tymczasem wydaje się, że nie ma uzasadnionej potrzeby, aby przypadkowe osoby mogły dowiadywać się z wokand sądowych o szczegółach życia prywatnego i stanu zdrowia uczestników toczących się postępowań. Wobec powyższego HFPC w wystąpieniu do GODO zasugerowała wprowadzenie ograniczeń w ujawnianiu tożsamości uczestników postępowania, przykładowo do podania inicjałów tych uczestników lub imienia i pierwszej litery nazwiska.



Godnym rozważenia rozwiązaniem byłoby także przy omawianych postępowaniach usunięcie z treści wokandy przedmiotu sprawy lub poprzestanie na wskazaniu, której dziedziny prawa dotyczy postępowanie.

Warto odnotować, że GODO w odpowiedzi na wystąpienie HFPC podzielił w większości przytaczane przez Fundację argumenty⁴. W piśmie podniesiono, że „polski organ ochrony danych osobowych pozostaje orędownikiem zmiany aktualnie obowiązującego stanu prawnego, tak ażeby ewentualne prawo do zamieszczania określonego (ograniczonego w pewnych sytuacjach – w zależności od kategorii spraw) zakresu danych osobowych nie wynikało z przepisów o charakterze wewnętrznym (...), a z aktów prawa powszechnie obowiązującego”. GODO wskazał także na przesłany mu przez Ministra Sprawiedliwości projekt rozporządzenia nowelizującego rozporządzenie w sprawie regulaminu urzędowania sądów powszechnych, który przewidywał, iż w sprawach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego nie podaje się przedmiotu sprawy na wokandzie. Z informacji GODO wynika, że prace nad tym projektem zostały wstrzymane. GODO zadeklarował ponadto „pełną gotowość do uczestnictwa w ewentualnych pracach zmierzających do prawidłowego uregulowania kwestii przetwarzania danych osobowych w treści wokand sądowych”.

Przedstawione zagadnienie wymaga zmian prawnych polegających na wprowadzeniu problematyki treści wokandy sądowej do aktu prawa powszechnie obowiązującego oraz ustanowienia wyjątków w zakresie umieszczania na wokandzie danych uczestników szczególnie wrażliwych społecznie rodzajów postępowań. Deklaracja GODO pozwala mieć nadzieję, że opisany problem zostanie przez ustawodawcę rozważony.

Michał Szwał jest asystentem Programu HFPC
Monitoring Procesu Legislacyjnego w Obszarze Wymiaru
Sprawiedliwości, studentem V roku prawa na WPiA UW



Joanna Szulc przeciwko Polsce – pierwszy wyrok ETPC ws. dostępu do akt IPN

Paweł W. Osik

Wyrokiem z 13 listopada 2012 r. w sprawie Joanna Szulc przeciwko Polsce (skarga nr 43932/08) Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej również: Trybunał) stwierdził naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego (art. 8 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – dalej również: Konwencja) na skutek niezapewnienia skarżącej przez państwo polskie dostępu do całości dotyczących jej archiwalnych dokumentów organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego w sytuacji, gdy swoje dane osobowe odnalazła ona na tzw. liście Wildsteina. Trybunał wskazał na pozytywne obowiązki ciążące na państwie w ramach urzeczywistniania prawa do poszanowania życia prywatnego jednostek.

Okoliczności faktyczne sprawy

1. Dostęp do akt IPN

W okresie PRL-u organy bezpieczeństwa kilkakrotnie podjęły wobec skarżącej – w związku z wykonywaną przez nią pracą – próby nakłonienia do współpracy. Skarżąca nigdy nie wyraziła na to zgody. W późniejszym czasie wspierała NSZZ „Solidarność”.

Jak tylko pojawiła się ustawowa możliwość, skarżąca wystąpiła do Instytutu Pamięci Narodowej o udostępnienie dotyczących jej dokumentów komunistycznych organów bezpieczeństwa. Pierwszy wniosek złożyła w lutym 2001 r. W odpowiedzi, w marcu 2004 r., uzyskała zaświadczenie z IPN, że nie jest pokrzywdzoną w rozumieniu ustawy o Instytucji Pamięci Narodowej (dalej również: IPN, Instytut). Jednocześnie IPN przedstawił skarżącej informację, że nie odnaleziono żadnych dokumentów jej dotyczących.

Kolejny wniosek o udostępnienie dokumentów skarżąca złożyła po tym, jak wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (dalej również: TK, trybunał) z 26 października 2005 r., sygn. akt K 31/04 część przepisów ustawy o IPN uznana została za niekonstytucyjne. W międzyczasie skarżąca odnalazła swoje dane na tzw. liście Wildsteina. Lista ta stanowiła stworzony przez IPN katalog funkcjonariuszy, współpracowników, kandydatów na współpracowników organów bezpieczeństwa państwa oraz innych osób, udostępniony w IPN od 26 listopada 2004 r.

Wniosek o udostępnienie dokumentów skarżąca złożyła w lipcu 2006 r. na podstawie bezpośrednio stosowanego art. 51 ust. 3 Konstytucji RP w związku z przywołanym wyrokiem TK. Skarżącej udostępniono w listopadzie 2006 r. dokumenty powstałe w związku z działaniami podejmowanymi wobec niej jako obiektu zainteresowań SB. Skarżącej nie udostępniono całości dokumentów, jak również nie umożliwiono uzyskania ich kopii. Zwróciła się ponownie o udostępnienie całości dokumentów, jednak odmówiono jej tego.

Kolejny wniosek o udostępnienie dokumentów skarżąca złożyła w marcu 2007 r., po znowelizowaniu ustawy o IPN przez ustawę lustracyjną z 2006 r. Nowelizacja usunęła m.in. instytucję pokrzywdzonego i zmieniła zasady dostępu do akt. W wyroku z dnia 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją m.in. art. 30 § 2 pkt 2 ustawy o IPN, nakazującego odmowę udostępnienia dokumentów, z których treści wynikało, że wnioskodawca: był traktowany przez organy bezpieczeństwa jako tajny informator lub pomocnik przy operacyjnym zdobywaniu informacji; zobowiązał się do dostarczania informacji organowi bezpieczeństwa państwa lub świadczenia takiemu organowi jakiegokolwiek pomocy w działaniach operacyjnych; realizował zadania

zlecone przez organ bezpieczeństwa państwa, a w szczególności dostarczał temu organowi informacji.

W listopadzie 2007 r. Dyrektor Oddziału IPN w Warszawie wydał decyzję administracyjną o odmowie udostępnienia skarżącej dwóch dotyczących jej dokumentów, uznając, że z ich treści wynika, iż była ona traktowana przez organy bezpieczeństwa jako tajny informator lub pomocnik przy operacyjnym zdobywaniu informacji. Pozostałe dokumenty zostały udostępnione. Ze względów proceduralnych decyzja ta uchylona została w lutym 2008 r. przez Prezesa IPN na skutek odwołania skarżącej. Jednakże analogiczną decyzję o odmowie udostępnienia tym razem trzech dokumentów Dyrektor Oddziału IPN w Warszawie wydał w czerwcu 2008 r. Prezes IPN utrzymał decyzję w mocy po rozpoznaniu odwołania skarżącej, w którym podkreślała ona niekonstytucyjność zastosowanej normy.

Skarżąca wniosła skargę na decyzję Prezesa IPN do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ponownie wskazując na niekonstytucyjność stosowanych norm. W maju 2009 r. Sąd oddalił jednak skargę. W takiej sytuacji wniesiona została skarga kasacyjna od wyroku WSA do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W październiku 2009 r. NSA zawiesił postępowanie w sprawie w związku z pytaniem prawnym innego składu Sądu do Trybunału Konstytucyjnego o konstytucyjność przepisów ustawy o IPN, które stanowiły podstawę rozstrzygnięć w sprawie skarżącej. Wyrokiem z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09 Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in. o tym, że art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN narusza prawo do ochrony życia prywatnego (art. 47 Konstytucji), prawo dostępu do dotyczących zainteresowanego urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3 Konstytucji) oraz prawo do żądania sprostowania informacji nieprawdziwych lub niepełnych (art. 51 ust. 4 Konstytucji).

W styczniu 2011 r. NSA podjął zawieszone postępowanie w sprawie skarżącej. Wyrokiem z 4 maja 2011 r. Sąd uchylił zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz decyzje administracyjne o odmowie udostępnienia dokumentów wydane przez Prezesa IPN i Dyrektora Oddziału IPN w Warszawie. Sąd opierał się

przy tym na wyroku TK, który za niekonstytucyjny uznał m.in. art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN, stanowiący podstawę prawną decyzji organów IPN.

W sierpniu 2011 r. Dyrektor Oddziału IPN w Warszawie udostępnił skarżącej kopię wszystkich dotyczących jej dokumentów stworzonych przez komunistyczne organy bezpieczeństwa państwa.

2. Lista Wildsteina i procedura autolustracyjna

W lutym 2005 r. skarżąca odnalazła swoje imię i nazwisko na tzw. liście Wildsteina. Od razu wystąpiła do Prezesa IPN z wnioskiem o informację, czy są to jej dane. W styczniu 2006 r. IPN wydał skarżącej zaświadczenie stwierdzające, że jej dane osobowe tożsame są z danymi znajdującymi się w katalogu funkcjonariuszy, współpracowników, kandydatów na współpracowników organów bezpieczeństwa państwa oraz innych osób.

W październiku 2007 r. skarżąca wystąpiła do Sądu Okręgowego w Warszawie o wszczęcie wobec niej postępowania lustracyjnego na podstawie art. 20 ust. 5 ustawy lustracyjnej z 2006 r., tj. w trybie tzw. autolustracji. W uzasadnieniu wskazano, że opublikowanie jej danych osobowych w internecie na tzw. liście Wildsteina stanowi publiczne pomówienie jej o współpracę z organami bezpieczeństwa, biorąc pod uwagę, że lista w odbiorze społecznym postrzegana jest jako lista agentów i współpracowników. Skarżąca podkreśliła potrzebę ostatecznego rozważania jakichkolwiek wątpliwości, jakoby rzekomo miała być współpracownikiem organów bezpieczeństwa.

Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z 18 grudnia 2007 r. odmówił wszczęcia postępowania lustracyjnego, uznając, że opublikowanie danych osobowych na tzw. liście Wildsteina nie stanowi publicznego pomówienia o współpracę w rozumieniu art. 20 ust. 5 ustawy lustracyjnej. Wskazał też, że media informowały, iż lista stanowi formę katalogu osób, których dane znajdują się w archiwach, czasem będących współpracownikami, ale również różnych innych osób. Skarżąca wniosła zażalenia na to postanowienie.



SPRAWY PRECEDENSOWE

Postanowieniem z 29 lutego 2008 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie utrzymał zaskarżone postanowienie w mocy, uznając, iż nie ma podstaw, by uznać, że skarżąca została publicznie pomówiona o współpracę z organami bezpieczeństwa. Z jednej strony lista zawiera dane osobowe nie tylko współpracowników, ale także pokrzywdzonych. Z drugiej strony w ocenie Sądu skarżąca nie wykazała żadnych negatywnych konsekwencji płynących z zamieszczenia jej danych na liście. Postanowienie to nie podlegało dalszemu zaskarżeniu.

Orzeczenie Trybunału

1. Zarzut naruszenia prawa do poszanowania życia prywatnego (art. 8 Konwencji) w związku z brakiem możliwości uzyskania dostępu do całości akt przez okres ponad 10 lat

Trybunał wyszedł od tego, że z jego dotychczasowego orzecznictwa w sposób niebudzący wątpliwości wynika, iż przechowywanie informacji dotyczących prywatnego życia jednostki w niejawnym zbiorze oraz ich udostępnianie powinno być oceniane z perspektywy art. 8 ust. 1 Konwencji.

W okolicznościach niniejszej sprawy skarżącej odmówiono dostępu do dokumentów, z których – w ocenie IPN – wynikało, że była ona traktowana przez komunistyczne organy bezpieczeństwa jako tajny informator lub pomocnik przy operacyjnym zdobywaniu informacji. Skarżąca była przedmiotem zainteresowania ze strony organów bezpieczeństwa, a w latach 70. organy próbowały nakłonić ją do współpracy, na co skarżąca stanowczo się nie zgodziła. Zaprzeczała jakiegokolwiek współpracy z organami bezpieczeństwa, podczas gdy organ państwa przechowujący dokumenty uznał, że znajdują się w nich dowody współpracy. Jednocześnie skarżąca nie miała dostępu do stosownych dokumentów, co umożliwiało zakwestionowanie twierdzeń wywodzonych na ich podstawie.

Trybunał odwołał się do swojego wcześniejszego orzecznictwa, w którym wywiódł istnienie spoczywającego na

państwie pozytywnego obowiązku zapewnienia jednostce skutecznej i dostępnej procedury pozwalającej na uzyskanie dostępu do wszystkich właściwych i odpowiednich informacji. W szczególności w wyroku z 27 października 2009 r. w sprawie Haralambie przeciwko Rumunii (skarga nr 21737/03) Trybunał odniósł ten obowiązek do informacji o rejestrach osobowych stworzonych przez służby specjalne w okresie państwa totalitarnego.

W odniesieniu do niniejszej sprawy Trybunał uznał, że wobec osoby znajdującej się w takiej sytuacji jak skarżąca, tj. osoby, która ubiega się o pełny dostęp do swoich dokumentów stworzonych przez komunistyczne organy bezpieczeństwa w celu zakwestionowania jakichkolwiek podejrzeń o rzekomą współpracę z tymi organami, państwo zobowiązane jest zapewnić skuteczną i dostępną procedurę przed organami obecnie odpowiedzialnymi za te dokumenty. Przy czym podkreślić należy, że procedura taka powinna umożliwiać zainteresowanemu dostęp do wszelkich właściwych i odpowiednich informacji, które pozwalać będą na skuteczne odparcie zarzutów współpracy z organami bezpieczeństwa. Na takich samych zasadach procedura ta powinna zapewniać możliwość skorygowania wszelkich błędnych zapisów w dokumentach.

Trybunał wskazał, że w systemie, w którym akta byłych służb specjalnych przechowywane są przez organ państwa mający wyłączne i dyskrecjonalne uprawnienia do stwierdzania, że jednostka współpracowała z organami bezpieczeństwa, istnieją oczywiste zagrożenia dla dobrego imienia jednostki. Trybunał podkreślił, w ślad za polskim Trybunałem Konstytucyjnym, że nie można zapominać, iż dokumenty znajdujące się w IPN zgromadzone zostały często bez podstawy prawnej bądź nielegalnie. Historia państw postkomunistycznych pokazuje, że dokumenty byłych komunistycznych organów bezpieczeństwa mogą być używane w instrumentalny sposób w celach politycznych lub innych.

Trybunał również zwrócił uwagę, że skarżąca musiała zabiegać przez okres ponad 10 lat, sięgając do różnych procedur i zabiegów, zanim ostatecznie udało jej się uzyskać pełny dostęp do akt w dniu 22 sierpnia 2011 r. Było to

możliwe po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 października 2010 r. i nowelizacji ustawy o IPN, która usunęła ograniczenia w dostępie do akt. Tak długiego okresu nie można uznać za uzasadniony. Przez ten czas skarżąca musiała zmierzyć się z szeregiem przeszkód na drodze do uzyskania pełnego dostępu do swoich akt w IPN. Część z nich miała charakter ustawowy i były one stopniowo eliminowane trzema kolejnymi wyrokami Trybunału Konstytucyjnego. Ustawodawca nie zawsze jednak umiał prawidłowo wykonać orzeczenia TK. Dodatkowo skarżąca natknęła się na utrudnienia natury administracyjnej tworzone przez Instytut Pamięci Narodowej, który wykazał się niechęcią do zaakceptowania wykładni przepisów ustawy prezentowanej przez TK. Niektóre praktyki Instytutu, takie jak poleganie na klasyfikacji dokonanej przez totalitarne organy bezpieczeństwa, zostały zakwestionowane przez TK.

Trybunał wyraził też swoje zaskoczenie podejściem prezesa IPN, który oparł swoją decyzję o odmowie udostępnienia akt skarżącej na przepisie art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o IPN w sytuacji, gdy kilka miesięcy wcześniej w postanowieniu z 28 maja 2008 r. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że przepis ten zawiera tę samą normę prawną co uznany za niekonstytucyjny art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy, a jako przepis o charakterze proceduralnym nie może uzasadniać odmowy dostępu. W ocenie Trybunału jednoznaczne wskazania TK ignorowane były w praktyce organów IPN.

Trybunał zauważył również, że gdyby skarżąca dysponowała możliwością szybkiego uzyskania dostępu do stosownych dokumentów, kwestie związane z nieuprawnionymi wyciekami informacji z Instytutu nie miałyby znaczenia, ewentualnie skarżąca znajdowałaby się w pozycji pozwalającej jej na zakwestionowanie wszelkich stawianych jej zarzutów. Trybunał wskazał, że skarżąca podkreślała, iż uzyskanie dostępu do jej akt jest istotne w następstwie ujawnienia i publikacji listy Wildsteina.

Biorąc pod uwagę wszystkie te okoliczności, Trybunał uznał, że Polska nie wywiązała się z ciążącego na niej pozytywnego obowiązku zapewnienia skarżącej skutecznej i dostępnej procedury pozwalającej jej na uzyskanie pełnego dostępu do wszelkich niezbędnych informacji,

umożliwiających zakwestionowanie uznania jej przez organy bezpieczeństwa za źródło informacji. W takiej sytuacji doszło do naruszenia art. 8 Konwencji.

W następstwie stwierdzenia naruszenia prawa skarżącej do poszanowania życia prywatnego Trybunał przyznał jej zadośćuczynienie w wysokości 5 tys. euro.

2. Pozostałe zarzuty

Skarżąca podniosła również zarzut naruszenia art. 8 Konwencji w związku z tym, że władze pozwoliły, by lista nazwisk osób, których dokumenty znajdują się w Instytucie Pamięci Narodowej, wyciekła i została opublikowana jako tzw. lista Wildsteina. Skarżąca podniosła również, iż organy państwa nie podjęły odpowiednich kroków w celu uświadomienia społeczeństwu rzeczywistego charakteru tej listy, w szczególności zaś faktu, że nie ma ona charakteru listy tajnych i świadomych współpracowników. W konsekwencji, mimo że skarżąca nigdy nie sprawowała żadnej funkcji publicznej, jej prawo do poszanowania życia prywatnego zostało naruszone.

Ponadto skarżąca postawiła zarzut naruszenia art. 8 w związku z art. 13 Konwencji, wskazując, że państwo nie dopełniło obowiązku zapewnienia jej skutecznego środka ochrony w sytuacji opisanego wyżej naruszenia jej prawa do poszanowania życia prywatnego.

Trybunał stwierdził niedopuszczalność skargi i odrzucił ją w tym zakresie ze względu na niewyczerpanie drogi krajowej. Trybunał doszedł do takiego wniosku, pomimo że rząd wskazywał na fakt, iż powództwa o ochronę dóbr osobistych wniesione przeciwko Instytutowi Pamięci Narodowej bądź B. Wildsteinowi przez szereg osób, których nazwiska znalazły się na liście Wildsteina, co do zasady były oddalane. Jednocześnie skarżąca, podkreślając nieskuteczność postępowania cywilnego, wskazała, że bez powodzenia wystąpiła o wszczęcie postępowania autolustracyjnego. Trybunał uznał, że nie wszczęła żadnych postępowań krajowych, w których mogłaby zostać zbada dana kwestia odpowiedzialności państwa za domniemany wyciek listy Wildsteina.



SPRAWY PRECEDENSOWE

Znaczenie orzeczenia Trybunału

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Joanna Szulc przeciwko Polsce ma o tyle istotne znaczenie, a wręcz przełomowy charakter, że jest pierwszym orzeczeniem dotyczącym problematyki dostępu do dokumentów wytworzonych przez organy bezpieczeństwa państwa komunistycznego w polskich realiach, w szczególności w kontekście publikacji tzw. listy Wildsteina.

Orzeczenie jest zdecydowane, choć może pozostawiać pewien niedosyt. Skarga dotyczyła problematyki poszanowania prawa do prywatności na dwóch płaszczyznach: z jednej strony dostępu do materiałów archiwalnych przechowywanych przez Instytut Pamięci Narodowej; z drugiej zaś – problemu następstw publikacji listy Wildsteina dla skarżącej.

Trybunał zbadał skargę i stwierdził naruszenie art. 8 w odniesieniu do problemu dostępu do akt IPN. W tym zakresie Trybunał stanowczo podkreślił, że na państwie ciąży pozytywny obowiązek zapewnienia jednostkom skutecznych instrumentów pozwalających na uzyskanie dostępu do dotyczących ich dokumentów zebranych przez komunistyczne organy bezpieczeństwa i ewentualnie sprostowanie znajdujących się w nich informacji. Obowiązek ten jest tym bardziej istotny, gdy dobre imię jednostki narażone jest na uszczerbek na skutek pomówienia o negatywnie oceniane społecznie powiązania z tymi organami. Trybunał napiętnował tym samym

kilkuletnią praktykę IPN przy udostępnianiu akt jednostkom. Europejski Trybunał Praw Człowieka zaprezentował jednocześnie dialog z polskim Trybunałem Konstytucyjnym, powołując się na jego orzecznictwo i płynące z niego tezy, a jednocześnie rozwijając je w celu zapewnienia maksymalnej ochrony jednostkom.

W chwili obecnej, na skutek trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego i nowelizacji ustawy o IPN, jednostki nie mają większych problemów z uzyskaniem dostępu do dokumentów. Natomiast nie zmienia to faktu, że wiele osób znajdowało się w sytuacji takiej jak skarżąca. Zanim uzyskały one pełny dostęp do akt, musiały przez szereg lat o to zabiegać i zmagać się z kolejnymi przeszkodami. Trybunał uznał, że okresu ponad 10 lat, jak miało to miejsce w odniesieniu do skarżącej, nie można uznać za uzasadniony.

Orzeczenie może pozostawiać jednak pewien niedosyt, albowiem Trybunał nie odniósł się w sposób całościowy do problemu tzw. listy Wildsteina, uznając, że skarżąca nie wykorzystała drogi krajowej, pomimo że odmówiono jej wszczęcia postępowania autolustracyjnego.

Sprawa unaocznia problemy, które Helsińska Fundacja Praw Człowieka piętnowała i którym starała się przeciwdziałać przez szereg lat.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka przygotowała skargę do Trybunału i zapewniła skarżącej pełnomocnika w ramach działalności Programu Prawa Człowieka a Rozliczenia z Przeszłością.

Paweł W. Osik współpracował z HFPC w ramach Programu Prawa Człowieka a Rozliczenia z Przeszłością.

Treść wyroku dostępna jest na stronie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Bazie HUDOC:

<http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc>
[<http://hudoc.echr.coe.int/web/services/content/docx/001-114520?TID=idlegziou>].



Przepisy dotyczące postępowań dyscyplinarnych myśliwych są niezgodne z Konstytucją

Piotr Kubaszewski

Trybunał Konstytucyjny orzekł¹, że art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego² w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa odwołania się do sądu członka Polskiego Związku Łowieckiego (dalej: PZŁ), wobec którego zastosowano sankcję dyscyplinarną inną niż utrata członkostwa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Zdaniem TK możliwość odwołania do sądu nie jest konieczna jedynie w sprawach, w których przewinienie i orzeczona za nie sankcja mają charakter wyłącznie wewnątrzorganizacyjny.

Trybunał Konstytucyjny, określając prawny charakter PZŁ, wskazał, iż związek ten nie jest dobrowolnym zrzeszeniem, za czym przemawiają dwa argumenty. Po pierwsze, PZŁ nie tworzy się i nie rozwiązuje z inicjatywy jego członków. Po drugie, brak przynależności do niego wiąże się z negatywnymi konsekwencjami dla jednostek w postaci niemożności wykonywania określonych praw, przede wszystkim prawa do polowania. Skoro więc realizacja potrzeb obywateli w zakresie prowadzenia gospodarki łowieckiej jest możliwa jedynie w ramach PZŁ, mającego nadto wyłączność na prowadzenie tej gospodarki, związek ten ma cechy organizacji przymusowej, ponieważ każdy podmiot zainteresowany partycypacją w administrowaniu sprawami łowiectwa musi zostać jego członkiem. Trybunał stwierdził także, że w PZŁ dominuje aspekt

publicznoprawny, a sam związek wykazuje wiele istotnych cech samorządu, o jakim mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji.

W omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego³ ogranicza prawo do sądu przedmiotowo (kontroli sądowej poddane są tylko niektóre rozstrzygnięcia organów dyscyplinarnych PZŁ), jak również przez to, że przyznaje je dopiero po wyczerpaniu postępowania wewnątrzorganizacyjnego. Właśnie powiązanie przez ustawodawcę członkostwa w PZŁ z prawem wykonywania polowania oraz innymi prawami majątkowymi i niemajątkowymi przesądza, że członkowie PZŁ nie mogą być wyłączeni z klasy podmiotów, którym przysługuje prawo dostępu do sądu w razie prowadzonego wobec nich postępowania dyscyplinarnego.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że dotychczasowa linia orzecznicza Trybunału w sprawach dyscyplinarnych, podobnie jak w sprawach dotyczących prawa do sądu, jest jednolita i trwała. Trybunał stoi na stanowisku, że dopuszczalne jest orzekanie w sprawach dyscyplinarnych przez organy pozasądowe⁴. Ponadto w postępowaniach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej poszczególnych grup zawodowych występują pewne różnice⁵, które dają się usprawiedliwić swoistymi cechami tych

1 Wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11, Dz.U. z 2012 r. poz. 1281.

2 Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. z 2005 r. nr 127 poz. 1066).

3 Artykuł 33 ust. 6 prawa łowieckiego stanowi: „W sprawach nabycia lub utraty członkostwa w Polskim Związku Łowieckim oraz utraty członkostwa w kole łowieckim zainteresowany może – po wyczerpaniu postępowania wewnątrzorganizacyjnego – dochodzić swoich praw na drodze sądowej”.

4 Trybunał wskazał, że podziela w tym względzie stanowisko ETPC w Strasburgu, który konsekwentnie uważa za możliwe orzekanie w sprawach dyscyplinarnych przez specjalnie w tym celu tworzone instytucje administracyjne lub korporacyjne, zwłaszcza jeżeli rozwiązania tego rodzaju nawiązują do tradycji prawnej danego państwa. Trybunał powołał się na wyrok ETPC w sprawie *Le Compte, van Leuven i De Meyere* przeciwko Belgii (wyrok z 23 czerwca 1981 r., skargi nr 6878/75 i 7238/75), wskazany przez HFPC w opinii przyjaciela sądu przedstawionej TK w niniejszej sprawie.

5 Odnoszą się one do katalogu przewinień dyscyplinarnych, sankcji grożących za ich popełnienie, organów egzekwujących odpowiedzialność oraz samej procedury.



SPRAWY PRECEDENSOWE

grup oraz potrzebą ochrony ich autonomii i samorządności⁶. Jednak, jak wskazuje TK, istnieją pewne podstawowe standardy konstytucyjne, przez pryzmat których powinno być oceniane każde postępowanie dyscyplinarne. Przede wszystkim prawo do sądu powinno być zagwarantowane w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego, niezależnie od tego, czy chodzi o postępowanie egzekwujące odpowiedzialność dyscyplinarną względem osób wykonujących zawód zaufania publicznego, czy osób należących do innych grup zawodowych⁷. Każde postępowanie dyscyplinarne – podobnie jak postępowanie karne – jest bowiem postępowaniem represyjnym, a gwarancje ustanowione w rozdziale drugim Konstytucji odnoszą się do wszystkich postępowań represyjnych⁸, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania bądź sankcji⁹. Sądowa kontrola postępowania dyscyplinarnego jest zatem uznana przez Trybunał za podstawowy standard konstytucyjny w sprawach dyscyplinarnych osób należących do samorządu zawodowego i osób, które takiego samorządu nie tworzą¹⁰.

W wyroku dotyczącym postępowań dyscyplinarnych myśliwych Trybunał Konstytucyjny podtrzymał również stanowisko, iż rodzaj orzeczonej kary dyscyplinarnej nie może być kryterium różnicującym dostęp ukaranego do sądu¹¹. Równocześnie jednak TK uznał za dopuszczalne, by pewien zakres spraw, w których orzekane są sankcje dyscyplinarne wobec członka PZŁ, został wyłączony spod kontroli sądowej – mianowicie sprawy, które mają charakter wyłącznie wewnątrzorganizacyjny. Trybunał stwierdził więc, że wymierzanie sankcji dyscyplinarnych przez organy PZŁ jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji w każdym przypadku, który nie ma wyłącznie wewnątrzorganizacyjnego charakteru. Wskazał zarazem, że ustalenie, kiedy postępowanie dyscyplinarne wobec

członka PZŁ ma charakter wewnątrzorganizacyjny, możliwe jest jedynie abstrakcyjnie. Zdaniem TK istotne wątpliwości budziłoby uznanie za sankcje dyscyplinarne środków dyscyplinujących nakładanych w trakcie wykonywania polowania. Służą one bowiem zapewnieniu prawidłowego przebiegu polowania, w tym bezpieczeństwa jego uczestników. Nie budzi także wątpliwości Trybunału, że PZŁ mógłby samodzielnie decydować o wymierzaniu dolegliwości o charakterze honorowym, np. o odebraniu odznaczeń łowieckich, o zakazie pełnienia funkcji honorowych, a także o pozbawieniu prawa pełnienia funkcji w organach PZŁ i koła łowieckiego na określony czas. W opinii TK w tego rodzaju przypadkach członkowie PZŁ powinni mieć możliwość dochodzenia naruszonych praw na zasadach ogólnych.

Trybunał zauważył jednocześnie, że inaczej należałoby traktować te wszystkie sprawy, które wiążą się z wykonywaniem przez PZŁ i jego członków zadań władzy publicznej. W szczególności zatem do spraw wewnątrzorganizacyjnych nie należą sankcje takie jak: wykluczenie z PZŁ, zawieszenie w prawach członka PZŁ, zawieszenie w prawie do polowania lub brak możliwości wykonywania polowania przez czas określony. Wykonywanie prawa do polowania – co zostało już zauważone – jest bowiem możliwe jedynie w ramach PZŁ. Ponadto nie mają charakteru wewnątrzorganizacyjnego sankcje takie jak zobowiązanie członka PZŁ do naprawienia wyrządzonej szkody oraz ogłoszenie na jego koszt prawomocnego orzeczenia w prasie, ponieważ ingerują w jego prawa majątkowe, a ogłoszenie orzeczenia w prasie ingeruje także w jego dobra osobiste. W tych wszystkich sprawach wymierzanie sankcji dyscyplinarnych przez organy PZŁ nie jest sprawą wewnątrzorganizacyjną, przeciwnie – jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

6 Zob. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97; 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00; 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07; 2 śnia 2008 r., sygn. K 35/06; 11 grudnia 2008 r., sygn. K 33/07, OTK ZU nr /A/2008, poz. 177; 17 lutego 2009 r., sygn. SK 10/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 8; 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08).

7 Zob. wyroki TK z: 2 września 2008 r., sygn. K 35/06; 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99; 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98.

8 Zob. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97; 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00; 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05.

9 Zob. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97; 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, 19 marca 2007 r., sygn. /05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06; 1 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162.

10 Zob. wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98.

11 Tak TK w wyrokach z: 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00; 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09.

W wyroku w sprawie o sygn. akt K 21/11 Trybunał Konstytucyjny orzekł także o niezgodności art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego¹² (w zw. z art. 32 ust. 4 pkt 2, 3 i 11 prawa łowieckiego) z art. 42 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim dotyczy dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego. Trybunał wskazał, iż prawo łowieckie nie zagwarantowało zasad i warunków odpowiedzialności dyscyplinarnej na poziomie ustawowym. Niezbędne elementy postępowania dyscyplinarnego zostały bowiem uregulowane statutem uchwalonym przez Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Łowieckiego. Zgodnie z art. 32 ust. 4 prawa łowieckiego określa on w szczególności: sposób nabywania i utraty członkostwa w Polskim Związku Łowieckim oraz kole łowieckim, zasady przynależności do kół łowieckich, przyczyny utraty członkostwa oraz prawa i obowiązki członków, a także zasady postępowania wewnątrz-organizacyjnego oraz sankcje dyscyplinarne za naruszenie obowiązków członkowskich. Trybunał zauważył, że zasada wyrażona w art. 42 ust. 1 Konstytucji głosi, że czyn zagrożony karą oraz sama kara muszą być wyznaczone bezpośrednio przez ustawę; nie jest dopuszczalne, by ustawa upoważniała do unormowania tych spraw aktem niższej rangi, a tym bardziej, by akt tego rodzaju unormował je samoistnie. W przypadku prawa łowieckiego – zgodnie z orzeczeniem TK – wymaganie to nie zostało spełnione.

Trybunał Konstytucyjny wskazał zatem, iż ustawodawca, realizując wskazania zawarte w omawianym wyroku, powinien uregulować w prawie łowieckim (a więc w akcie normatywnym o charakterze powszechnie obowiązującym) kwestie: pojęcia łowieckiego deliktu dyscyplinarnego, katalogu sankcji dyscyplinarnych, organów prowadzących postępowanie dyscyplinarne oraz przynajmniej ogólnych zasad tego postępowania.

W ramach niniejszej sprawy Helsińska Fundacja Praw Człowieka przedstawiła Trybunałowi Konstytucyjnemu opinię przyjaciela sądu¹³. HFPC wskazała w opinii, iż wyłączenie możliwości wniesienia odwołania do sądu w przypadku nałożenia kar dyscyplinarnych innych niż kara wykluczenia z PZŁ budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności z przepisami Konstytucji RP i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: Konwencja).

W swojej opinii HFPC wskazała, że kwestia prawa do kontroli orzeczeń organów dyscyplinarnych przez sądy zawodowe była przedmiotem rozważań Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: ETPC), przede wszystkim na tle art. 6 ust. 1 Konwencji¹⁴. W sprawie *Le Compte, Van Leuven i De Meyere przeciwko Belgii*¹⁵ ETPC zauważył bowiem, że choć postępowania dyscyplinarne nie zawsze będą dotyczyć „praw i obowiązków o charakterze cywilnym”, to może się tak jednak zdarzyć, zważywszy na szczególne okoliczności danej sprawy. We wskazanym wyroku ETPC podkreślił, że Konwencja nie zobowiązuje państw do tego, by na każdym etapie postępowania dotyczącego praw i obowiązków cywilnych sprawa była rozpatrywana przez organ sądowy, spełniający wymagania art. 6. Szczególne względy mogą uzasadniać rozpatrywanie sprawy na wcześniejszych etapach także przez organy administracyjne czy sądowe niespełniające tych warunków¹⁶. W takim wypadku jednak rozstrzygnięcia tego rodzaju organów powinny zostać poddane faktycznej i prawnej kontroli organu mającego wszelkie znamiona sądu. ETPC przypomniał jednocześnie, że zgodnie z Konwencją „sąd” w rozumieniu art. 6 ust. 1 musi spełniać pewne warunki; nie wystarczy więc sam fakt, że prawo przyznaje mu funkcje sądownicze. Szczególne znaczenie mają tu niezawisłość i bezstronność członków wchodzących w skład organu, trwałe charakter

12 Artykuł 34 pkt 6 prawa łowieckiego stanowi: „Do zadań Polskiego Związku Łowieckiego należy: prowadzenie dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego”.

13 Opinia HFPC z dnia 17 lipca 2012 r., przygotowana w ramach Programu Standardy Rzetelnego Procesu w Postępowaniach Dyscyplinarnych.

14 Artykuł 6 ust. 1 EKPC stanowi: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezależny i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej (...)”.

15 Wyrok ETPC z 23 czerwca 1981 r. w sprawie *Le Compte, Van Leuven i De Meyere przeciwko Belgii*, skargi nr 6878/75 i 7238/75.

16 Trybunał Konstytucyjny wprost podzielił przedstawione stanowisko ETPC – zob. przypis nr 4.



SPRAWY PRECEDENSOWE

funkcji pełnionych przez członków, istnienie pewnych gwarancji proceduralnych dla stron.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka zauważyła także, iż w orzecznictwie ETPC dominuje aktualnie teza, zgodnie z którą państwo ma do wyboru dwa alternatywne rozwiązania w zakresie sądownictwa dyscyplinarnego umożliwiające zachowanie zgodności z art. 6 Konwencji. Państwa mogą zatem albo nadać organom sądownictwa wewnętrznego wszystkie cechy sądu przewidziane w art. 6 ust. 1, albo przewidzieć poddanie orzeczeń takich organów pełnej kontroli sądowej¹⁷.

Odnosząc się do postępowań dyscyplinarnych prowadzonych przez organy PZŁ Helsińska Fundacja Praw Człowieka wskazała, iż poza sytuacjami wymienionymi w art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego standardy płynące z orzecznictwa ETPC nie są realizowane. Sądów łowieckich – zarówno okręgowych, jak i Głównego Sądu Łowieckiego – nie można uznać bowiem za sądy w rozumieniu art. 6 Konwencji. Ponadto na obu szczeblach wszyscy sędziowie oraz prezes powoływani są przez organy PZŁ. Wreszcie, postępowanie dyscyplinarne przed sądami łowieckimi oraz status sędziów łowieckich uregulowane są w całości na szczeblu przepisów wewnętrznych; kwestie te nie są chronione ustawowo.

W opinii przyjaciela sądu przedstawionej przed TK, HFPC zaprezentowała również statystyki odnoszące się do funkcjonowania dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego w praktyce¹⁸. Wynika z nich, że aktualnie¹⁹ w skład Głównego Sądu Łowieckiego wchodzi 23 sędziów łowieckich – wszyscy sędziowie posiadają wykształcenie prawnicze, zaś 21 spośród nich pełni funkcje sędziów sądów powszechnych. Na terenie całego kraju funkcjonuje również 49 okręgowych sądów łowieckich, w których orzeka 445 sędziów łowieckich. HFPC zauważyła zarazem, iż obowiązujące przepisy wewnętrzne nie przewidują wymogu posiadania wykształcenia prawniczego przez sędziów.

Zgodnie z przedstawionymi Trybunałowi statystykami, w 2011 r. do okręgowych sądów łowieckich na terenie całego kraju wpłynęło 235 spraw, spośród których rozpoznano 187 spraw przeciwko 213 obwinionym. Już w I instancji zakończyły się 162 sprawy, odwołania złożyło 45 obwinionych, zaś w 11 przypadkach złożyli je okręgowi rzecznicy dyscyplinarni. Uniewinniono 10 obwinionych (4,69 procent spośród ogólnej liczby obwinionych w 2011 r.), zaś wobec 11 obwinionych postępowanie zostało umorzone (5,11 procent). Jeśli chodzi natomiast o ukaranych, to najsurowszą karę – wykluczenie z PZŁ – orzeczono wobec 17 obwinionych (7,98 procent). Najczęściej orzekaną karą było natomiast zawieszenie w prawach członka, którą zastosowano wobec 105 obwinionych (aż 49,3 procent). W przypadku 70 obwinionych orzeczono karę nagany (32,86 procent).

Helsińska Fundacja Praw Człowieka podkreśliła, że zawieszenie w prawach członka, orzekane na okres od sześciu miesięcy do lat trzech, jest karą bardzo dotkliwą, praktycznie równą karze wykluczenia. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niezgodność z Konstytucją przepisów dotyczących postępowań dyscyplinarnych myśliwych jest więc bardzo istotny z punktu widzenia wielu jednostek, które dotychczas mogły skorzystać z prawa odwołania do sądu jedynie w znikomym procencie przypadków spośród wszystkich orzeczeń dyscyplinarnych sądów łowieckich.

Piotr Kubaszewski jest koordynatorem Programu HFPC *Standardy Rzetelnego Procesu w Postępowaniach Dyscyplinarnych* oraz prawnikiem w Programie *Interwencji Prawnej HFPC*.

17 Tak ETPC w wyroku z 16 grudnia 2008 r. w sprawie Frankowicz przeciwko Polsce, skarga nr 53025/99.

18 Przedstawione dane pochodziły z dokumentu „Sprawozdanie z działalności sądów łowieckich w 2011 roku” (znak: L.Dz.58/GSŁ/12) oraz statystyk przesłanych do HFPC przez Prezesa Głównego Sądu Łowieckiego.

19 Dane za rok 2011.

Sprawa niepowołanych sędziów wciąż nierozstrzygnięta

Irmína Pacho

W latach 2005–2008 Prezydent RP nie powołał na stanowiska sędziowskie 10 sędziów i asesorów, którzy pomyślnie przeszli procedurę nominacji w Krajowej Radzie Sądownictwa. Sprawa ta obnażyła istotny problem ustrojowy w Polsce – brak jakiegokolwiek kontroli nad podejmowaniem przez Prezydenta RP rozstrzygnięć w sprawie powołania na stanowisko sędziego. Pokazała ona również, że w praktyce proces nominacji sędziów może być poddany politycznym wpływom, co skutecznie podważa zasadę niezależności władzy sądowniczej. Niepowołani sędziowie i asesorzy wytoczyli ciężkie działa prawne przeciwko decyzji Prezydenta RP. Jednak pytanie, czy Prezydent odpowiada za swoje jednostkowe decyzje, czy też ma on prawo do dyskrecjonalnej oceny kandydatur na stanowisko sędziego w ramach prerogatyw prezydenckich, pozostaje wciąż otwarte. Odpowiedzi na to pytanie nie dostarczyły ani Trybunał Konstytucyjny, ani Naczelny Sąd Administracyjny, które w 2012 r., po ponad czterech latach, wydały wyroki w sprawach sędziów i asesorów.

Odmowa Prezydenta

Korzenie sprawy sięgają 2005 r., kiedy to pierwsi sędziowie i asesorzy zaczęli składać wnioski o powołanie na stanowiska sędziowskie. Stosownie do obowiązującej procedury rozpatrywania kandydatury dziewięć osób zostało przedstawionych Ministrowi Sprawiedliwości, a następnie Krajowej Radzie Sądownictwa, która te kandydatury pozytywnie rozpatrzyła i oceniła. Na podstawie podjętych uchwał Krajowa Rada Sądownictwa przedłożyła Prezydentowi RP wnioski o powołanie konkretnych osób na wskazane stanowiska.

Na odpowiedź Prezydenta RP kandydaci musieli jednak czekać prawie dwa lata. Dopiero w sierpniu 2007 r. Kan-

celaria Prezydenta RP poinformowała Krajową Radę Sądownictwa, że wobec wskazanych przez nią kandydatów – czterech sędziów sądów rejonowych, którzy ubiegali się o stanowisko w sądzie okręgowym, oraz pięciu asesorów ubiegających się o nominację na stanowisko sędziego sądu rejonowego – ówczesny Prezydent RP Lech Kaczyński nie skorzystał z konstytucyjnej prerogatywy w zakresie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Należy podkreślić, że pismo to nie zawierało żadnego uzasadnienia. Co więcej, formalne postanowienie o odmowie nominacji dziewięciu osób, opublikowane w Monitorze Polskim, Prezydent wydał dopiero 3 stycznia 2008 r.

Do tej grupy osób we wrześniu 2008 r. dołączył jeszcze jeden sędzia sądu wojewódzkiego. Analogicznie do poprzednich przypadków kandydat został pozytywnie zaopiniowany przez Krajową Radę Sądownictwa. Mimo to na odpowiedź Prezydenta musiał oczekiwać dwa i pół roku, by wreszcie otrzymać decyzję odmowną, niezawierającą żadnego uzasadnienia.

Sprawa ta ma niewątpliwie charakter precedensowy. Odmowne decyzje Prezydenta stanowiły swoiste odejście od dotychczasowej tradycji konstytucyjnej w zakresie powoływania sędziów, a sprzeciwienie się wnioskowi Krajowej Rady Sądownictwa zachwiało fundamenty zasady trójpodziału władzy. Wobec nowej, wcześniej nieznanej sytuacji dotyczącej konstytucyjnej pozycji Prezydenta RP, w celu jak najlepszej obrony praw sędziów, zostały podjęte zróżnicowane działania prawne. Sprawy 10 sędziów i asesorów zostały objęte Programem Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, a niepowołanych sędziów reprezentowali *pro bono* adw. Agnieszka Wardak i mec. Patrick Radzimierski z kancelarii Salans oraz adw. Marcin Ciemiński i adw. Bartosz Krużewski z kancelarii Clifford Chance.



SPRAWY PRECEDENSOWE

Dywersyfikacja działań prawnych

W sprawie tej przyjęto wielokierunkową strategię. Po pierwsze, trzech kandydatów złożyło skargi na stanowisko Prezydenta RP z 2007 r. w przedmiocie niepowołania do pełnienia urzędu sędziego. Jednocześnie ośmiu z nich wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargi na bezczynność organu, gdyż pismo Krajowej Rady Sądownictwa nie mogło być uznane za formalne postanowienie Prezydenta, podane zgodnie z prawem do wiadomości publicznej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił jednak wszystkie skargi ze względu na brak swojej właściwości, wyjaśniając, że Prezydent, powołując sędziów, nie działa jako organ administracji publicznej¹. W związku z tym powołanie nie stanowi formy prawnej podlegającej kontroli sądu administracyjnego. Następnie 10 sędziów i asesorów zaskarżyło decyzję Prezydenta RP opublikowaną w Monitorze Polskim, będącą postanowieniem w przedmiocie odmowy powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego.

Wszystkie powyższe sprawy trafiły w efekcie do rozpoznania przez Naczelny Sąd Administracyjny. Wyroki zapadły jednak dopiero w październiku 2012 r. Wcześniej Sąd zawiesił postępowania po tym, jak kandydaci na stanowiska sędziowskie złożyli skargi do Trybunału Konstytucyjnego². Sędziowie i asesory zarzucali w nich niezgodność przepisu art. 55 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych m.in. z zasadą demokratycznego państwa prawnego, trójpodziału władzy, prawem dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach czy zasadą niezależności sądownictwa i niezawisłości sądów. Wskazywali oni ponadto, że przepis ten narusza Konstytucję przez dopuszczenie możliwości niepowołania sędziego przez Prezydenta pomimo wniosku Krajowej Rady Sądownictwa

lub możliwości niepowołania sędziego na podstawie bliżej nieokreślonych kryteriów, bez podania uzasadnienia.

Jednocześnie w 2007 r. i 2008 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka zwróciła się do szeregu instytucji z wnioskiem o zajęcie stanowiska w związku z zaistniałą sytuacją. W tym kontekście należy zwrócić szczególną uwagę m.in. na oświadczenie Międzynarodowej Komisji Prawników³ w sprawie niepowołania sędziów przez Prezydenta, w którym podkreślono rolę Krajowej Rady Sądownictwa w zapewnianiu sprawnego wymiaru sprawiedliwości. Dlatego też, jak wyjaśniono, istotne jest, by działania władzy wykonawczej miały na celu wspieranie, a nie podważanie autorytetu tej instytucji. Opinie Krajowej Rady Sądownictwa powinny być implementowane, ponieważ daje to gwarancję niezależności, a co za tym idzie powszechne zaufanie do wymiaru sprawiedliwości. Międzynarodowa Komisja Prawników wyraziła również swoje zaniepokojenie tym, że decyzja Prezydenta nie była uzasadniona. Zdaniem Komisji jedynie w wyjątkowych sytuacjach, przy podaniu precyzyjnych argumentów możliwe jest odstępianie od decyzji instytucji, jaką jest Krajowa Rada Sądownictwa.

Dodatkowo Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich Rady Europy przyjęła deklarację⁴, w której wskazała na Zalecenie Nr R(94)12 Komitetu Ministrów Rady Europy. Stanowi ona, że: „organ podejmujący decyzje dotyczące rekrutacji (...) sędziów powinien być niezależny od rządu i od administracji”, a „jego członkowie” powinni być wybierani „przez samych sędziów”, nawet wtedy, gdy tradycje konstytucyjne i przepisy prawa pozwalają na powoływanie sędziów przez rząd”. Ponadto Rada zaznaczyła, że „choć mianowanie na mocy oficjalnej decyzji Głowy Państwa jest ogólnie akceptowane, jednak z uwagi na znaczenie

1 Sygnatury akt spraw przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym: II SAB/Wa 21/08, II SA/Wa 2066/10, II SAB/Wa 17/08, II SA/Wa 2118/10, II SAB/Wa 8/08, II SA/Wa 2067/10, II SAB/Wa 18/08, II SA/Wa 279/11, II SAB/Wa 136/07, II SA/Wa 2138/07, II SA/Wa 2065/10, II SA/Wa 1946/07, II SAB/Wa 16/08, II SA/Wa 283/11, II SAB/Wa 15/08, II SA/Wa 2139/07, II SA/Wa 105/11, II SA/Wa 204/11, II SA/Wa 170/11, II SAB/Wa 20/08, II SA/Wa 64/08, II SA/Wa 171/11.

2 Sygnatury skarg konstytucyjnych: SK 16/08, SK 39/08, SK 8/10, SK 37/08.

3 Pismo Międzynarodowej Komisji Prawników z 27 października 2007 r. dostępne na stronie internetowej: <http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/aktualnosci/oswiadczenie-miedzynarodowej-komisji-prawnikow.html>

4 Deklaracja Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich Rady Europy z 24 listopada 2008 r. dostępne na stronie internetowej: <http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/Pdfy/deklaracja.pdf>.

sędziów w społeczeństwie Głowa Państwa musi być związana kandydaturą zgłoszoną przez Radę Sądownictwa”. Dodatkowo Helsińska Fundacja Praw Człowieka dwukrotnie⁵ zwracała się do Szefa Kancelarii Prezydenta RP w celu zorganizowania spotkania i wspólnego omówienia sprawy, jaka zaistniała w związku z odmową nominacji sędziów i asesorów na stanowiska sędziowskie. Pisma Fundacji pozostały jednak bez odpowiedzi.

Brak sporu kompetencyjnego

Wobec zaistniałej sytuacji działania podjęła również Krajowa Rada Sądownictwa, która na mocy uchwały⁶ zwróciła się do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem RP a Krajową Radą Sądownictwa. Miał on powstać właśnie na skutek nieskorzystania przez Prezydenta RP z konstytucyjnej prerogatywy w zakresie powołania na stanowisko sędziego osób przedstawionych we wnioskach Krajowej Rady Sądownictwa. Ostatecznie z wnioskiem tym wystąpił Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego⁷.

Trybunał Konstytucyjny umorzył jednak postępowanie, wskazując na niedopuszczalność wydania wyroku⁸. Jak podkreślił Trybunał, nie można mówić o sporze kompetencyjnym pomiędzy Krajową Radą Sądownictwa a Prezydentem RP z uwagi na brak podstaw do stwierdzenia wydania przez nie tożsamyh decyzji w zakresie opiniowania kandydatów na sędziów. W sprawie tej można mieć jedynie wątpliwości co do sposobu wykonywania przez Prezydenta jego konstytucyjnej kompetencji w zakresie powoływania sędziów. Zagadnienie to nie może być jednak przedmiotem rozważań i orzekania Trybunału Konstytucyjnego w ramach sporów kompetencyjnych



pomiędzy centralnymi organami państwa. Trybunał Konstytucyjny ponadto wskazał, że „spór kompetencyjny mógłby powstać, gdyby Prezydent oficjalnie odrzucił opinię KRS odpowiednim aktem (byłby to jednak akt wydany bez wyraźnej podstawy prawnej) albo oświadczył (potwierdził), że przy powołaniu skorzystał z innych opinii. Dokonanie takich czynności przez Prezydenta, podobnie jak podjęcie aktu powołania sędziego przez Krajową Radę Sądownictwa, musiałoby skutkować ich nieważnością”.

Umorzenie postępowań przez TK

Na rozpatrzenie spraw ze skarg konstytucyjnych niepowołani sędziowie i asesory musieli czekać do 2012 r. Ostatecznie przedmiotem analizy Trybunału były jedynie trzy połączone do wspólnego rozpoznania skargi zarejestrowane pod sygnaturą SK 37/08. Dotyczą one sędziów, którzy wykonują obecnie zawód adwokata⁹. Jak informowało Biuro Trybunału Konstytucyjnego¹⁰, tak długi czas oczekiwania na rozpoznanie spraw spowodowany był zmianami w składzie orzekającym. W grudniu 2010 r. zakończyła się bowiem kadencja sędziego sprawozdawcy, co spowodowało, że sędzia, do którego referatu przekazano sprawy, musiał mieć czas na zapoznanie się ze sprawami.

5 Pismo Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 14 września 2010 r. i 21 lutego 2011 r.

6 Uchwała Nr 224/2007 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie sporu kompetencyjnego.

7 Wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2008 r., sygn. BSA III - 4111-1/08.

8 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. akt Kpt 1/08.

9 Pozostałe skargi zostały umorzone wobec osób, które zostały powołane na inne stanowiska sędziowskie w ramach tzw. awansu poziomego.

10 Pismo Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 marca 2011 r., sygn. ST 40/11.



SPRAWY PRECEDENSOWE

Na posiedzeniu niejawnym 19 czerwca 2012 r. Trybunał Konstytucyjny postanowił jednak nie rozstrzygać sprawy merytorycznie i umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Wniosek o umorzenie złożyli również Marszałek Sejmu¹¹ i Prokurator Generalny¹². Jedynie Rzecznik Praw Obywatelskich¹³ wnosił o stwierdzenie niezgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego podstawą powoływania sędziów jest norma konstytucyjna zawarta w art. 179 Konstytucji¹⁴, nie zaś norma ustawowa zawarta w kwestionowanym przez niepowołanych sędziów i asesorów art. 55 § 1 ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁵. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że skargi zmierzają do ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni prawa i rozstrzygnięcia o wzajemnych relacjach organów konstytucyjnych uczestniczących w procesie powoływania sędziów. Dotyczą one zatem praktyki stosowania przez Prezydenta RP norm konstytucyjnych, co prowadzi do wniosku, że sędziowie i asesory złożyli w istocie skargę na stosowanie art. 179 Konstytucji. Trybunał dalej wyjaśnił, że kompetencja Prezydenta RP do powołania wskazanego przez Krajową Radę Sądownictwa kandydata na urząd sędziego została w sposób kompletny uregulowana w Konstytucji i ma charakter prerogatywy. Z kolei art. 55 § 1 ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych nie zawiera nowej treści normatywnej względem normy konstytucyjnej. Przepis ustawy powtarza jedynie konstytucyjne sformułowanie, wskazując podmiot, któremu przysługuje kompetencja, oraz okoliczności, w których jest ona realizowana. Jak wskazał Trybunał, z powyższych względów wydanie wyroku w sprawie jest niedopuszczalne.

Ponadto Trybunał podkreślił, że skarżący nie wyczerpali drogi prawnej, ponieważ ich sprawy nie zostały ostatecznie rozstrzygnięte przez Naczelny Sąd Administracyjny. Trybunał podkreślił, że w warunkach niniejszej sprawy zawieszenie przez Naczelny Sąd Administracyjny postępowań odwoławczych zainicjowanych przez skarżących skutkuje zakreślową przedwczesnością skarg konstytucyjnych. Wskazał dalej, że ze względu na brak ostatecznych rozstrzygnięć o prawie do sądu skarżących oraz brak w ogóle ugruntowanego stanowiska sądów administracyjnych w przedmiocie dopuszczalności sądowej kontroli aktów Głowy Państwa dotyczących kwestii nominacyjnych na przewidziane w Konstytucji stanowiska, nie jest możliwa weryfikacja zarzutu naruszenia Konstytucji.

Z wyrokiem nie zgodziło się jednak trzech sędziów – Stanisław Biernat, Piotr Tuleja i Andrzej Wróbel, którzy argumentowali, że Trybunał Konstytucyjny powinien rozpatrzyć skargi merytorycznie. Niezwykle trafne wydaje się stwierdzenie sędziego Piotra Tulei, który wskazuje: „Można postawić pytanie, jaki jest sens tworzenia rozbudowanych kryteriów wyboru sędziów, tworzenia wieloetapowej procedury wyłaniania kandydatów, skoro na końcu tego procesu znajduje się arbitralna, niczym nieskrępowana (w szczególności nieskrępowana ustawą) decyzja Prezydenta? W jaki sposób ma być zagwarantowana konstytucyjna rola KRS, skoro w praktyce Prezydent może uruchomić równoległe opiniowanie kandydatów? Nie jest przy tym skrepowany żadnym terminem w rozpoznawaniu wniosków Rady, a motywów jego decyzji, odmawiającej uwzględnienia wniosku, członkowie KRS mogą nigdy nie poznać. Czy polskie prawo dostatecznie gwarantuje niezawisłość sędziego rozstrzygającego o sy-

11 Stanowisko Sejmu RP z dnia 22 maja 2009 r. dostępne na stronie internetowej: http://62.111.213.54/sprawa/sprawa_pobierz_plik62.asp?plik=F114699271/SK_37_08_Sjm_2009_05_22_ADO.pdf&syg=SK%2037/08.

12 Stanowisko Prokuratury Generalnej z dnia 20 grudnia 2010 r. dostępne na stronie internetowej: http://62.111.213.54/sprawa/sprawa_pobierz_plik62.asp?plik=F1902965831/SK_37_08_PG_2010_12_20_ADO.pdf&syg=SK%2037/08.

13 Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 4 czerwca 2009 r. dostępne na stronie internetowej: http://62.111.213.54/sprawa/sprawa_pobierz_plik62.asp?plik=F1764026957/SK_37_08_RPO_2009_06_04_ADO.pdf&syg=SK%2037/08.

14 Artykuł 179 Konstytucji stanowi, że „sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony”.

15 Artykuł 55 § 1 ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych stanowi, że „sędziów sądów powszechnych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa”.

tuacji prawnej Prezydenta, np. obowiązku udzielania informacji publicznej, gdy awans sędziego będzie odbywał się we wskazany wyżej sposób?”

Prezydent nie podlega kontroli sądów administracyjnych

Po rozstrzygnięciu Trybunału Konstytucyjnego wielką nadzieję pokładano w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego, który podjął zawieszone postępowania dotyczące skarg na bezczynność, na postanowienie o odmowie powołania oraz skarg na stanowisko Prezydenta RP w przedmiocie powołania na stanowisko sędziego. Po wielu latach oczekiwania to rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego mogły mieć decydujący wpływ na sytuację niepowołanych sędziów i asesorów, czym mogły umożliwić im skuteczne dochodzenie ochrony swoich praw. Celem tych postępowań było określenie, czy sąd administracyjny jest właściwy do rozpoznania omawianych spraw i tym samym ustalenie zakresu kontroli nad Prezydentem RP powołującym kandydatów na stanowiska sędziowskie. Jednak i w tym przypadku wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego nie przyniosły ostatecznego zakończenia sprawy.

W sumie odbyły się 22 rozprawy w dniach 9, 16 i 17 października 2012 r. w sprawie 10 niepowołanych na stanowiska sędziów i asesorów¹⁶. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił jednak wszystkie skargi kasacyjne, podtrzymując tym samym wcześniejsze rozstrzygnięcia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. W swych wyrokach Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił m.in., że pozycja ustrojowa Prezydenta RP prowadzi do wniosku, iż powoływanie obsady personalnej organów wymiaru sprawiedliwości przez Prezydenta RP nie stanowi działalności administracji publicznej. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał, że powołanie jednostki na urząd sędziego nie stanowi aktu indywidualnego. Z tych względów droga sądowo-administracyjna jest wyłączona.

W jednej ze spraw sędzia Irena Kamińska w uzasadnieniu ustnym wskazała jednak, że Sąd nie może zgodzić się z twierdzeniem, że akt powołania na stanowisko sędziego nie jest rozstrzygnięciem o charakterze indywidualnym. Sędzia następnie wskazała, że akt ten powinien podlegać kontroli niezawisłego sądu, jednak nie w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Właściwym do rozstrzygania tychże spraw powinien być Sąd Najwyższy z uwagi na przyznane już mocą ustawy kompetencje. Zalicza się do nich m.in. rozstrzyganie kwestii dotyczących ważności wyborów prezydenckich czy rozpatrywanie skarg na decyzje Krajowej Rady Sądownictwa. Ponadto w uzasadnieniu ustnym sędzia dodała, że obecny stan braku jakiegokolwiek kontroli sądowej nad podejmowaniem przez Prezydenta RP decyzji co do mianowania na stanowiska sędziowskie jest niezgodny z Konstytucją RP – w tym przedmiocie powinien wypowiedzieć się jednak Trybunał Konstytucyjny, nie zaś Naczelny Sąd Administracyjny.

Sprawa wciąż bez rozstrzygnięcia

Wielość podjętych działań prawnych w sprawie niepowołanych sędziów i asesorów, wynikających z precedensowego charakteru sprawy, nie przyniosła oczekiwanego rezultatu. Po ponad czterech latach sprawa ta ciągle nie została wyjaśniona i jednoznacznie rozstrzygnięta, nie przyniosła także żadnych konkretnych zmian. Decyzje Prezydenta co do powoływania sędziów nadal nie są kontrolowane przez niezależny sąd. Prezydent RP wciąż może odmówić nominacji mimo pozytywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa, a decyzji takiej nie musi uzasadniać. Co więcej, Prezydent RP nie musi nawet informować o niej bezpośrednio zainteresowanych, tj. osób, które poświęciły swoją karierę, zainwestowały czas i wysiłek w działania mające przybliżyć je do objęcia stanowiska sędziowskiego. Ich życiowe plany mogą zostać przekreślone, bez podania uzasadnienia, niczym nieskrępowaną decyzją ostatniego ogniwa w procesie obsadzania organów wymiaru sprawiedliwości.

16 Sygnatury akt spraw przed Naczelnym Sądem Administracyjnym: I OSK 1872/12, I OSK 1882/12, I OSK 1874/12, I OSK 1883/12, I OSK 1875/12, I OSK 1890/12, I OSK 1873/12, I OSK 1891/12, I OSK 1878/12, I OSK 1879/12, I OSK 1885/12, I OSK 1870/12, I OSK 1871/12, I OSK 1887/12, I OSK 1880/12, I OSK 1881/12, I OSK 1884/12, I OSK 1886/12, I OSK 1888/12, I OSK 1876/12, I OSK 1877/12, I OSK 1889/12.



SPRAWY PRECEDENSOWE

Pozostawienie kompetencji powoływania sędziów bez jakiegokolwiek kontroli rodzić może szereg wątpliwości, szczególnie ze względu na ich zgodność z zasadami konstytucyjnymi. Aby uniknąć podobnych sytuacji w przyszłości, które zagrażać mogą zasadzie trójpodziału władzy, należy zastanowić się nad regulacją prawną skutecznie chroniącą sędziów przed podobnymi sytuacjami. Fakt, że jak dotąd takie incydenty nie powtórzyły się, nie oznacza, że kolejni Prezydenci nie skorzystają w przyszłości z możliwości odmówienia powołania danej osoby na stanowisko sędziego.

Naczelny Sąd Administracyjny zawiesił postępowania z uwagi na złożone skargi konstytucyjne. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarżący nie wykorzystali przysługującej drogi sądowej, ponieważ w sprawie nie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny. Co więcej,

w uzasadnieniu ustnym jednego z wyroków wskazano, że rozstrzygnięcie kwestii kontroli Prezydenta w zakresie kompetencji do powoływania sędziów leży w gestii Trybunału Konstytucyjnego. Wobec prawomocnych wyroków wydanych przez sądy administracyjne nie pozostaje więc nic innego jak złożenie ponownych skarg do Trybunału Konstytucyjnego. Dzięki temu wykorzystane zostaną wszelkie dostępne środki prawne niezbędne do ewentualnego wnoszenia skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, gdyby postępowania na krajowej ścieżce sądowej nie doprowadziły jednak do skutecznych rozwiązań w sprawie.

Irmína Pachó jest koordynatorką Programu Spraw Precedensowych HFPC i doktorantką w Instytucje Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.

Przełomowa uchwała Sądu Najwyższego w sprawie wstąpienia w stosunek najmu po zmarłym partnerze homoseksualnym

Agata Szypulska, dr Dorota Pudzianowska

Sąd Najwyższy (dalej: SN) podjął precedensową uchwałę dotyczącą praw osób pozostających w związkach jedнопłciowych. Zdaniem SN osobą uprawnioną do wstąpienia w stosunek najmu jest „osoba, którą ze zmarłym najemcą łączyła więź uczuciowa, fizyczna i gospodarcza, także osoba tej samej płci” (sygn.akt II CZP 65/12).

Powyższa uchwała SN zapadła na kanwie sprawy prowadzonej w ramach działalności Programu Antydyskryminacyjnego Artykuł 32 Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (dalej również: Fundacja, HFPC). Sprawa dotyczy Adama K., który przez dziewięć lat, tj. od 2000 r. do śmierci swojego partnera pozostawał z nim w homoseksualnym związku partnerskim. Relacja Adama K. ze zmarłym partnerem była bardzo bliska i obejmowała silną więź emocjonalną, fizyczną oraz ekonomiczną. Partnerzy

wspólnie prowadzili gospodarstwo domowe i wychowywali syna Adama K. z poprzedniego związku. Mężczyźni byli dla siebie oparciem w trudnych momentach – gdy stan zdrowia jego partnera systematycznie się pogarszał, Adam K. opiekował się nim i pomagał mu materialnie.

W 2005 r. partnerzy wspólnie zdecydowali o zamianie dotychczasowego mieszkania na inne mieszkanie znajdujące się w dzielnicy Mokotów. W 2005 r., po przeprowadzeniu koniecznych prac remontowych, Adam K. wraz z partnerem i synem zamieszkali w nowym mieszkaniu. Na prace remontowe mężczyźni zaciągnęli kredyt, który spłacał Adam K. Krótko po tym, w maju 2010 r. partner Adama K. zapadł w śpiączkę i w tym samym miesiącu zmarł. Po śmierci swojego partnera Adam K. wystąpił do Miasta Stołecznego Warszawy z wnioskiem o zawarcie z nim umowy najmu wspomnianego lokalu.

Mężczyzna powołał się na treść art. 691 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.), który stanowi, że w razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu z mocy prawa wstępuje „osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą”, pod warunkiem że stale zamieszkiwała z nim w tym lokalu do chwili jego śmierci. Mężczyzna sprecyzował, że w jego przypadku wszystkie przesłanki zostały spełnione. Pomimo tego, w październiku 2010 r. Naczelniczka Wydziału Zasobów Lokalowych dla Dzielnicy Mokotów poinformowała Adama K., że jego sprawa została rozpatrzona negatywnie, gdyż nie należy on do grona osób wymienionych w art. 691 k.c., i wezwała go do dobrowolnego opuszczenia lokalu.

Adam K. zdecydował się na dochodzenie swoich praw na drodze sądowej i w listopadzie wniósł do Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa o ustalenie, że wstąpił w stosunek najmu po zmarłym partnerze. W odpowiedzi na pozew pełnomocniczka pozwanego Zakładu Gospodarki Nieruchomościami w Dzielnicy Mokotów zażądała oddalenia powództwa w całości, argumentując, że niemożliwe jest określenie powoda jako osoby, która pozostawała we wspólnym pożyciu z najemcą, gdyż w art. 691 k.c. chodzi o „pozostawanie w takich relacjach jak małżonkowie (...), a więc musi dotyczyć relacji między osobami przeciwnej płci”.

Z poglądem wyrażonym przez stronę pozwaną nie zgodziła się HFPC, która występowała w powyższym procesie w charakterze strony. Zdaniem Fundacji w sprawie Adama K. szczególne znaczenie miało orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Kozak przeciwko Polsce z 2 marca 2002 r. (nr skargi 13102/02), która dotyczyła analogicznego problemu. W sprawie tej ETPC orzekł, że blankietowe wyłączenie osób homoseksualnych z możliwości wstąpienia w stosunek najmu po zmarłym partnerze ze względu na ich orientację seksualną stanowi naruszenie konwencyjnego zakazu dyskryminacji w związku z prawem skarżącego do poszanowania jego życia prywatnego i rodzinnego (art. 14 w zw. z art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka)¹.

W październiku 2011 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa oddalił powództwo Adama K. W uzasadnieniu Sąd wskazał, że pojęcie „faktycznego wspólnego pożycia” obejmuje jedynie związek nieformalny istniejący pomiędzy kobietą a mężczyzną. Sąd zaznaczył, że zgodnie z orzecnictwem SN termin ten jest interpretowany w świetle konstytucyjnej definicji małżeństwa jako związku heteroseksualnego, co jednoznacznie wyklucza szansę przyznania możliwości wstąpienia w stosunek najmu osobie pozostającej w związku homoseksualnym. W odniesieniu do argumentów dotyczących wyroku ETPC w sprawie Kozak sąd orzekł, że wyrok nie ma charakteru prawnie wiążącego.



W listopadzie 2011 r. od powyższego wyroku wniesione zostały dwie apelacje – jedną wniósł pełnomocniczka Adama K., drugą Helsińska Fundacja Praw Człowieka. W apelacji HFPC argumentowała, że pojęcie „faktycznego wspólnego pożycia” powinno być interpretowane w świetle konstytucyjnego zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji RP). Fundacja zaznaczyła, że w wyniku stwierdzenia przez ETPC naruszenia przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w sprawie Kozak na polskie władze został nałożony obowiązek wykonania wyroku, czyli podjęcia takich działań, które zapobiegałyby podobnym naruszeniom w przyszłości. W ocenie HFPC wykonanie wyroku w tej sprawie wymaga przede wszystkim zmiany dotychczasowej praktyki orzeczniczej i przyjęcia interpretacji

1 Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Kozak przeciwko Polsce z dnia 2 marca 2002 r., § 99.



SPRAWY PRECEDENSOWE

zgodnej ze standardami konwencyjnymi, tj. objęciem na potrzeby art. 691 k.c. zakresem pojęciowym terminu „faktyczne wspólne pożycie” zarówno konkubinatów homo-, jak i heteroseksualnych.

Sąd Okręgowy w Warszawie zwrócił się z prośbą o podjęcie uchwały wyjaśniającej rozbieżności w wykładni przepisu art. 691 k.c. Sąd II instancji poprosił w szczególności o doprecyzowanie, czy podniesiony przez Fundację argument dotyczący stosowania art. 691 k.c. bez względu na płeć (i orientację seksualną) powoda nie stoi w sprzeczności z dotychczasowym orzecznictwem SN w tego typu sprawach. Przed SN Fundację reprezentował adwokat Filip Wejman.

Podejmując w dniu 28 listopada 2012 r. uchwałę, której treść przytoczono we wstępie tego artykułu, SN definitywnie rozstrzygnął spory wokół prawidłowej wykładni treści art. 691 k.c. Odpowiednio, w zakresie wstąpienia w stosunek najmu w trybie art. 691 k.c. osobom homoseksualnym i heteroseksualnym przyznany został jednaki zakres ochrony prawnej. Powyższe stanowisko SN niewątpliwie należy uznać za przełomowe.

Należy jednak zauważyć, że sprawa Adama K. ujawniła dwa problemy. Po pierwsze, pokazała, że wdrażanie standar-

dów wypracowanych w orzecznictwie ETPC to proces długotrwały (od uprawomocnienia się wyroku w sprawie Kozak przeciwko Polsce minęło już ponad dwa i pół roku), który dla swej pełnej skuteczności niejednokrotnie wymaga wsparcia ze strony profesjonalnie działających organizacji pozarządowych. Drugi problem odnosi się do uciążliwości, na jakie narażone są osoby homoseksualne w sytuacji, gdy państwo w żaden sposób nie reguluje ich statusu prawnego. Wydaje się, że historia Adama K., który na ostateczną decyzję dotyczącą przysługujących mu praw do lokalu komunalnego czeka już dwa lata (po uchwale podjętej przez SN sprawa czeka za zakończeniem przed SO), stanowi kolejny, ważny argument w debacie dotyczącej konieczności uregulowania sytuacji prawnej osób pozostających w związkach nieformalnych.

Agata Szypulska jest prawniczką Programu Artykuł 32 HFPC.

Dr Dorota Pudzianowska jest koordynatorką Programu Artykuł 32 HFPC i adiunktem w Instytucie Nauk Prawno-Administracyjnych WPiA UW.



Monitoring strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców

Maja Tobiasz

W listopadzie 2012 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC) oraz Stowarzyszenie Interwencji Prawnej (dalej: SIP) przeprowadziły monitoring wszystkich strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców funkcjonujących na terytorium Polski¹. Jednocześnie w pięciu z tych ośrodków przeprowadzało kontrolę Ministerstwo Spraw Wewnętrznych². Monitoring i kontrola były konsekwencją mających miejsce w październiku 2012 r. protestów głodowych cudzoziemców osadzonych w czterech z sześciu takich ośrodków³.

W rezultacie przeprowadzonego monitoringu organizacje pozarządowe opublikowały raport „Migracja to nie zbrodnia. Raport z monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców” pod redakcją W. Klause i K. Rusiłowicz⁴. W raporcie zaprezentowano wyniki monitoringu oraz rekomendacje dla odpowiednich organów władzy.

Więzienny reżim

Tytuł raportu nawiązuje do kontrastu, jaki istnieje między warunkami panującymi w strzeżonych ośrodkach a powodami, dla których cudzoziemcy są umieszczani w tych placówkach. Umieszczenie w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców nie jest karą za popełnienie przestępstwa lub wykroczenia. Jest to konsekwencja nielegalnego

pobytu na terytorium RP. Tymczasem nielegalny pobyt w Polsce nie stanowi zgodnie z obowiązującym prawem czynu karalnego – jest to naruszenie przepisów prawa administracyjnego. Mimo że umieszczeni w strzeżonych ośrodkach cudzoziemcy nie są przestępcami, warunki w nich panujące są zbliżone do więziennych, co wykazały organizacje pozarządowe w swoim raporcie.

Na przykład we wszystkich ośrodkach w oknach są kraty, czasem są one umieszczone również wewnątrz ośrodka. Cudzoziemcy są często przewożeni (np. do szpitala) więźniarkami, zakłada im się kajdanki, przeprowadza kontrole osobiste (czasem ze sprawdzaniem otworów ciała)⁵, a ich pomieszczania mieszkalne są przeszukiwane przez Straż Graniczną. W Białymstoku pobudka jest ogłaszana gwizdkiem o 6 rano, zaś w Lesznowoli funkcjonariusze Straży Granicznej zwracają się do cudzoziemców nie po imieniu i nazwisku, ale podając ich numer ewidencyjny.

Biorąc pod uwagę, że cudzoziemcy przebywający w strzeżonych ośrodkach nie są przestępcami, wprowadzenie w tych placówkach reżimu w charakterze zbliżonego do więziennego nie wydaje się uzasadnione. Zdaniem HFPC i SIP odejście od takiego reżimu w ośrodkach jest konieczne zawsze wtedy, gdy stosowany środek nie ma na celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w ośrodku lub ustalenia zasad współżycia społecznego.

1 Monitoring w strzeżonych ośrodkach odbył się w następujących dniach: 5–8 listopada w Przemyślu; 9 i 12 listopada w Lesznowoli; 13–14 listopada w Białymstoku; 15–16 listopada w Białej Podlaskiej; 19–22 listopada w Krośnie Odrzańskim, 26–27 listopada w Kętrzynie.
2 http://www.msw.gov.pl/portal/pl/2/10419/Kontrola_w_osrodkach_dla_cudzoziemcow.html [data dostępu: 16 stycznia 2013 r.].
3 <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/705391,MSW-ponad-60-imigrantow-prowadzi-protest> [data dostępu: 16 stycznia 2013 r.].
4 Raport jest dostępny na stronie: <http://programy.hfhr.pl/uchodzczy/publikacja-raportu-z-monitoringu-strzezonych-osrodkow-dla-cudzoziemcow/>.
5 3 grudnia 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP przepisów dotyczących przeprowadzania kontroli osobistych w ośrodkach strzeżonych. Wniosek ten był konsekwencją kontroli w ośrodkach przeprowadzonej przez RPO: <http://rpo.gov.pl/index.php?md=980&strona=19932&s=1> [data dostępu: 16 stycznia 2013 r.].



Konfliktogenne obowiązki cudzoziemców

Tegoroczne protesty w strzeżonych ośrodkach dotyczyły m.in. kwestii nakładania na cudzoziemców pozaprawnych obowiązków, takich jak sprzątanie wspólnych toalet. Część cudzoziemców odmawiała sprzątania, wskazując, iż nie pozwalają im na to względy kulturowe. Za odmowę cudzoziemcy byli karani na przykład zakazem palenia papierosów.

W ocenie HFPC i SIP cudzoziemcy nie powinni być zmuszani do sprzątania wspólnych sanitariatów, zadanie to powinno być powierzone podmiotom odpłacanym przez Straż Graniczną. Jak już podnosiła HFPC⁶, z obecnie obowiązujących przepisów wynika, że cudzoziemiec może, ale nie musi uczestniczyć w zajęciach porządkowych. Tym bardziej nieuzasadnione i pozbawione podstawy prawnej jest karanie cudzoziemców za odmowę udziału w zajęciach porządkowych. Stanowisko to podziela Rzecznik Praw Obywatelskich⁷, wskazując, że przymus sprzątania łazienek wynikał z niedopuszczalnej interpretacji art. 119 pkt. 5 Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach i jest on równoznaczny z nałożeniem na osadzonych obowiązku świadczenia pracy.

Dostęp do pomocy prawnej

Zgodnie z prawem Unii Europejskiej⁸ cudzoziemcy powinni mieć zapewniony dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej ze środków publicznych. Przepisy te nie zostały wciąż implementowane przez Polskę. W efekcie bezpłatną pomoc prawną dla cudzoziemców świadczą organizacje pozarządowe (m.in. HFPC), jednak pomoc ta jest wciąż niewystarczająca. Jest ona świadczona nieregularnie, czę-

sto na odległość i jest również uzależniona od posiadania przez organizacje odpowiednich środków. Zakres świadczonej pomocy prawnej jest inny w każdym ośrodku.

Nie ulega wątpliwości, że polskie władze powinny jak najszybciej implementować przepisy dyrektyw unijnych nakładających na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia nieodpłatnej pomocy prawnej dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy i powracających do kraju pochodzenia. Do tego czasu konieczne jest zapewnienie organizacjom pozarządowym szybkiego i łatwego dostępu do cudzoziemców osadzonych w strzeżonych ośrodkach.

Detencja dzieci

W raporcie organizacje pozarządowe po raz kolejny⁹ postulują wprowadzenie całkowitego zakazu detencji dzieci cudzoziemców. Przeciwko detencji dzieci występuje również Rzecznik Praw Obywatelskich¹⁰. W połowie listopada 2012 r. w ośrodkach przebywało 34 dzieci, w tym troje małoletnich bez opieki.

W obecnym stanie prawnym dzieci przebywające w Polsce wraz z rodzinami są umieszczane w strzeżonych ośrodkach bez żadnych ograniczeń, tak jak dorośli. Tymczasem warunki detencji negatywnie wpływają na rozwój psychofizyczny dziecka. Ponadto dzieci osadzone w ośrodkach nie mogą w pełni realizować swojego prawa do edukacji, nie uczęszczają one bowiem do szkoły, mimo że obejmuje je – tak samo jak dzieci polskie – konstytucyjny obowiązek szkolny. Zdaniem HFPC i SIP stosowanie detencji wobec małoletnich stanowi ponadto naruszenie Konwencji o prawach dziecka, której RP jest stroną.

6 Wystąpienie HFPC z dnia 16 października 2012 r., L.Dz. 2629/2012, <http://programy.hfhr.pl/uchodzczy/wystapienie-hfpc-w-sprawie-sytuacji-w-osrodkach-strzezonych-dla-cudzoziemcow-2012/>.

7 <http://www.rpo.gov.pl/pliki/13559296990.pdf> [data dostępu: 16 stycznia 2013 r.].

8 Artykuł 15 dyrektywy Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich oraz art. 13 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.

9 <http://programy.hfhr.pl/uchodzczy/wystapienie-w-sprawie-detencji-maloletnich/>.

10 <http://www.rpo.gov.pl/pliki/13559290190.pdf> [data dostępu: 16 stycznia 2013 r.].

Detencja jako ostateczność

W ocenie organizacji pozarządowych detencja powinna być środkiem stosowanym wyjątkowo i w ostateczności (*measure of last resort*). Z obserwacji poczynionych przez organizacje wynika, że obecnie umieszczanie cudzoziemców w ośrodkach jest zasadą, a nie wyjątkiem. W prawie polskim nie przewiduje się alternatywnych w stosunku do detencji środków (np. obowiązku zgłaszania się do odpowiednich organów władzy w określonych odstępach czasu). Tymczasem zgodnie z prawem UE prymat powinny mieć środki wolnościowe, dopiero niemożność ich zastosowania winna prowadzić do detencji. Zdaniem HFPC i SIP powinny zostać wprowadzone ograniczenia w stosowaniu detencji wobec cudzoziemców, gdy nie zagrażają oni bezpieczeństwu państwa ani nie naruszają porządku publicznego. Ograniczenie detencji cudzoziemców znajduje również uzasadnienie ekonomiczne: stosowanie środków wolnościowych jest tańsze niż przetrzymywanie cudzoziemców w strzeżonych ośrodkach.

Detencja cudzoziemców nie tylko powinna być stosowana wyjątkowo i w ostateczności, ale także na jak najkrótszy okres. Cudzoziemcy osadzeni w ośrodkach podczas monitoringu skarżyli się bowiem na przedłużające się postępowania administracyjne (w sprawie nadania statusu uchodźcy, wydalenia z terytorium RP, dobrowolnego powrotu do kraju pochodzenia). Tym samym konieczne jest uznanie przez organy władzy postępowań toczących się w sprawach cudzoziemców przebywających w strzeżonych ośrodkach za priorytetowe i rozstrzyganie tych spraw najszybciej jak to tylko możliwe.

Idą zmiany

Raport z kontroli przeprowadzonej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych został opublikowany 10 stycznia

2013 r.¹¹, jednak Minister Spraw Wewnętrznych już w grudniu 2012 r. zapowiedział zmiany w funkcjonowaniu strzeżonych ośrodków¹². Moment na wprowadzenie zmian jest bardzo dobry – trwają właśnie prace nad projektem nowej ustawy o cudzoziemcach. Projekt ten w kształcie przedstawionym do konsultacji społecznych zakończonych 19 listopada 2012 r.¹³ nie tylko nie polepszał sytuacji cudzoziemców osadzonych w strzeżonych ośrodkach, ale w pewnym zakresie ją pogarszał (np. przez wydłużenie maksymalnego okresu detencji osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce)¹⁴.

HFPC oraz SIP wyrażają nadzieję, że postulowane przez organizacje w raporcie zmiany zostaną wdrożone jak najszybciej nie tylko do polskiego porządku prawnego, ale także do praktyki stosowania przepisów przez strzeżone ośrodki dla cudzoziemców.



Ośrodek dla uchodźców w Białej Podlaskiej

Maja Tobiasz jest prawniczką w Programie Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów HFPC.

11 MSW, Informacja o stanie realizacji praw osób osadzonych w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców prowadzonych przez Straż Graniczną, 10 stycznia 2013 r., http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/21/21835/Informacja_o_stanie_realizacji_praw_osob_osadzonych_w_strzezonych_osrodkach_dla_.html [data dostępu: 16 stycznia 2013 r.].

12 http://www.msw.gov.pl/portal/pl/2/10479/MSW_proponuje_zmiany_w_osrodkach_strzezonych_dla_cudzoziemcow.html [data dostępu: 16 stycznia 2013 r.].

13 Tekst projektu ustawy jest dostępny na: <http://www.bip.msw.gov.pl/portal/bip/242/21637> [data dostępu: 16 stycznia 2013 r.].

14 <http://programy.hfhr.pl/uchodzczy/uwagi-hfpc-do-projektu-ustawy-o-cudzoziemcach-2012/>.



Projekt nowej ustawy o cudzoziemcach *Jacek Białas*

W październiku 2012 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przedstawiło projekt nowej ustawy o cudzoziemcach. Ustawa ta będzie mieć podstawowe znaczenie w kwestii regulacji wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Według uzasadnienia do projektu potrzeba przyjęcia zupełnie nowej regulacji wynika z faktu, iż obecnie obowiązująca ustawa z 2003 r. była wielokrotnie nowelizowana, przez co stała się nieczytelna i nastrocza dużych problemów interpretacyjnych. Jednocześnie zachodzi także potrzeba pełnego wdrożenia dyrektyw UE dotyczących obywateli państw trzecich.

Zdaniem MSW projekt ten zawiera szereg ułatwień, dzięki którym cudzoziemcy będą mogli w sposób prostszy i szybszy uzyskiwać zezwolenia pobytowe w Polsce. Istotnie – wydłużenie maksymalnego okresu pobytu czasowego do trzech lat, zniesienie terminu 45 dni przed upływem terminu legalnego pobytu na złożenie wniosku o zezwolenie na pobyt czasowy, możliwość ubiegania się o udzielenie zezwolenia na pracę i zezwolenia na pobyt czasowy w ramach jednego postępowania stanowią znaczące ułatwienia w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC) przedstawiła swoje uwagi do projektu ustawy¹. Zdaniem HFPC projekt ustawy, wbrew deklaracjom władz, raczej utrudnia sytuację cudzoziemców wjeżdżających i przebywających na terytorium RP. Należy podkreślić, że w większości przypadków utrudnienia te nie zostały odpowiednio uza-

sadnione i przez to stoją w sprzeczności z prezentowanym stanowiskiem władz. Dodatkowo należy wskazać, że niektóre rozwiązania zawarte w projekcie ustawy są niezgodne z prawem UE oraz Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPC, Konwencja).

Uwagi do przepisów dotyczących zezwolenia na pobyt czasowy

Projekt ustawy w miejsce obecnej instytucji zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony wprowadza instytucję zezwolenia na pobyt czasowy. Poza samą zmianą nazewnictwa zawiera on także szereg istotnych modyfikacji w stosunku do aktualnego stanu prawnego. Przede wszystkim należy podkreślić, że w projekcie ustawy przewidziano zmianę kryterium dochodowego uprawniającego do pobytu w Polsce. Na gruncie obecnie obowiązującej ustawy z 2003 r. w większości wypadków cudzoziemiec musi wykazać, że jego miesięczny dochód po odliczeniu kosztów mieszkania jest wyższy niż kryterium dochodowe do korzystania z pomocy społecznej (542 zł, jeśli chodzi o osobę samotnie gospodarującą, i 456 zł na osobę w rodzinie). W projekcie ustawy pozostawiono ten wymóg, dodając jeszcze jeden, wedle którego cudzoziemiec musi dodatkowo wykazać, że jego miesięczny dochód odpowiada co najmniej kwocie minimalnego wynagrodzenia za pracę (1,5 tys. zł w 2012 r. i 1,6 tys. zł w 2013 r.). Zatem cudzoziemiec będzie musiał wykazać znacząco wyższe dochody niż obecnie. Jest to wyraźna zmiana na niekorzyść cudzoziemców, niewymagana przez prawo UE. Należy również podkreślić, że cudzoziemcy pracujący na terytorium RP często wykonują nisko płat-

1 Tekst opracowany w oparciu o uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do projektu ustawy o cudzoziemcach autorstwa prof. Ireny Rzeplińskiej, Karoliny Rusiłowicz, Mai Tobiasz oraz Jacka Białasa.

ne prace, których obywatele polscy nie chcą podejmować – z reguły właśnie na skutek zbyt niskiego wynagrodzenia. Są to sektory niewymagające specjalistycznych kwalifikacji (rolnictwo, handel, usługi domowe, gastronomia, budownictwo). Takie rozwiązanie spowoduje, że dla wielu z nich nowe kryterium dochodowe stanie się nieosiągalne. Z pewnością nie zachęci ono cudzoziemców do legalizacji swojego pobytu i do legalnego wykonywania pracy na terytorium RP. Rozwiązanie takie sprawi, że cudzoziemcy raczej zdecydują się na pobyt w Polsce bez zezwolenia i funkcjonowanie w szarej strefie.

Projekt ustawy także w niepełny sposób dokonuje wdrożenia przepisów art. 8 EKPC. Wedle projektu zezwolenia na pobyt czasowy „ze względu na inne okoliczności” można udzielić cudzoziemcowi m.in., jeżeli jego pobyt na terytorium Polski jest niezbędny z uwagi na konieczność poszanowania prawa do życia rodzinnego w rozumieniu przepisów Konwencji, a nie ma możliwości zalegalizowania pobytu cudzoziemca w innej formie. Powyższy przepis – tak jak obecnie obowiązujący art. 97 ust. 1 pkt. 1a ustawy z 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP – odnosi się do treści art. 8 Konwencji, zgodnie z którym każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego. Jednakże projekt nie zawiera przesłanki ochrony życia prywatnego jako przesłanki legalizacji pobytu w Polsce. Jest to problem o tyle istotny, że odnosi się do możliwości legalizacji cudzoziemców długotrwale zamieszkujących w Polsce, których więzy o charakterze osobistym nawiązane w Polsce są tak mocne, że zasadna jest legalizacja ich pobytu w tym kraju. Do chwili obecnej możliwość ich legalizacji wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych (wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 listopada 2006 r., sygn. akt V SA/Wa 2038/05), a także z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (wyrok z dnia 9 października 2003 r. w sprawie Slivenko przeciwko Łotwie, wyrok z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie Maslov przeciwko Austrii). Wydaje się, że w projekcie należało przewidzieć wprost możliwość legalizacji pobytu ze względu na ochronę życia prywatnego.

Projekt ustawy w dalszym ciągu w sposób nieuzasadniony dokonuje różnicowania sytuacji dzieci cudzoziemców urodzonych i nieurodzonych w Polsce. W szeregu przepisów² przewiduje on możliwość udzielenia pobytu czasowego lub stałego wyłącznie wobec dzieci urodzonych na terytorium RP, jednocześnie w przepisach tych możliwość taka jest wyłączona wobec dzieci urodzonych poza Polską. Takie sformułowanie nie tylko stanowi nieuzasadnione różnicowanie sytuacji dzieci urodzonych i nieurodzonych w Polsce, ale także stoi w sprzeczności z przepisami EKPC.

Uwagi dotyczące zezwolenia na pobyt stały i na pobyt rezydenta długoterminowego UE

W miejsce obecnej instytucji zezwolenia na osiedlenie się projekt wprowadza instytucję zezwolenia na pobyt stały. Poważną zmianę w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów stanowi wprowadzenie wymogu znajomości języka polskiego na poziomie przynajmniej A2 w sytuacji, gdy cudzoziemiec ubiega się o zezwolenie na pobyt stały i na pobyt rezydenta długoterminowego UE. Powyższego wymogu nie stosuje się wobec cudzoziemca małoletniego urodzonego w Polsce i w wieku poniżej 16 lat oraz któremu udzielono w Rzeczypospolitej Polskiej azylu. Wydaje się, że powyższe kryterium nie powinno być także stosowane przynajmniej wobec małżonków obywateli polskich. Małżonkowie mają prawo decydować, w jakim języku porozumiewają się między sobą i z dziećmi. Jeśli małżonkowie uznają, że chcą się porozumiewać w języku obcym i język ten jest wystarczający do ich pracy i życia w Polsce, nie ma żadnych podstaw, by wymagać od nich znajomości języka polskiego.

Warto zaznaczyć, że ustawodawca nakłada na cudzoziemców obowiązek odpowiedniej znajomości języka polskiego, a jednocześnie władze polskie nie zapewniają bezpłatnych kursów tego języka dla cudzoziemców. W konsekwencji część mniej zamożnych cudzoziemców nie zdecyduje się na ubieganie się o zezwolenie na pobyt stały, gdyż nie będą mieli środków finansowych na opła-

2 Między innymi art. 156 pkt 2, art. 179 ust. 1 pkt 2, art. 188 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 1, art. 189 ust. 3 projektu ustawy.



PRAWO UCHODŹCZE I MIGRACYJNE

cenie kursów nauki języka polskiego. Stanowi to sztuczną barierę w dostępie do trwałej legalizacji pobytu na terytorium RP. Ponadto należy wskazać, że zgodnie z uzasadnieniem nowa ustawa o cudzoziemcach ma na celu uproszczenie obowiązujących procedur, wprowadzenie ułatwień. Konieczność zdawania egzaminów ze znajomości języka polskiego bez wątpienia takim ułatwieniem nie jest.

Uwagi dotyczące przepisów o zobowiązaniu do powrotu oraz o pozbawieniu wolności cudzoziemców

Przepisy dotyczące wydawania decyzji o zobowiązaniu do powrotu (zastąpią one obecnie stosowaną decyzję o wydaleniu) przyznają Straży Granicznej nowe kompetencje, które dotychczas należały do wojewodów. Wedle projektu ustawy Straż Graniczna będzie wydawać decyzje m.in. o udzieleniu cudzoziemcowi zgody na pobyt tolerowany czy też o zastosowaniu wolnościowych środków kontroli pobytu cudzoziemca na terytorium RP, poprzedzających jego wydalenie. Do kompetencji Straży Granicznej w dalszym ciągu należeć będzie składanie do sądu wniosku o umieszczenie cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców celem zabezpieczenia postępowania powrotowego.

Należy wskazać, że przepisy projektu dotyczące umieszczania cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych nie zawierają postanowień, iż będzie ono mogło być stosowane jako środek ostateczny (tj. tylko w sytuacji, gdy nie będą mogły być zastosowane inne, mniej dolegliwe środki, takie jak np. dozór policyjny). Brak takiego przepisu spowoduje, że podobnie jak w obowiązującym stanie prawnym przepisy dotyczące stosowania środków wolnościowych pozostaną w praktyce martwe (od początku 2011 r. do połowy 2012 r. środki takie zostały zastosowane tylko raz). Należy podkreślić, że proponowane rozwiązanie nie są zgodne ze standardami międzynarodowymi i tzw. dyrektywą powrotową UE³, która wskazuje na pierwszeństwo środków wolnościowych.

Niejasne są również przepisy dotyczące okresu umieszczenia cudzoziemca w strzeżonym ośrodku. Projekt stanowi, że ten maksymalny okres wynosi 12 miesięcy, jednak nie wlicza się do niego okresu pobytu cudzoziemca w ośrodku detencyjnym w związku ze złożonym przez niego wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy. Biorąc pod uwagę czas trwania postępowań uchodźczych (mogą trwać nawet kilka lat), można przyjąć, że pozbawienie wolności cudzoziemca będzie mogło przeciągać się znacznie ponad określony 12-miesięczny okres. W projekcie brak jest także rozwiązania przewidzianego w prawie UE, wedle którego pozbawienie cudzoziemca wolności nie będzie stosowane wówczas, gdy nie ma już rozsądnych perspektyw jego wydalenia.

Wedle projektu w strzeżonych ośrodkach nie będzie umieszczać się cudzoziemców w wieku poniżej 13 lat, którzy przebywają w Polsce bez opieki. Należy wskazać, że pomimo niewątpliwie humanitarnej wymowy tego przepisu, jego rzeczywiste znaczenie będzie marginalne, o ile w ogóle znajdzie on zastosowanie w praktyce. Po pierwsze, znaczną większość małoletnich cudzoziemców przebywających w Polsce stanowią małoletni z rodzinami. Po drugie, większość małoletnich cudzoziemców przebywających bez rodziny to osoby powyżej 13 roku życia, a wszyscy ci cudzoziemcy będą mogli być umieszczani w strzeżonych ośrodkach. Aby zapewnić właściwy standard ochrony praw dziecka, do projektu przepisów należy wprowadzić całkowity zakaz pozbawiania wolności małoletnich, i to zarówno tych, którzy przebywają w Polsce z rodzinami, jak i tych bez opieki.

Projekt zasadniczo powtarza dotychczasowe rozwiązanie, wedle którego za legalny uznaje się pobyt cudzoziemca pozbawionego wolności, a także w stosunku do którego został zastosowany środek zapobiegawczy w postaci zakazu opuszczania kraju. Konsekwencją takiego rozwiązania jest brzmienie przepisów projektu ustawy, zgodnie z którymi wobec cudzoziemców znajdujących się w wyżej wymienionych sytuacjach nie wszczyna się po-

3 Artykuł 15.1 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.

stępowania o pobyt czasowy, pobyt stały czy o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego⁴. Taka regulacja powinna zostać uzupełniona o wskazanie możliwości dalszej legalizacji pobytu dla osób, wobec których wskazane w omawianym przepisie środki przestały być stosowane, w szczególności w stosunku do osób, które zostały uniewinnione.

Z doświadczenia HFPC wynika, że osoby, którym w trakcie obowiązywania wobec nich zakazu opuszczania kraju czy tymczasowego aresztowania zakończył się legalny pobyt (wiza, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony), co do zasady nie mają możliwości dalszej legalizacji swojego pobytu po zakończeniu stosowania wobec nich tego środka ze względu na nielegalny pobyt. Obecne i proponowane rozwiązanie wydaje się szczególnie krzywdzące dla osób, które zostały następnie uniewinnione i ponoszą ujemne konsekwencje prowadzonego wobec nich postępowania karnego, pomimo iż zakończyło się ono uniewinnieniem. Należy również podkreślić, że ska-

zanie za przestępstwo nie oznacza automatycznego uznania danego cudzoziemca za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i tym samym wobec takich cudzoziemców nie jest automatycznie wydawana decyzja powrotowa. Zatem także osoby skazane za przestępstwo, a niezobowiązane do powrotu powinny mieć możliwość legalizacji swojego pobytu.

Uwagi dotyczące zmian w statusie osób, którym udzielono zgody na pobyt tolerowany

W chwili obecnej zgoda na tzw. pobyt tolerowany regulowana jest przepisami ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Wedle tych przepisów zgoda ta udzielania jest osobom, wobec których zachodzi niemożność ich wydalenia z przyczyn prawnych lub faktycznych, a także osobom, które nie mogą zostać wydalone ze względu na zagrożenie dla ich praw człowieka oraz ze względu na konieczność ochrony ich życia rodzinnego. Pobyt tolerowany przysnaje się również



4 Artykuł 98 ust. 1, art. 189 ust. 1, art. 206 ust. 1 projektu ustawy.



PRAWO UCHODŹCZE I MIGRACYJNE

wobec osób, których ekstradycji odmówiły polskie władze. Zgoda ta mogła być wydawana zarówno w postępowaniu o wydalenie cudzoziemca, jak i w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy.

Według projektu zgoda na pobyt tolerowany będzie wydawana tylko w postępowaniu dotyczącym zobowiązania cudzoziemca do powrotu. W ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony w miejsce pobytu tolerowanego pojawi się instytucja ochrony humanitarnej, która będzie nadawana w ramach postępowania uchodźczego. Przesłanka ochrony życia rodzinnego stanie się jedną z przesłanek uzyskania zgody na pobyt czasowy. Wedle projektu ustawy zgoda na pobyt tolerowany udzielana będzie w procedurze powrotowej względem osób, wobec których zachodzi niemożność wydalenia oraz wobec których zachodzi przesłanka zagrożenia ich praw, a które nie uzyskały zgody na ochronę humanitarną, jak również wobec osób, których ekstradycji odmówiły polskie władze.

Projekt ustawy znacząco pogarsza sytuację osób, którym udzielono zgody na pobyt tolerowany. Wedle projektu osoby te zostaną pozbawione szeregu dotychczas posiadanych uprawnień, m.in. praw do wykonywania pracy bez zezwolenia, korzystania z pomocy społecznej, wykonywania działalności gospodarczej na zasadach takich jak obywatele RP.

Dodatkowo projekt ustawy przewiduje obowiązek określenia w decyzji o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany organu, do którego cudzoziemiec jest obowiązany zgłaszać się w określonych odstępach czasu oraz który cudzoziemiec jest obowiązany zawiadomić o każdej zmianie swojego miejsca zamieszkania. Przepis ten ustanawia automatyczne ograniczenie wolności osób, którym udzielono zgody na pobyt tolerowany, a podkreślenia wymaga fakt, że są to osoby, które przebywają na terytorium RP legalnie i nie są podejrzane o żadne przestępstwo. Zdaniem HFPC rozwiązanie to niewątpliwie narusza art. 2 Protokołu 4 do EKPC, wedle którego swoboda poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania może być ograniczona tylko wówczas, gdy jest to konieczne i ze względu na bezpieczeństwo publiczne, utrzymanie porządku publicznego itd. Taki wniosek wynika z orzecznictwa ETPC (wyrok

z dnia 13 listopada 2003 r. w sprawie Napijalo przeciwko Chorwacji, wyrok z 23 maja 2001 r. w sprawie Denizci i inni przeciwko Cyprowi). Takie rozwiązanie nasuwa także wątpliwości co do zgodności z art. 52 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.

Podsumowanie

Zwiększająca się liczba cudzoziemców przebywających na terytorium RP powinna prowadzić do wniosku o konieczności ułatwiania legalizacji ich pobytu. Wprowadzanie wyżej wskazanych utrudnień w tym zakresie jedynie spowoduje dodatkowe komplikacje w ich życiu, jak również przyczyni się do wzrostu szarej strefy i zjawiska nielegalnej migracji. Dodatkowo niezgodność części przepisów z prawem UE i Europejską konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności naraża Polskę na kolejne postępowania prowadzone przez Komisję Europejską i na kolejne przegrane sprawy przez Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

Należy także podkreślić, że zgodnie z zapowiedziami władz ułatwienia w legalizacji pobytu zawarte w nowej ustawie o cudzoziemcach miały spowodować, że nie będzie potrzeby przeprowadzania kolejnych akcji abolicyjnych, jakie miały miejsce w pierwszej połowie 2012 r. Analiza projektu ustawy prowadzi jednak do wniosku, że raczej zwiększy on zapotrzebowanie na przeprowadzanie kolejnych akcji legalizacji pobytu cudzoziemców.

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

Wykład pamięci Marka Nowickiego

Marcin Wolny

Ignorancja w dziedzinie posługiwania się prawem europejskim owocuje tym, że prawa człowieka stają się parawanem dla nadużyć w sferze tego prawa” – powiedziała prof. Ewa Łętowska podczas wykładu poświęconego pamięci Marka Nowickiego, pierwszego Prezesa Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Profesor E. Łętowska, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku i Naczelnego Sądu Administracyjnego (w latach 1999–2002), pierwsza polska Rzecznik Praw Obywatelskich, wygłosiła 10 grudnia 2012 r. wykład „Konstytucyjna współzależność: rzecznik praw obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny i ochrona praw człowieka”.

Witając gości w imieniu organizatorów, prezes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka Danuta Przywara przypomniała osobę Marka Nowickiego, jego zamiłowanie nie tylko do praw człowieka, ale i gór oraz fizyki. Wykładowi przysłuchiwała się grupa studentów z państw Kaukazu. „Wsparcie dla nich wiele znaczyło dla Marka Nowickiego” – przypomniała Prezes Fundacji. „Chciał, aby oddano naszym przyjaciołom ze Wschodu to, co dostaliśmy wcześniej od przyjaciół z Zachodu” – mówiła. „To przekonanie, wzmocnione własnym doświadczeniem Marka Nowickiego z czasu kilkuletniego pobytu w Dubnej pod Moskwą, doprowadziło do tego, że Fundacja skierowała gros aktywności, by przekazywać wiedzę na temat praw człowieka i nasze doświadczenia kolegom ze Wschodu. Robimy to nadal”.

Profesor Wiktor Osiatyński w imieniu drugiego z organizatorów wykładu – Open Society Institute – przypomniał, że imieniem Marka Nowickiego nazwano projekt



wspierania małych organizacji pozarządowych z krajów Wspólnoty Niepodległych Państw.

Profesor E. Łętowska omówiła rolę, jaką odgrywa prawo w demokratycznym społeczeństwie. Podkreśliła, że jego nadrzędnym celem powinna być ochrona praw człowieka. Zdaniem wykładowcy prawa człowieka nie cieszą się zbyt dużym zainteresowaniem władz. Tymczasem – jak przy-



pomniła – prawa te w Europie Zachodniej wyrosły na „glebie przesiąkniętej tradycją i demokracją”. W naszym regionie natomiast to tradycje demokratyczne cały czas kształtują się pod wpływem praw człowieka.

Zdaniem prof. E. Łętowskiej stawia to duże wymagania władzom. O efektach transformacji decyduje bowiem suma wysiłków każdego sądu, organu, urzędu. Dopiero one mogą prowadzić do wspólnego sukcesu. Transformacja, która nadal trwa, byłaby bardziej udana, gdyby w dialog zaangażowani byli wszyscy partnerzy społeczni. Tymczasem nadal cechuje nas duża wzajemna nieufność. „Jesteśmy samotnymi wyspami bez mostów” – stwierdziła.

Profesor Łętowska przypomniła swą współpracę jako Rzecznika Praw Obywatelskich z Trybunałem Konstytucyjnym. „Ombudsman stał się dla Trybunału na początku chłopcem do podawania piłek. W tej sytuacji sojusz między nimi był czymś naturalnym. (...) Ombudsman, wszczynając postępowanie przed Trybunałem, testował konstytucyjność poszczególnych rozwiązań. To z kolei umożliwiało Trybunałowi zabieranie głosu w ważnych sprawach społecznych” – mówiła.

Dzięki impulsom płynącym z Biura Rzecznika Trybunał mógł sprawdzać rozwiązania ustawowe, rozszerzać znaczenie Konstytucji w systemie prawnym, a także stopniowo zwiększać swoje kompetencje. W ten sposób możliwe stało się poszerzenie wzorców kontroli Trybunału o akty prawa międzynarodowego, w tym m.in. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, a także objęcie kontrolą konstytucyjną aktów prawnych niebędących źródłami powszechnie obowiązującego prawa.

Za kadencji prof. E. Łętowskiej Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich zajmowało się tak ważnymi sprawami, jak wprowadzenie religii do szkół jedynie na podstawie instrukcji Ministra Edukacji czy brakiem jasnych procedur umożliwiających skorzystanie z legalnej aborcji. Była Rzecznik przypomniła, że problem ten pozostaje aktualny. „Rozumowanie Ombudsmana było wówczas identyczne jak to, które zostało następnie przedstawione w Strasburgu w skardze Alicji Tysiąc. (...) To nie był spór o aborcję, a o rzetelność proceduralną” – powiedziała.

Zdaniem prof. E. Łętowskiej role Rzecznika Praw Obywatelskich i Trybunału uległy zmianie wraz z wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Nowa ustawa zasadnicza znacząco umocniła Trybunał. Otrzymał on możliwość badania konstytucyjności ustaw na mocy skargi konstytucyjnej. Poszerzeniu uległy też kompetencje rzecznika. „Dla Ombudsmana Trybunał przestał być tak ważnym partnerem dialogu jak dla rzecznika I kadencji. Także dla Trybunału Ombudsman stał się jednym z wielu partnerów” – wspominała.

Profesor przypomniła też swoją polemikę z prof. Tadeuszem Zielińskim. Uważał on, że uchwalenie nowej ustawy zasadniczej czyni nas państwem prawa. E. Łętowska twierdziła natomiast, że to dopiero stwarza fundament, od którego należy rozpocząć skomplikowaną budowę. Przewidywała, że trzeba na to co najmniej jednego pokolenia. „Mój optymizm był chyba jednak trochę przesadzony. Państwo prawa jest czymś, co trzeba budować stale” – uznaje teraz.

Profesor E. Łętowska skrytykowała też Trybunał za „zbyt dekoracyjne” korzystanie ze standardów Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Jej zdaniem Trybunał zbyt często poprzestaje jedynie na kontroli aktów normatywnych z Konstytucją, nie odnosząc się szczegółowo do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ustanawiane w Konwencji standardy przywołuje jedynie dla ozdoby. W jej ocenie powoduje to osłabianie wartości wpływających z orzecznictwa strasburskiego i znacznie niweluje edukacyjny walor orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. „Następuje tu uwstecznienie do momentu rozpoczęcia transformacji” – powiedziała prof. E. Łętowska.

W ocenie prof. E. Łętowskiej następuje to w sytuacji, gdy polityczny establishment wymaga ustawicznego monitoringu. „Pierwsze dwudziestolecie XXI wieku w państwach Europy Centralnej jest okresem restauracji. Ustabilizowana demokratyczna władza czuje się legitymizowana politycznie i historycznie. Jednocześnie jest bardzo podatna na choroby właściwe każdej administracji” – mówiła prof. E. Łętowska. Władza będzie chciała dawkować wolności obywatelskie, ograniczać media, wywierać na orga-

nizację pozarządowe mrożący efekt. Spotykamy się ze stanem zagrożenia wobec sędziów, a także ograniczaniem roli Rzecznika Praw Obywatelskich i Trybunału Konstytucyjnego. To w połączeniu z niską wrażliwością władzy na naruszenia praw człowieka sprawia, że obecny etap transformacji wymaga większej synergii działań organów ochrony prawa, w tym Trybunału Konstytucyjnego i Ombudsmana.

„Patrząc na dzisiejszą rzeczywistość z boku, widzę boisko pełne piłkarzy, z których każdy bawi się własną piłką. Piłek jest tyle, że nawet jeśli któraś w końcu wyląduje w bramce, to nie zawsze sędzia odgwiżdże udanego gola. Dwadzieścia pięć lat temu wydawało się, że na boisku powinna grać drużyna, a nie gracze, z których każdy drybluje. Czasem wydaję mi się, że dla zawodników, którzy biegają po tym boisku, nie efekt jest ważny, lecz samo to, że się utrzymało przy piłce” – mówiła prof. E. Łętowska.

Odpowiadając na pytania zebranych gości, prof. E. Łętowska zauważyła, że głęboko zasmuca ją obecne funkcjonowanie sądów. Zaznaczyła przy tym, że jej osąd może być niesprawiedliwy, bo docierają do niej przede wszystkim sygnały o ich patologicznym działaniu. Podjęła również temat nieuwzględniania „promieniowania” praw człowieka na inne dziedziny prawa. W jej ocenie wiele instytucji, m.in. w prawie rodzinnym, zawiera w sobie element prawno-człowieczy. Niestety nie jest on brany pod uwagę przy ich stosowaniu.

Marcin Wolny jest prawnikiem w programach HFPC: *Klinika Niewinność, Dzieci Pozbawione Wolności: Wspólny Dorobek a Potrzeba Reformy, Europejskie Obserwatorium Więzień.*

Wolność słowa w prasie lokalnej

Dominika Bychawska-Siniarska, Dorota Głowacka

Wolność słowa w Polsce jest kwestią najbardziej wrażliwą na poziomie lokalnym. To na szczeblu gmin i powiatów „Obserwatorium wolności mediów w Polsce” HFPC dostrzega w tej materii najwięcej problemów. Dlatego też, aby wesprzeć lokalnych dziennikarzy, na początku 2013 r. uruchomiliśmy platformę blogerską, na której 16 autorów umieszcza wpisy na temat wolności słowa w ich województwie. Ponadto 11 stycznia 2013 r. „Obserwatorium” wspólnie z Uniwersytetem im. Adama Mickiewicza w Poznaniu zorganizowało konferencję poświęconą problemom mediów lokalnych.

Słowo wstępne wygłosił dr Adam Bodnar, który wskazał na zachwiane zasady konkurencji w mediach lokalnych,

ze względu na możliwość wydawania przez samorządy (na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej) biuletynów informacyjnych, które z czasem zamieniły się w regularną prasę, finansowaną jednak ze środków publicznych.

W pierwszym panelu uczestniczyli przedstawiciele środowiska wydawców, dziennikarz oraz medioznawca. Celem było zastanowienie się nad problemami prasy lokalnej. W panelu udział wzięli m.in. Dominik Ksiński (Prezes Stowarzyszenia Gazet Lokalnych), Jerzy Mianowski (Prezes Stowarzyszenia Prasy Lokalnej), Piotr Piotrowicz (Prezes Południowej Oficyny Wydawniczej), Maciej Hofman (Dyrektor Generalny Izby Wydawców Prasy), Mariusz Szymyślik (Prezes Radia Merkury) oraz prof. Ryszard Kowalczyk (Kie-



RELACJE I SPRAWOZDANIA

ownik Zakładu Dziennikarstwa UAM). Dyskusję modelowała Dorota Głowacka z HFPC. W swoich wystąpieniach paneliści wskazali na szereg problemów prasy lokalnej, które utrudniają im pracę. Najważniejszy z nich dotyczył wyżej wspomnianej możliwości wydawania prasy samorządowej, co znacząco utrudnia konkurencję na rynku, gdyż tytuły samorządowe są rozprowadzane za darmo. Biuletyny samorządowe powinny przybrać formę krótkich biuletynów informacyjnych, np. na temat sesji rady gminy czy też ważnych uchwał. Nie powinny one również przyciągać reklamodawców. Dziennikarze zauważyli, że po wystosowaniu wspólnego stanowiska (wydawców i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka) w 2009 r., wskazującego na potrzebę zmiany prawa umożliwiającego wydawanie prasy przez samorządy, nic się nie zmieniło.



Kolejny zarzut dotyczył upolitycznienia mediów lokalnych, co obrazują częste przypadki zaangażowania lokalnych dziennikarzy w politykę. Ten trend jest tylko odbiciem tego, co dzieje się w mediach ogólnopolskich. Nie bez znaczenia w wypowiedziach wydawców prasy było odniesienie do rozwoju technologicznego oraz wymogu przenoszenia części działalności wydawniczej do internetu w celu zapewnienia konkurencyjności swojemu tytułowi. W internecie z kolei prasa lokalna musi konkurować z blogerami produkującymi darmowy контент. Rozwój w internecie wymaga jednak sporych nakładów finansowych, prowadzenie stron WWW oraz wykorzystanie multimedialnych w pracy dziennikarzy wymaga bowiem stworzenia odrębnej redakcji. Na to z kolei wielu mediów lokalnych nie stać.

Paneliści wskazali, że w większości przypadków na terenie województwa wielkopolskiego niezależnej prasie udaje się przeciwstawić i skutecznie konkurować z prasą samorządową. Odnieśli się również do mediów regionalnych (prasy i radia), które stopniowo tracą rynek, gdyż odbiorcy oczekują wiadomości o charakterze lokalnym, jak najbliższym mieszkańcom. Prasa musi więc schodzić do „subregionów”, żeby utrzymać się na rynku.

M. Hofman (IWP) wskazał, że już istniejące przepisy o przeciwdziałaniu nieuczciwej konkurencji mogłyby pomóc lokalnym wydawcom przeciwstawić się wydawaniu „prasy” ze środków publicznych przez władzę samorządową. Jak skonstatował, do tej pory żaden z niezależnych wydawców nie ośmielił się jednak do tego instrumentu prawnego odwołać.

Drugi panel został poświęcony bardziej szczegółowemu omówieniu zagadnień prawnych, które są istotne z punktu widzenia funkcjonowania prasy lokalnej. W panelu wzięli udział prof. Jacek Sobczak (Zakład Prawa Prasowego UW), Jacek Wojtaś (Koordynator ds. Europejskich Izby Wydawców Prasy), Dominika Bychawska-Siniarska (Dyrektor Programu Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce HFPC), dr Joanna Taczowska (Katedra Dziennikarstwa i Komunikacji Społecznej UJK w Bydgoszczy) oraz dr Piotr Piesiewicz (Wydział Prawa i Nauk Społecznych SWPS). Moderatorem drugiego panelu był dr hab. Jędrzej Skrzypczak (Kierownik Zakładu Systemów Prasowych i Prawa Prasowego UAM).



Jako pierwszy głos zabrał prof. J. Sobczak, który omówił nową regulację sprostowania w prawie prasowym, obowiązującą od listopada 2012 r., oraz problemy, które wiążą się z tym zagadnieniem. Zaznaczył, że instytucja sprostowania funkcjonuje w wielu systemach prawnych, a także na gruncie dokumentów międzynarodowych, m.in. Rady Europy. „Na całym świecie dostrzega się konieczność istnienia sprostowania jako możliwości reakcji obywatela na zaczepkę w prasie” – podkreślał prof. Sobczak. Jednocześnie skrytykował postulaty wysuwane niekiedy przez przedstawicieli środowiska dziennikarskiego dotyczące ograniczenia możliwości dochodzenia sprostowań.

J. Wojtaś przedstawił w swoim wystąpieniu stan prac legislacyjnych nad projektami aktów prawnych związanych z prawem mediów. Przypomniął, że w parlamencie trwają obecnie prace nad nowelizacją przepisów dotyczących rejestracji prasy (przewidują one rezygnację z sankcji karnej za niedopełnienie tego obowiązku na rzecz wprowadzenia sankcji z zakresu prawa wykroczeń). W maju 2012 r. do sejmu trafił także kompleksowy projekt reformy prawa prasowego zgłoszony przez PSL. J. Wojtaś zwrócił uwagę na kilka kontrowersyjnych zagadnień, nad którymi warto pochylić się w kontekście zaproponowanych w nim rozwiązań. Należą do nich m.in. konstrukcja definicji „wydawcy” i zawężenie kręgu podmiotów mogących wydawać prasę (w ocenie IWP z kręgu tego powinny zostać wykluczone organy władzy samorządowej), kwestia gwarancji tzw. neutralności sieciowej czy reforma autoryzacji wypowiedzi prasowej (w szczególności doprecyzowanie terminów na jej udzielenie przez rozmówców dziennikarzy).

Następnie głos zabrała D. Bychawska-Siniarska, która zaprezentowała wybrane problemy związane ze stosowaniem niektórych przepisów prawa prasowego oraz Kodeksu karnego na podstawie doświadczeń wynikających z tzw. litygacji strategicznej prowadzonej w ramach „Ob-



serwatorium Wolności Mediów w Polsce” HFPC. D. Bychawska-Siniarska zwróciła uwagę, że na przestrzeni ostatnich trzech lat zostało wydanych kilka bardzo istotnych orzeczeń przez Trybunał Konstytucyjny oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, odnoszących się m.in. do autoryzacji, sprostowania czy rejestracji prasy. „W ramach litygacji strategicznej, krok po kroku, przez precedensowe wyroki, mamy nadzieję wpłynąć na zmianę obecnego kształtu prawa prasowego. Przynajmniej w zakresie tych instytucji prawnych przewidujących odpowiedzialność karną dla dziennikarzy, która ma charakter nieproporcjonalny i jest niezgodna ze standardami międzynarodowymi” – mówiła D. Bychawska-Siniarska. Prawniczka zwróciła ponadto uwagę na problematykę stosowania art. 241 k.k. w sprawach przeciwko przedstawicielom mediów ujawniających poufne informacje z postępowania przygotowawczego lub sądowego. Jako przykład opisała sprawę dziennikarzy tygodnika „Wiadomości Wrzesińskie”, którzy zostali skazani na podstawie art. 241 § 2 za opublikowanie w artykule informacji z akt niejawnego postępowania. Stało się tak, pomimo iż sąd zezwalał na dostęp do akt postępowania, nie poczynił żadnych restrykcji co do zakresu wykorzystania informacji pochodzących z udostępnionych dokumentów, choć dziennikarze informowali, że mają one posłużyć publikacji prasowej¹. „W związku z tą sprawą zwróciliśmy się do Ministerstwa Sprawiedliwości² o doprecyzowanie trans-

1 Więcej informacji o sprawie: „Sąd pozwolił, sąd skazał – wyrok w sprawie dziennikarzy z Wrześni” : http://www.obserwatorium.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4200:sd-pozwoli-sd-skaza-wyrok-w-sprawie-dziennikarzy-z-wrzesni&catid=40:zkraju&Itemid=34

2 Pismo HFPC dostępne jest na stronie internetowej: http://www.obserwatorium.org/images/Pismo_MS_Wiadomosci_Wrzesinskie.pdf



RELACJE I SPRAWOZDANIA

parentnych zasad dostępu i korzystania z akt sądowych przez media. Jest to kluczowe dla stworzenia odpowiednich gwarancji relacjonowania zagadnień związanych z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości przez dziennikarzy” – zaznaczyła D. Bychawska-Siniarska.

W kolejnym wystąpieniu J. Taczkowska omówiła zagadnienie statusu zawodowego dziennikarza w mediach. Prelegentka zastanawiała się przede wszystkim nad potrzebą bardziej precyzyjnego uregulowania zawodu dziennikarza w polskim porządku prawnym, np. przez ustanowienie formalnych wymogów dostępu do tej profesji. Ostatni panelista, P. Piesiewicz, skoncentrował się natomiast na zagadnieniu kryminalizacji zniesławienia w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Przedstawił najważniejsze wyroki strasburskie oraz wynikające z nich standardy związane ze swobodą wypowiedzi. Omówił przede wszystkim zasadę proporcjonalności sankcji stosowanych za nadużycia wolności słowa – której naruszenie może wywołać tzw. mrozący skutek – obowiązek szczególnej ochrony debaty o kwestiach budzących uzasadnione zainteresowanie opinii publicznej czy zasadę tzw. grubszej skóry osób publicznych, polegającej na zachowaniu większej tolerancji na krytykę prasową.

Wielu panelistów wskazywało także na inne czynniki zagrażające kondycji współczesnych mediów. W szczególności podkreślano znaczenie coraz trudniejszej sytuacji

ekonomicznej na rynku medialnym oraz rozwoju komunikacji internetowej, która podważyła dotychczas funkcjonujące modele biznesowe w tradycyjnych środkach masowego przekazu. Paneliści byli zgodni, że problemy te dotyczą w równym stopniu prasy lokalnej i ogólnopolskiej.

Konferencja została zorganizowana w ramach projektu: „Monitoring zagrożeń dla wolnych mediów w Polsce i wzmacnianie funkcji kontrolnej mediów lokalnych”. Projekt jest współfinansowany przez Szwajcarię w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej.

Konferencja odbyła się w ramach cyklu „Poznańskich seminariów teorii i praktyki mediów”.

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

Dorota Głowacka jest prawniczką w Programie HFPC Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce i doktorantką w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Stosunków Międzynarodowych WPiA UŁ.



Prawa człowieka w polityce zagranicznej Unii Europejskiej – relacja z 14. UE-NGO Forum Praw Człowieka

Zuzanna Warso

W czerwcu 2012 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła dokument zatytułowany „Prawa człowieka i demokracja: strategiczne ramy UE i plan działania”. Strategii towarzyszy plan 97 działań, którymi państwa członkowskie i instytucje UE mają się zająć do końca 2014 r. Prawa człowieka mają stanowić integralną część wszystkich działań UE w ramach stosunków zewnętrznych. Instytucje unijne dostrzegają rolę, jaką w zapewnianiu skutecznej ochrony praw człowieka odgrywają organizacje pozarządowe. W związku z tym dialog z organizacjami pozarządowymi (NGO) jest niezbędny. Corocznym podsumowaniem tego dialogu jest Forum organizowane w Brukseli. W 2012 r. UE-NGO Forum Praw Człowieka odbyło się 7–8 grudnia.

Konferencja zgromadziła ponad 200 uczestników z całego świata: przedstawicieli organizacji pozarządowych, międzynarodowych i regionalnych instytucji oraz państw członkowskich UE. Oprócz Komisji Europejskiej i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w jej organizację zaangażowana były Human Rights and Democracy Network, nieformalna grupa zrzeszająca organizacje pozarządowe aktywne na szczeblu UE, i szwedzka fundacja Dag Hammarskjöld Foundation.

Tytuł tegorocznego forum brzmiał „Promowanie uniwersalności: rola regionalnych mechanizmów praw człowieka i ich współpraca ze społeczeństwem obywatelskim”. Zadaniem Forum było przyjrzenie się postępom i wyzwaniom w obszarze praw człowieka przez pryzmat kluczowych kwestii – prawa do wolności religii i przekonań, równości płci oraz walki z rasizmem i ksenofobią. Szczególną uwagę poświęcono współpracy organizacji regionalnych, takich jak Rada Europy, Organizacja Państw

Amerykańskich, Unia Afrykańska czy Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej, ze społeczeństwem obywatelskim.

Forum otworzył Stavros Lambrinidis, powołany w sierpniu 2012 r. na stanowisko Specjalnego Przedstawiciela UE ds. Praw Człowieka. Starł się odeprzeć zarzut, że przekonanie o powszechnym charakterze praw człowieka to produkt kultury zachodniej. Podkreślił, że prawa człowieka wręcz wspierają różnice kulturowe, ich podstawą powinien być bowiem szacunek dla drugiego człowieka.



Głos zabierali także Wysoka Komisarz ONZ ds. Praw Człowieka Navanethem Pillay, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Niels Muiznieks, przewodnicząca Komisji PE ds. Praw Człowieka Barbara Lochbihler i wiceprzewodniczący Międzynarodowej Federacji na Rzecz Praw Człowieka (International Federation for Human Rights – FIDH) Arnold Tsunga.

Zdaniem N. Pillay organizacje pozarządowe to obrońcy praw człowieka testujący skuteczność mechanizmów



RELACJE I SPRAWOZDANIA

międzynarodowych. Mówienie o „wartościach europejskich” jest natomiast ryzykowane, ponieważ może podważać powszechny charakter praw człowieka. Według N. Pillay mechanizmy regionalne powinny być komplementarne wobec mechanizmów międzynarodowych, a nie z nimi konkurować. A. Tsunga mówił o związku demokracji i praw człowieka. Zwrócił uwagę, że dyktatorzy mogą zdobyć władzę, wykorzystując struktury i mechanizmy demokratyczne, szczególnie w okresach przejściowych. B. Lochbihler przypominała o konieczności rozdzielenia państwa i religii.



Wszyscy uczestnicy forum podkreślili rolę niezależnych systemów regionalnych oraz aktywnego społeczeństwa obywatelskiego w zapewnieniu skutecznej ochrony praw człowieka. Wielu przedstawicieli organizacji pozarządowych mówiło o ograniczonej skuteczności mechanizmów ponadnarodowych – zwracano uwagę na trudności w egzekwowaniu decyzji organów międzynarodowych, np. opinii Komitetu Praw Człowieka ONZ. Poruszano także kwestię ustaw utrudniających działanie organizacjom pozarządowym i obrońcom praw człowieka. W ostatnich miesiącach głośno było o szeregu ustaw wprowadzonych w Rosji, które tworzą bariery dla swobodnego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Z wypowiedzi uczestników Forum wynika, że to problem, z którym borykają się aktywiści w wielu krajach. Przykładowo w Arabii Saudyjskiej organizacje pozarządowe

mogą rejestrować się jedynie jako instytucje charytatywne, a pod pretekstem przeciwdziałania terroryzmowi ich działalność jest ściśle monitorowana przez władze, w Etiopii natomiast w 2009 r. wprowadzono prawo umożliwiające władzom ingerencje w zarządzanie organizacji pozarządowych. Szefowa Międzynarodowego Partnerstwa na rzecz Praw Człowieka (International Partnership for Human Rights) Brigitte Dufour stwierdziła, że przykłady te można by mnożyć, a tendencje do ograniczania swobody działania organizacji pozarządowych są pośrednim atakiem na prawa jednostek, na rzecz których organizacje te działają.

W obliczu takich problemów instytucje Unii Europejskiej, zgodnie z zobowiązaniami wynikającymi ze strategii i planu działania, mają do odegrania kluczową rolę. Istotne jest, aby UE korzystała ze wszystkich dostępnych środków, by zachęcić rządy utrudniające funkcjonowanie organizacji pozarządowych do uchylenia przepisów niezgodnych z normami międzynarodowymi i podjęcia kroków, które zagwarantują, że niezależne organizacje pozarządowe będą mogły wykonywać swoją pracę bez niepożądanego ingerencji ze strony rządu. Ważne jest również, aby wsparcie UE i solidarność ze społeczeństwem obywatelskim wyrażały się w sposób wyraźny i spójny, bo mimo że prawa człowieka znajdują się w obszarze zainteresowania UE, w praktyce często schodzą na drugi plan. Rolą silnych organizacji pozarządowych powinno być niedopuszczenie do sytuacji, w której instytucje unijne swoją aktywność na rzecz praw człowieka sprowadzają tylko do deklaracji. Przyjmując strategię, Unia Europejska zdecydowała się na wpisanie praw człowieka na stałe w całą swoją zagraniczną działalność. O kwestiach praw człowieka należy zatem przypominać nie tylko zagranicznym partnerom, ale także urzędnikom unijnym prowadzącym dialog w imieniu UE.

Zuzanna Warso jest prawniczką Programu Europa Praw Człowieka HFPC.

20 lat Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów

Maja Tobiasz

W listopadzie 2012 r. minęło 20 lat od rozpoczęcia działalności przez Program Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

W 1992 r. został uruchomiony Program Pomocy Prawnej dla Uchodźców, prowadzony i realizowany przez prawników, a finansowany przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. Działalność Programu koncentrowała się na dwóch zagadnieniach: zapewnieniu bezpłatnej pomocy prawnej dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce oraz monitorowaniu zarówno przestrzegania przez władze RP prawa do ubiegania się o status uchodźcy, jak i zmian w regulacjach prawnych dotyczących cudzoziemców, aby zapewnić ich zgodność z Konwencją dotyczącą statusu uchodźców, sporządzoną w Genewie 28 lipca 1951 r.

Cele te są wciąż realizowane. Z upływem czasu Program objął swoim działaniem także kolejne grupy cudzoziemców (m.in. migrantów, osoby nielegalnie przebywające na terytorium RP, bezpaństwowców) oraz poszerzyły się jego cele i formy działania¹. Uzasadniało to zmianę nazwy na obecną, by odzwierciedlić zamiar niesienia pomocy wszystkim cudzoziemcom przebywającym na terytorium RP.

Dzisiaj do podstawowych zadań Programu należy udzielanie bezpłatnych porad prawnych cudzoziemcom zgłaszającym się do Fundacji oraz podejmowanie działań

rzeczniczych (m.in. kierowanie do organów władzy wystąpień dotyczących problemów cudzoziemców o charakterze systemowym, podejmowanie interwencji w sprawach indywidualnych naruszeń, prowadzenie kampanii publicznych na rzecz przestrzegania praw podstawowych cudzoziemców) i litygacyjnych. Od 2011 r. pracownicy Programu udzielają również pomocy integracyjnej (m.in. praktycznej pomocy w załatwianiu spraw w urzędach i instytucjach, wsparcia cudzoziemców, którzy nie znają dobrze języka polskiego, w kontakcie z władzami państwa).

Działalność Programu obejmuje także monitorowanie przestrzegania przez polskie władze – poza Konwencją genewską – postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz polskiego i europejskiego prawa dotyczącego cudzoziemców.

Pracownicy Programu prowadzą ponadto badania dotyczące sytuacji cudzoziemców w Polsce, opiniują projekty aktów prawnych oraz zabierają publicznie głos w sprawach dotyczących cudzoziemców. W ramach działania Programu są też opracowywane informacje o krajach pochodzenia.

Tylko w 2012 r. Program udzielił pomocy ponad 400 cudzoziemcom. W tym samym roku pracownicy Programu brali ponadto udział m.in. w monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców² oraz przygotowali uwagi do projektu ustawy o cudzoziemcach³.

1 Prof. Irena Rzeplińska, *Historia Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów*, czerwiec 2010 r., tekst dostępny na stronie internetowej: <http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/historia-programu/>.

2 <http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/publikacja-raportu-z-monitoringu-strzezonych-osrodkow-dla-cudzoziemcow/>.

3 <http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/uwagi-hfpc-do-projektu-ustawy-o-cudzoziemcach-2012/>.



DZIAŁALNOŚĆ HFPC

W ramach Programu pracownicy systematycznie współpracują z europejskimi organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz uchodźców, Europejską Radą ds. Uchodźców i Wygnańców (ECRE), Europejską Siecią Prawników ds. Azylowych (ELENA), Biurem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR), Europejskim Urzędem Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), a także z krajowymi instytucjami rządowymi i organizacjami pozarządowymi.

Obecnie w ramach Programu realizowane są trzy projekty:

- **„Prawnicy na rzecz Uchodźców V”** – jego celem jest zapewnienie bezpłatnej informacji i pomocy prawnej, a także pomocy o charakterze doradczym i językowym osobom, które uzyskały w Polsce jedną z form ochrony międzynarodowej lub dopiero ubiegają się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce. Projekt współfinansują Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców oraz budżet państwa⁴.
- **„Powroty. Pomoc prawna i informacja dla powracających migrantów”** – dzięki bezpłatnej pomocy prawnej i udzielaniu informacji oraz wizytom w strze-

żonych ośrodkach dla cudzoziemców projekt ma przyczynić się do przestrzegania praw osób powracających do kraju pochodzenia. Jest on współfinansowany przez Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów oraz budżet państwa.

- **„Transfer wiedzy o migracji i integracji obywateli państw trzecich poprzez międzynarodową sieć współpracy”** – w ramach projektu zostaną zebrane i poddane analizie dobre praktyki i doświadczenia innych krajów europejskich w zakresie integracji obywateli państw trzecich. Projekt współfinansują Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz budżet państwa.

Zespół Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów tworzy obecnie 10 osób: Jacek Biały, Agnieszka Biernacka, Bogusława Domańska, Maciej Fagasiński, Marta Górczyńska, Ewa Ostaszewska-Żuk, Karolina Rusiłowicz, Marta Szczepanik, Maja Tobiasz i Daniel Witko. Opiekę merytoryczną sprawuje pro bono współzałożycielka Programu profesor Irena Rzeplińska.

Maja Tobiasz jest prawniczką w Programie Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów HFPC.



4 Więcej informacji o projekcie na stronie internetowej: <http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/pro/prawnicy-na-rzecz-uchodzcow-v/>.

Sprawiedliwość okresu przemian. Czy polskie doświadczenia okresu transformacji mogą być użyteczne dla Tunezji?

Maria Ejchart

Piątego grudnia 2012 r. w Tunisie Helsińska Fundacja Praw Człowieka we współpracy z Centrum tunezyjskim na rzecz sprawiedliwości tranzycyjnej (Centre de Tunisie pour la justice transitionnelle) oraz Stowarzyszeniem Wolnego Słowa, przy wsparciu Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Tunisie, zorganizowała seminarium poświęcone zagadnieniom sprawiedliwości okresu transformacji. Spotkanie odbyło się dzięki dotacji Fundacji Solidarności Międzynarodowej.

Celem seminarium było podzielenie się polskimi doświadczeniami z tego okresu, przedstawienie możliwych modeli rozliczenia przeszłości oraz stworzenie rekomendacji działań dla Tunezji, która przechodząc przez przemiany demokratyczne, musi znaleźć swoją drogę rozliczenia poprzedniego systemu.

Konferencję rozpoczął doskonały wykład senatora Józefa Piniora, który przybliżył uczestnikom specyfikę polskiej drogi przechodzenia przez czas po II wojnie światowej oraz dochodzenia do reform demokratycznych.

Wykład poprzedziły słowa wstępne Krzysztofa Staniewskiego – Prezesa Fundacji Solidarności Międzynarodowej, dr. Adama Bodnara – Wiceprezesa Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, oraz Prezesa tunezyjskiego Wysokiego Komitetu Kontroli Administracyjnej i Finansowej – sędziego Ghazi Jribiego. Konferencję moderowali dziennikarz Grzegorz Dobiecki i moderator tunezyjski Sleh Ben Fraj.

Drugą część wydarzenia stanowiły cztery tematyczne panele dyskusyjne poświęcone szczegółowym zagadnieniom związanym z tematem sprawiedliwości okresu przemian.

Pierwszy z nich, dotyczący polskich doświadczeń lustracyjnych, rozpoczął dr Bogumił Zygmunt od definicji lustracji i wskazania jej źródeł kryjących się, według Václava Havla, w potrzebie rozliczenia przeszłości, typowej dla młodych społeczeństw, rodzących się demokracji. Dr Zygmunt przedstawił również różne modele lustracji przyjęte w różnych krajach – od modelu czeskiego przez niemiecki, bułgarski aż po model polski.

Paweł Osik – długoletni pracownik Programu Prawa człowieka a rozliczenia z przeszłością działającego przy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka – przedstawił z kolei model polski, szczególnie zwracając uwagę na kwestie dotyczące ewentualnych naruszeń praw człowieka. Podkreślił, że mimo iż z perspektywy ochrony praw człowieka ujawnianie faktów z przeszłości może godzić w prawo do prywatności, a dalej idące instrumenty polegające na zakazie sprawowania funkcji publicznych w nowych władzach mogą godzić w prawa jednostki do wyboru zawodu i jego wykonywania, to takie ograniczenia są uzasadnione i usprawiedliwione oraz że należy je uznać za proporcjonalne. Paweł Osik podzielił się również doświadczeniami Programu Prawa człowieka i rozliczenia





z przeszłością” skupiającego się przede wszystkim na prawie do rzetelnego postępowania sądowego wobec osób, których dotyczyła lustracja, oraz prawie jednostki do dostępu do dokumentów archiwalnych wytworzonych w ramach organizacji państwa komunistycznego.

Tunezyjscy uczestnicy spotkania podkreślali odmienność sytuacji Tunezji, która polega na swoistej pustce konstytucyjnej – braku konstytucji (Konstytucja tunezyjska z 1959 r. została zawieszona z chwilą wyborów; nowa konstytucja nie została uchwalona, zastąpiła ją ustawa podstawowa organizująca władzę publiczną, jednak żadna część tej ustawy nie dotyczy praw obywatelskich) i braku Trybunału Konstytucyjnego, który mógłby ocenić konstytucyjność ustawy lustracyjnej. Ze względu na fakt, że propozycja ustawy złożona przez pięć tunezyjskich grup parlamentarnych zakłada wykluczenie z życia publicznego wszystkich osób zajmujących wysokie stanowiska

w poprzednim reżimie, wydaje się to rozwiązaniem radykalnym i budzącym kontrowersje konstytucyjne.

Uczestnicy spotkania podkreślali jednak uprzywilejowaną sytuację Tunezji, w której funkcjonują instytucje rynkowe, w tym też media, które właściwie wykorzystane są jako narzędzie pomocne przy transformacji ustrojowej. Polscy uczestnicy panelu poświęconego roli mediów w tym okresie – Mirosław Chojecki i Andrzej Krajewski – podkreślali konieczność stworzenia gwarancji niezależności mediów w demokratycznym państwie. Zwrócili też uwagę na liczne wątpliwości i spory dotyczące lustracji dziennikarzy, choć obydwaj wskazywali na potrzebę jej przeprowadzenia.

Maria Ejchart jest koordynatorką Programów HFPC: *Klinika Niewinność, Dzieci Pozbawione Wolności: Wspólny Dorobek a Potrzeba Reformy.*

Doroczna Konferencja Praw Podstawowych

Irmína Pacho

Czy w czasach kryzysu trudniejszy jest dostęp do wymiaru sprawiedliwości? – zastanawiali się uczestnicy dorocznej konferencji zorganizowanej w dniach 6–7 grudnia 2012 r. w Parlamencie Europejskim przez Agencję Praw Podstawowych. Patronat nad imprezą objął przewodniczący Parlamentu Europejskiego przy wsparciu Prezydencji Cypru w Radzie UE.

Obrady otworzył przewodniczący Parlamentu Europejskiego Martin Schulz, który podkreślił, że prawa podstawowe oraz sukces ekonomiczny są wartościami współzależnymi. Dlatego monitorowanie przestrzegania praw podstawowych jest równie ważne jak monitoring deficytu budżetowego. Loucas Louca (Minister Spra-

wiedliwości Cypru) oraz Morten Kjaerum (Dyrektor Agencji Praw Podstawowych) podkreślili, że w czasach kryzysu należy zwracać szczególną uwagę na dostęp do wymiaru sprawiedliwości, gdyż tylko dzięki temu możliwe jest efektywne korzystanie z pozostałych przysługujących jednostce praw podstawowych.

Navanethem Pillay (Komisarz Praw Człowieka ONZ) wskazała na znaczenie standardów międzynarodowych dla zapewnienia prawidłowego dostępu do wymiaru sprawiedliwości; Juan Fernando Lopez Aguillar (przewodniczący Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego) uznał natomiast udział wielu osób na konferencji za powszechne zobowiązanie do dalszego aktywnego dzia-

łania na rzecz praw człowieka w Europie. Viviane Reding (wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej) podkreśliła rolę, jaką odgrywa Agencja Praw Podstawowych, źródło wiarygodnych analiz i badań, wypełniające lukę w systemie ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej.

Po przemówieniach gości specjalnych zorganizowano dwie debaty panelowe: „Wymiar sprawiedliwości w recesji? Aktualne tendencje i wyzwania w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości” oraz „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w czasach kryzysu: nowe możliwości zmian?”.

Drugi dzień konferencji rozpoczął Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Nils Muižnieks, który wskazał na potrzebę zagwarantowania prawidłowego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, bez którego prawa człowieka i zasada rządów prawa to tylko puste słowa. Podkreślił, że kryzys ekonomiczny negatywnie wpływa na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, co jest najbardziej odczuwalne przez grupy marginalizowane społecznie. Jonas Grimheden (koordynator programu Agencji Praw Podstawowych zajmujący się dostępem do wymiaru sprawiedliwości) zaprezentował wyniki najnowszego raportu Agencji „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących dyskryminacji w UE: etapy dążenia do równości” (*Access to justice in cases of discrimination in the EU: steps to further equality*). Raport omawia bariery uniemożliwiające dochodzenie sprawiedliwości przez osoby, które doświadczyły dyskryminacji, i przed-

stawia dobre praktyki w tym zakresie w krajach członkowskich Unii Europejskiej.

Podczas konferencji zorganizowano dyskusję w ramach pięciu grup roboczych, skupiających się na zagadnieniach dotyczących zasad funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Debatowano o: wykorzystaniu technologii cyfrowej do zwiększania świadomości prawnej, prawach ofiar przestępstw, dostępie do pomocy prawnej, wzmacnianiu dostępu do wymiaru sprawiedliwości przez krajowe organy zajmujące się prawami człowieka, a także polityce mediacyjnej.

Na zakończenie Maija Sakslin (członkini zarządu Agencji Praw Podstawowych) ponownie podkreśliła znaczenie skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości i dochodzenia zadośćuczynienia w sytuacji naruszenia praw podstawowych. To kluczowe w czasach kryzysu ekonomicznego, kiedy szybciej dochodzi do naruszania praw podstawowych.

W konferencji wzięło udział ponad 300 osób zaangażowanych w tworzenie prawa, eksperci instytucji unijnych oraz Rady Europy, przedstawiciele administracji krajowych, środowisk prawniczych, sądownictwa i organizacji pozarządowych.

Irmína Pachó jest koordynatorką Programu Spraw Precedensowych HFPC i doktorantką w INP PAN.



Navanethem Pillay – Komisarz Praw Człowieka ONZ.



SPRAWOZDANIE Z FESTIWALU

12. Międzynarodowy Festiwal Filmowy WATCH DOCS. Prawa człowieka w filmie

Konrad Wirkowski, Dyrektor Programowy MFF WATCH DOCS

Dwunasta edycja Międzynarodowego Festiwalu Filmowego WATCH DOCS. Prawa człowieka w filmie odbyła się w dniach 7–16 grudnia 2012 r. Podczas 10 wypełnionych projekcjami, dyskusjami i spotkaniami dni warszawska publiczność miała okazję obejrzeć ponad 90 filmów w sześciu salach projekcyjnych jednocześnie. Obok Centrum Sztuki Współczesnej Zamek Ujazdowski, Kina „Muranów” i Auli dawnej Biblioteki Uniwersytetu Warszawskiego po raz pierwszy festiwalowe pokazy odbywały się w dwóch salach („Stolica” i „Mała czarna”) oddanego do użytku po długim remoncie kina „Iluzjon” (tam też miały miejsce gale otwarcia i zamknięcia WATCH DOCS). Ubiegłoroczny festiwal rozpoczął się równolegle w Warszawie i Lublinie (7–10 grudnia), gdzie w lokalnym ośrodku TVP i w kawiarni „Kawka” odbyło się kilkanaście festiwalowych pokazów i spotkań z zaproszonymi gośćmi.

W 2012 r. odwiedziło nas ponad 30 gości zagranicznych – głównie reżyserów, producentów i bohaterów festiwalowych filmów – którzy dyskutowali z publicznością po pokazach. Byli wśród nich goście z USA, Iranu, Izraela, Francji, Niemiec, Meksyku, Rosji, Słowacji, Serbii, Holandii, Belgii i Węgier. Gośćmi festiwalu byli także polscy reżyserzy, którzy spotykali się z publicznością po seansach swoich filmów, oraz przedstawiciele współorganizatorów Festiwalu Objazdowego WATCH DOCS z kilkunastu miast Polski.

Troje zaproszonych reżyserów (Jean-Gabriel Periot z Francji, Klaartje Quirijns z Holandii) i Wiktor Kossakowski z Rosji) poprowadziło zajęcia dla publiczności

w formule master class. Odbyło się także 12 debat z udziałem zaproszonych gości: „Prawa człowieka w Chinach” (organizowana przez Centrum im. prof. Bronisława Geremka), „Czarna tęcza: sytuacja homoseksualistów w państwach homofobicznych”; „Iran – ściszonym głosem” (debata współorganizowana przez Biuro Informacyjne Parlamentu Europejskiego w Polsce); „Co robi Hitler na Próżnej? Moralne znaczenie prowokacji w sztuce” (debata współorganizowana przez „Kulturę Liberalną”); „I kto tu rodzi? Prawa kobiet a medycyna położnicza”; „Matki, żony, kochanki i... Wizerunki kobiet w polskim kinie”; „Cela dla niebezpiecznych. Status więźniów niebezpiecznych w Polsce”; „Śmierć stereotypom?”; „Buntownicy sztuki, czyli co wolno artystom?”; „Wojna z narkotykami jako narzędzie wykluczenia”; „Oprawca przed obliczem prawa – sprawiedliwość okresu zmiany”; „Inny: w pułapce obrazu”. Festiwalowi towarzyszyły także dwie wystawy fotografii: „Niema siła” – wystawa zdjęć chińskiej artystki dysydentki Liu Xia (żony laureata pokojowej Nagrody Nobla z 2010 r. Liu Xiaobo), zorganizowana przy współpracy z Centrum im. prof. Bronisława Geremka w Soho Factory); oraz „Jestem stąd. Polska wielu narodów” – wystawa będąca częścią projektu Stowarzyszenia Centrum Polsko-Niemieckiego oraz Fundacji Dom Anny Frank w Amsterdamie, prezentowana we współpracy z Ambasadą Królestwa Niderlandów w Warszawie w Galerii Laboratorium Centrum Sztuki Współczesnej Zamek Ujazdowski.

Przyznawaną od 2003 r. nagrodą festiwalu im. Marka Nowickiego za wybitne osiągnięcia w ukazywaniu praw człowieka w filmie Zarząd Helsińskiej Fundacji Praw

Człowieka uhonorował irańskiego filmowca Jafara Panahiego, wybitnego reżysera od wielu lat broniącego w swoich filmach – zarówno dokumentalnych, jak i fabularnych – prześladowanych w Iranie grup społecznych. Panahi od 2011 r. jest więziony przez irański reżim za poparcie, które udzielił opozycji. W 2012 r. Panahi wraz z irańską prawniczką Nasrin Sotoudeh otrzymał Nagrodę na Rzecz Wolności Myśli im. Sacharowa, przyznawaną corocznie przez Parlament Europejski. Wspólnie z Biurem Informacyjnym Parlamentu Europejskiego w Polsce zorganizowaliśmy z tej okazji serię wydarzeń promujących twórczość Panahiego i przybliżających polskim widzom sytuację w Iranie. Był wśród nich m.in. przegląd filmów reżysera, w którego ramach zaprezentowaliśmy cztery filmy: *Krąg*, *Lustro*, *Na spalonym* i *Tonie jest film*.



Podczas tegorocznego festiwalu jako film otwarcia zaprezentowany został nowy dokument jednego z najśłynniejszych twórców światowego filmu Wernera Herzoga *Korytarz śmierci* (*On Death Row*). To seria wywiadów z przestępcami oczekującymi na wykonanie wyroku w celach śmierci więzień Teksasu i Florydy.

Festiwal po raz kolejny miał formułę konkursową. W sekcji konkursowej (16 dokumentów poruszających szeroko pojętą tematykę praw człowieka wyprodukowanych w latach 2011–2012 i odznaczających się wybitną wartością artystyczną; wśród nich filmy nagradzane na największych światowych festiwalach – w Berlinie (Berlinale), w Cannes czy w Wenecji – filmy oceniało międzynarodowe jury, w którego składzie znaleźli się w tym roku: Tor Fosse – przewodniczący (Dyrektor jednego z największych skandynawskich festiwali filmowych Bergen IFF), Kumjana Novakova (festiwal Pravo Ljudski, Sarajewo), holenderska dokumentalistka Klaartje Quirijns, polska krytyczka filmowa Małgorzata Sadowska oraz Alexandru Solomon – rumuński reżyser i producent, Dyrektor festiwalu One World Romania. Jury jednogłośnie przyznało w tym roku nagrodę WATCH DOCS ufundowaną przez Stowarzyszenie Filmowców Polskich (10 tys. PLN) rosyjskiej reżyserce Ljubow Arkus za film *Anton tu obok*. Jest to refleksyjny filmowy esej, będący jednocześnie radykalną interwencją w życie bohatera – autystycznego nastolatka.

Wyróżnienie specjalne jury otrzymał bułgarski obraz *Ostatni ambulans* w reżyserii Iliana Metewa – dynamiczny dokument obserwacyjny, portretujący pracę załogi jedyne go sofijskiego ambulansu wyposażonego w sprzęt do reanimacji. Nagrodę publiczności otrzymał amerykański film *Nazywaj mnie Kuchu* w reżyserii Maliki Zouhali-Worall i Katherine Fairfax Wright, opowiadający o niebezpiecznej walce z uprzedzeniami wobec gejów w Ugandzie.

Obok konkursu na program festiwalu złożyło się pięć stałych sekcji programu i dwie retrospektywy tematyczne.



SPRAWOZDANIE Z FESTIWALU

W ramach sekcji „Chcę zobaczyć”, prezentującej filmy dotyczące wydarzeń, osób i tematów będących w centrum zainteresowania obrońców praw człowieka na świecie, pokazane zostały m.in. takie filmy, jak amerykański *Dom, w którym mieszkam* (*The House I Live In*) Eugene’a Jareckiego, przedstawiający amerykańską „wojnę z narkotykami” jako narzędzie wykluczenia niewygodnych dla władzy grup społecznych; znakomity holenderski dokument *Zezwalam na atak* (*Permission to Engage*), analizujący nagłośniony przez WikiLeaks przypadek amerykańskiego ataku na grupę irackich cywili (najlepszy europejski dokument śledczy na festiwalu Prix Europa); czy rosyjski studencki film *Zimo, idź precz!*, dokumentujący fałszerstwa wyborcze i antyrządowe protesty w Moskwie ubiegłej zimy.



W sekcji „Zbliżenia”, która w każdej edycji festiwalu dotyczy innego regionu świata, w 2012 r. znalazły się cztery filmy ukazujące sytuację w Birma – m.in. obraz *Birma VJ*, dokumentujący krwawo stłumioną przez juntę szafranową rewolucję buddyjskich mnichów z 2007 r., oraz tajwańska fabuła *Powrót do Birmy* (*Return to Burma*), wyjątkowo rzetelnie oddająca współczesną birmańską rzeczywistość.

W kolejnej, ósmej sekcji poświęconej językowi propagandy audiowizualnej – „Dyskretny urok propagandy” –



tym razem znalazły się głównie filmy fabularne. Przegląd „Panie na lewo, panowie na prawo”, przygotowany przez współpracującego z WATCH DOCS od kilku lat krytyka filmowego Bartosza Żurawieckiego, skupiał się bowiem na problemie propagandy genderowych stereotypów. Obok hollywoodzkich superprodukcji, takich jak *Blond Wenus* z Marleną Dietrich z 1932 r., w tej sekcji można było zobaczyć m.in. polską premierę filmu Vincente’a Minellego *Herbata i współczucie* (1956) czy polską komedię z lat 80. *Och Karol*.



SPRAWOZDANIE Z FESTIWALU



W stałej sekcji „Nowe filmy polskie” zaprezentowano siedem polskich dokumentów, w tym film Marcela Łozińskiego *Tonia i jej dzieci*, opowiadający o rodzinie przytłoczonej ciężarem ideologii, oraz montażowy dokument Jacka Petryckiego *Moje zapiski z podziemia*, ukazujący siłę solidarnościowego podziemia lat 80. XX wieku.

W sekcji „Na krótko” zaprezentowaliśmy najciekawsze, naszym zdaniem, krótkometrażówki ostatniego sezonu, tematycznie odpowiadające profilowi festiwalu. Sporo było tu dokumentu kreatywnego, eksperymentalnego, a nawet animowanego. Pokazane zostały m.in. brytyjska *Bezpieczna przystań* – animowany dokument przedstawiający losy kilkorga dzieci poszukujących azylu w Wielkiej Brytanii (laureat prestiżowej nagrody BAFTA z 2012 r.) – czy znakomity dokument młodego serbskiego twórcy Srdjana Kečy *Miraż*, ukazujący odrealniony świat Dubaju – fantasmagorycznego miasta wyrosłego pośrodku pustyni, pełnego ostrych społecznych kontrastów.



Ważną częścią programu WATCH DOCS były retrospektywy tematyczne. W pierwszej – „Inny – w pułapce obrazu” – zaprezentowaliśmy siedem filmów dokumentalnych, podejmujących refleksję nad obrazowaniem Innego w kulturze. W ramach tego przeglądu pokazane zostały m.in. takie filmy, jak holenderski *Z ka-*

merą wśród ludzi, ukazujący destrukcyjny wpływ zalewu turystów z aparatami fotograficznymi na plemienną społeczność afrykańskich Mursi, czy portugalska *Plaża szowinistów*, bezlitośnie punktująca antyimigrancką histerię mediów, za wszelką cenę poszukujących sensacji. W retrospektywie „Portret oprawcy” znalazło się



siedem dokumentów o ludziach, którzy stali się współczesnymi symbolami zła. Wśród nich: *Duch: pan piekielnej kuźni* kambodżańskiego mistrza dokumentu Rithy Panha – wywiad z oczekującym na proces dowódcą osławionego S-21, czyli centrum tortur Czerwonych Khmerów; *Specjalista* w reż. Eyala Sivana – zrealizowany z archiwalnych materiałów nakręconych podczas procesu Adolfa Eichmanna w Jerozolimie; *Skorpiony* Lazara Stojanowica, ukazujące „od kuchni” etniczną czystkę podczas wojny na Bałkanach w latach 90.





SPRAWOZDANIE Z FESTIWALU

Kinowe projekcje WATCH DOCS 2012 odwiedziło prawie 17 tys. widzów, a przy przygotowaniu i realizacji festiwalu pracowało ponad 100 wolontariuszy. To sukces imprezy – oceniają jurorzy, goście i media.

Warszawska edycja festiwalu WATCH DOCS z grudnia 2012 r. to podstawa repertuarowa 11. edycji festiwalu objazdowego, który potrwa do listopada 2013 r. i odwiedzi ponad 30 polskich miast. Przez kilka miesięcy 2013 r. część festiwalowych filmów będzie można obejrzeć w internecie – w serwisie WATCH DOCS na portalu kinoplex.pl oraz stronie www.tokfm.pl. Wśród

filmów dostępnych online są takie tytuły, jak *To nie jest film* Jafara Panahiego, *Zezwalam na atak* Shuchen Tan, *Miraż* Srdjana Kećy czy *Libia Hurra* austriackiego twórcy Fritza Offnera – dokument nakręcony podczas libijskiej rewolucji.

Konrad Wirkowski jest Dyrektorem Programowym MFF WATCH DOCS





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:



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

SIGRID RAUSING TRUST



TRUST FOR CIVIL SOCIETY
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE



FUNDACJA
BATOREGO
IM. STEFANA

Partnerzy główni:

Partnerzy wspierający:

CLIFFORD
CHANCE

e|n|w|c

Attorneys at Law

— (S) —
Leśnodorski Ślusarek
i wspólnicy

KKG

Kubas
Kos
Gaertner

Weil



MAGNUSSON

WAR WSP
DYŃ ÓLN
SKI+ ICY.



Chajec
Don-Siemion
& Zyto