



KWARTALNIK O PRAWACH CZŁOWIEKA

numer 2(6), kwiecień – czerwiec 2013

ISSN 2300-2891

Tematy numeru:

„Raport madrycki” o stanie wojennym.
Trzydzieści lat temu został ogłoszony Raport Komitetu
Helsińskiego o łamaniu praw człowieka w Polsce
w stanie wojennym

Marek Antoni Nowicki

Ile wolności dla Azerbejdżanu?

*Dominika Bychawska-Siniarska,
Joanna Smętek*

Dwudziesta rocznica skłania do refleksji i wspomnień

Adw. Bogdana Słupska-Uczkiewicz

Odkrywanie Konwencji

Adw. Monika Gąsiorowska

Płomyczek refleksji

Adw. Bartłomiej Sochański



Słowo wstępne Redaktora Naczelnego

Dwadzieścia lat temu (19 stycznia 1993 r.) Polska najpierw związała się Europejską Konwencją Praw Człowieka, a następnie (1 maja 1993 r.) zaakceptowała jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jubileusz jest okazją do kilku refleksji i podsumowań.

Ratyfikowanie Konwencji w niecałe cztery lata po upadku w Polsce komunizmu stanowiło kluczowy element budowy demokratycznego państwa prawnego. Nic tak nie sprzyja nauce, jak sprawdzanie własnych umiejętności. W Polsce egzaminatorem stał się zwłaszcza Trybunał Konstytucyjny. Poza Polską – Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Trybunał w Strasburgu miał co robić w polskich sprawach. Był nawet okres (przełom poprzedniego i obecnego wieku), kiedy to właśnie znad Wisły napływało najwięcej skarg. Łącznie Trybunał wydał do końca 2012 r. w polskich sprawach 1019 wyroków i tylko 93 razy Polsce udało się wyjść z tarczą z prawniczego starcia. Były więc – ale są i dzisiaj – powody, by słać skargi do stolicy Alzacji.

Poza indywidualną satysfakcją skarżącego wygrana przed Trybunałem wymuszała zmiany polskiego prawa – by wspomnieć tylko wprowadzenie skargi na przewlekłość postępowania sądowego (Kudła), podjęcie problemu mienia zabużańskiego (Broniowski) czy też czynszów regulowanych (Hutten-Czapska). To, czego przez lata nie udawało się uzyskać w Warszawie, stawało się możliwe po strasburskim orzeczeniu.

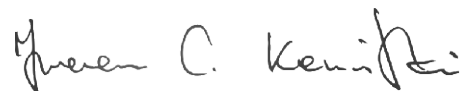
Najważniejsze jest jednak to, że Strasburg stał się obecny w polskim prawie. Nie chodzi mi wcale o „przechwytywanie” przez nasze sądy pewnych spraw, by w Polsce wyrównać

prawne pretensje i dzięki temu zapobiec przegrany w Trybunale (jak niedawne „odkrycie”, że na drodze cywilnej można dochodzić finansowego zadośćuczynienia za przeludnienie istniejące w aresztach i więzieniach). Mam na myśli wejście Konwencji do prawniczej świadomości.

Dziś trudno byłoby spotkać sędziego, który wprost oznajmi – jak zdarzało się w przeszłości – że Konwencja wiąże jakieś abstrakcyjne państwo, lecz nie przekracza drzwi polskiego sądu. Nie oznacza to jednak, że polski sędzia (i prawnik) już dostatecznie oswoił Konwencję i – tym bardziej – się z nią zaprzyjaźnił. Często ma się wrażenie, że jest ona dla orzekającego niepokojącym intruzem. Z jednej strony nie można już Konwencji zignorować, ale z drugiej brakuje praktycznej wiedzy, jak się nią posłużyć.

W niniejszym numerze znalazły się krótkie teksty trzech polskich adwokatów, którzy są wyśmienitymi znawcami Strasburga: Moniki Gąsiorowskiej, Bogdany Słupskiej-Uczkiewicz i Bartłomieja Sochańskiego. Ich osobiste refleksje łączy pewna wspólna nuta: kiedyś i dla nich Konwencja była czymś nowym i nieznanym. Dzisiaj jest prawnym partnerem. I to dającym wielką – intelektualną i praktyczną – satysfakcję.

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



TEMATY NUMERU

- 3** „Raport madrycki” o stanie wojennym. Trzydzieści lat temu został ogłoszony Raport Komitetu Helsińskiego o łamaniu praw człowieka w Polsce w stanie wojennym
Marek Antoni Nowicki
- 8** Ile wolności dla Azerbejdżanu?
Dominika Bychawska-Siniarska, Joanna Smętek
- 12** Dwudziesta rocznica skłania do refleksji i wspomnień
Adw. Bogdana Słupska-Uczkiewicz
- 14** Odkrywanie Konwencji
Adw. Monika Gąsiorowska
- 15** Płomyczek refleksji
Adw. Bartłomiej Sochański

SPRAWY PRECEDENSOWE

- 17** Zasady korzystania z akt sądowych przez dzienniarzy a gwarancje swobody wypowiedzi
Dorota Głowacka
- 22** O zmianach w izbach wytrzeźwień, czyli co za szybko, to niezdrowo
Barbara Grabowska, Michał Szwał
- 25** Czy nieletni może popełnić czyn karalny składania fałszywych zeznań?
Marcin Szwał
- 28** Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako współtwórca jednolitego systemu prawa karnego
dr Piotr Kładoczny, Katarzyna Wiśniewska

PRAWO UCHODŹCZE I MIGRACYJNE

- 32** Dostęp do procedury uchodźczej na przejściu granicznym w Terespolu
Daniel Witko
- 35** Dobrowolne przesiedlenia uchodźców – doświadczenia Sheffield
Maciej Fagasiński

RELACJE I SPRAWOZDANIA

- 38** Raport HFPC dotyczący sytuacji asystentów sędziów oraz pracowników sądów
Michał Szwał
- 40** Tortury w wojnie z terroryzmem? – debata wokół Wroga numer jeden
Dominika Gmerek
- 42** Relacja z konferencji o CPDP
Dorota Głowacka

DZIAŁALNOŚĆ HFPC

- 45** Projekt „Media i organizacje pozarządowe (NGO) – partnerstwo dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz praw człowieka”
Lenur Kerymov
- 47** Nowe programy prawne – zwrot w stronę monitoringu
Marcin Wolny

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
ISBN 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

„Raport madrycki” o stanie wojennym

Trzydzieści lat temu został ogłoszony Raport Komitetu Helsińskiego o łamaniu praw człowieka w Polsce w stanie wojennym

Marek Antoni Nowicki

W marcu minęło 30 lat od ogłoszenia na Zachodzie przygotowanego przez podziemny Komitet Helsiński w Polsce raportu pt. „Prawa człowieka i obywatela w PRL (13XII1981 – 31XII1982)”; dokumentującego naruszenia tych praw przez władze stanu wojennego.

Wszystko zaczęło się wczesną jesienią 1982 r. Wtedy to przebywający wówczas w Paryżu Mirosław Chojecki przekazał do kraju prośbę Biura Koordynacyjnego NSZZ „Solidarność” za Granicą z siedzibą w Brukseli (dalej: Biuro w Brukseli) o pilne przygotowanie niezależnego raportu o prawach człowieka podczas stanu wojennego, który mógłby być przedstawiony w debacie o sytuacji w Polsce w trakcie toczącej się wtedy z przerwami od kilku lat drugiej Konferencji Przeglądowej KBWE w Madrycie oraz w podobnych debatach na forum innych organizacji międzynarodowych, przede wszystkim Komisji Praw Człowieka ONZ oraz Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP).

Prośba kanałami konspiracyjnymi dotarła do Stefana Starczewskiego¹, który w lipcu 1982 r. został zwolniony z obozu internowania. W odpowiedzi na prośbę z Brukseli S. Starczewski zaczął gromadzić wokół siebie osoby, które mogłyby sprostać postawionemu zadaniu. W tym celu m.in. nawiązał kontakt z Jarosławem Kaczyńskim i Bogdanem Ofierskim, a następnie z Markiem Antonim Nowickim. Na początku grudnia z internowania został zwolniony Marek Nowicki, który szybko dołączył do tej grupy. W tym samym czasie znalazł się w niej również Jerzy Ciemniwski.

Niedługo potem rozpoczęło się formowanie zaplecza technicznego, zbieranie informacji i materiałów, a następnie ruszyły intensywne prace nad tekstem raportu, które ostatecznie prowadził Zespół Redakcyjny w składzie: Stefan Starczewski, który nim kierował, Jerzy Ciemniwski², Jarosław Kaczyński³, Marek Antoni Nowicki⁴, Marek Nowicki⁵ i Bogdan Ofierski⁶. Autorami rozdziałów, które

- 1 Polonista i socjolog, szef Biura Interwencji Komitetu Obrony Robotników (KOR), jeden z założycieli pierwszego polskiego niezależnego kwartalnika politycznego „Krytyka” i jego pierwszy redaktor naczelny, kierownik Zespołu Oświaty NSZZ „Solidarność”, w stanie wojennym internowany, jeden z założycieli Komitetu Oporu Społecznego „KOS”, członek redakcji podziemnego pisma „KOS”; uwaga: ta i kolejne notki obejmują informacje o autorach z okresu przygotowywania raportu.
- 2 Dr nauk prawnych, pracownik naukowy w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, aktywny uczestnik inicjatyw NSZZ „Solidarność” zmierzających do liberalizacji prawa i demokratyzacji systemu politycznego, autor opracowań w prasie podziemnej dotyczących problematyki prawnej.
- 3 Dr nauk prawnych, pracownik naukowy w Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku, współpracownik Biura Interwencyjnego KOR a następnie KSS KOR, w 1980 r. współautor dokumentu *Raport Madrycki. O przestrzeganiu praw człowieka i obywatela w Polsce* opracowanego przez Komisję Helsińską pod przewodnictwem Zbigniewa Romaszewskiego; członek redakcji niezależnego miesięcznika „Głos”; szef Sekcji Prawnej Ośrodka Badań Społecznych Regionu Mazowsze NSZZ „Solidarność”; w stanie wojennym współpracownik TTK NSZZ „Solidarność”.
- 4 Prawnik, działacz NSZZ „Solidarność” w organach prokuratury, doradca prawny w Biurze Ogólnopolskiego Komitetu Założycielskiego NSZZ Rolników Indywidualnych „Solidarność”, współpracownik Komisji Interwencji i Mediacji Regionu Mazowsze NSZZ „Solidarność”, w stanie wojennym współpracownik podziemnych struktur NSZZ „Solidarność” i innych instytucji niezależnych, publicysta prasy podziemnej.
- 5 Fizyk jądrowy, twórca Komisji Mediacji oraz Zespołu Technicznego Zabezpieczenia Akcji Protestacyjnych Regionu Mazowsze NSZZ „Solidarność”, w stanie wojennym internowany, publicysta prasy i wydawca wydawnictw podziemnych, m.in. „Praworządność” i „Neutrino”.
- 6 Socjolog, współpracownik Ośrodka Badań Społecznych Regionu Mazowsze NSZZ „Solidarność”.

znalazły się w ostatecznej wersji raportu – poza wcześniej wymienionymi – byli: dziennikarz Wojciech Adamiecki, socjolog dr Grażyna Gęsicka, filozof i pedagog dr Krystyna Starczewska oraz socjolog dr Michał Strzeszewski. Na prośbę Zespołu Redakcyjnego materiały do wykorzystania przy przygotowywaniu raportu opracowali m.in. prawnik dr Andrzej Rzepliński oraz literaturoznawca i publicysta dr Jan Walc. W pracach związanych z raportem ważny udział w różnym charakterze wzięły również w szczególności: Anna Amsterdamska, Julia Czarnecka, Danuta Przywara i Alina Trębacka.

Powstanie raportu było możliwe dzięki zaangażowaniu i pomocy wielkiej liczby osób zaangażowanych w działalność w podziemnych strukturach NSZZ „Solidarność” i rozmaitych, działających wówczas w podziemiu w różnych miejscach w kraju, niezależnych inicjatywach obywatelskich. Dzięki nim Zespół Redakcyjny dysponował ogromną ilością informacji o przebiegu stanu wojennego i represjach. Przy zbieraniu informacji dużej pomocy udzielili związani z „Solidarnością” sędziowie, prokuratorzy i adwokaci, a także osoby działające w Prymasowskim Komitecie Pomocy Osobom Pozbawionym Wolności i ich Rodzinom oraz podobnych komitetach diecezjalnych.

W końcu stycznia 1983 r. liczący wraz z załącznikami około 1000 stron dokument był już gotowy do wysyłki na Zachód.



Pod katedrą św. Jana w Warszawie, 3 maja 1982 r.
fot.: Marek Antoni Nowicki

Składał się z 12 rozdziałów zawierających analizy następujących zagadnień: prawne i pozaprawne mechanizmy niepraworządności w PRL, wprowadzenie stanu wojennego w świetle norm prawa krajowego i międzynarodowego, ustawodawstwo w stanie wojennym, represyjna



Pod katedrą św. Jana w Warszawie, 3 maja 1982 r.
fot.: Marek Antoni Nowicki

rola propagandy, funkcjonowanie sądownictwa i prokuratury w okresie stanu wojennego, praktyka postępowania karnego, więzienia i status więźnia politycznego, obozy internowania, działanie sił policyjno-wojskowych w czasie strajków i demonstracji ulicznych, represje pracownicze, represje wobec prasy i dziennikarzy, szkolnictwo wyższe i oświata w stanie wojennym. Ważną jego częścią były rozmaite dokumenty i relacje oraz wykazy internowanych, tymczasowo aresztowanych i skazanych.

„Raport madrycki” ze względu na przyjęte reguły działania nie wymieniał nazwisk jego autorów. Znalazło się w nim jedynie zaznaczenie, że opracował go „Zespół Redakcyjny Komitetu Helsińskiego”. Stefan Starczewski za pośrednictwem Janusza Onyszkiewicza przekazał więc działającej w podziemiu Tymczasowej Komisji Koordynacyjnej NSZZ „Solidarność” (dalej: TKK) sugestię, aby w tej sytuacji dołączyła do tego raportu swój uwiarygodniający go list skierowany do KBWE. I tak się stało.

W liście datowanym na 30 stycznia 1983 r. TKK stwierdziła m.in.: *Uważając za swój społeczny obowiązek kontrolę przestrzegania w naszym kraju ustaleń helsińskich i postanowień międzynarodowych konwencji dotyczących praw człowieka i obywatela, przesyłamy raport ukazujący*

zakres i stopień bezprawia stosowanego przez władze PRL. Raport nie ukazuje wszystkich przypadków łamania praw człowieka w Polsce. Wiele z nich jest ukrywanych przez władze i służbę bezpieczeństwa, zaś dowody niszczone. Represje w stosunku do wszelkich przejawów niezależnej działalności i ściganie działaczy związkowych utrudniają nam dotarcie, weryfikację i dokumentowanie wszystkich przypadków bezprawia. W miarę pokonywania tych trudności będziemy więc uzupełniać niniejszy raport aneksami. W przypadku naszego aresztowania prace będą kontynuowane, a kolejne raporty będą sygnowane przez uznane społeczne autorytety. Raport wysyłamy w przekonaniu, że będzie służył sprawie pokoju i bezpieczeństwa w Europie. Nie ma bowiem pokoju bez sprawiedliwości społecznej.

List podpisali: Zbigniew Bujak (region Mazowsze), Władysław Hardek (region Małopolska), Bogdan Lis (region Gdańsk), Józef Pinior (region Dolny Śląsk), Eugeniusz Szumiejko (członek Prezydium Komisji Krajowej).

Niedługo potem kopie raportu zostały wysłane dwiema różnymi drogami na Zachód. Z Warszawy raport – skopiowany na mikrofilmach i umieszczony w ozdobnych świecach przez działaczy Komitetu Oporu Społecznego „KOS” (wśród których, w związku z tą akcją, należy szczególnie wymienić Wojciecha Eichelbergera) – trafił przez Rzym do Paryża, do tamtejszego Biura Koordynacyjnego NSZZ „Solidarność”, a stamtąd do „centrali” w Brukseli. Druga kopia „podróżowała” w tym samym kierunku kanałem przerzutowym TKK z Gdańska. W jednym z archiwalnych dokumentów Departamentu Wywiadu MSW opublikowanym przez IPN⁷ jego autor twierdził, że w tym celu została wykorzystana droga morska do Rotterdamu lub Bremy.

W Brukseli dr Aleksander Seniuta opracował ekspertyzę prawną raportu. Tłumaczenie skróconej jego wersji na język angielski przygotowała w Nowym Jorku Irena Lasota przy współpracy z Catherine A. Fitzpatrick z US Helsinki Watch i Sonią Slusar. Tłumaczenie na język francuski zo-

stało sporządzone przez Biuro w Brukseli. Osiemnastego marca 1983 r. Jerzy Milewski, jego szef, przy okazji specjalnie zwołanej w tym celu konferencji prasowej w Madrycie, przekazał raport w obu wersjach delegacjom uczestniczącym w obradach ostatniej sesji Drugiej Konferencji Przegłądowej KBWE.

W tym samym okresie kopie raportu zostały wręczone także wszystkim innym ważnym instytucjom międzynarodowym zajmującym się wtedy sytuacją w Polsce, takim jak Komisja Praw Człowieka ONZ i Międzynarodowe Biuro Pracy. Był on również przedmiotem debaty w Komisji Helsińskiej Kongresu USA, a także podczas wielu spotkań, głównie w USA, organizowanych m.in. przez ciała pozarządowe, takie jak Committee to Support Solidarity oraz Campaign for Peace and Democracy. Ich inicjatorem była w szczególności Irena Lasota.

Raport odegrał ważną rolę w ówczesnych działaniach „Solidarności” mających zainteresować rządy państw zachodnich, organizacje międzynarodowe oraz międzynarodową opinię publiczną sytuacją w Polsce, co potwierdził m.in. Jan Zielonka, który w latach 1982–1985 był przedstawicielem Biura w Brukseli przy ONZ oraz KBWE i aktywnie uczestniczył w spotkaniach i rozmowach na temat sytuacji w Polsce na forum obu tych organizacji i w kontaktach z mediami. Wysiłki te zaowocowały tym, że raport był cytowany w wystąpieniach wielu delegacji. W tamtym okresie szeroko pisała o nim również prasa światowa. Przy jego istotnej pomocy, na wniosek Holandii, do której przyłączyły się Niemcy, Wielka Brytania i Francja, udało się doprowadzić do wydania przez Komisję Praw Człowieka ONZ późną wiosną 1983 r. specjalnej rezolucji potępiającej represje w Polsce.

Dowodem znaczenia raportu była również szczególna rola, jaką odegrał on w MOP. Dwudziestego trzeciego czerwca 1983 r. Rada Administracyjna MOP postanowiła powołać Komisję Śledczą ds. Polski w związku z zarzutami naruszania przez władze PRL konwencji nr 87 o wolności związkowej oraz konwencji nr 98 o upraw-



Pod katedrą św. Jana w Warszawie, 3 maja 1982 r.
fot.: Marek Antoni Nowicki

nieniach pracowników do zrzeszania się. Raport tej komisji opublikowany 2 maja 1984 r., zawierający szereg bardzo poważnych zarzutów wobec władz PRL i zaleceń, w dużym stopniu opierał się na materiałach zawartych w „raporcie madryckim” oraz innych – późniejszych – dokumentach Komitetu Helsińskiego, przekazywanych komisji sukcesywnie przez Biuro w Brukseli. Rząd PRL odmówił wtedy podjęcia współpracy z Komisją Śledczą, uznając jej utworzenie za ingerencję w sprawy wewnętrzne państwa i zawiesił współpracę z MOP. Po przyjęciu raportu przez Radę Administracyjną MOP Polska zdecydowała się wystąpić z tej organizacji, do której wróciła dopiero w listopadzie 1987 r.

Jeszcze w 1983 r. przetłumaczona w Nowym Jorku skrócona wersja raportu została wydana przez US Helsinki Watch Committee w formie książki pt. „Poland Under Martial Law. A Report on Human Rights by the Polish Helsinki Watch Committee”, opatrzonej słowem wstępnym prof. Leszka Kołakowskiego (tłumaczenie: Boria Sax), który stwierdził w nim m.in.: *Z trudem cokolwiek można by dodać do tego zwięzłego, suchego i obiektywnego raportu. Opis polskiego „prawa wojennego” przygotowany przez ludzi podziemnej „Solidarności” – w świetle ogólnych zasad praw człowieka i polskiej konstytucji – czyni wszelki komentarz zbytecznym.*

Catherine A. Fitzpatrick w informacji o Komitecie Helsińskim poprzedzającej w tej książce tekst raportu napisała m.in., iż: *„Poland Under Martial Law” jest smutnym świadectwem, że brutalne represje opisane wcześniej w książce „Prologue to Gdansk”⁸ w okresie stanu wojennego powróciły, i to na większą skalę. Zostały zinstytucjonalizowane, a więc mimo formalnego uchylecia stanu wojennego większość jego elementów została wbudowana w stosowany przez polski reżim system przymusu.*

W tym samym czasie staraniem Biura w Brukseli raport został wydany również po francusku („De droits de L'homme et du citoyen en République Populaire de Pologne pendant l'étatde guerre 13 décembre 1981 – 31 décembre 1982”).

Natychmiast po wysłaniu raportu – który ze zrozumiałych względów był przygotowywany pod ogromną presją czasu – Zespół Redakcyjny podjął prace nad jego wersją poprawioną, przeznaczoną do publikacji książkowej w języku polskim. Została ona wysłana na Zachód 17 marca 1983 r. Niedługo później jednak Instytut Literacki w Paryżu opublikował cześć analityczną pierwotnej wersji raportu w serii "Dokumenty" (Biblioteka "Kultury", tom 381).



Plac Zamkowy, Warszawa 3 maja 1982 r.
fot.: Marek Antoni Nowicki

Część druga – zawierająca dokumenty odnoszące się do problematyki omawianej w poszczególnych rozdziałach części analitycznej – zgodnie z zapowiedzią wydawcy miała być opublikowana niebawem w odrębnym tomie. Do tego jednak nie doszło. W tym czasie raport był czytany w odcinkach w Radiu Wolna Europa. Sporo miejsca zajmował również w audycjach „Głosu Ameryki”.

Raport nie doczekał się publikacji książkowej w kraju. Trwają prace nad tym, aby niedługo – jako ważny materiał historyczny – mógł być wreszcie dostępny dla zainteresowanych w internecie.

Prace nad raportem zaowocowały powstaniem w ich trakcie Komitetu Helsińskiego w Polsce. W pierwszym oświadczeniu Komitetu datowanym na 21 marca 1983 r, można było m.in. przeczytać: *Przed kilku miesiącami założył się w Polsce Komitet Helsiński. Celem Komitetu jest zbieranie, opracowanie i publikowanie materiałów dotyczących łamania praw człowieka w PRL. Komitet nie reprezentuje żadnej linii politycznej i nie jest związany z żadnym ugrupowaniem o charakterze politycznym. Chce-*

my zajmować się jedynie zwalczaniem bezprawia poprzez szerokie informowanie o różnych jego przejawach. [...] Wbrew tradycji działających w wielu krajach Komitetów Helsińskich postanowiliśmy, zmuszeni sytuacją, zachować na razie anonimowość. Sądzymy, że decyzja ta okaże się korzystna dla czytelników naszych przyszłych opracowań, jak i dla nas samych. Ogłaszane przez nas raporty będą uwiarygodnione przez instytucje bądź osoby cieszące się autorytetem i zaufaniem społecznym.

Przez kolejnych sześć lat Komitet działał anonimowo w podziemiu, monitorując naruszenia praw człowieka przez komunistyczne władze, i ogłaszał systematycznie raporty na ten temat publikowane w kraju w podziemiu oraz na Zachodzie. 24 lipca 1988 r. ujawnił swój skład i kontynuował działalność, wkrótce już w całkowicie odmiennych, nowych warunkach politycznych w Polsce.

Marek Antoni Nowicki

Współzałożyciel Komitetu Helsińskiego w Polsce



*Ulica Piwna w Warszawie, 3 maja 1982 r.
fot.: Marek Antoni Nowicki*

Ile wolności dla Azerbejdżanu?¹

*Dominika Bychawska-Siniarska,
Joanna Smętek*

W październiku 2013 r. w Azerbejdżanie odbędą się wybory prezydenckie. Ich wynik zdaje się z góry przesądzony, zważywszy na to, iż obecny Prezydent Ilham Aliyev sprawuje władzę od 2003 r., a wcześniej przez 10 lat krajem rządził jego ojciec. Tak długie autorytarne rządy sprawiły, że w nadchodzących wyborach nie ma poważnego kontrkandydata. Niemniej jednak, w celu przypięczętowania wygranej, w ostatnich miesiącach zwiększyły się represje wobec opozycji, jak również zintensyfikowano działania legislacyjne godzące w prawa podstawowe.

Nie ma miejsca na demonstracje

Pod koniec stycznia władze Azerbejdżanu postanowiły rozprawić się z demokratyczną opozycją oraz obrońcami praw człowieka. Aresztowano ponad 40 demonstrantów, w tym znanych dziennikarzy i obrońców praw człowieka. Ruch sprzeciwu zapoczątkowali mieszkańcy niedużego miasta Ismailli, położonego około 200 km na północny zachód od Baku. Domagali się ustąpienia gubernatora regionu. Policja użyła gazu łzawiącego i działek wodnych. Demonstranci w Baku chcieli poprzeć uczestników rozgromionej manifestacji w Ismailli. Policja zablokowała wejście na plac, na którym zazwyczaj w Baku odbywają się wiece opozycji, i zmusiła demonstrantów do szukania innego miejsca, po czym część z nich została szybko aresztowana. Protestowało około 100 osób, wśród których wielu skandowało: „Wolność!”. Demonstranci z Ismailli i Baku

wyrażali zmęczenie wszechobecną korupcją i autorytarnymi rządami Ilhama Aliyeva. Nie bez znaczenia jest również fakt, że w bieżącym roku mają się odbyć wybory nowego Prezydenta Azerbejdżanu, których wynik zdaje się przesądzony.

Podczas zgromadzenia w Baku aresztowano znanych działaczy na rzecz praw człowieka: Malahat Nasibovą (zdobywczynię nagrody dla działaczy na rzecz praw człowieka – Rafto Price), Intigama Aliyeva (prawnika reprezentującego skarżących przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka), dziennikarkę Khadiję Ismayilovą (dziennikarkę śledczą, zdobywczynię nagrody Fritt Ord Foundation i ZEIT Foundation), jak również blogera Emina Milli.

Po kilku godzinach 10 aresztowanych zwolniono, w tym Intigama Aliyeva i Malahat Nasibovą. Część została wywieziona w okolice Baku i tam pozostawiona, na część nałożono kary za udział w nielegalnej demonstracji, zaś Khadija Ismayilova otrzymała grzywnę w wysokości 400 manatów (ok. 1,6 tys. zł). Na działaczy opozycji nałożono o wiele wyższe kary, sięgające nawet 2 tys. manatów. Natomiast Emin Milli został aresztowany w trybie administracyjnym. Procesy demonstrantów trwały całą noc z 26 na 27 stycznia. Wielu z nich czekało na rozprawę do poniedziałku 28 stycznia.

Aresztowanie znanych działaczy na rzecz praw człowieka, dziennikarki i blogera miało prawdopodobnie związek z ich udziałem w posiedzeniu Zgromadzenia Parlamen-

¹ Tekst powstał na podstawie artykułu Adama Bodnara i Dominiki Bychawskiej-Siniarskiej *W Baku skanduj: „Wolność. Azerbejdżan a polityka polskich władz*, opublikowanego w „Gazecie Wyborczej” 29 stycznia 2013 r., oraz na podstawie licznych wpisów na blogu prowadzonym przez zespół projektu „Europa praw człowieka” Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka: www.humanrights.blogactiv.eu

tarnego Rady Europy, które odbyło się 21–25 stycznia. Miało ono przyjąć rezolucję zawierającą listę więźniów politycznych w Azerbejdżanie oraz wezwać do ich uwolnienia. Na posiedzeniu obecna była Malahat Nasibova. Z kolei Emin Milli i Khadija Ismayilova relacjonowali wydarzenia ze Strasburga. Intigam Aliyev zaangażowany był w opracowanie dokumentów przekazanych deputowanym. Rezolucja nie została jednak przyjęta przez Zgromadzenie. Delikatnie tylko skrytykowano stan demokracji w Azerbejdżanie. Nieprzyjęcie tzw. raportu Strassera² zostało uznane w Baku za sukces i szeroko odnotowane przez lokalne media.

Wcześniej, w październiku 2012 r., zatrzymano około 100 opozycjonistów oraz działaczy, którzy na głównym placu w Baku domagali się rozwiązania parlamentu w związku z powtarzającymi się aferami korupcyjnymi. Również w regionach poza stolicą doszło do aresztowań, które miały na celu powstrzymanie demonstrantów przed wyjściem na ulice miast.

Represje w stosunku do osób zaangażowanych w krytykę władz w kraju i na szczeblu międzynarodowym są jasnym sygnałem, że İlham Aliyev nie będzie tolerował nieposłuszeństwa, w szczególności w okresie przedwyborczym.

Zmiany legislacyjne

Obok represji zastosowanych wobec opozycji i działaczy na rzecz praw człowieka proprezydencki parlament zaczął w szybkim tempie przyjmować kolejne ustawy uderzające w wolność zgromadzeń, stowarzyszania się i wolność słowa.

Już 23 października 2012 r. parlament podwyższył kary za udział w nielegalnej demonstracji. Początkowo prawo

przewidywało za to grzywnę od 7 do 13 manatów (od około 28 zł do 52 zł), po wprowadzeniu zmian kary wzrosły i wynoszą od 1,5 tys. do 3 tys. manatów (od około 6 tys. zł do 12 tys. zł) w stosunku do osób fizycznych oraz od 15 tys. do 30 tys. manatów (od około 60 tys. zł do 120 tys. zł) w stosunku do osób prawnych (organizacji pozarządowych czy partii politycznych).

W 2013 r. parlament kontynuuje niepokojący trend, ograniczając wolność stowarzyszania się przez zaostrzenie formalności związanych z finansowaniem organizacji pozarządowych. Piętnastego lutego azerscy posłowie przyjęli poprawki do Kodeksu przestępstw administracyjnych, dostosowując go do zmian w ustawie o organizacjach pozarządowych, ustawie o wolności religii oraz ustawie o grantach. W opinii Instytutu Wolności i Bezpieczeństwa Reporterów (Institute for the Reporters' Freedom and Safety), azerskiej organizacji pozarządowej zajmującej się wolnością słowa, poprawki mogą ograniczyć działalność niezależnych organizacji. Co więcej, w połączeniu z nieprzychylną praktyką administracyjną na pozór łagodne zmiany mogą czasami zagrozić istnieniu tych organizacji. Wśród najistotniejszych zmian wymienić należy: 1. Wprowadzenie wymogu posiadania umowy dla każdego grantu. 2. Ograniczenie możliwości wypłaty grantu do przelewu bankowego. 3. Zwiększenie kar za przestępstwa przeciwko ustawie o grantach oraz zróżnicowanie kar dotyczących różnych podmiotów – osób fizycznych, urzędników i jednostek organizacyjnych, np. organizacji pozarządowych.

Wprowadzone poprawki przewidują m.in. obowiązek potwierdzenia grantu kontraktem. Nieprzedłożenie takiego kontraktu może skutkować nałożeniem kary finansowej. Najwyższą karą zagrożone są organizacje pozarządowe. Przyjęte zmiany przewidują, że otrzymywanie przez organizacje pozarządowe pomocy w formie środków

2 Christoph Strasser, niemiecki deputowany do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, opracował raport na temat więźniów politycznych w Azerbejdżanie. Raport zawiera listę więźniów oraz katalog przestępstw, za które zostali pozbawieni wolności. Podczas opracowywania raportu władze Azerbejdżanu nie wpuściły sprawozdawcy do kraju. Zgromadzenie Parlamentarne głosowało nad przyjęciem raportu 23 stycznia 2013 r. Rezolucję odrzucono stosunkiem głosów 79 (za przyjęciem raportu) do 125 (przeciw przyjęciu raportu). Głosowało sześciu polskich deputowanych: Marek Borowski (za), Grzegorz Czelej (przeciw), Zbigniew Girzyński (przeciw), Jarosław Górczyński (przeciw), Łukasz Zbonikowski (przeciw), Tadeusz Iwiński (przeciw).

ków finansowych lub w innej formie materialnej bez kontraktu podlega karze od 8 tys. do 15 tys. mandatów oraz konfiskacie mienia i dóbr, które były bezpośrednio przedmiotem przestępstwa administracyjnego.

Poprawki przewidują także, że organizacje pozarządowe mogą otrzymywać finansowanie jedynie przez przelewy bankowe. Przekazywanie lub otrzymywanie środków finansowych w gotówce będzie podlegać karze finansowej w wysokości dochodzącej, dla organizacji pozarządowych, do 7 tys. mandatów. Jedyny wyjątek od tej reguły został przewidziany dla dotacji poniżej 200 mandatów przekazywanej lub otrzymywanej przez organizacje zajmujące się działalnością charytatywną.

Wreszcie, kary finansowe za naruszenia ustawy o grantach zostały znacząco zwiększone. Naruszenia polegające np. na nieprzedłożeniu władzom administracyjnym przez organizacje otrzymujące granty kopii kontraktów i decyzji o otrzymaniu grantu do rejestracji w ustawowych terminach będą skutkować nałożeniem kary finansowej w wysokości do 7 tys. mandatów.

Oficjalny cel wprowadzenia poprawek to zwiększenie transparentności działań i wzmocnienie sprawozdawczości organizacji pozarządowych. Ale w rzeczywistości chodziło raczej o zapewnienie ścisłej kontroli nad społeczeństwem obywatelskim, a w szczególności źródłami jego finansowania, ograniczenie działalności niezależnych lub niezarejestrowanych organizacji, a w efekcie nawet likwidację niektórych z nich, o ile te nie sprostają nałożonym wymogom administracyjnym. Cel poprawek trzeba więc postrzegać w świetle praktyki azerskiej administracji, która była do tej pory nieprzychylna niezależnym, krytycznym siłom, w tym organizacjom pozarządowym. Od kilku lat organizacjom mającym w nazwie słowa „demokracja” lub „prawa człowieka” stwarza się utrudnienia w procesie rejestracji. Na odnotowanie zasługuje również przypadek Domu Praw Człowieka, który w wyniku zarządzenia azerskiego Ministerstwa Sprawiedliwości został zamknięty w marcu 2011 r.

Reżim prezydenta Aliyeva powoli, ale konsekwentnie eliminuje pozostałości systemu ochrony praw człowieka

i wolności obywatelskich. Należy zatem zwracać uwagę nawet na pozornie niewinnie brzmiące zmiany ustawowe, które mogą mieć duży wpływ na funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego.

W swoim oświadczeniu z 12 lutego 2013 r. azerskie organizacje pozarządowe opisują skutki i problemy, jakie mogą wywołać wprowadzone poprawki. Wskazują, że wiele organizacji, obciążonych licznymi i znacznymi karami administracyjnymi, stanie się niewypłacalna. Co więcej, brak możliwości otrzymywania darowizn powyżej 200 mandatów w gotówce może ograniczyć działalność organizacji pozarządowych opartą na zaangażowaniu społeczeństwa. Najwyższą cenę za nowe poprawki zapłacą jednak niezarejestrowane organizacje pozarządowe. Organizacje te, jak również ich związki, nie dysponują bowiem kontami bankowymi i funkcjonują w oparciu o jednostronnie potwierdzane umowy. Nie będą mogły więc przyjmować darowizn w sposób zgodny z nowymi przepisami. Dlatego organizacji, której działalność jest niepożądana dla reżimu, może grozić likwidacja. Azerskie organizacje pozarządowe ostrzegają także, że poprawki ograniczą ich możliwości kontrolowania władz oraz wpływ na podejmowane decyzje. Podkreślają również, że poprawki tego rodzaju powinny być zostać skonsultowane z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego.

Do konsultacji jednak nie doszło. Prezydent Aliyev miał 56 dni, aby odrzucić lub zaakceptować nowe zapisy. Zdecydował się na to drugie rozwiązanie i 11 marca 2013 r. podpisał ustawę. Jednocześnie już pojawiają się informacje, że poprawki nie będą ostatnimi istotnymi przedwyborczymi zmianami prawnymi, mającymi ułatwić zwycięstwo Prezydenta Aliyeva. Wydaje się, że kolejne zmiany będą dążyć do ograniczania wolności słowa i dostępu do internetu, który stanowi jeden z filarów działalności azerskich organizacji pozarządowych.

Co na to społeczność międzynarodowa i Polska?

Obserwując sytuację w Azerbejdżanie, nie trudno dostrzec analogię z dławieniem społeczeństwa obywatelskiego w Rosji, gdzie w ostatnim roku podwyższono grzywny za udział w nielegalnych demonstracjach oraz ograni-

czono możliwość zagranicznego finansowania organizacji pozarządowych. Instytucje, które otrzymują finansowanie z zagranicy, muszą publicznie oświadczać, że są „zagranicznymi agentami”. Zintensyfikowano również kontrole władz administracyjnych.

Co na to władze RP? Polska szczyci się takimi projektami jak Partnerstwo Wschodnie, tradycją „Solidarności” oraz udaną transformacją. Gdy jest to potrzebne do bieżących celów, przedstawiciele polskich władz potrafią upomnieć się o prawa człowieka, odnosząc się do osiągnięć z przeszłości. Zainteresowanie to – tak jak w przypadku większości państw europejskich – kończy się, kiedy wchodzi w grę interesy gospodarcze. Polskie władze nagle zapominają o praworządności, prawach człowieka i demokracji. Przyzwalają na to, by członek Rady Europy oraz Partnerstwa Wschodniego nie zezwalał na sprzeciw wobec władzy czy korzystanie z wolności słowa oraz wolności zgromadzeń. Trudno szukać oświadczeń polskiego Ministra Spraw Zagranicznych krytykujących władze Azerbejdżanu. W kontekście tłumienia demonstracji i licznych aresztowań nie padło nawet jedno słowo ze strony MSZ wskazujące na zainteresowanie tymi problemami.

Zamiast tego w Warszawie odbyły się konferencje i spotkania z przedstawicielami azerskiego Ministerstwa



Prezydent Azerbejdżanu Ilham Aliyev (fot.: AP)

Energetyki oraz instytucji zajmujących się złożami naturalnymi. Podczas spotkań z polskimi parlamentarzystami czy też konferencji organizowanej przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych próżno było szukać odniesienia do praw człowieka i demokracji w Azerbejdżanie.

Również nasi deputowani w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy głosowali przeciwko tzw. raportowi Strassera, w którym znajduje się lista więźniów politycznych w Azerbejdżanie. Tymczasem deputowani szwedzcy czy norwescy pomimo interesów gospodarczych ich krajów wsparli ideę poszanowania praw człowieka.

Trudno też dopatrzeć się jednoznacznej reakcji ze strony Unii Europejskiej, która promowała politykę Partnerstwa Wschodniego. Ani Catherine Ashton, Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki, ani Stavros Lambrinidis, Specjalny Przedstawiciel UE ds. Praw Człowieka, nie odnieśli się do naruszania praw człowieka w Azerbejdżanie.

Warto zapytać, jak długo nasze władze i UE będą promować politykę dialogu i współpracy z autorytarnymi rządami w sąsiedztwie Europy? Jak dotąd dialog nie przynosi efektów. Władze Azerbejdżanu odmawiają siadania do wspólnego stołu i rozmawiania o prawach człowieka i demokracji w ramach dialogu prowadzonego przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Przywódcy europejscy i promotorzy idei Partnerstwa Wschodniego nie przewidzieli najwyraźniej żadnego scenariusza awaryjnego.

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

Joanna Smętek jest pracownikiem w Programie Europa Praw Człowieka HFPC

Dwudziesta rocznica skłania do refleksji i wspomnień

Adw. Bogdana Słupska-Uczkiewicz

Pamiętam, jak w połowie lat 90. nie mieliśmy jasności, czy Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności stanowi źródło prawa wewnętrznego i czy możemy się na nią powoływać przed polskimi sądami. Pamiętam, jak stopniowo przyswajaliśmy sobie podstawowe orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu dotyczące innych państw europejskich, gdyż nie było jeszcze żadnego wyroku w polskiej sprawie. Pamiętam dyskusje prowadzone w gronie adwokatów skupionych w Komisji Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej oraz niezwykle atmosferę tamtych spotkań. Pamiętam również słuszny apel ówczesnego przewodniczącego Komisji Marka Antoniego Nowickiego o budowanie „adwokatury praw człowieka”.

Dwadzieścia lat minęło „jak jeden dzień”. W tym czasie zapadło wiele ważnych wyroków strasburskiego Trybunału w polskich sprawach. Dotyczyły one zarówno typowych na tle uregulowań Konwencji naruszeń, jak i spraw specyficznie polskich. Wśród spraw typowych dominowały problemy przewlekłości postępowań sądowych, nadużywania tymczasowego aresztowania i zbyt długiego jego stosowania, naruszeń prawa do obrony w procesie karnym, przeludnienia w więzieniach oraz braku adekwatnej opieki medycznej dla osadzonych, braku dostępu do sądu na skutek wygórowanych opłat sądowych, odmów przyznania pomocy prawnej z urzędu, karanie dziennikarzy za krytyczne wobec władzy wypowiedzi, naruszeń prawa do życia w aspekcie materialnym oraz proceduralnym itp. Charakterystyczne dla polskich uwarunkowań były takie sprawy jak Broniowski przeciwko Polsce, Hutten-Czapska przeciwko Polsce czy Związek Narodowości Śląskiej przeciwko Polsce, które

Standardy strasburskie są obecne nie tylko w wypowiedziach przedstawicieli doktryny prawa, ale również w praktyce jego stosowania, wywierając wpływ na treść rozstrzygnięć sądów krajowych niższych instancji.



znalazły ostateczne rozstrzygnięcie w Wielkiej Izbie. Doprowadziły one do rozwiązania istotnych problemów systemowych.

Standardy sformułowane na tle polskich spraw przenikają stopniowo do krajowego porządku prawnego i coraz wyraźniej oddziałują na stosowanie prawa, są obecne w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, zmieniają świadomość prawną społeczeństwa. Standardy strasburskie, tak jak objaśnia je Europejski Trybunał Praw Człowieka, jednocześnie stanowią komentarz do wartości chronionych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pozwalają odczytać i zrozumieć treść norm ustawy zasadniczej odnoszących się do praw i wolności jednostki, zawierają swoisty klucz objaśniający istotę państwa prawa i znaczenie dla demokratycznego ładu nakazu przestrzegania praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji.

W kontekście aktualnej dyskusji o rozdźwięku między literą a duchem prawa oraz o sposobach jego niwelacji warto dostrzec rolę, jaką może i powinien odegrać na tym polu obowiązek przestrzegania i ochrony praw człowieka, zarówno na poziomie tworzenia prawa, jak i jego stosowania. Ten rozdźwięk staje się pozorny, gdy odnaj-

dziemy w wypowiedziach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka treści odnoszące się do zasad prawa, które pozwalają uporządkować mnogość szczegółowych regulacji krajowych, nierzadko sprzecznych lub konkurencyjnych wobec siebie, oraz zaczniemy domagać się stosowania tych zasad w celu zapewnienia poszanowania praw człowieka w znaczeniu nadanym mu w unormowaniach Konwencji.

Dla krajowego adwokata minione 20-lecie to okres, w którym Konwencja przebiła się do świadomości środowisk prawniczych jako źródło prawa wewnętrznego o nadrzędnej pozycji wobec ustawowych regulacji. Oznacza to, że standardy strasburskie są obecne nie tylko w wypowiedziach przedstawicieli doktryny prawa, ale również w praktyce jego stosowania, wywierając wpływ na treść rozstrzygnięć sądów krajowych niższych instancji. Wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dostarczają nowych metod argumentacji prawniczej, opartych na respekcie dla praw człowieka i konieczności uwzględnienia w procesie stosowania prawa wartości, do których odwołuje się Konwencja, pozwalają w końcu w sposób bardziej efektywny świadczyć pomoc prawną.

Istnieje inna jeszcze perspektywa – pełnomocnika reprezentującego skarżących przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu. W indywidualnej praktyce adwokackiej tę perspektywę wyznaczają kolejne sprawy rozpoznawane przez Trybunał z udziałem adwokata. Każda z tych spraw, niezależnie od wyniku, rzuca nowe światło na przedmiot i zakres ochrony konwencyjnej, ale także – a może przede wszystkim – na krajowy system prawny i jego funkcjonowanie. Pełnomocnik reprezentujący skarżącego przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka pozostaje w opozycji do państwa, któremu zarzuca naruszenie praw zagwarantowanych w Konwencji. Do jego podstawowych obowiązków należy jasna i odnosząca się do okoliczności konkretnej sprawy odpowiedź na pytania Trybunału, które zwykle skupiają się wokół dwóch zagadnień: a) czy skarżący wyczerpał dostępne krajowe środki prawne, oraz b) czy w sprawie skarżącego miało miejsce zarzucane naruszenie postanowień Konwencji i na czym ono polegało. Poszukiwanie odpowiedzi na tak sformułowane

pytania zmuszają pełnomocnika skarżącego do wszechstronnej analizy stanu faktycznego sprawy pod kątem domniemanych naruszeń praw człowieka oraz do spojrzenia na krajowy system prawny i jego funkcjonowanie wedle kryteriów jasno wskazanych przez Trybunał w Strasburgu. W konsekwencji pełnomocnik skarżącego musi być przygotowany do zajęcia krytycznego stanowiska zarówno wobec regulacji prawa krajowego, obowiązujących w doktrynie poglądów, jak i do utrwalonego krajowego orzecznictwa sądowego. Punktem odniesienia dla tej wypowiedzi jest zawsze Konwencja i oferowany przez nią zakres ochrony praw jednostki.

Bogdana Słupska-Uczkiewicz jest adwokatem, członkinią Komisji Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej



Gmach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Odkrywanie Konwencji

Adw. Monika Gąsiorowska

Kiedy w 2000 r. pojechałam do Strasburga na roczną praktykę, nie wiedziałam zbyt wiele o Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W czasie studiów, mimo mojego zainteresowania prawami człowieka, instrument ten był jeszcze niemal nieznanym. Dzięki pracy w Trybunale zrozumiałam, czym realnie są prawa człowieka i jak mierzyć przepis do konkretnej ludzkiej historii. Zrozumiałam też, że prawa człowieka to prawniczy fundament, bez którego nie można być prawnikiem.

Gdy w 2001 r. jako aplikantka adwokacka zaczęłam występować w sądach i wspominałam o Konwencji, czasem nawet o wyrokach wydanych w polskich sprawach, miałam wrażenie, że mówię o czymś nieznanym. Dzisiaj adwokaci, radcy prawni i sędziowie obowiązkowo szkolą się z zakresu praw człowieka i Konwencji. Zarówno sądy, jak i Trybunał Konstytucyjny powołują się na orzecznictwo strasburskie. Prasa donosi o wyrokach wydanych tak w sprawach polskich, jak i odnoszących się do innych krajów. Media komentują głośne sprawy. Nadal jednak odnoszę wrażenie, że Konwencja nie stanowi do końca rzeczywistego źródła prawa w Polsce. Może z racji wydawania wyroków w obcych językach, a może z powodu odległej siedziby Trybunału. Może dlatego, że w pierwszej kolejności sięga się po przepisy krajowe i ogranicza się do treści przepisu krajowego. Nie patrzy się na problem z szerszej perspektywy, nie postrzega człowieka przez pryzmat określonej mozaiki przepisów.

Konwencja, mimo że krótka i ogólna w swej treści, stanowi dynamiczny „żyjący instrument”. Jest elastyczna, reaguje na zmieniające się społeczeństwo, na współczesne zjawiska i problemy. Prawo krajowe nie zawsze zaś idzie z duchem czasów. Czasem zamiast zasłaniać się

Gdyby sądy krajowe samodzielnie stosowały zasady Konwencji, nasze prawo byłoby lepsze, wymiar sprawiedliwości sprawniejszy, a poczucie sprawiedliwości większe.



treścią przepisu Kodeksu postępowania cywilnego, sąd powinien rozważyć, czy dana sytuacja nie stanowi np. ograniczenia prawa do sądu.

Gdyby sądy krajowe samodzielnie stosowały zasady Konwencji, nasze prawo byłoby lepsze, wymiar sprawiedliwości sprawniejszy, a poczucie sprawiedliwości większe. Tymczasem, aby udowodnić, że dana praktyka czy sytuacja zastosowania prawa stanowiła naruszenie praw człowieka, trzeba przejść przez wszystkie instancje. To zaś wymaga czasu i determinacji. Gdyby Konwencja zakorzeniła się w rzeczywisty sposób w naszej praktyce, nie byłoby konieczności czekania latami na wprowadzenie zmian legislacyjnych wymaganych po wyroku Trybunału czy mozolnego korygowania praktyki przez odwoływanie się do wszystkich możliwych instancji.

Idealną sytuacją byłoby, gdyby niezgodne z prawami człowieka przepisy nie były w ogóle stosowane przez sądy. Niestety wymaga to znajomości bardzo bogatego już orzecznictwa strasburskiego. Gdy zaczynałam pracę w Trybunale, wydano zaledwie kilka wyroków przeciwko Polsce, nie były też szeroko dostępne tłumaczenia wy-

roków. Ze swoim szkolnym angielskim miałam sporo trudności w zrozumieniu języka Trybunału i posługiwania się nim. Dzisiaj na temat Konwencji wydane są obszernie komentarze, istnieją też tłumaczenia wielu wyroków dostępne w programach prawniczych. Dużo łatwiej stosować Konwencję na co dzień. Zatem korzy-

stajmy z Konwencji, bo uczy nas ona szanować prawa człowieka.

Monika Gašiorowska jest adwokatem, członkinią Komisji Praw Człowieka przy NRA

Płomyczek refleksji

Adw. Bartłomiej Sochański

Gewürztraminer, Pinot Noir i ryba w kiszonej kapuście nigdzie indziej tak nie smakuja. Nigdzie też bardziej nie smakuje procesowe zwycięstwo. Przywdziewając przed laty adwokacką togę, nie sądziłem, że opatrność da mi tych specjałów w życiu popróbować. Gdy przed kolejną rozprawą stawiam świeczkę w półmroku dostojnej strasburskiej Notre Dame, czas jakby znika, przeszłość łączy się z przyszłością.

Wyobrażam sobie miny moich aresztowanych w stanie wojennym kolegów na myśl o tym, że za 20 lat ich obrońca upominać się będzie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka o prawo więźnia buddysty do niejedzenia mięsa w zakładzie karnym. Z pewnością nie uwierzyliby również, że uda się za ich życia pociągnąć Rosję do odpowiedzialności przed Trybunałem za sprawę katyńską. A wyrok w sprawie Marii Hutten-Czapskiej, w której Trybunał wyznaczył granice urzędowej regulacji czynszu, wywoła radosne zdumienie nie tylko polskich, lecz także czeskich i słowackich właścicieli, którzy tak niedawno odzyskali możliwość rzeczywistego dysponowania swoimi domami.

Przystąpienie do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności spowodowało, że od prawie już 20 lat powoli, ale skutecznie zmienia się polskie prawo



i polski wymiar sprawiedliwości. Na początku lat 90. ubiegłego stulecia, po upadku PRL-u, trzeciego filaru władzy nie dotknęła jakaś szczególna sanacja. Przekonywano wówczas, że wymiar sprawiedliwości sam się uzdrowi z chorób realnego socjalizmu. W wolnym już kraju sądzili, oskarżali i bronili na ogół ci sami ludzie co w dawnym systemie. Było to dość osobliwe, czasem zabawne, a czasem irytujące. Dla wielu z tych prawników prawo oznaczało ciągle wolę klasy panującej, a najwyższą sztuką była zdolność zapamiętywania dosłownego brzmienia jak największej liczby przepisów, aby tę wolę panującej klasy jak najdogłębniej stosować. Zasady państwa prawa, subsidiarności czy proporcjonalności musiały dopiero prze-



dzierać się do świadomości i praktyki. Przedzierają się zresztą z trudem i do dzisiaj, i to nie tylko przez opór materii. Nie jest wszak łatwo ograniczyć urzędników państwowych w pozbawianiu nas praw podstawowych, zwłaszcza wolności i własności. W istocie prawo takie jak *ars boni et aequi* pozostaje w stałej, ponadczasowej i ponadkulturowej sprzeczności z ambicjami władzy politycznej. Nawet we współczesnym, cywilizowanym świecie trudno byłoby wskazać państwo, które w mniejszym lub większym stopniu nie naruszałoby praw człowieka, choć różnica między cywilizacją a barbarzyństwem jest oczywista. Potrzeba funkcjonowania Międzynarodowego Trybunału Praw Człowieka istnieć więc będzie zawsze, bo wynika po części z natury władzy, a po części z roli, jaką ma władza do spełnienia. Trybunał jest potrzebny ludziom, by chronić ich prawa przed władzą, lecz również i władzom, by określać rozsądne granice interwencji.

Z upływem czasu międzynarodowy system ochrony praw człowieka czekają nowe wyzwania. Zalew skarg wymusza zmiany formalne, aby postępowanie uprościć i przyspieszyć. Natomiast rozwój technologii każe zastanowić się nad weryfikacją katalogu podstawowych praw i wolności. Szczególnie sprawa katyńska pokazuje, moim zdaniem, konieczność skodyfikowania lub zdekodowania z kodyfikacji istniejących w jasnym i czytelnym orzecznictwie prawa do prawdy. W epoce cywilizacji medialnej, żyjąc w zakłamanym świecie, człowiek musi mieć chyba prawo do tego przynajmniej, by wybierana przez niego i utrzymywana przez niego władza go nie

okłamywała.

Zajmowanie się obroną praw człowieka uświadamia istotną funkcję i zadanie prawa polegające na ochronie słabszych, bo silniejsi poradzą sobie także bez pomocy prawa. Czytającej te słowa młodzieży warto też napomknąć, że prawnicy silniejszych zarabiają stosunkowo lepiej. Ludzie skrzywdzeni do tego stopnia, że po wyczerpaniu procedur wewnątrz krajowych muszą się skarżyć na własne państwo przed międzynarodowym trybunałem, nie mają już na ogół pieniędzy na honoraria.

Płomyczek świecy w strasburskiej Notre Dame uświadamia, że pieniądze to nie wszystko. W latach 90. tłukłem się do Strasburga moim pierwszym, kupionym za własne pieniądze samochodem – starym Oplem Kadettem – który wydawał mi się wówczas cudem techniki. Co najmniej dwukrotnie stawałem na przejściach granicznych. Później odkryłem wygodne i tanie połączenie lotnicze Strasburg – Berlin Tempelhof, czyli prawie do samego Szczecina. Nie ma już tamtego Opla Kadetta ani przejść granicznych, ani lotniska Berlin Tempelhof. Pozostaje wspomnienie fascynującej zawodowej przygody w dobrej sprawie.

Bartłomiej Sochański jest adwokatem w kancelarii *Sochański & Manik Adwokaci sp.j. w Szczecinie*



Zasady korzystania z akt sądowych przez dziennikarzy a gwarancje swobody wypowiedzi

Dorota Głowacka

Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości niewątpliwie należy do zagadnień budzących uzasadnione zainteresowanie opinii publicznej. Działalność mediów jest ważnym elementem społecznej kontroli nad jego pracą. Opisanie sprawy przez media może wpłynąć na zmianę przepisów prawa, praktykę jego stosowania, a nawet pomóc naprawić czyjąś krzywdę¹.

Organy wymiaru sprawiedliwości powinny kierować się zasadą maksymalnej otwartości w relacjach z dziennikarzami i nie utrudniać im dostępu do informacji. W szczególności w przypadku postępowań mających publiczne znaczenie oraz procesów, które dotyczą osób publicznych, władze sądowe mają obowiązek regularnego udzielania informacji o podejmowanych czynnościach (zob. m.in. Rekomendację Komitetu Ministrów w sprawie dostarczania przez media informacji związanych z postępowaniami karnymi²). Z drugiej strony dziennikarze powinni przestrzegać standardów relacjonowania postępowań prokuratorskich i sądowych wyznaczonych przez zespół norm regulujących tzw. sprawozdawczość sądową. Mają one zagwarantować rzetelność i obiektywizm publikacji prasowych, a jednocześnie zapewnić ochronę godności uczestników procesu. Prawo prasowe, a także odpowiednie ustawy procesowe przyznają dziennikarzom szereg uprawnień, ale też nakładają na nich określone obowiązki.

Istotnym aspektem sprawozdawczości sądowej jest dostęp przedstawicieli mediów do akt postępowania sądowego. Umożliwia to uzyskanie precyzyjnej wiedzy o okolicznościach sprawy, pozwala zweryfikować informacje pochodzące z innych źródeł, pomaga tłumaczyć obywatelom zawichości prawne, a także zapobiega podejmowaniu przez media własnych śledztw. Niestety dziennikarze coraz rzadziej sięgają po to czasochłonne i wymagające zaangażowania rozwiązanie. Jak twierdzi Bogdan Wróblewski, dziennikarz i sprawozdawca sądowy „Gazety Wyborczej”, „reporter sądowy przed drugą wojną należał do dziennikarskiej elity. Dziś jest to jedna z trudniejszych, pracołłonnych i niepopularnych specjalności”³.

Zaniechanie weryfikowania przez media wiadomości przekazanych im przez informatorów (często strony postępowania lub ich pełnomocników) z aktami sprawy prowadzi niejednokrotnie do pomyłek i może skutkować zarzutem niedochowania staranności zawodowej w ewentualnym procesie o ochronę dóbr osobistych czy znieśławienie. Kwestia ta ma istotne znaczenie dla oceny odpowiedzialności prawnej dziennikarza. Od przedstawicieli mediów nie można bowiem wymagać nieomyślności, pod warunkiem jednak że dopełnili wymogów rzetelności na etapie gromadzenia i publikacji materiału prasowego⁴.

1 B. Wróblewski, *Vademecum reportera sądowego (trochę kryminalnego)* [w:] A. Skworz, A. Niziołek, *Biblia dziennikarstwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2010, s. 82.

2 Rec. 2003/13.

3 B. Wróblewski, op. cit., s. 96

4 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2008 r. (sygn. SK 43/05).

Prawidłowe korzystanie z dostępu do akt postępowania wymaga jednak odpowiedniej współpracy sądów i mediów. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy istnieją ograniczenia w swobodnym relacjonowaniu postępowań sądowych toczących się z wyłączeniem jawności. Warto zatem rozważyć kwestię dostępu dziennikarzy do akt postępowania niejawnego oraz stosowania art. 241 § 2 k.k. (zakaz rozpowszechniania informacji z rozprawy niejawnej) w sprawach przeciwko przedstawicielom mediów. Problematykę tę omawiam w oparciu o przykład sprawy dwóch dziennikarzy oskarżonych o ujawnienie informacji z akt postępowania niejawnego, pomimo iż dysponowali wymaganą zgodą na dostęp do akt sprawy, w której nie poczyniono restrykcji co do zakresu wykorzystania informacji pochodzących z udostępnionych dokumentów. Sprawę tę od lipca 2011 r. monitoruje HFPC w ramach Programu Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce.

Stan faktyczny

Dziennikarze tygodnika lokalnego „Wiadomości Wrzesińskie” złożyli wniosek o dostęp do akt postępowania toczącego się przeciwko H.S., społecznikowi, prezesowi miejscowego klubu piłkarskiego, honorowemu obywatelowi miasteczka H. S. został oskarżony o czyny godzące w wolność seksualną, w szczególności na podstawie artykułów 197, 198 i 199 Kodeksu karnego (dalej: k.k.). Jawność rozprawy prowadzonej w tej sprawie została wyłączona. Postępowanie zakończyło się prawomocnym wyrokiem skazującym. Już po procesie dziennikarz „Wiadomości Wrzesińskich” zwrócił się do sądu z prośbą o udostępnienie mu akt sprawy H.S., zaznaczając we wniosku, iż celem jest przygotowanie artykułu prasowego. Sąd wyraził zgodę na udostępnienie akt, nie nakładając ograniczeń co do zakresu ich wykorzystania przez dziennikarza. Dziennikarz zapoznał się z aktami. Następnie na ich podstawie napisał artykuł, który został opublikowany w „Wiadomościach Wrzesińskich” w lipcu 2010 r. Aby chro-

nić osoby pokrzywdzone przez H.S., dziennikarz utajnił ich dane osobowe. Podał jedynie pełne dane H.S., na co pozwalał na tym etapie postępowania art. 13 prawa prasowego.

Po opublikowaniu artykułu przeciwko dziennikarzowi i redaktorowi naczelnemu prokuratura wszczęła postępowanie karne z art. 241 § 2 k.k. Sąd Rejonowy w Poznaniu dwukrotnie uznał, że dziennikarze dopuścili się przestępstwa: za pierwszym razem odstępując od wymierzenia kary, za drugim – warunkowo umarzając postępowanie karne; wyrok nie jest prawomocny⁵.

Dostęp do akt sądowych w postępowaniu karnym – zasady i ograniczenia

Dostęp dziennikarzy do akt sprawy karnej toczącej się przed sądem jest uregulowany w art. 156 Kodeksu postępowania karnego (dalej: k.p.k.) i wymaga zgody sądu. Ta sama regulacja odnosi się do innych osób postronnych, niebędących stronami postępowania. Ani k.p.k., ani prawo prasowe nie przewidują tu żadnych szczególnych uprawnień dla przedstawicieli mediów. Dziennikarz może co do zasady rozpowszechniać informacje z akt sądowych (z uwzględnieniem ograniczeń przewidzianych w art. 13 prawa prasowego) za wyjątkiem akt z rozpraw, które toczą się z wyłączeniem jawności. Upublicznianie informacji z rozprawy niejawnej objęte jest zakazem, którego przekroczenie naraża dziennikarza na odpowiedzialność karną z art. 241 § 2 k.k. Dlatego uznaje się, że udostępnianie dziennikarzowi akt sprawy, w której sąd wyłączył w całości lub w części jawność rozprawy, powinno mieć charakter wyjątkowy i poddany szczególnym okolicznościom⁶.

Jednocześnie na sędzim wydającym zgodę na dostęp do akt ciąży wymóg określenia jasnych zasad dalszego ich wykorzystania. Obowiązek ten wynika z rozporządzenia

5 Sąd Rejonowy Poznań – Stare Miasto w Poznaniu orzekł w sprawie dwukrotnie: wyrok SR z 24 kwietnia 2012 r. (sygn. akt. VIII K 510/11) – wyrok ten został następnie uchylony przez Sąd Okręgowy w Poznaniu, a sprawę przekazano do ponownego rozpoznania sądowi I instancji (25 lipca 2012 r., sygn. akt IV Ka 661/12) – oraz wyrok SR z 6 lutego 2013 r. (sygn. akt VIII K 1181/12).

6 J. Sobczak, *Komentarz do art. 13 prawa prasowego* [w:] idem, *Prawo prasowe. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, wersja elektroniczna.

Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. w sprawie regulaminu urzędowania sądów powszechnych⁷. Zgodnie z art. 94 ust. 2 tego regulaminu „przewodniczący wydziału decyduje ponadto o udostępnieniu akt sądowych innym osobom niemającym uprawnień procesowych i **o zakresie wykorzystania przez nie tych akt**” (wyróżnienie moje – D.G.). Wymóg określenia zakresu wykorzystania akt postępowania jest szczególnie istotny w kontekście zadań mediów. Dziennikarze z zasady ubiegają się o dostęp do dokumentów sądowych, jedynie aby zgromadzić informacje mające posłużyć przygotowaniu materiału prasowego. Jak pokazuje sprawa „Wiadomości Wrzesińskich”, niedopełnienie wymogu określenia zakresu wykorzystania niejawnych akt postępowania przez sąd może narazić przedstawicieli mediów na dotkliwe konsekwencje związane z publikacją. W szczególności wtedy, jeżeli zgodnie z zasadami deontologii zawodowej dziennikarze w materiale prasowym wskażą źródło podawanych informacji.

Na zasadzie analogii można zauważyć, że zgodnie z art. 362 k.p.k., w razie wyłączenia jawności postępowania, kiedy na sali rozpraw pozostały osoby trzecie (na podstawie art. 361 § 3 k.p.k lub jako osoby zaufania wskazane przez strony na podstawie art. 361 § 1 k.p.k.), przewodniczący także musi pouczyć obecnych o obowiązku zachowania w tajemnicy okoliczności ujawnionych na rozprawie i uprzedzić o skutkach niedopełnienia tego obowiązku. Ta sama reguła powinna obowiązywać w odniesieniu do udostępniania osobom trzecim niejawnych akt postępowania.

Czy należy zatem oczekiwać od dziennikarzy, którzy w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie akt postępowania na potrzeby sporządzenia materiału prasowego otrzymali nieobwarowaną żadnymi restrykcjami zgodę, aby mieli świadomość, że sąd, który ją wydał, nie dopełnił wszystkich ciążących na nim wymogów? Czy można zakładać, że – tak jak przyjął sąd rejonowy w sprawie „Wiadomości Wrzesińskich” – dziennikarze powinni wiedzieć, iż zakaz z art. 241 § 2 k.k. ma charakter

bezwzględny i nie uchyla go zgoda sądu? Niewątpliwie dziennikarze są profesjonalistami i są zobowiązani znać regulacje prawne dotyczące swojej pracy. Zastrzeżenia budzi jednak teza, że dziennikarz powinien znać prawo – w domyśle – w stopniu wyższym niż sąd. To na władzy sądowniczej spoczywa w pierwszej kolejności obowiązki prawidłowego stosowania przepisów. Wszelkim działaniom sądu towarzyszy zaś domniemanie działania zgodnego z prawem, wynikające z zasady zaufania obywateli do państwa (w tym przypadku do władzy sądowniczej) wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Okoliczności te powinny zostać uwzględnione przy prawnokarnej ocenie zachowania dziennikarzy „Wiadomości Wrzesińskich” oraz tego, czy rzeczywiście zasłużyli na skazanie lub nawet zastosowanie środka probacyjnego. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być zastosowanie instytucji błędu co do prawa (art. 30 k.k.). Można by wówczas przyjąć, że dziennikarze działający na podstawie zgody sądu postępowali w usprawiedliwionej nieświadomości bezprawności czynu, co uprawniałoby sąd do wydania wyroku uniewinniającego. Rozwiązaniem pozwalającym unikać opisywanej tu sytuacji jest lepsza współpraca między przedstawicielami a dziennikarzami, oparta na jednoznacznym określaniu zasad udostępniania akt sądowych przez sądy.

Sprawozdawczość sądowa a ochrona informacji poufnych

W kontekście sprawy „Wiadomości Wrzesińskich” rozważenia wymaga też kwestia okoliczności wyłączających odpowiedzialność karną dziennikarzy za ujawnienie informacji poufnych. Warto podkreślić, że w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) konsekwentnie akcentuje się pogląd, że w określonych sytuacjach opublikowanie takich informacji nie powinno być penalizowane, a pociąganie dziennikarzy do odpowiedzialności karnej należy uznać za naruszenie wolności słowa (art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, dalej: EKPC).

ETPC kilkakrotnie stawał przed problemem rozstrzygnięcia konfliktu między prawem do swobody wypowiedzi a potrzebą ochrony informacji niejawnych bądź poufnych. W sprawie Dupuis przeciwko Francji⁸ ETPC podkreślił, że do kwestii karania dziennikarzy uczestniczących w ważnej debacie publicznej za publikacje prowadzące do naruszenia tajemnicy państwowej należy podchodzić z najwyższą ostrożnością. W sprawie Fressoz i Roire przeciwko Francji⁹ ETPC wprost wskazał, że interes publiczny może uzasadniać ujawnienie przez prasę tego typu informacji. W sprawie Guja przeciwko Mołdawii¹⁰ z tego samego względu ETPC uznał za uzasadnione opublikowanie przez dziennikarzy informacji niejawnych, stanowiących tajemnicę śledztwa.

Na podstawie tych wyroków można stwierdzić, że w przekonaniu ETPC istnieje szereg okoliczności, po zaistnieniu których ujawnienie informacji niejawnych znajdzie się pod ochroną art. 10 EKPC. Należą do nich: 1. Przeważający interes publiczny (np. gdy publikacja dotyczy osoby publicznej). 2. Brak innych możliwości zwrócenia uwagi opinii publicznej na kwestię istotną z punktu widzenia tego interesu. 3. Autentyczność ujawnionych informacji. 4. Motywacja ujawniającego (działanie w dobrej wierze, a nie np. w celu zagrożenia interesom stron postępowania). Ponadto ETPC wskazuje, że pociągnięcie ujawniającego do odpowiedzialności będzie możliwe dopiero wtedy, gdy swoim działaniem spowoduje on faktyczną i dostatecznie dotkliwą szkodę dla dóbr prawnie chronionych (*damage suffered as a result of the disclosure*).

Z orzecznictwa strasburskiego wynika więc, że sankcja za ujawnienie informacji poufnej nie powinna mieć charakteru bezwzględniego. Istnieją okoliczności, które uzasadniają takie działanie dziennikarzy i sprawiają, że korzystają oni z ochrony z art. 10 EKPC.

Odnosząc powyższe kryteria do sprawy „Wiadomości Wrzesińskich”, należy zauważyć, że sporny artykuł doty-

czył zagadnienia budzącego uzasadnione zainteresowanie społeczeństwa. Opisywał także postępowanie osoby powszechnie znanej w lokalnej społeczności i odgrywającej w niej istotną rolę. Materiał został ponadto opublikowany już po prawomocnym zakończeniu postępowania przeciwko H.S. i zawierał rzetelne informacje sporządzone na podstawie akt postępowania z podaniem ich źródła. Dopełniono wszelkich zasad deontologii zawodowej dziennikarzy. Autor artykułu dokonał również anonimizacji danych osób pokrzywdzonych przez H.S., aby uniknąć efektu „wtórnej wiktyimizacji”.

Propozycje zmian zasad dostępu dziennikarzy do akt sądowych

Podsumowując, można stwierdzić, że rzetelne wykonywanie sprawozdawczości sądowej przez dziennikarzy może stanowić remedium na nieścisłe relacje z procesów sądowych, które stają się powszechne w dobie szybkiego obiegu informacji oraz koncentrowania się mediów na poszukiwaniu sensacji. Stwarzanie barier oraz nakładanie nadmiernych restrykcji na dziennikarzy może prowadzić do nieproporcjonalnego ograniczenia swobody rozpowszechniania informacji przez media i wywołać tzw. efekt mrożący. Groźba odpowiedzialności karnej może zniechęcić nawet dociekliwe media do sięgania do akt postępowania i tym samym wpłynąć negatywnie na jakość relacjonowania postępowań sądowych. Niekiedy może wręcz odwrócić dziennikarzy od zajmowania się skomplikowanymi, poważnymi tematami wymagającymi dokładnej analizy dokumentacji sądowej. To z kolei nie służy dobru wspólnemu i może negatywnie wpływać na dostęp społeczeństwa do informacji.

Stosowanie klarownych zasad dostępu dziennikarzy do akt sądowych oraz transparentnych reguł wykorzystywania udostępnianych materiałów jest kluczowe dla odpowiednich gwarancji relacjonowania zagadnień związanych z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości.

8 Wyrok ETPC z 7 czerwca 2007 r. w sprawie Dupuis przeciwko Francji (skarga nr 1914/02).

9 Wyrok Wielkiej Izby ETPC z 21 stycznia 1999 r. w sprawie Fressoz i Roire przeciwko Francji (skarga nr 29183/95).

10 Wyrok Wielkiej Izby ETPC z 12 lutego 2008 r. w sprawie Guja przeciwko Mołdawii (skarga nr 14277/04).

Zasady te nie mogą w sposób nieuzasadniony utrudniać dostępu mediów do informacji oraz powinny uwzględniać specyfikę i znaczenie pracy dziennikarskiej w demokratycznym społeczeństwie. W szczególności jednak praktyka udzielania dziennikarzom zgody na wgląd do akt na potrzeby sporządzenia rzetelnego materiału prasowego nie może prowadzić do wpędzenia ich w „pułapkę” postępowania karnego. Istotne jest, aby udzielając dziennikarzom zgody na dostęp do akt, sędziowie określali jasne zasady wykorzystania zawartych tam informacji.

Sami sędziowie przyznają jednak, że w działaniach sądów „przy dostępie dziennikarzy do akt panuje dowolność”¹¹. Problem ten nie dotyczy wyłącznie procedury karnej, ale także procedury cywilnej, w której brak odpowiednich regulacji ustawowych. W przeciwieństwie do k.p.k., k.p.c. w zasadzie nie przewiduje możliwości udostępniania akt dziennikarzom. Zgodnie z art. 9 § 1 k.p.c. uprawnienie takie przysługuje wyłącznie stronom i uczestnikom postępowania. W piśmiennictwie podkreśla się, że taka sytuacja to luka w prawie¹². Pożądane byłoby zatem wprowadzenie do k.p.c. podobnych reguł, jakie obowiązują na gruncie procedury karnej.

Ponadto sankcja za ujawnienie informacji poufnej przez dziennikarzy nie powinna mieć charakteru bezwzględnie. Istnieją bowiem okoliczności, które uzasadniają publikację takich informacji i sprawiają, że zgodnie ze standardami ETPC korzysta ona z ochrony art. 10 EKPC. Reformę art. 241 k.k. zapowiadano jeszcze w 2009 r. Jak podkreślał wówczas Prokurator Krajowy Edward Zalewski, „nie może być tak, żeby podanie informacji, która w żaden sposób nie zaszkodziła postępowaniu, a zrealizowała cele informacyjne, było przestępstwem. [...] Minister Sprawiedliwości powołał w resorcie zespół, który we współpracy z Prokuraturą Krajową, ma działać w kie-

runku zmiany art. 241 Kodeksu karnego”¹³. Pomimo tej zapowiedzi przepis nie został jednak dotychczas znolizowany.

W związku ze sprawą dziennikarzy tygodnika „Wiadomości Wrzesińskie” HFPC wystąpiła 27 sierpnia 2012 r. do Ministerstwa Sprawiedliwości o podjęcie działań zmierzających do zwrócenia uwagi sędziów na problem prawidłowego stosowania przepisów o dostępie do akt postępowania. W piśmie HFPC zasugerowano, że zasady te należałoby doprecyzować, wydając okólnik interpretacyjny do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu urzędowania sądów powszechnych. HFPC złożyła także „opinię przyjaciela sądu” w procesie dziennikarzy „Wiadomości Wrzesińskich”.

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



Rys. Łukasz Jagielski

11 Wypowiedź sędziego Waldemara Żurka w artykule M. Hodak, *Wymiar sprawiedliwości vs. Media. Dziennikarz w sądzie*, „Na Wokandzie” 2010, nr 1., dostępny na stronie internetowej: <http://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-1/dobre-praktyki-1/dziennikarz-w-sadzie.html> .

12 A. Ozimek, *Dostęp do procesu, dostęp do akt*, „Na Wokandzie” 2011, nr 7, dostępny na stronie internetowej: <http://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-7/dobre-praktyki-7/dostep-do-procesu-dostep-do-akt.html>

13 Wypowiedź prok. Edwarda Zalewskiego z 20 stycznia 2010 r. podczas debaty zorganizowanej przez Centrum Monitoringu Wolności Prasy Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich dotyczącej postawienia zarzutów z art. 241 k.k. dziennikarzom K. Skórzyńskiemu i M. Gierszewskiemu; *Zob. Min. Sprawiedliwości zapowiada zmianę art. 241 k.k. o ujawnieniu informacji ze śledztwa*, gazeta.pl, 20 stycznia 2012 r.



O zmianach w izbach wytrzeźwień, czyli co za szybko, to niezdrowo

Barbara Grabowska, Michał Szwał

Nowelizacja ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, nad którą Sejm i Senat pracowali w styczniu 2013 r., miała doprowadzić do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Ogromny pośpiech w trakcie prac nad nią i wynikające z tego błędy spowodowały, że także sama nowelizacja została przez Prezydenta skierowana do Trybunału.

Trybunał Konstytucyjny (dalej:TK) w wyroku z 3 kwietnia 2012 r. (sygn. K 12/11) orzekł, że art. 42 ust. 6 Ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej: u.p.a.) i § 29 wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia dotyczącego wysokości opłat za pobyt w izbach wytrzeźwień są niezgodne z Konstytucją. TK uznał, że przepis ustawy narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, w drodze rozporządzenia, maksymalnej wysokości opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w jednostce Policji. Naruszenie Konstytucji polegało w szczególności na braku sformułowania w ustawie szczegółowych wytycznych, które Minister Zdrowia powinien wziąć pod uwagę przy ustalaniu wysokości opłat. Trybunał orzekł ponadto, że niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji jest przepis rozporządzenia Ministra Zdrowia ustalający opłatę za pobyt w izbie wytrzeźwień na 250 zł. Przywołane orzeczenie dotyczyło wyłącznie braku szczegółowych wytycznych dla organu,

któremu przekazywana jest kompetencja do wydania rozporządzenia wykonawczego do ustawy.

Wejście w życie wyroku zostało odroczone o dziewięć miesięcy od dnia jego ogłoszenia. Wynikało to między innymi z konieczności zapewnienia niezakłóconego poboru opłat związanych z pobytem osób w izbach wytrzeźwień do czasu korekty przepisów oraz zagwarantowania stabilności systemu finansowania tych placówek.

Zadanie wykonywania orzeczeń TK jest realizowane przez Senat, zwłaszcza przez senacką Komisję Ustawodawczą, co znajduje normatywne potwierdzenie w przepisach działu IXa Regulaminu Senatu. W przypadku wyroku K 12/11 Senat zdecydował się rozpocząć pracę nad projektem ustawy dopiero w październiku 2012 r., co skutkowało tym, że odpowiednią inicjatywę ustawodawczą wniesiono do łaski marszałkowskiej dopiero 3 grudnia 2012 r.

Co więcej, senatorowie zachęteni przez Ministerstwo Zdrowia postanowili przy okazji prostej zmiany legislacyjnej, dotyczącej korekty wytycznej do wydania rozporządzenia, rozszerzyć projekt ustawy o liczne inne regulacje związane z funkcjonowaniem izb wytrzeźwień. Zapropnowany zakres zmian obejmował zarówno wprowadzenie do ustawy wielu kwestii normowanych dotychczas przez rozporządzenie Ministra Zdrowia z 4 lutego 2004 r.¹, jak i kilka nowych rozwiązań. Wśród nich warto wymienić przykładowo: dopuszczenie nowych środków przymusu bezpośredniego stosowanych wobec osób przyjętych do izby wytrzeźwień, wyposażenie izb w system monitoringu

1 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 lutego 2004 r. w sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego.

czy zniesienie obowiązku umieszczania nieletnich i dorosłych w oddzielnych pomieszczeniach. Za pomocą tych zmian Ministerstwo Zdrowia chciało szybko przeforsować pomysły na nowy kształt izb wytrzeźwień, a projekt senacki stanowił – w ocenie jego twórców – doskonałą okazję, aby wprowadzić je z ominięciem udziału strony społecznej w procesie legislacyjnym. Senatorowie przy okazji naruszyli regulamin pracy izby, zgodnie z którym projekt ustawy wykonujący orzeczenie TK oraz wnioski o wprowadzenie poprawek do tego projektu mogą obejmować wyłącznie zmiany zmierzające do wykonania orzeczenia Trybunału oraz ich niezbędne konsekwencje (art. 85c w zw. z art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu). Wskazany wyżej zakres regulacji ujęty w projekcie z pewnością nie spełniał tych kryteriów.

Niektóre przygotowane naprędce rozwiązania projektu ingerowały w sferę praw i wolności obywatelskich i budziły od początku sprzeciw Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (dalej: HFPC). Wątpliwości budziło wprowadzenie, bez żadnego uzasadnienia, dwóch nowych środków przymusu bezpośredniego, które mogą być zastosowane wobec osoby przyjętej do izby wytrzeźwień lub zatrzymanej w jednostce Policji – przymusowego podania produktu leczniczego oraz izolacji. HFPC podnosiła, że na krytykę zasługuje także poszerzenie definicji środka przymusu bezpośredniego w postaci unieruchomienia. Zgodnie z projektem zaproponowano poszerzenie dotychczasowych środków (pasy, uchwyty, prześcieradła lub kaftan bezpieczeństwa) o „inne urządzenia techniczne”. Termin „inne urządzenia techniczne” nie jest w ustawodawstwie zdefiniowany, a zbiór desygnatów tego pojęcia wydaje się bardzo szeroki. Stosowanie środka przymusu bezpośredniego w postaci urządzenia, którego sposobu działania nie da się odtworzyć z przepisów prawa, jest niedopuszczalne i stoi w sprzeczności z zasadą określoności przepisów prawa dotyczącą w szczególności norm ingerujących w integralność fizyczną człowieka.

Nie było także jasne, na jakich zasadach funkcjonować ma przewidziany w projekcie ustawy system umożliwiający obserwację osób umieszczonych w izbach wytrzeźwień. Wątpliwości budził fakt, czy ów system umożliwia jedy-



nie obserwację osób umieszczonych w izbie wytrzeźwień, czy też będzie także rejestrował obraz z pomieszczeń izby. Gdyby wolą ustawodawcy było również rejestrowanie obrazu z pomieszczeń izb wytrzeźwień, to w ślad za tym przepisem powinny pójść inne regulacje, gwarantujące prawidłowość zabezpieczenia przed ujawnieniem uzyskanych w ten sposób nagrań. Tymczasem w projekcie nie było o tym mowy. HFPC postulowała określenie w ustawie zasad zabezpieczenia uzyskanych w ten sposób nagrań i ustanowienia procedur i terminów ich niszczenia.

Dalsze prace nad senackim projektem nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi dobitnie świadczą o tym, że błędy popełnione na wcześniejszym etapie procedowania nad projektem są o wiele trudniejsze do usunięcia wraz z upływem czasu. Czas w tym przypadku jest czynnikiem fundamentalnym z dwóch powodów. Po pierwsze, z uwagi na termin wejścia w życie wyroku TK w sprawie K 12/11 i późne rozpoczęcie prac nad projektem w Komisji Ustawodawczej sejmowej etap procesu legislacyjnego związany z ustawą o przeciwdziałaniu alkoholizmowi przypominał momentami wyścig z czasem. Po drugie, pospieszne czytania w komisjach i podkomisjach (trzy posiedzenia w ciągu trzech dni) stanowiły dowód na wypaczenie gwarancyjnego charakteru trzech czytań sejmowych. Te czytania mają stanowić okazję do kolejnej pogłębionej analizy projektu. Tym samym ich celem jest zagwarantowanie, że nie zostanie uchwalone

złe prawo. W przypadku tego projektu, czytania były jedynie formalnością, która co najwyżej zagrażała terminowemu wejściu w życie ustawy.

Podczas posiedzenia podkomisji 2 stycznia 2013 r. jej przewodniczący wskazywał nawet, że z uwagi na presję czasu lepiej przygotować kolejną nowelizację tejże ustawy niejako ułatwiającej jej, nad którą debatowano, szybsze przyjęcie przez parlament. Takie podejście spowodowało, że żadne z zastrzeżeń wyrażonych przez Fundację w opinii z 28 grudnia 2012 r. nie zostało wzięte pod uwagę.

Odmienny charakter debaty miał miejsce, kiedy nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi uchwalona przez Sejm 4 stycznia 2013 r. została skierowana do Senatu. Efektem każdego z dwóch posiedzeń komisji senackich były propozycje poprawek do ustawy. Decyzję taką podjęto, choć wiązało się to z opóźnieniem wejścia w życie tej ustawy, a co za tym idzie – z podnoszoną m.in. przez Ministerstwo Zdrowia niemożliwością pobierania opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień. To właśnie ten argument przeważał podczas decydującego głosowania na posiedzeniu plenarnym Senatu. Pomimo zgłoszonych



poprawek większość uzyskał wniosek senatora Muchackiego o przyjęcie ustawy bez poprawek.

Tym samym na osiem dni przed planowanym wejściem w życie ustawy (jej art. 5 przewidywał, że ustawa wchodzi w życie 17 stycznia 2013 r.) została ona przekazana prezydentowi do podpisu. Dziesiątego stycznia 2013 r. w Kancelarii Prezydenta odbyło się spotkanie z udziałem m.in. ministrów z Kancelarii Prezydenta, przedstawicieli Ministerstwa Zdrowia Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, podczas którego każda ze stron wyraziła swoje stanowiska dotyczące nowelizacji.

Siedemnastego stycznia 2013 r. Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP Krzysztof Łaszkiwicz ogłosił, że Prezydent podjął decyzję o skierowaniu ustawy do Trybunału Konstytucyjnego w trybie wniosku prewencyjnego, tj. jeszcze przed jej podpisaniem. Zdaniem Prezydenta, parlament ogranicza konstytucyjne prawo Prezydenta do podjęcia decyzji o podpisaniu ustawy w terminie 21 dni. Ponadto we wniosku do TK sformułowany został także zarzut dotyczący definicji unieruchomienia, który przewiduje niedookreślony katalog środków technicznych służących unieruchomieniu osób przebywających w izbach wytrzeźwień.

Wejście w życie wyroku Trybunału z 3 kwietnia 2012 r. w połączeniu z jednoczesnym złożeniem wniosku o tzw. kontrolę prewencyjną styczniowej nowelizacji ustawy o wychowaniu spowodowało, że obecnie nie istnieje przepis regulujący wysokość opłat pobieranych za pobyt w izbie wytrzeźwień. Z informacji prasowych wynika, że praktyka co do pobierania takich opłat po 17 stycznia 2013 r. jest zróżnicowana.

Barbara Grabowska jest koordynatorką Programu Monitoring Procesu Legislacyjnego w Obszarze Wymiaru Sprawiedliwości, doktorantką w Zakładzie Praw Człowieka WPIA UW

Michał Szwałt jest asystentem w Programie HFPC Monitoring Procesu Legislacyjnego w Obszarze Wymiaru Sprawiedliwości, studentem V roku prawa na WPIA UW

Czy nieletni może popełnić czyn karalny składania fałszywych zeznań?

Marcin Szwed

Helsińska Fundacja Praw Człowieka skierowała do Sądu Okręgowego w Płocku opinię w charakterze przyjaciela sądu w sprawie dotyczącej zarzucanego nieletniej popełnienia czynu karalnego złożenia fałszywych zeznań. Mimo że obecnie obowiązujące przepisy zdają się wskazywać, że złożenie fałszywych zeznań przez nieletniego nie może zostać zakwalifikowane jako czyn karalny w rozumieniu ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (dalej: u.p.n.), to statystyki wskazują, że w ciągu roku wobec około 100 nieletnich stosowane są środki poprawcze lub wychowawcze z tego tytułu¹. Omawiana sprawa ma zatem charakter precedensowy i może przyczynić się do ugruntowania linii orzeczniczej w większym stopniu uwzględniającej prawa nieletnich.

Stan faktyczny sprawy

Omawiana sprawa dotyczyła nieletniej, która w toku postępowania prowadzonego (również na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich) przeciwko jej byłemu chłopakowi złożyła fałszywe zeznania. Chłopcu zarzucano doprowadzenie nieletniej do obcowania płciowego. Przed złożeniem zeznań nieletnia została pouczone o „obowiązku mówienia prawdy”, nie uprzedzono jej natomiast o żadnych konsekwencjach prawnych związanych z naruszeniem tego obowiązku. Na późniejszym etapie postępowania dziewczyna zmieniła zeznania i przyznała się, że poprzednie były nieprawdziwe. Nieletnia

i jej matka wskazywały, że zachowanie dziewczyny wynikało z emocji i chęci ochrony chłopca, z którym była niegdyś związana. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego oraz rozpoznaniu sprawy w postępowaniu opiekuńczo-wychowawczym sąd I instancji wydał postanowienie o wymierzeniu środka wychowawczego w postaci upomnienia. W uzasadnieniu orzeczenia zaakcentowano przede wszystkim fakt przyznania się nieletniej do popełnienia przypisywanego jej czynu oraz zwrócono uwagę na aspekt wychowawczy postępowania i zastosowanego wobec nieletniej środka.

Problem prawny

Kwestie związane z odpowiedzialnością nieletnich z tytułu popełnienia czynu karalnego reguluje obecnie przede wszystkim Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. Nr 35 poz. 228 z późn. zm.). Definiuje ona czyn karalny jako czyn zabroniony przez ustawę jako przestępstwo lub przestępstwo skarbowe albo jedno z enumeratywnie wyliczonych wykroczeń (art. 1 § 2 pkt 2 u.p.n.). Na gruncie tak zdefiniowanego pojęcia pojawiła się wątpliwość, czy złożenie przez nieletniego fałszywych zeznań może zostać zakwalifikowane jako czyn karalny. Przestępstwo składania fałszywych zeznań (art. 233 Kodeksu karnego; dalej: k.k.) można bowiem popełnić jedynie wówczas, gdy świadka pouczone uprzednio o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych zeznań lub odebrano od niego przyrzeczenie, przy czym zarówno Kodeks postępowania karnego (dalej: k.p.k.), jak i Kodeks postępowania

1 Zob.: *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2011*, s. 163, dostępny na stronie internetowej: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rs_rocznik_statystyczny_rp_2011.pdf [data dostępu: 15 stycznia 2013 r.].

cywilnego (dalej: k.p.c.) zakazują odbierania przyrzeczenia od nieletniego, a treść pouczenia świadka ograniczają jedynie do odpowiedzialności karnej, której nieletni przecież nie podlega.

Czyn karalny w u.p.n.

Zgodnie z doktryną z przywołanego powyżej art. 1 § 2 pkt 2 u.p.n. wynika, że czynem karalnym w rozumieniu ustawy jest czyn zabroniony określony w tym przepisie, realizujący wszystkie elementy strukturalne przestępstwa, przestępstwa skarbowego albo wykroczenia, przy czym nie tylko realizujący znamiona czynu zabronionego, lecz także wszystkie elementy konstytutywne przestępstwa, a więc: bezprawność, karalność i stopień społecznej szkodliwości wyższy niż znikomy². Z tego względu nie są czynami karalnymi np. czyny spełniające znamiona czynu zabronionego w warunkach wyłączających ich bezprawność z uwagi na kontratyp lub nienaruszenie normy leżącej u podstaw zakazu³. Ponadto, dokonując wykładni pojęcia czynu karalnego, należy stosować odpowiednio przepisy części ogólnej Kodeksu karnego, Kodeksu karnego skarbowego lub Kodeksu wykroczeń, jeśli nie są one sprzeczne z ustawą, na co wprost wskazuje art. 14 u.p.n. Według doktryny odpowiednie stosowanie przepisów kodeksowych dotyczy także ich części szczególnej, co miałyby wynikać m.in. z art. 43 § 2 pkt 2 u.p.n, w myśl którego w postanowieniu o rozpoznaniu sprawy sędzia rodzinny powinien dokładnie określić zarzucany nieletniemu czyn, wskazując przy tym również przepis ustawy karnej, któremu zarzucany czyn podlega⁴.

Niejako uogólnieniem rozważań doktryny na omawiany temat jest stanowisko A. Strzembosza, którego zdaniem czyn nieletniego wypełniający znamiona czynu zabronionego jako przestępstwo jest czynem karalnym w ro-

zumieniu u.p.n. tylko wtedy, jeżeli dokonany w tych samych okolicznościach przez osobę dorosłą stanowiłby przestępstwo lub jedno z tych wykroczeń⁵.

Przestępstwo składania fałszywych zeznań w Kodeksie karnym

Przestępstwo składania fałszywych zeznań uregulowane jest art. 233 § 1 k.k., stosownie do którego, kto składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat trzech. Z powyższego wynika, że wyżej wymienione przestępstwo ma charakter umyślny oraz formalny (nie jest uzależnione od wystąpienia określonych skutków).

W kontekście przedmiotowej sprawy istotne jest, że w świetle art. 233 § 2 k.k. przestępność czynu uzależniona jest od tego, czy zeznający w charakterze świadka był uprzedzony o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania lub czy odebrano od niego przyrzeczenie. Niedopełnienie nakazu uprzedzenia zawsze wyłącza odpowiedzialność karną za przestępstwo z art. 233 k.k.⁶

Odpowiedzialność nieletnich za czyn składania fałszywych zeznań

Przenosząc powyższe rozważania na grunt omawianej sprawy, HFPC przypominała, że zarówno k.p.k., jak i k.p.c. nie przewidują możliwości odebrania przyrzeczenia od osoby nieletniej (odpowiednio art. 189 k.p.k. i art. 267 k.p.c.), natomiast pouczenie przed przesłuchaniem świadka dotyczyć ma wyłącznie odpowiedzialności karnej (art. 190 § 1 k.p.k. i art. 266 § 1 k.p.c.).

2 Zob. M. Korcyl-Wolska, *Postępowanie w sprawach nieletnich*, Warszawa 2008, s. 60.

3 Zob. A. Gaberle [w:] A. Gaberle, M. Korcyl-Wolska, *Komentarz do ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich*, Gdańsk 2002, s. 20; A. Zoll, *Czy nieletniość jest okolicznością wyłączającą winę?* [w:] P. Hofmański, S. Waltoś (red.), *W kręgu prawa nieletnich. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Marianny Korcyl-Wolskiej*, Warszawa 2009, s. 193–194.

4 Zob. np. K. Gromek, *Komentarz do ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich*, Warszawa 2004, s. 171.

5 A. Strzembosz, *System sądowych środków ochrony dzieci i młodzieży przed niedostosowaniem społecznym*, Lublin 1985, s. 135–136.

6 M. Szewczyk [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II*, Warszawa 2008, s. 1045.

Nie jest zatem jasne, o jakich konsekwencjach należałoby pouczyć świadka nieletniego. Jednak zarówno doktryna⁷, jak i Minister Sprawiedliwości⁸ zgadzają się co do tego, że z pewnością nie należy pouczać go o odpowiedzialności karnej, skoro nie może on takiej podlegać. Część przedstawicieli nauki prawa wskazuje zatem, że przesłuchujący powinien uprzedzić świadka o obowiązku mówienia prawdy i odwołać się do jego honoru, poczucia odpowiedzialności i zmysłu sprawiedliwości⁹. Niektórzy postulują natomiast, by nieletniego w przedziale wiekowym 13–17 lat pouczać o odpowiedzialności nieletnich za czyny karalne (tj. na gruncie u.p.n.)¹⁰. Jednak w związku z tym, że obowiązek takiego pouczania nie został ujęty w żadnym powszechnie obowiązującym przepisie prawa, trudno wiązać z nim jakiegokolwiek negatywne dla świadka skutki prawne.

Zatem w ocenie HFPC należy uznać, że nieletni nie ponosi odpowiedzialności na gruncie u.p.n. za składanie fałszywych zeznań. Podstawowym argumentem świadczącym za tą tezę jest fakt niespełnienia przez takie zachowanie wszystkich przesłanek przedmiotowych przestępstwa, o którym mowa w art. 233 § 1 k.k. w związku z art. 233 § 2 k.k. W świetle tych przepisów penalizowane jest nie samo składanie fałszywych zeznań, ale składanie ich przez świadka, który został wcześniej uprzedzony o odpowiedzialności karnej, i tylko taki czyn jest przestępstwem oraz *implicite* czynem karalnym w rozumieniu u.p.n. Przyjęcie interpretacji umożliwiającej stosowanie środków wychowawczych i poprawczych wobec nieletnich za złożenie fałszywych zeznań bez uprzedniego pouczenia stawiałoby ich w sytuacji bardziej niekorzystnej niż w przypadku osób dorosłych, a to wydaje się nieracjonalne. Skoro bowiem ustawodawca odstąpił wobec świadków pełnoletnich od zasady *ignorantia iuris nocet* i uznał, że należy „przypomnieć” im o treści art. 233 § 1 k.k., to tym bardziej nie można wiązać negatywnych konsekwencji z zeznaniami nie pouczonego

nieletniego, którego świadomość prawna jest z reguły niższa niż osoby dorosłej.

Rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego w Płocku

W swojej apelacji pełnomocnik nieletniej podniósł podobne argumenty co HFPC w opinii *amicus curiae*, wskazując, że w związku z tym, iż nieletnia nie została pouczona o odpowiedzialności prawnej za składanie fałszywych zeznań, jej zachowania nie można zakwalifikować jako czynu karalnego. Na rozprawie 31 stycznia 2013 r. do stanowiska zaprezentowanego przez HFPC i pełnomocnika strony przyłączył się także prokurator. Ostatecznie postanowieniem z 14 lutego 2013 r. Sąd Okręgowy w Płocku uchylił postanowienie sądu I instancji i umorzył postępowanie z uwagi na to, że czynu karalnego nie popełniono. W uzasadnieniu sąd wskazał, że samo uprzedzenie o obowiązku mówienia prawdy nie rodzi podstaw odpowiedzialności karnej, a zatem również nieletni nie może ponosić w takiej sytuacji negatywnych konsekwencji swojego zachowania. Podkreślił jednak, że nie rozstrzyga o tym, czy pouczenie nieletniego świadka w analogicznej sytuacji o odpowiedzialności karnej mogłoby stanowić podstawę do zastosowania wobec niego środków wychowawczych lub poprawczych przewidzianych w ustawie.

Konsekwencje

Mimo powyższej konstatacji wydaje się, że postanowienie Sądu Okręgowego w Płocku potwierdza stanowisko, że aktualnie nieletni nie może popełnić czynu karalnego złożenia fałszywych zeznań. Można się jednak zastanawiać, czy takie rozwiązanie należy oceniać pozytywnie. Nawet jeśli ustawodawca uznał, że świadek nieletni ze względu na niedojrzałość emocjonalną i intelektualną nie powinien spotykać się z jakimkolwiek negatywnymi skutkami prawnymi składania fałszywych ze-

7 A. Kaznowski, *Udział pokrzywdzonego małoletniego w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 5, s. 84.

8 Pismo Ministra Sprawiedliwości do Rzecznika Praw Obywatelskich, 29 maja 2009 r., znak: RPO-494684-II/05/DK.

9 M. Kornak, *Małoletni jako świadek w procesie karnym*, Warszawa 2009, s. 43–44.

10 M. Czekał, *Procesowe aspekty przesłuchania w charakterze świadka osoby nieletniej*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 5, s. 35.



znań¹¹, to wydaje się, że przepisy kodeksowe powinny przewidywać ujednoliconą formułę pouczenia nieletniego o obowiązku mówienia prawdy. Odwołanie się, co postuluje doktryna, do poczucia etycznego nieletniego, ogólnych zasad moralnych itp. mogłoby wywierać pozytywny wpływ na takie osoby i skłaniać je do mówienia prawdy. Problematiczne jest bowiem, czy brak obowiązku pouczenia i równoczesny brak negatywnych skutków prawnych związanych z zeznawaniem nieprawdy przed sądem przez nieletnich nie wpływa negatywnie na wiarygodność takich świadków. Wątpliwości te HFPC

przedstawiła Ministrowi Sprawiedliwości w stanowisku w przedmiocie projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich i ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹². Minister nie uwzględnił jednak uwag HFPC, w związku z czym w najbliższym czasie nie należy spodziewać się jakiegokolwiek zmiany przepisów w tym zakresie.

Marcin Szwed jest studentem V roku WPiA UW i prawnikiem w Programie Spraw Precedensowych HFPC

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako współtwórca jednolitego systemu prawa karnego

dr Piotr Kładoczny, Katarzyna Wiśniewska

Hans Åkerberg Fransson został 9 czerwca 2009 r. postawiony przed sądem w Haparanda (Szwecja) i oskarżony między innymi o popełnienie przestępstw skarbowych. Akt oskarżenia dotyczył deklaracji podatkowych za lata 2004 i 2005, w których miał on podać niezgodne z prawdą informacje, narażając skarb państwa na uszczuplenie wpływów z tytułu podatku dochodowego i podatku od wartości dodanej (dalej: podatek VAT).

Å. Fransson był również ścigany z powodu niezłożenia deklaracji dotyczących składek pracodawcy za październik 2004 r. i październik 2005 r. Skierowano przeciw niemu akt oskarżenia, choć decyzją z 24 maja 2007 r. Skatteverket (Urząd Skarbowy) nałożył na Å. Franssona

za lata podatkowe 2004 i 2005 dodatkowe zobowiązanie podatkowe z tytułu dochodów z działalności gospodarczej, z tytułu podatku VAT oraz z tytułu składek pracodawcy. Dodatkowo naliczone zostały odsetki. Wspomnianą decyzję uzasadniono popełnieniem tych samych przestępstw, jakie przyjęła prokuratura w akcie oskarżenia w postępowaniu karnym. Sąd postanowił zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TS UE) z pytaniem, czy akt oskarżenia przeciwko Å. Franssonowi należy oddalić, skoro w ramach innego postępowania przeciwko niemu zastosowano już sankcje za te same czyny, w związku z czym istnieje ryzyko naruszenia zakazu ponownego karanie ustanowionego w art. 4 Protokołu nr 7 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: EKPC)

11 Należy jednak mieć na uwadze, że w pewnych sytuacjach składanie fałszywych zeznań mogłoby zostać uznane za przejaw demoralizacji i również umożliwić zastosowanie wobec nieletniego środków wychowawczych na gruncie u.p.n.

12 Pismo z dnia 16 sierpnia 2012 r. (znak 2010/2012/MPL/AP/MSz), dostępne na stronie internetowej: <http://www.hfhrpol.waw.pl/legislacja/images/stories/file/nieletni%20skan.pdf>

i w art. 50 Karty Praw Podstawowych (dalej: KPP, Karta)².

Nowy kierunek wykładni – opinia rzecznika generalnego

W czerwcu 2012 r. opublikowano opinię rzecznika generalnego Cruza Villalóna w tej sprawie³. Rzecznik wskazywał w niej, że KPP Unii Europejskiej nie stoi na przeszkodzie, by dana osoba została ukarana w procesie karnym, pomimo że orzeczono już wobec niej sankcją administracyjną za te same czyny. Autor opinii o tyle tylko złagodził swoje stanowisko, że podkreślił, iż zasada rzetelnego procesu sądowego wymaga jednak, by uwzględnić uprzednią sankcję administracyjną w celu złagodzenia sankcji karnej. Takie stanowisko może budzić zastrzeżenia, zwłaszcza dlatego, że orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu – co zresztą dostrzega sam rzecznik generalny – uznaje zasadę *ne bis in idem* za obowiązującą i rozciąga ją na zakaz stosowania podwójnej sankcji: karnej i administracyjnej⁴. W dodatku rzecznik generalny sam zaznaczył, że gdy dane prawo podstawowe jest jednocześnie uznane przez KPP i EKPC, Karta stanowi, iż to prawo powinno mieć znaczenie i zakres wynikający z EKPC. Rzecznik podkreślił także, że EKPC nie zezwala na środki ustanawiające podwójną sankcję – administracyjną i karną – nakładaną w związku z tym samym stanem faktycznym. Tym bardziej dziwić musi stanowisko rzecznika generalnego. Uzasadził on je tym, że nie wszystkie państwa członkowskie UE ratyfikowały art. 4 Protokołu nr 7 do EKPC, z którego wynika zasada *ne bis in idem*, a niektóre sformułowały zastrzeżenia lub wydały deklaracje interpretujące jego treść. Tym samym, zdaniem rzecznika, zakaz podwójnej sankcji –

administracyjnej i karnej – nie został inkorporowany do własnego porządku prawnego przez wszystkie państwa członkowskie Unii. Zatem nie może on stanowić prawa, a jedynie inspirację dla prawa Unii.

Stanowisko rzecznika rodzi obawy o obniżenie dotychczasowych standardów dotyczących zakazu podwójnego karania.

Pojęcie sankcji karnej – perspektywa TS UE

TS UE nie przyjął jednak takiego poglądu rzecznika generalnego. W wyroku z 27 lutego 2013 r. TS UE stwierdził, że zasada *ne bis in idem* ujęta w art. 50 Karty nie sprzeciwia się stosowaniu przez państwo członkowskie kolejno sankcji podatkowej i sankcji karnej za ten sam czyn polegający na niedopełnieniu obowiązku przekazania prawidłowych informacji dotyczących podatku VAT, ale pod warunkiem że pierwsza z tych sankcji nie ma charakteru karnego, co ustalić winien sąd krajowy.

TS UE dokonał wykładni pojęcia sankcji karnej. Przypomniał kryteria, które należy zbadać przy ocenie, czy sankcja ma charakter karny. Warto wskazać, że tę kwestię TS UE rozważał już w wyroku z 5 czerwca 2012 r. w sprawie C 489/10 Bonda na podstawie pytania prejudycjalnego polskiego Sądu Najwyższego. W polskiej sprawie – mimo sankcji nałożonych przez organ administracyjny – Sąd Rejonowy w Goleniowie skazał Ł. Bondę za przestępstwo oszustwa subwencyjnego, przewidziane w Kodeksie karnym, polegające na tym, że aby uzyskać dotację, poświadczono nieprawdę co do okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania jednolitej płatności obszarowej. Z tego tytułu Bondzie wymierzono karę pozbawienia wolności

- 1 Nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu karnym przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, od którego został uniewinniony lub za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem, zgodnie z prawem i zasadami postępowania karnego tego państwa.
- 2 Nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony zagrożony karą, w związku z którym został już uprzednio na terytorium Unii Europejskiej zgodnie z ustawą uniewinniony lub za który został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem.
- 3 Opinia dostępna na stronie internetowej: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-06/cp120076en.pdf> [data dostępu: 11 kwietnia 2013 r.]
- 4 Wyrok z 23 października 1995 r. w sprawie Gradinger przeciwko Austrii, skarga nr 15963/90 oraz wyrok Wielkiej Izby z 10 lutego 2009 r. w sprawie Zolotukhin przeciwko Rosji, skarga nr 14939/03.

w wymiarze ośmiu miesięcy z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na dwa lata, a nadto karę grzywny w rozmiarze 80 stawek dziennych po 20 złotych każda. Na gruncie tej sprawy TS UE wskazał, że wykluczenie rolnika z pomocy nie jest uważane w prawie Unii za środek o charakterze karnym. Ponadto TS UE stwierdził, że cel tych środków nie jest represyjny, lecz polega zasadniczo na ochronie zarządzania funduszami Unii przez czasowe wykluczenie beneficjenta, który złożył nieprawdziwe oświadczenia we wniosku o przyznanie pomocy. TS UE stanął na stanowisku, że przeciw uznaniu represyjnego charakteru tych środków przemawia również fakt, że zmniejszenie pomocy, jaka może zostać wypłacona rolnikowi za lata następujące po roku, w którym nieprawidłowość stwierdzono, jest uzależniona od złożenia wniosku na te lata. TS UE podkreślił, że jedynym skutkiem sankcji przewidzianych w prawie Unii jest pozbawienie zainteresowanego rolnika perspektywy pomocy, wobec czego sankcji tych nie można zrównać z sankcjami o charakterze karnym. Dokonując tego ustalenia, TS UE oparł się na trzech kryteriach uznania postępowania za karne w rozumieniu KPP: kwalifikacji prawnej w prawie krajowym, charakteru naruszenia oraz charakteru i stopnia surowości sankcji.

Zakaz podwójnego karania w orzecznictwie ETPC

Zakaz podwójnego karania lub sądenia przewiduje wprost art. 4 Protokołu nr 7 EKPC. W sprawie Gradinger przeciwko Austrii Europejska Komisja Praw Człowieka podkreśliła, że przepis ten nie mówi o „tym samym przestępstwie”, ale raczej o ponownym procesie karnym i ukaraniu za przestępstwo w związku z określonym zachowaniem. W ocenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) byłoby niezgodne z zamiarem zapewnienia gwarancji praktycznych i skutecznych, gdyby państwo mogło uchylić się od obowiązków wynikających z art. 4, ponownie ścigając osobę niewinnioną z zarzutu przestępstwa, które – chociaż inne z nazwy –

odnosiło się do tych samych faktów⁵. W sprawie Franz Fischer przeciwko Austrii (wyrok z 29 maja 2001 r., skarga nr 37950/97) ETPC potwierdził, że art. 4 Protokołu nr 7 toleruje ściganie za kilka czynów karalnych wynikających z jednego aktu kryminalnego. Ale niezgodne z tym przepisem byłoby, gdyby jednostka mogła być sądzona lub karana ponownie za czyny, które były jedynie „nominalnie różne”⁶.

ETPC, podobnie jak TS UE, kwalifikując postępowanie jako karne, bada w pierwszej kolejności zdefiniowanie danej sprawy przez ustawodawstwo krajowe, rodzaj zarzucanego czynu (wyrok ETPC z 28 czerwca 1984 r. w sprawie Campbell i Fell przeciwko Wielkiej Brytanii, skargi nr 7819/77, 7878/77), charakter sankcji grożącej za popełnienie danego czynu karalnego (wyrok ETPC z 2 września 1998 r. w sprawie Kadubec przeciwko Słowacji, skarga nr 5/1998/908/1120). Jednakże ustalenie gałęzi prawa, do której należą przepisy definiujące czyn karalny, stanowi – zdaniem ETPC – jedynie formalny etap badania, czy sprawa powinna być zakwalifikowana jako karna (wyrok ETPC z 8 czerwca 1976 r. w sprawie Engel i inni przeciwko Holandii, skargi nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72; wyrok z 25 sierpnia 1987 r. w sprawie Lutz przeciwko Niemcom, skarga nr 9912/82). W konsekwencji ETPC uznaje, że jeśli sankcja nie ma charakteru represyjnego, lecz jedynie odstrasząco-prewencyjny, to sprawa nie powinna być traktowana jako karna (wyrok ETPC z 2 września 1998 r. w sprawie Lauko przeciwko Słowacji, nr skargi 26138/95).

Pojęcie „odpowiedzialności karnej” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Również w polskim porządku prawnym konstytucyjne rozumienie pojęcia „odpowiedzialność karna” ma charakter swoisty wobec treści przypisywanych mu w ustawodawstwie zwykłym. Trybunał Konstytucyjny podkreślał

5 M. A. Nowicki, *Komentarz do Protokołu Nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* [w:] idem, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wolter Kluwer Polska, Warszawa 2009.

6 *Wyrok ETPC z 10 lutego 2009 r. Sergey Zolotukhin przeciwko Rosji, skarga nr 14939/03* [w:] M. A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2009*, Wolter Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 370.

wielokrotnie, że definicja tego pojęcia na płaszczyźnie konstytucyjnej nie może odwoływać się wprost do elementów wyróżniających ten rodzaj odpowiedzialności na płaszczyźnie ustawowej. Gdyby było inaczej, mogłoby dochodzić do omijania gwarancji konstytucyjnych odnoszących się do odpowiedzialności represyjnej przez kwalifikowanie jej w ustawie jako inny niż karna rodzaj odpowiedzialności⁷. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje więc, że konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej” ma szersze znaczenie od tego, jakie przyjmuje Kodeks karny (wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że „konstytucyjne znaczenie tego pojęcia nie może być ustalane przez odwołanie się do obowiązującego ustawodawstwa, w przeciwnym wypadku analizowany przepis utraciłby swoje znaczenie gwarancyjne. Z tego względu należy przyjąć, że zakres stosowania art. 42 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki”⁸.

Zakaz podwójnego karania w UE

Obecnie większość państw członkowskich Unii ratyfikowała już art. 4 Protokołu nr 7 bez żadnych zastrzeżeń (m.in. Szwecja, skąd pochodziło pytanie prejudycjalne). Polski Trybunał Konstytucyjny przy interpretacji zakresu zasady *ne bis in idem* wprost odwołuje się do EKPC. W wyroku z 18 listopada 2010 r. (sygn. akt P 29/09) stwierdził, że: „zgodnie z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami procesowymi tego państwa. Należy podkreślić, że wykładnia celowościowa treści tego postanowienia wskazuje, iż chodzi tu o zachowania, które w systemie prawa krajowego nie muszą być zdefiniowane jako przestęp-

stwo. Natomiast pojęcie »postępowanie karne« należy definiować jako postępowanie w »sprawie karnej« w rozumieniu art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”.

Wyrok TS UE wpisuje się w dotychczasową linię interpretacyjną pojęcia odpowiedzialności karnej dokonywaną w orzecznictwie ETPC, a w konsekwencji w jednolitą wykładnię zakazu podwójnego karania albo sądenia. Przyjęte przez TS UE założenia korespondują bowiem z orzecznictwem strasburskim oraz wyznaczeniem linii demarkacyjnej między odpowiedzialnością o charakterze karnym i administracyjnym. Stanowisko TS UE można więc traktować jako kolejny krok do budowania spójnego systemu prawnego Unii Europejskiej.

Jednak TS UE pozostawia, podobnie jak ETPC, dokonanie klasyfikacji sprawy jako karnej jurysdykcji krajowej. Tym samym uchyla się od pełnej materialnej wykładni zasady *ne bis in idem*. W związku z tym można mieć wątpliwości, czy pytania prejudycjalne spełniają swoją funkcję jako zabezpieczenia przed naruszeniami praw człowieka. Szczególnie zastanawiający jest fakt, że w sprawie polskiej TS UE dokonał oceny charakteru sankcji, natomiast w sprawie szwedzkiej, która wydaje się bardziej problematyczna, odpowiedź na to pytanie pozostawił organom krajowym. Pojawia się pytanie, czy TS UE rzeczywiście jest więc strażnikiem jednolitości orzecznictwa sądów krajowych w zakresie stosowania prawa wspólnotowego w obszarze praw człowieka.

dr Piotr Kładoczny jest koordynatorem Programu Interwencji Prawnej HFPC i docentem na WPIA UW

Katarzyna Wiśniewska jest prawniczką w Programie Spraw Precedensowych HFPC, doktorantką w Katedrze Prawa Karnego UJ oraz aplikantką adwokacką w ORA w Warszawie

7 Por. K. Wojtyczek, *Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Uwagi na gruncie Konstytucji RP*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 1999, nr 1, s. 53; orzeczenia TK, np. orzeczenie z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5 oraz wyroki z: 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97 i 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129.

8 Wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62.

Dostęp do procedury uchodźczej na przejściu granicznym w Terespolu

Daniel Witko

Pracownicy Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (dalej: HFPC) otrzymują od stawiających się na przejściach granicznych Polski cudzoziemców, którzy wyrażają wolę ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy w naszym państwie, liczne sygnały dotyczące szeregu problemów z tym związanych. Problemy sygnalizowane przez obywateli Gruzji, ale również Armenii, Rosji (narodowości czeczeńskiej) i Syrii, w której trwa obecnie konflikt zbrojny, dotyczą przede wszystkim przejścia granicznego w Terespolu, gdzie stawia się statystycznie najwięcej cudzoziemców (około 80%), objętych na późniejszym etapie postępowaniem o nadanie statusu uchodźcy w Polsce¹.

Polska jest stroną Konwencji dotyczącej statusu uchodźców (dalej: Konwencja)², jak i Protokołu dotyczącego statusu uchodźców (dalej: Protokół)³. Tryb postępowania dla ustalenia statusu uchodźcy nie jest w nich jednak wyraźnie uregulowany, a zasady postępowania przyjęte przez państwa – strony Konwencji i Protokołu znacznie się między sobą różnią. Z uwagi na te różnice Komitet Wykonawczy Biura Wysokiego Komisarza na swojej 28 sesji

w październiku 1977 r. zalecił, by postępowanie spełniało pewne podstawowe wymogi. Mają one uwzględniać specyficzną sytuację osoby ubiegającej się o status uchodźcy i powinny zapewnić jej podstawowe gwarancje⁴. Jeden z podstawowych wymogów stanowi o tym, że właściwy funkcjonariusz, do którego osoba ubiegająca się o status uchodźcy zwraca się na granicy, powinien działać zgodnie z zasadą *non-refoulement* (franc. niewydalenie), a wnioskodawca powinien otrzymać niezbędne wskazówki, jak winien postępować⁵.

Tymczasem liczni cudzoziemcy, którzy chcą na granicy Polski ubiegać się o nadanie statusu uchodźcy, twierdzą, iż funkcjonariusze Straży Granicznej uniemożliwiają im to i wskutek ich działań są cofani z przejścia granicznego w Terespolu do państwa wjazdu.

W ocenie cudzoziemców działania funkcjonariuszy Straży Granicznej w Terespolu uniemożliwiają im ubieganie się o ochronę międzynarodową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i stanowią naruszenie prawa do azylu, określonego w art. 18 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁶, która na mocy art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej⁷, z wejściem w życie Traktatu z Lizbony⁸ uzyskała wiążący charakter prawny. Są, ich zdaniem, rów-

1 Informacje udostępnione Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 21 lutego 2013 r.

2 Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie 28 lipca 1951 r. (Dz.U. 1991 Nr 119 poz. 515).

3 Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. 1991 Nr 119 poz. 517).

4 Iwona Kurz, Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy zgodnie z Konwencją z 1951 r. dotyczącą statusu uchodźców i Protokołem Dodatkowym z 1967 r.: podręcznik, Biuro Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców ONZ, Genewa 1992, s. 62.

5 Ibidem.

6 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2012 Seria C Nr 326, s. 391–407).

7 Traktat o Unii Europejskiej podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 r. (Dz.Urz. UE 2012 Seria C Nr 326, s. 13–45).

8 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE 2007 Seria C Nr 306, s. 1–271).

niez niezgodne z Konwencją oraz stoją w sprzeczności z podstawową gwarancją przewidzianą w tzw. dyrektywie proceduralnej⁹ dotyczącą dostępu do procedury uchodźczej.

W praktyce jednak problem polega na tym, iż cudzoziemcy nie deklarują wprost chęci ubiegania się o ochronę międzynarodową na terytorium Polski, a tym samym otrzymują oni decyzję o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z powodu nieposiadania stosownych dokumentów upoważniających do wjazdu i pobytu w Polsce lub pozostałych państw strefy Schengen.

Dla ogromnej większości cudzoziemców formalna odmowa wjazdu jest jednak równoznaczna z odmową ubiegania się o ochronę międzynarodową w Polsce. W praktyce nie znają oni bowiem szczegółowo międzynarodowych regulacji prawnych, a tym bardziej polskich przepisów prawa. Nie mają często wiedzy, że do ubiegania się o ochronę konieczne jest wyrażenie przez nich chęci złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy.

Zdarza się, że cudzoziemiec, zanim dowie się o możliwości złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy, otrzymuje kilkanaście decyzji o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Prawnicy HFPC spotkali się z przypadkiem, gdy cudzoziemiec złożył wniosek o nadanie statusu uchodźcy na przejściu granicznym w Terespolu dopiero za 13 razem. Zdarza się, że konsekwentne wydawanie decyzji o odmowie wjazdu przez Straż Graniczną prowadzi do tego, że cudzoziemcy w pewnym momencie rezygnują z kolejnej próby przekroczenia granicy, a w ich ocenie kolejnej próby ubiegania się o ochronę.

Polska nie przewidziała w swoim ustawodawstwie możliwości zastosowania tzw. procedur granicznych, czyli możliwości rozpatrzenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy na granicy. Zgodnie zatem z art. 6 ust. 5 dyrekty-



wy proceduralnej państwo polskie jest zobowiązane zagwarantować, że organy, do których prawdopodobnie zwróciłaby się osoba zamierzająca złożyć wniosek o udzielenie ochrony, przekażą taki wniosek właściwemu organowi. Wedle Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: ustawa o ochronie)¹⁰ organem właściwym jest Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, a Straż Graniczna jest wyłącznie organem właściwym do przyjęcia wniosku, a nie oceny jego zasadności. Tym samym w momencie wyrażenia woli ubiegania się o status uchodźcy przez cudzoziemca stawiającego się na przejściu granicznym deklarowane przez niego powody, dla których chce ubiegać się o ochronę, nie podlegają ocenie w kontekście spełniania przesłanek do objęcia go ochroną zgodnie z Konwencją z 1951 r. i ustawą o ochronie.

Jednak podawane przez cudzoziemca przyczyny, dla których chce wjechać na terytorium Polski, będące w jego ocenie przyczynami poszukiwania ochrony, mogą wpłynąć na późniejszą możliwość umieszczenia go w ośrodku strzeżonym. Cudzoziemcy, którzy po uzyskaniu kilku bądź kilkunastu decyzji o odmowie wjazdu złożyli finalnie wnioski o nadanie statusu uchodźcy, są często na wniosek Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców za-

9 Dyrektywa 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 (Dz.Urz. UE 2005 Seria L Nr 326, s.13–34).

10 Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003 Nr 128 poz. 1176 z późn. zm.).



PRAWO UCHODŹCZE I MIGRACYJNE

trzymywani przez Straż Graniczną, która następnie składa wniosek do właściwego sądu rejonowego o umieszczenie ich w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców, z uwagi na konieczność zapobieżenia nadużyciom w postępowaniu w sprawie nadania statusu uchodźcy. Przesłanką wystąpienia z przedmiotowym wnioskiem jest uznanie przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców – który informowany jest przez Straż Graniczną, ile razy dany cudzoziemiec próbował przekroczyć granicę państwową, nie będąc do tego uprawnionym i nie aplikując przy tym o nadanie statusu uchodźcy – że złożenie przez danego cudzoziemca wniosku uchodźczego było dokonane w innym celu niż rzeczywista potrzeba poszukiwania ochrony. Wskutek powyższych działań i na mocy postanowienia właściwego sądu rejonowego cudzoziemcy ci prosto z przejścia granicznego są, w ogromnej większości, umieszczani w ośrodkach strzeżonych.

Należy przy tym podkreślić, iż cudzoziemcy umieszczani są w ośrodkach strzeżonych, mimo że art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie traktuje możliwość zatrzymania wnioskodawcy w procedurze uchodźczej jako wyjątkową. W praktyce jednak, w sytuacji, gdy organy skierują do sądu odpowiedni wniosek o umieszczenie w ośrodku strzeżonym, sąd wydaje postanowienie zgodne z treścią wniosku.

HFPC od wielu lat postuluje konieczność wprowadzenia do polskiego porządku prawnego środków alternatywnych wobec umieszczania cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych, które powinny być stosowane w pierwszej kolejności. Na gruncie projektowanej obecnie ustawy o cudzoziemcach umieszczenie w ośrodku strzeżonym ma być potraktowane jako ostateczność, a zasadą wpisaną wprost do ustawy mają być środki alternatywne. Środki alternatywne, takie jak: zobowiązanie cudzoziemca do zgłaszania się w określonych odstępach czasu do organu Straży Granicznej, wpłata zabezpieczenia pieniężnego, przekazanie dokumentu podróży do depozytu czy zobowiązanie do zamieszkiwania w wyznaczonym w decyzji miejscu, będzie mogła zastosować zarówno Straż Gra-

niczna po zatrzymaniu cudzoziemca, jak i właściwy sąd, po ewentualnym skierowaniu przez Straż Graniczną wniosku o umieszczenie cudzoziemca w ośrodku. Środki te będą dotyczyły zarówno cudzoziemców objętych reżimem ustawy o ochronie, czyli tych ubiegających się o jedną z form ochrony na terytorium Polski, jak i cudzoziemców objętych reżimem ustawy o cudzoziemcach, czyli tych, wobec których zachodzą okoliczności uzasadniające wydanie decyzji o zobowiązaniu do powrotu, albo tych, którzy uchylają się od wykonania obowiązków określonych w tej decyzji.

W ocenie HFPC działania Straży Granicznej związane z wydawaniem decyzji o odmowie wjazdu oraz skutkujące, w pewnych przypadkach, umieszczeniem cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych należy zatem stale monitorować celem zapewnienia cudzoziemcom możliwości ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy zgodnie ze standardami międzynarodowymi i wynikającymi z prawa Unii Europejskiej. Nie można przyjąć, że cudzoziemiec, któremu odmówiono poprzednio wjazdu na terytorium Polski, będzie z zasady nadużywał procedury uchodźczej. Sytuacja cudzoziemca powinna być zawsze dokładnie przeanalizowana przez wykwalifikowany personel. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że cudzoziemiec, który zdecydował się opuścić kraj pochodzenia i stanął się na granicy polskiego państwa, przebywa w obcym środowisku i może przeżywać poważne trudności organizacyjne i psychiczne, przedkładając swoją sprawę władzom polskim, często w obcym języku.

Daniel Witko jest prawnikiem w Programie Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów HFPC

Dobrowolne przesiedlenia uchodźców – doświadczenia Sheffield

Maciej Fagasiński

Dobrowolne przesiedlenie uchodźców (*resettlement*) pozwala zapewnić ochronę osobom, które znajdują się w sytuacji i miejscu zagrażającym ich życiu lub zdrowiu. *Resettlement* to akt woli politycznej i solidarności z innym krajem, który przyjmuje uchodźców, ale nie jest w stanie zapewnić im właściwej ochrony.

Unia Europejska i kraje Europy, chcąc odgrywać istotną rolę w stosunkach międzynarodowych, powinny w większym stopniu zaangażować się w rozwiązywanie długotrwałej i trudnej sytuacji uchodźców na całym świecie. Tymczasem w 2012 r. program dobrowolnych przesiedleń był realizowany tylko przez niektóre kraje Unii Europejskiej, m.in. Danię, Finlandię, Holandię, Szwecję i Wielką Brytanię. Kraje Europy (w szczególności Norwegia) przesiedlają rocznie około 6 tys. uchodźców, ale jest to jedynie kropla w morzu potrzeb, bowiem Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (dalej: UNHCR) ocenia, że rocznie około 180 tys. uchodźców powinno być przesiedlonych do bezpiecznych krajów trzecich. Jednak we wszystkich państwach uczestniczących w programie miejsc jest tylko około 80 tys. rocznie, najwięcej w Stanach Zjednoczonych (50 tys.), Kanadzie (6 tys.) i Australii (7 tys.).¹

Wielu twierdzi, że Europa ponosi większość kosztów związanych z napływem i opieką nad osobami potrzebującymi ochrony międzynarodowej, tj. osobami, które uciekły ze swojego kraju pochodzenia z powodu prześladowania lub konfliktu zbrojnego. Postulują zatem,

aby znacząco ograniczyć „napływ uchodźców do Europy” i stworzyć trudną do sforsowania twierdzę, tak aby chronić kulturę i dobrobyt społeczeństw Starego Kontynentu. Według nich Europa nie jest już w stanie przyjmować kolejnych grup uchodźców i zapewniać im „dostatniego życia”. Ich przeciwnicy twierdzą z kolei, że pomoc wszystkim potrzebującym ochrony wynika z tradycji i podstaw, na których zbudowano Unię Europejską.

UNHCR podaje, że w styczniu 2012 r. w Europie przebywało ponad 1,4 mln uchodźców, podczas gdy tylko w rejonie Rogu Afryki około 1,6 mln, a w Afryce Zachodniej i Azji Południowo-Wschodniej ponad 200 tys.² Dane te pokazują, że to nie państwa rozwinięte, ale rozwijające się muszą sprostać wyzwaniu, jakim jest opieka nad setkami tysięcy uchodźców. Pomimo że Unia Europejska wielokrotnie podkreślała, iż jest największym donorem pomocy humanitarnej na świecie, nadal nie wykazuje większego zaangażowania w bezpośrednie rozwiązywanie długotrwałej sytuacji osób, które uciekły ze swojego kraju pochodzenia i żyją w obozach dla uchodźców.

Warunki panujące w obozach dla uchodźców są bardzo ciężkie. Dostęp do pożywienia i wody jest znacząco ograniczony, często również uchodźcy nie mogą korzystać z wolności przemieszczania się, zatem ogranicza się ich prawo do edukacji i możliwość podjęcia pracy. Uchodźcy z Birmy, w szczególności Karenowie, którzy w latach 90. uciekli do sąsiedniej Tajlandii, mieszkają w obozach w dżungli i w ogóle nie mogą tego miejsca opuszczać.

1 UNHCR, *Projected Global Resettlement Needs 2012*, s. 2, dokument dostępny na stronie internetowej <http://www.unhcr.org/4f0fff0d9.html> [data dostępu: 11 marca 2013 r.].

2 UNHCR, *UNHCR Global Appeal 2013 Update*, dokument dostępny na stronie internetowej: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c11.html> [data dostępu: 11 marca 2013 r.].

Z kolei w Kenii w obozie w Kakuma (w języku suahili słowo to oznacza „nigdzie”) przebywa duża grupa Sudańczyków oraz Etiopczyków (głównie Oromo), którzy w większości zdani są na pomoc organizacji międzynarodowych³.

W założeniu pobyt w obozie dla uchodźców ma być jedynie tymczasowy. Jednak długoletnie konflikty czy brak zmiany sytuacji przestrzegania praw człowieka w danym kraju powodują, że owa tymczasowość może trwać latami. UNHCR stara się znaleźć rozwiązania, które pozwolą na skrócenie długotrwałej, trudnej sytuacji uchodźców, wykorzystując trzy możliwości: powrót do kraju pochodzenia, tj. repatriację, integrację z lokalną społecznością lub dobrowolne przesiedlenia do innego, bezpiecznego kraju trzeciego (tj. *resettlement*). Dla Karenów i Oromo jedyną opcją jest dobrowolne przesiedlenie, bowiem pozbawieni są możliwości integracji ze społecznością lokalną, a powrót do kraju jest praktycznie niemożliwy⁴.

Tym bardziej ważne staje się zaangażowanie innych krajów w program *resettlementu*, a co za tym idzie, przejście odpowiedzialności za takich uchodźców. Wielka Brytania od ponad dekady uczestniczy w programie dobrowolnych przesiedleń. Jednym z pozytywnych przykładów w obecnie istniejącym systemie jest miasto Sheffield, które zaangażowane jest w program od początku jego trwania i przyjęło już ponad 600 uchodźców⁵.

To ponad półmilionowe miasto położone w hrabstwie Yorkshire w północnej części Anglii wypracowało szereg dobrych praktyk, które przyczyniają się do lepszego przyjęcia i integracji przesiedlonych uchodźców. Bez wątplenia jedną z nich jest stworzenie swego rodzaju konsorcjum urzędu miasta z dziennikarzami, policją oraz organizacjami pozarządowymi, które wzajemnie uzu-

pełniają swoje działania. Podobnie jak w Polsce, Wielka Brytania gwarantuje roczny program integracyjny dla uchodźców. Podczas jego trwania każdy osoba jest w stałym kontakcie z pracownikiem socjalnym, który pomaga znaleźć pracę i zidentyfikować potrzeby, wyjaśnia również różne kwestie związane z życiem codziennym. Trzeba jasno powiedzieć, że osoby, które przyjeżdżają do Sheffield w ramach programu dobrowolnych przesiedleń, pochodzą z krajów o odmiennej kulturze, często nie są przyzwyczajone do życia w mieście czy do zmiennego i zimnego klimatu. Część z nich nie umie obsługiwać pralki, zmywarki czy lodówki oraz nie wie, w jaki sposób używać toalety. Pomoc w tych czynnościach i wyjaśnienie, w jaki sposób działają włączniki prądu oraz kuchenka gazowa, są często niezbędne, aby przesiedlani uchodźcy mogli zacząć funkcjonować w nowym środowisku. Osoby te są w o tyle trudniejszej sytuacji niż inni uchodźcy w Wielkiej Brytanii, że nie mieli okazji przebywać w tym kraju podczas procedury o nadanie statusu uchodźcy, zatem nie mogli zapoznać się ze zwyczajami, kulturą i innymi ważnymi elementami życia społecznego.

Proces socjalizacji z nowym środowiskiem jest trudny dla uchodźców, bowiem nagle muszą odnaleźć się w zupełnie innym otoczeniu. Wielu z nich jest z początku podekscytowana faktem, że rozpocznie wreszcie nowe życie w spokojnym miejscu, jednak są tym bardziej rozczarowani, gdy na miejscu przekonują się, że życie tu jest równie trudne, a funkcjonowanie w nowym społeczeństwie wymaga dużego wysiłku. Rok uczestnictwa w programie integracyjnym nie wystarcza, aby znaleźć pracę, często to zbyt krótki okres, aby nauczyć się dobrze języka. Dotyczy to w szczególności osób starszych. Część uchodźców, którzy zostali przesiedleni do Sheffield, w ogó-

3 Więcej na temat sytuacji Oromo i Karenów zob. raporty Amnesty International, Departamentu Stanu Stanów Zjednoczonych oraz Human Rights Watch.

4 Karenowie nadal zagrożeni są atakami ze strony birmańskiego wojska. Sytuacja jest na tyle poważna, że atakowane są również obozy dla uchodźców w Tajlandii. Zob. Raport Departamentu Stanu Stanów Zjednoczonych dotyczący przestrzegania praw człowieka w Birnie oraz Tajlandii. Raporty dostępne na stronie internetowej: www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm [data dostępu: 17 marca 2013 r.].

5 International Catholic Migration Commission, *Welcome to Sheffield*, 2012, dokument dostępny na stronie internetowej: <http://www.icmc.net/pubs/welcome-sheffield> [data dostępu: 11 marca 2013 r.].

le nie mówiła po angielsku, a jeszcze inna grupa była niepiśmienna. Radzą sobie różnie – wykonują proste, manualne prace, które nie wymagają dobrej znajomości języka angielskiego, uczestniczą w kursach doszkolających, a ci, którzy lepiej władają językiem, podejmują studia. Wielu z nich decyduje się również na wolontariat i niektórym udaje się znaleźć zajęcie dające satysfakcję. Wymaga to jednak czasu, a rok to zdecydowanie zbyt krótko. Większość przesiedlonych uchodźców podkreśla mimo to zgodnie, że przeprowadzka do Wielkiej Brytanii zapewniła im bezpieczeństwo i spokój, którego tak bardzo potrzebowali⁶.

Doświadczenia Sheffield pokazują, że *resettlement* to proces skomplikowany. Bez wątplenia jednak społeczność lokalna odgrywa w nim ważną rolę. Przesiedlanie uchodźców również może przynosić korzyści dla społeczności i regionu⁷. Czy podobnie mogłoby być w Polsce? Pierwszy krok ku temu, aby móc uczestniczyć w programie dobrowolnych przesiedleń został już postawiony. Z początkiem 2012 r. w życie weszła nowela Ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003 r. Nr 128 poz. 1176 ze zm.) wprowadzająca przepisy, które pozwalają w oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów rozpoczęcie takiego programu⁸. Największym problem wydaje się jednak integracja, a w szczególności indywidualny program integracyjny, który w praktyce nie przynosi uchodźcom korzyści i nie daje oczekiwanych efektów. Dlatego potrzeba gruntownych zmian tego systemu.

Testem polskich możliwości związanych z przyjęciem i integracją cudzoziemców może być również program EUREMA (ang. The pilot project on the relocation of asylum-seekers from Malta within the EU), w którym Polska obecnie uczestniczy. EUREMA to program Unii Europejskiej, który polega na relokacji wewnątrz UE uchodźców lub osób, którym nadano inną formę ochrony między-

narodowej, na Malcie do innego kraju UE w ramach tzw. podziału obowiązków oraz wsparcia krajów, które znajdują się pod „silną presją migracyjną”. Do tej pory uruchomiono dwa takie programy – EUREMA I oraz EUREMA II. Wiele organizacji podkreśla jednak, że relokacja i *resettlement* nie powinny być ze sobą utożsamiane i nie można jednym zastępować drugiego. Wydaje się jednak, że takie niebezpieczeństwo istnieje, bowiem niektóre kraje Unii Europejskiej brały udział w relokowaniu uchodźców z Malty, ale niechętnie odnosiły się do programu dobrowolnych przesiedleń uchodźców. W styczniu b.r. do Polski zostało relokowanych sześć osób pochodzących z Rogu Afryki. Czas dopiero pokaże, czy Polska jest gotowa na pomoc uchodźcom, którzy przebywają w innych krajach, oraz czy istnieje możliwość współpracy władz centralnych, lokalnych, organizacji pozarządowych i mediów na polu dobrowolnych przesiedleń.

Maciej Fagasiński jest pracownikiem w Programie Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów HFPC



6 Przedstawione informacje zostały zebrane podczas wizyty studyjnej w Sheffield w ramach projektu „Share, a european resettlement network for cities and regions”, realizowanego przez ICMC.
7 W Sheffield żyje również duża liczba Polaków, którzy osiedlili się tam podczas II wojny światowej i po niej. Polska społeczność ma duży wkład w rozwój górnictwa i metalurgii w regionie.
8 Zob. rozdział 5a: Przesiedlenie i relokacja ustawy o ochronie cudzoziemców.



Raport HFPC dotyczący sytuacji asystentów sędziów oraz pracowników sądów

Michał Szwałt

Nieprzystawanie do rzeczywistości wymagań kwalifikacyjnych stawianych kandydatom do zawodów asystenta sędziego oraz pracowników sądów, nieadekwatne i niejasne reguły wynagrodzenia oraz niesatysfakcjonujące perspektywy rozwoju zawodowego i awansu – między innymi na te problemy zwraca uwagę raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (dalej: HFPC).

Raport „Asystenci sędziów i pracownicy sądów jako ważne ogniwo procesu orzeczniczego w sądach” został opracowany przez Artura Pietrykę oraz Michała Szwałta w ramach prac Programu HFPC Monitoring Procesu Legislacyjnego w Obszarze Wymiaru Sprawiedliwości. Dokument powstał w oparciu o analizę stanu prawnego dotyczącego asystentów sędziów i pracowników sądów, rozmowy z przedstawicielami obu grup zawodowych, sędziami, urzędnikami Ministerstwa Sprawiedliwości, a ponadto dane statystyczne uzyskane od resortu sprawiedliwości oraz kilkudziesięciu sądów powszechnych wszystkich szczebli z terenu całej Polski. Raport został upubliczniony podczas konferencji z udziałem dziennikarzy oraz zaproszonych gości odbywającej się 22 stycznia 2013 r.

Mimo że w sądownictwie powszechnym zatrudnionych jest około 33 tys. asystentów sędziów i pracowników sądów, a obie grupy istotnie wspierają proces orzeczniczy będący domeną sędziów, to można ocenić, iż przez ostatnie lata nie wypracowano jasnej koncepcji obu zawodów. W przypadku asystentów sędziów największym problemem jest brak zainteresowania wykonywaniem tego zawodu spowodowany nieudaną reformą z 2009 r., która od kandydata na asystenta sędziego wymagała ukończe-

nia aplikacji ogólnej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Problem jest o tyle poważny, że od 2009 r. systematycznie rosła liczba wakatów na stanowiskach asystenckich, by na koniec III kwartału 2012 r. wynieść 323 nieobsadzone etaty.

Jak wynika z raportu, brak chętnych do wykonywania zawodu asystenta powoduje także wynagrodzenie – nieadekwatne do zakresu obowiązków i wykształcenia prawniczego. Wynagrodzenie zasadnicze, określane w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości, nie było od 2009 r. podwyższane i waha się między 2675 zł a 3824 zł, a przez ostatnie 10 lat minimalna kwota wynagrodzenia asystenckiego wzrosła zaledwie o 475 zł. Taki stan rzeczy powoduje, że wynagrodzenie asystentów jest nawet trzykrotnie niższe od uposażenia sędziowskiego, a bywa także niższe od wynagrodzenia pracowników sądowych.

Raport analizuje także negatywne zjawisko zatrudniania w sądach, na podstawie umów z agencjami pracy tymczasowej, osób w charakterze asystentów, tzw. koordynatorów prawnych, którzy wynagradzani są podobnie jak asystenci, mimo że nie wymaga się od nich nawet ukończenia studiów prawniczych. Inne wątpliwości podnoszone w związku z profesją koordynatora prawnego to brak zakazu wykonywania zajęć sprzecznych z obowiązkami urzędnika i podważających zaufanie do sądu, a także niezwiązanie ustawowym obowiązkiem ochrony tajemnic prawnie chronionych.

Jak wynika z raportu, czynnikami odstrasżającymi kandydatów do zawodu są także: brak jakiegokolwiek ścieżki awansu, niewystarczająca oferta doskonalenia zawodowego, problemy z uzyskaniem zgody na odbywanie

aplikacji prawniczej czy podjęcie dodatkowego zatrudnienia.

Autorzy raportu przedstawili ponadto model zawodu asystenta sędziego w sądownictwie administracyjnym, Sądzie Najwyższym i Trybunale Konstytucyjnym. Zauważone problemy pozwoliły na postawienie postulatu deregulacji wymagań kwalifikacyjnych stawianych kandydatom do zawodu asystenta sędziego, ustanowienia wynagrodzenia odpowiadającego wykształceniu i zakresowi obowiązków oraz jasnej ścieżki awansu zawodowego.

Druga część raportu dotyczy funkcjonowania ustawy o pracownikach sądów i prokuratury, która liczy już ponad 14 lat, mimo że była uchwalana jako akt epizodyczny. Autorzy raportu oceniają, że z uwagi na jej archaiczność występujące w praktyce daleko posunięte rozbieżności dotyczące modelu zatrudniania w sądach, nie sposób określić jej mianem ustawy systemowej. Z uwagi na łączenie w ustawie elementów pracowniczo-urzędniczych model profesji urzędnika sądowego jest obecnie niejednolity.

Pracowników sądów, podobnie jak asystentów sędziów, dotyka problem nieadekwatnych do charakteru zawodu wymagań kwalifikacyjnych. W 2007 r. Ministerstwo Sprawiedliwości właściwie bezrefleksyjnie zaostrzyło je, wymagając od urzędników sądowych uzyskania wyższego wykształcenia. Obecnie, pod wpływem doświadczeń, proponuje się powrót do stanu sprzed nowelizacji.

Raport wskazuje ponadto, że utrzymywanie systemu ocen okresowych urzędników sądowych w obecnym kształcie jest zagadnieniem dyskusyjnym, przede wszystkim ze względu na brak zdefiniowania, czemu oceny te mają służyć. Ocena nie wywołuje bowiem konkretnych skutków, np. „bardzo dobra” nie skutkuje podwyższeniem wynagrodzenia czy premią.

Zdaniem autorów raportu system kształtowania wynagrodzeń pracowników sądów jest mało transparentny, przez co w praktyce prowadzi do niesprawiedliwego różnicowania płac. Na krytykę zasługuje fakt, że wyna-

godzenia większości pracowników sądowych nie są powiązane z regulacjami dotyczącymi kwoty minimalnego krajowego wynagrodzenia za pracę. Poziom sfrustrowania płacami jest ogromny, a urzędnicy i pracownicy pokazali go w ramach protestu zorganizowanego przez organizacje związkowe 26 października 2012 r. Dlatego kwestia wynagrodzeń jest sprawą wymagającą natychmiastowych i zdecydowanych decyzji ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości.

W raporcie wskazano na kilka pilnych, czekających na rozwiązanie problemów powodujących frustrację środowiska asystentów sędziów oraz pracowników sądów, wymagających kompleksowych reform w obrębie funkcjonowania tych zawodów. Zmiany są tym bardziej potrzebne, że obie grupy zawodowe mają niebagatelny wpływ na efektywność całego sądownictwa, a co za tym idzie – na realizację obywatelskiego prawa do sądu.

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



Rys. Łukasz Jagielski

Tortury w wojnie z terroryzmem? – debata wokół *Wroga numer jeden*

Dominika Gmerek

Wróg numer jeden – nowy film amerykańskiej reżyserki Kathryn Bigelow wzbudzał kontrowersje na długo przed polską premierą. Do Polski docierały echa burzliwej amerykańskiej dyskusji wokół filmu, który przedstawiany był jako wierny zapis prowadzonych przez amerykańskie służby wywiadowcze poszukiwań Osamy bin Ladena.

Dziewiętnastego grudnia 2012 r. troje amerykańskich senatorów – Joseph McCain, Dianne Feinstein oraz Carl Levin – skierowało list do szefa Sony Pictures Entertainment – dystrybutora filmu. Wyrazili w nim swój stanowczy sprzeciw wobec przedstawionej w filmie sugestii, że to informacje uzyskane dzięki zastosowaniu tortur doprowadziły do złapania Osamy bin Ladena. Senatorowie podkreślili, że z informacji, z którymi zapoznali się senatorowie D. Feinstein oraz C. Levin (oboje są członkami senackiej komisji ds. służb specjalnych), kluczowe z punktu widzenia poszukiwań informacje dotyczące miejsca pobytu Osamy bin Ladena oraz jego kuriera zostały uzyskane w inny sposób. Warto również podkreślić, że do zaprezentowanej w filmie wersji wydarzeń zdystansował się pełniący obowiązki szefa CIA Michael Morell.

Dwudziestego dziewiątego stycznia 2013 r. polski dystrybutor filmu, Monolith Films, zorganizował w Warszawie specjalny pokaz *Wroga numer jeden*, a także debatę z udziałem zaproszonych gości. Wzięli w niej udział: Roman Kurkiewicz (były redaktor naczelny „Przekroju”, Collegium Civitas), dr Adam Bodnar (Wiceprezes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka), Aleksander Makowski (autor książki *Tropiąc bin Ladena. W afgańskiej matni 1997–2007*), dr Krzysztof Liedel (Biuro Bezpieczeństwa Narodowego), dr Tomasz Aleksandrowicz (Centrum Ba-



WRÓG NUMER JEDEN,
dystr. Monolith Films

dań nad Terroryzmem Collegium Civitas) oraz Agnieszka Hajduk (Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych).

W trakcie dyskusji skupiono się przede wszystkim na kontrowersyjnym problemie zakresu metod dopuszczalnych w zwalczaniu międzynarodowego terroryzmu, w tym przede wszystkim tortur. Bez wątplenia istotne w tym kontekście były słowa A. Makowskiego, który nie-



WRÓG NUMER JEDEN,
dystr. Monolith Films

malże na wstępie swojej wypowiedzi podkreślił, że w jego opinii sposób przedstawienia wydarzeń we *Wrogu numer jeden* sprawia, że film ten staje się koronnym argumentem o nieskuteczności tzw. wzmocnionych technik przesłuchań. Główna bohaterka, Maya, grana przez Jessicę Chastain, podczas trwających 10 lat poszukiwań Osamy bin Ladena bierze udział m.in. w brutalnych przesłuchaniach. Wielu komentatorów zarzucało K. Bigelow, że poprzez umieszczenie w filmie sugestii, że właśnie w trakcie jednego z takich przesłuchań agenci uzyskali kluczową informację, która umożliwiła im odnalezienie tytułowego wroga numer jeden, reżyserka *de facto* usprawiedliwiła naruszenia praw człowieka. Jednakże A. Makowski zwrócił uwagę na fakt, że dopiero podjęcie dalszych działań wywiadowczych umożliwiło bohaterce dotarcie do domu w Abbottabadzie, w którym ukrywał się najbardziej poszukiwany terrorysta na świecie.



WRÓG NUMER JEDEN,
dystr. Monolith Films

Sceny przesłuchań pokazane w filmie są niezwykle brutalne i szczegółowe. Co istotne, zostały one umieszczone bezpośrednio po dramatycznych nagraniach ostatnich rozmów telefonicznych ofiar zamachów z 11 września 2001 r. Na ekranie obserwujemy więźnia, który poddawany jest różnym torturom – w tym m.in. podtapianiu. Jednakże, jak zaznaczył dr A. Bodnar, K. Bigelow prawdopodobnie w celu zwiększenia dramatyzmu zdecydowała się również pokazać więźnia prowadzonego na smyczy dla psa. Scena ta jest niemalże kalką drastycznych zdjęć obrazujących nadużycia, do jakich dochodziło w więzieniu w Abu Ghraib, jednakże technika ta nie była autoryzowana i dopuszczona w tajnych ośrodkach CIA. Jest to istotne przede

wszystkim dlatego, że film sprawia wrażenie paradokumentu, co więcej, rozpoczyna się od komunikatu, że został oparty na informacjach uzyskanych od osób bezpośrednio zaangażowanych w wydarzenia. W rezultacie za uzasadnione, jak się wydaje, uznać należy oczekiwania dotyczące ograniczenia *licentia poetica* filmowców do minimum.

Roman Kurkiewicz, odnosząc się do głównego problemu filmu – określonego na stronie internetowej dystrybutora jako „największe polowanie w historii ludzkości” – czyli poszukiwania i zabicia Osamy bin Ladena, wyraził swoje daleko idące zastrzeżenia dotyczące etycznego aspektu operacji. Zgodził się z nim dr A. Bodnar, który podkreślił, że z punktu widzenia standardów prawnoczerwonych wskazane byłoby postawienie Osamy bin Ladena przed niezależnym międzynarodowym trybunałem.

Z opiniami tymi nie zgodzili się pozostali dyskutanci, w szczególności zaś dr T. Aleksandrowicz oraz dr K. Liedel. W trakcie debaty wielokrotnie wyrazili oni przekonanie o konieczności dostosowania metod przeciwdziałania terroryzmowi stosownie do zagrożenia. W związku z tym nie wykluczyli oni również możliwości wykorzystania technik naruszających ogólnie przyjęte standardy prawnoczerwone. Należy podkreślić, że widzowie, którzy zabrali głos w dyskusji, w dużej mierze zgodzili się z tym stanowiskiem.

W filmie przedstawiony został również „polski wątek” – w początkowej fazie poszukiwań główna bohaterka prowadzi przesłuchania m.in. w tajnym więzieniu CIA



WRÓG NUMER JEDEN,
dystr. Monolith Films



na terenie Polski. Zwrócił on również uwagę na fakt, że Europejski Trybunał Praw Człowieka rozpatruje aktualnie skargę w sprawie al-Nashiri przeciwko Polsce. Jednakże również w tym zakresie uwidoczniły się wyraźne różnice między dyskutantami. Dr K. Liedel podkreślał m.in., że nie ma dowodów na istnienie tajnego więzienia CIA na terenie Polski. Wskazywane przez dr. A. Bodnara informacje, w tym m.in. międzynarodowe raporty oraz ustalenia organizacji pozarządowych, dr K. Liedel uznał za niewystarczające.

Wróg numer jeden bez wątpienia przyczynił się do zintensyfikowania debaty publicznej dotyczącej metod, jakie można wykorzystywać w zwalczaniu terroryzmu.

Za niepokojący uznać należy jednak fakt, że argumenty prezentowane przez obrońców praw człowieka, dotyczące nie tylko niedorogownego charakteru zakazu stosowania tortur, lecz również możliwości zastosowania tych technik wobec osób niewinnych (co miało miejsce również w sprawie El-Masri przeciwko Macedonii), w dalszym ciągu konfrontowane są z opiniami usprawiedliwiającymi nielegalne metody m.in. w oparciu o przesłankę wyższej konieczności.

Dominika Gmerek jest prawniczką w Programie Spraw Precedensowych HFPC i doktorantką na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW

Helsińska Fundacja na konferencji „Computers, Privacy and Data Protection 2013”

Dorota Głowacka

W dniach 23–25 stycznia 2013 r. w Brukseli odbyła się piąta edycja międzynarodowej konferencji „Computers, Privacy and Data Protection” (dalej: CPDP). Tematem przewodnim tego wydarzenia było hasło „Reloading data protection” (Doładowanie ochrony danych osobowych), a najważniejszym przedmiotem dyskusji – planowana reforma systemu ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej. Do udziału w jednym z paneli na temat mechanizmów dochodzenia roszczeń w związku z naruszeniami danych osobowych zaproszono także przedstawiciela HFPC.

Konferencję zorganizowały Uniwersytet w Brukseli, Uniwersytet w Namur oraz Uniwersytet w Tilburgu we współpracy z instytutami badawczymi zajmującymi się zagadnieniami dotyczącymi prawa do prywatności. Konferencja co rok gromadzi ludzi nauki, praktyków,

przedstawicieli rządów i organizacji pozarządowych, którzy spotykają się, aby rozmawiać o aktualnych wyzwaniach związanych z prawem dotyczącym nowych technologii w kontekście ochrony danych osobowych. W sumie podczas tegorocznej CPDP zorganizowano ponad 40 paneli dyskusyjnych, warsztatów oraz wydarzeń towarzyszących.

HFPC zaproszono do panelu pt. „Ochrona danych osobowych: mechanizmy dochodzenia roszczeń i ich stosowanie”, który zorganizowała Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: FRA). Panel poświęcono prezentacji wstępnych wyników badania zrealizowanego w ramach jednego z projektów badawczych FRA, dotyczącego dochodzenia ochrony w zakresie danych osobowych. HFPC, jako członek interdyscyplinarnej sieci badawczej FRA, przeprowadziła na prośbę Agencji takie badanie w Polsce w 2012 r. (łącznie odbyło się ono w 16 pań-

stwach UE). Badanie obejmowało wywiady indywidualne – m. in. z osobami poszkodowanymi na skutek naruszeń danych osobowych, z sędziami i prokuratorami – a także „wywiady focusowe”, m.in. z prawnikami praktykującymi w badanym obszarze i przedstawicielami biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (dalej: GIODO).

Wcześniejszy raport FRA na temat roli krajowych organów ochrony danych osobowych¹, a także statystyki Eurobarometru² pokazały, że instrumenty prawne służące dochodzeniu praw w przypadku bezprawnego przetwarzania danych osobowych są stosunkowo rzadko wykorzystywane i nie są w pełni skuteczne. Głównym celem badania było zatem zidentyfikowanie najpoważniejszych barier w dostępie do efektywnej ochrony prawnej oraz wypracowanie odpowiednich rekomendacji. Pełna wersja raportu z badania FRA zostanie opublikowana jeszcze w 2013 r.

W panelu wzięli udział przedstawiciele instytucji realizujących projekt badawczy FRA na poziomie krajowym: Ian Brown (Oxford Internet Institute), Eric Töpfer (Niemiecki Instytut Praw Człowieka) oraz Dorota Głowacka (HFPC), a także koordynator badania Niraj Nathwani (FRA). Debatę moderowali Christopher Docksey (biuro Europejskiego Inspektora Danych Osobowych) i Justin Brookman (Centrum Demokracji i Technologii).

Główne wnioski z badania przeprowadzonego w trzech reprezentowanych w panelu krajach były w dużej mierze zbieżne. Wszędzie obowiązują ramy prawne mające chronić dane osobowe, a także funkcjonują odpowiednie urzędy stojące na straży prywatności. W praktyce jednak społeczna świadomość prawna w dziedzinie danych osobowych oraz istniejących procedur dochodzenia roszczeń jest wciąż niska. Nie zawsze istnieje łatwy dostęp do skutecznych i przejrzystych mechanizmów pozwalających

dość dochodzić praw osobie poszkodowanej w taki sposób, aby postępowanie zakończyło się dla niej w satysfakcjonujący sposób. Wielu respondentów przyznało choćby, że nie rozumie, jaką rolę w ochronie danych osobowych pełni GIODO i jakie są jego kompetencje. Respondenci wyrażali rozczarowanie, że choć GIODO wydał decyzję stwierdzającą, iż doszło do nieprawidłowego przetworzenia danych osobowych, nie miał jednocześnie prawa przyznać z tego tytułu zadośćuczynienia (w obecnym stanie prawnym ofiara naruszenia musiałaby dochodzić go w osobnym postępowaniu przed sądem). We wszystkich trzech krajach zwrócono także uwagę na pilną potrzebę przeprowadzenia reformy organizacyjnej organów ochrony danych osobowych, których znaczenie wzrasta i bez dodatkowych zasobów nie zdołają w krótkim terminie zająć się rosnącą liczbą kierowanych do nich spraw.



1 Agencja Praw Podstawowych, *Data Protection in the European Union: the role of National Data Protection Authorities*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010.

2 Special Eurobarometer 359, *Attitudes on Data Protection and Electronic Identity in the European Union*, Brussels 2011.

Interesująca była dyskusja panelistów z publicznością. Dotyczyła przede wszystkim wyników przeprowadzonych badań w kontekście założeń „wielkiej reformy” ochrony danych osobowych w UE. Reforma zakłada m.in. wzmocnienie krajowych organów ochrony danych osobowych poprzez np. wprowadzenie możliwości nakładania sankcji administracyjnych. W świetle wstępnych wyników badań założenia te mają szansę poprawić efektywność mechanizmów dochodzenia roszczeń. Jednocześnie jednak, jak wskazują wnioski z badania, kluczowe znaczenie dla podniesienia poziomu ochrony prywatności mają działania pozalegislacyjne. W szczególności istotna jest szeroka edukacja obywatelska i ułatwienie dostępu do informacji o sposobach dochodzenia ochrony w przypadkach bezprawnego przetwarzania danych osobowych, a także specjalistyczne szkolenia zawodowe z tej dziedziny dla prawników (obecnie ochrona danych osobowych pozostaje wąską specjalizacją prawniczą).



W trakcie tegorocznej edycji CPDP odbył się też specjalny „polski panel” zatytułowany „Od Solidarności do społeczeństwa nadzorowanego. Dylematy powiązane z ochroną prywatności w Polsce” (From Solidarity to the surveillance society. Privacy protection dilemmas in Poland). Wzięli w nim udział Wojciech R. Wiewiórowski (GIODO), Dariusz Kloza (Vrije Universiteit Brussel),



GIODO - dr Wojciech Rafał Wiewiórowski

Andrzej Dziech i Jan Derkacz (AGH, koordynatorzy projektu INDECT), Arwid Mednis (UW, Kancelaria Wierzbowski Eversheds) oraz Katarzyna Szymielewicz (Fundacja Panoptykon). W ramach panelu omówiono najpoważniejsze wyzwania dla prawa do prywatności w Polsce, takie jak zagrożenia związane z retencją danych telekomunikacyjnych czy opracowywaniem i wdrażaniem coraz bardziej wyrafinowanych narzędzi nadzoru. W tym kontekście była mowa przede wszystkim o kontrowersyjnym unijnym projekcie badawczym INDECT („inteligentny system informacyjny, wspierający obserwację, wyszukiwanie i detekcję dla celów bezpieczeństwa obywateli w środowisku miejskim”³), nad którym pracuje szereg europejskich instytucji akademickich pod kierunkiem AGH.

Rola, jaką odgrywa tegoroczne CPDP, będzie niewątpliwie coraz bardziej rosła wraz z finalizowaniem prac nad ostatecznym kształtem reformy ochrony danych osobowych w UE.

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

Projekt „Media i organizacje pozarządowe (NGO) – partnerstwo dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz praw człowieka”

Lenur Kerymov

Projekt „Media i NGO – partnerstwo dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz praw człowieka” stanowi kontynuację działań HFPC na Ukrainie od 2009 r. Projekt jest realizowany wspólnie z ukraińskimi partnerami – NGO Centrum Technologii Humanistycznych AHALAR (Czernihów) oraz regionalną telewizją „Czernomorskaja” (Krym).

Idea projektu zrodziła się ze wspólnego postrzegania przez partnerów przedsięwzięcia sytuacji na Ukrainie. Uważamy, że dla dalszego rozwoju Ukrainy niezbędne jest przeprowadzenie reform instytucjonalnych, w tym reformy administracyjnej państwa – decentralizacji władzy wprowadzającej nowoczesne formy samorządu terytorialnego. Drugim problemem jest harmonizacja prawodawstwa ukraińskiego z prawem europejskim gwarantującym przestrzeganie praw człowieka oraz budowanie społecznej kultury poszanowania prawa.

Zmiany nie są dotychczas wprowadzane ze względu na:

- opór elit władzy i skorumpowanego aparatu biurokratycznego, którym istniejący stan pozwala zachować dominującą rolę;
- brak idei przewodniej i społecznych autorytetów, wokół których mogłoby się zjednoczyć społeczeństwo;
- słabą świadomość społeczną dotyczącą potrzeb zmian i powszechny brak wiary w osiągnięcie pozytywnych rezultatów reform.

Władze ukraińskie, zmuszone przez kryzys ekonomiczny, podejmują częściowe próby reformowania państwa.

Te reformy są jednak skazane na niepowodzenie, ponieważ nie ma na nie społecznego przyzwolenia, a poziom zaufania do instytucji państwa i jego organów jest bardzo niski. Jednocześnie z doświadczeń naszych i ukraińskich partnerów wynika, że społeczeństwo ukraińskie jest coraz bardziej niezadowolone z istniejącej sytuacji. Niezadowolenie to wyraża się w deklaracji: „nie chcę tak dalej żyć”. Brakuje natomiast jasnej wizji, co i jak należy zmieniać, od czego zacząć. Między innymi jako efekt braku presji społeczeństwa na władze został zaprzepaszczone dogodny moment na reformy po pomarańczowej rewolucji w 2005 r. Obywatele stracili nadzieję na zmiany demokratyzujące życie publiczne. W wielu środowiskach ukształtowało się poczucie bycia Europejczykami drugiej kategorii.

Dlatego niezbędne wydaje się podjęcie działań zmierzających do publicznej dyskusji o konieczności i kierunkach zmian instytucjonalnych na Ukrainie oraz przygotowanie społecznych kadr – liderów zmiany, zdolnych udźwignąć ciężar społecznych, politycznych i ekonomicznych reform. Należy wzmacniać kondycję społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym, uświadamiając mieszkańcom konieczność reform oraz budując poczucie społecznej odpowiedzialności za stagnację. Na tym właśnie skupia się nasz projekt.

W 2012 r. projekt „Media i NGO – partnerstwo dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz praw człowieka” był finansowany przez Polską Fundację Międzynarodowej Współpracy na rzecz Rozwoju „Wiedzieć Jak” w ramach programu „Wsparcie demokracji 2012”¹. Pro-

1 W poprzednich latach wspierali nas także MSZ RP w ramach programu „Polska Pomoc 2010”, Fundacja im. Stefana Batorego, International Renaissance Foundation (Kijów) oraz Charles Stuart Mott Foundation.



DZIAŁALNOŚĆ HFPC

projekt obejmował również program edukacyjny dla przedstawicieli mediów regionalnych oraz działaczy NGO z Ukrainy (wizyta studyjna w Polsce oraz seminarium na Ukrainie). W ramach programu edukacyjnego uczestnicy projektu mieli możliwość otrzymania wiedzy oraz informacji na temat polskich doświadczeń z czasu przemian instytucjonalnych w obszarze praw człowieka, samorządu lokalnego, wymiaru sprawiedliwości oraz policji, a także możliwość omówienia problemów istniejących na Ukrainie i przedyskutowania koniecznych kierunków do przeprowadzenia reform.

Po zakończeniu programu edukacyjnego uczestnicy razem z polskimi ekspertami wzięli udział w debatach telewizyjnych w TV „Czernomorska”, transmitowanych później na terenie Krymu oraz w innych regionach Ukrainy (przez telewizję kablową). W ramach projektu powstały także reportaże telewizyjne opisujące polską drogę transformacji ustrojowej oraz sytuację w zakresie przestrzegania praw człowieka, ochrony prawa własności, funkcjonowania samorządu lokalnego, wymiaru sprawiedliwości oraz policji².



Jednym z najważniejszych efektów naszych działań jest rozwinięcie na Ukrainie poważnej dyskusji dotyczącej potrzeby oraz kierunków zmian instytucjonalnych w zakresie zagwarantowania praw człowieka, reformy samorządu lokalnego, decentralizacji władzy na Ukrainie, reformy systemu sprawiedliwości, służb mundurowych itd. Świadczą o tym przede wszystkim wyniki oglądalności (np. na Krymie każdą debatę/reportaż oglądano średnio w 20 tys. gospodarstwach domowych, w innych regionach Ukrainy szacowana liczba gospodarstw domowych, w których ogląda się wyprodukowane przez nas programy, wynosi od 8 tys. do 24 tys.).

Po kilku latach działalności obserwujemy, że zainteresowanie tą tematyką w społecznościach lokalnych ciągle rośnie. HFPC oraz partnerzy otrzymują wiele propozycji współpracy z zakresu wymiany doświadczeń od różnych instytucji, lokalnych władz, mediów oraz organizacji pozarządowych z różnych regionów Ukrainy. Interesują ich tematy dotyczące funkcjonowania samorządu lokalnego, współpracy różnych aktorów społecznych w życiu publicznym na poziomie lokalnym (samorządy, NGO, media, biznes) oraz reformy, które przeprowadzono w Polsce po 1990 r.

Dlatego wspólnie podjęliśmy decyzję o kontynuacji działań. Chcielibyśmy wzmocnić efekty projektu, zapraszając do udziału w nim w 2013 r. najbardziej znanych ukraińskich dziennikarzy oraz ekspertów, którzy mają wpływ na kształtowanie opinii publicznej. W centrum projektu znajdują się takie tematy jak prawa nieletnich, społeczeństwo obywatelskie na poziomie lokalnym, prawo do edukacji, wpływ Unii Europejskiej na rozwój regionalny oraz społeczno-instytucjonalny system kontroli władz.

Lenur Kerymov jest koordynatorem projektów edukacji międzynarodowej HFPC

1 Debaty i reportaże, wyprodukowane w ramach projektu, można obejrzeć na stronach internetowych: http://www.youtube.com/playlist?list=PL-IA2kpcFPXk8xLefB2R4-xqNDJVte38V&feature=view_all oraz http://www.youtube.com/playlist?list=PL-IA2kpcFPXnT6bW4VQ8YHnVrHUvzFVIm&feature=view_all

Nowe programy prawne – zwrot w stronę monitoringu

Marcin Wolny

Od stycznia tego roku w ramach Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka realizowane są dwa nowe programy prawne. Jeden z nich poświęcony jest dzieciom, które zostały pozbawione wolności, drugi stanowi polską część Europejskiego Obserwatorium Więzień. Forum Praw Człowieka odbyło się 7–8 grudnia.

Problem ochrony praw dziecka od dłuższego czasu był przedmiotem zainteresowania Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Już w 1993 r. poświęcono mu odrębny program, którego koordynatorem została Pani Elżbieta Czyż – pedagog, członek zarządu HFPC. Prowadzone w jego ramach działania skupiały się przede wszystkim na monitoringu ośrodków, w których przebywali małoletni, edukacji z zakresu przestrzegania praw człowieka, a także modelu postępowania w sprawach nieletnich. To właśnie ta działalność przesądziła o zaangażowaniu HFPC w nowy projekt poświęcony ochronie najmłodszych członków społeczeństwa.

W jego ramach Helsińska Fundacja Praw Człowieka przeprowadzi monitoring 20 wybranych jednostek, w których przebywają dzieci. Obserwatorzy HFPC odwiedzą takie instytucje, jak Zakłady Poprawcze, Młodzieżowe Ośrodki Wychowawcze, Schroniska dla Nieletnich czy też oddziały psychiatryczne dla dzieci i młodzieży. Zakres przeprowadzonego badania będzie obejmował nie tylko warunki bytowe, w jakich mieszkają wychowankowie tych instytucji, lecz także stosowanie wobec nich środków przymusu bezpośredniego, opiekę medyczną oraz możliwość edukacji.

Działania w ramach nowego programu nie będą skupiały się tylko na monitoringu. Obejmą także badania aktowe

spraw, które były prowadzone w oparciu o ustawę o postępowaniu w sprawach nieletnich. Zweryfikują stopień realizowania gwarancji procesowych wobec nieletnich sprawców czynów zabronionych. Sprawczą również, czy sprawcy ci korzystali z pomocy obrońcy, mieli dostęp do akt, czy sąd rodzinny orzekając wobec nich określone środki wychowawcze, kierował się ich dobrem.

Ponadto HFPC z uwagą będzie się przyglądała pracom Sejmu, który w nadchodzącym okresie zajmie się zmianami w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich. Reforma tego postępowania ma stanowić między innymi wykonanie wyroku ETPC Adamkiewicz przeciwko Polsce, w którym Trybunał wytknął Polsce brak należytych gwarancji procesowych dla nieletnich, odpowiadających przed sądami rodzinnymi. Oprócz tego nowelizacja ma ujednolicić postępowanie w sprawach nieletnich, które do tej pory było dwuetapowe, a także poszerzyć gwarancje procesowe dla nieletniego podejrzanego o popełnienie czynu zabronionego. Będzie mógł on odmówić składania wyjaśnień i odpowiedzi na poszczególne pytania.

Podobne działania przeprowadzą trzy inne organizacje uczestniczące w projekcie. Dwie z nich pochodzą z Rumunii (Rumuński Komitet Helsiński oraz Center for Legal Resources), trzecią jest Węgierski Komitet Helsiński. Całość wysiłków koordynuje Bułgarski Komitet Helsiński. Sam projekt powstaje zaś przy wsparciu finansowym Komisji Europejskiej.

Europejskie Obserwatorium Więzień

Drugi z nowych programów HFPC skupia się na tematyce więziennictwa i stanowi naturalną kontynuację zainte-



DZIAŁALNOŚĆ HFPC

resowań Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, m.in. zakończonego w ubiegłym roku Programu Opieka Zdrowotna w Polskich Więzieniach.

W jego ramach osiem organizacji pozarządowych z całej Europy (m.in. z Francji, Łotwy i Portugalii) przygotowuje kwestionariusz, przy którego pomocy zostaną opisane poszczególne systemy więziennictwa. Efektem ich pracy będzie próba odnalezienia wspólnych standardów wykonywania kary pozbawienia wolności. Przy okazji zostaną zdefiniowane najlepsze i najgorsze praktyki w systemach więziennych krajów uczestniczących w projekcie. Końcowym efektem pracy programu będzie finalny raport, w którym zostaną podsumowane wszystkie wnioski wypracowane w trakcie badania.

Obecnie rozpoczęły się już prace nad przygotowaniem kwestionariusza, który będzie stanowił oś całego badania. Na podstawie jego pierwszych wersji można stwierdzić, że działalność programu obejmie takie zagadnienia, jak warunki odbywania kary pozbawienia wolności, dostęp do pomocy prawnej, opieki medycznej, a także kompetencje personelu pracującego z więźniami.

Ostateczny kształt kwestionariusza zostanie najprawdopodobniej opracowany na spotkaniu roboczym, które odbędzie się w lipcu tego roku w Warszawie. Jednym z jego elementów będzie między innymi wizyta w polskim zakładzie karnym.



Regina Coeli

Do podobnej wizyty doszło podczas pierwszego zebrania organizacji uczestniczących w projekcie. Odbędzie się ono na początku bieżącego roku w Rzymie, gdzie uczestników programu gościło włoskie stowarzyszenie Antigone, które koordynuje całość programu.

Zebrani mieli okazję obejrzeć najsłynniejsze rzymskie więzienie – Regina Coeli (Królowej Niebios). To liczące około 900 miejsc i rozplanowane w formie podwójnego krzyża więzienie jest położone w samym sercu Rzymu, tuż nad Tybrem. Mieści się w kompleksie budynków służących niegdyś za klasztor, których powstanie datuje się na drugą połowę XVII w. Jego przejściowy charakter sprawia, że przywiezieni do niego osadzeni spędzają w nim jedynie po kilka tygodni, a następnie są rozwożeni do jednostek penitencjarnych w całym kraju. Warto nadmienić, że każda z celi w Regina Coeli wyposażona jest w kącik sanitarny z prysznicem, a także... aneksem kuchennym. Dużym problemem włoskich więzień jest natomiast zjawisko przeludnienia. Olbrzymiej troski wymagają także więźniowie cudzoziemcy, którzy w przeciwieństwie do tych pochodzących z Włoch, pozbawieni wsparcia rodziny, zdani są tylko na siebie.

„Europejskie Obserwatorium Więzień. Warunki detencji w Unii Europejskiej” powstaje dzięki środkom finansowym z projektu „Criminal Justice Programme” Unii Europejskiej. Projekt „Dzieci pozbawione wolności w Europie Środkowo-Wschodniej; między wspólnym dorobkiem, a potrzebą reform” realizowany jest dzięki finansowemu wsparciu Unii Europejskiej z programu „Fundamental Rights and Citizenship”.

Marcin Wolny jest prawnikiem w Programach HFPC „Klinika Niewinność”, „Dzieci pozbawione wolności: wspólny dorobek a potrzeba reformy”, „Europejskie Obserwatorium Więzień”



www.hfhr.pl

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

Wydawanie KWARTALNIKA O PRAWACH CZŁOWIEKA wspierają:



SIGRID RAUSING TRUST



TRUST FOR CIVIL SOCIETY
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Partnerzy główni:

Partnerzy wspierający:

CLIFFORD
CHANCE

e|n|w|c
Attorneys at Law

— (S) —
Leśnodorski Ślusarek
i spółnicy

KKG | Kubas
Kos
Gaertner

Weil



MAGNUSSON

WAR WSP
DYŃ ÓLN
SKI+ ICY.

GDE
Chajec
Don-Siemion
& Zyto