PRAWA CZŁOWIEKA

HUMAN RIGHTS

HUMANISTYCZNE ZESZYTY NAUKOWE
HUMANISTIC – SCIENTIFIC FASCICLES

ZESZYT / FASCICLE

Nr 14 (2011)

REDAKCJA NAUKOWA
LESZEK WIECZOREK

PRAWA CZŁOWIEKA

HUMAN RIGHTS

Humanistyczne Zeszyty Naukowe

Humanistic – Scientific Fascicles

NUMER / NUMBER
14 (2011)

REDAKTOR NAUKOWY / SCIENTIFIC EDITOR
LESZEK WIECZOREK

RECENZENT / REVIEWER
ANNA MŁYNARSKA-SOBACZEWSKA

Katowice 2011

RADA PROGRAMOWA / PROGRAMME COUNCIL
Bogusław BANASZAK, Andrzej BISZTYGA, Ryszard CHOLEWIŃSKI,
Jerzy CIAPAŁA, Lubor CIBULKA, Peter CUMPER, Piotr CZARNY,
Herman Alejandro Olano GARCIA, Jerzy JASKIERNIA, Jozsef PETRETEI,
Murat TUMAY, Leszek WIECZOREK, Roman WIERUSZEWSKI

KOMITET REDAKCYJNY / EDITORIAL COMMITTEE
Andrzej BISZTYGA (Redaktor Naczelny / Editor-in-chief),
Leszek WIECZOREK (Zastępca Redaktora Naczelnego / Deputy of Editor-in-chief),
Artur BIGORAJSKI (Sekretarz / Secretary)

Redakcja jest zainteresowana artykułami prawników, politologów, socjologów, psychologów, traktującymi o szeroko rozumianych prawach człowieka. Autor powinien dołączyć do artykułu krótkie streszczenie (1 strona) oraz informacje o sobie. Publikowane będą teksty w języku polskim, angielskim i niemieckim. Redakcja nie zwraca prac nie zamówionych.

Humanistyczne Zeszyty Naukowe – PRAWA CZŁOWIEKA is an editorial series devoted to various aspects of human rights. The editorial committee welcomes submissions from lawyers, sociologists, psychologists, specialists in politics and culture. Manuscripts should be accompanied by a summary (1 page) and a short note about the author. Articles must be written in Polish, English or German. The journal does not return unsolicited manuscripts.

Publikowane prace wyrażają wyłącznie osobiste poglądy autorów, którzy odpowiadają za użyte w nich stwierdzenia i opinie.

All texts express exclusively personal views of the authors. Authors bear full responsibility for statements and opinions expressed in the published studies.

ADRES WYDAWCY I REDAKCJI:
ADDRESS OF THE EDITOR AND EDITORIAL COMMITTEE:
Humanistyczne Zeszyty Naukowe
PRAWA CZŁOWIEKA
Apeiron sp. z o.o.
ul. Pękalskich 21, 41-300 Dąbrowa Górnicza
Tel. +48 +508 085292

Publikacja wydana we współpracy Apeiron Sp. z o.o. i „Śląsk" Sp. z o.o. Wydawnictwo Naukowe.
Ukazała się dzięki wsparciu finansowemu Fundacji Zakłady Kórnickie
oraz Stowarzyszenia Edukacji Społecznej i Prawnej „Ius et Ratio" w Szczecinie.

ISBN 978-83-7164-713-0

Realizacja poligraficzna:
Wydawnictwo-Druk-Reklama
PROGRES
41-218 Sosnowiec, ul. mjr. Hubala-Dobrzańskiego 99A
tel./fax 299-75-83
e-mail: biuro@wdrprogres.pl

Dystrybucja: „Śląsk" Sp. z o.o. Wydawnictwo Naukowe
ul. St. Ligonia 7, 40-036 Katowice
biuro (032) 25-80-756, 25-81-812, 25-81-910, 25-81-913, fax 25-83-229, dział handlowy 25-85-870
e-mail: biuro@slaskwn.com.pl, redakcja@slaskwn.com.pl, handel@slaskwn.com.pl
http://www.slaskwn.com.pl

SPIS TREŚCI

Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka Nr 14 (2011)

Anna MŁYNARSKA-SOBACZEWSKA
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki
Od Recenzenta 9

Leszek WIECZOREK
Wydział Pedagogiki i Psychologii, Uniwersytet Śląski
Od Redaktora Naukowego 13

ARTYKUŁY

Halina ZIĘBA-ZAŁUCKA
Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie
Prokuratura w znowelizowanej ustawie z 9 października 2009 r. 19

Andrzej BISZTYGA
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach
Aleksander JACHIMOWICZ
Adwokat, Bytom
Kontrowersje wokół uprawnień Policji do składania wniosków o ukaranie w postępowaniach karno-sądowych. Aspekt konstytucyjny 35

Tomasz MIŁKOWSKI
Szkoła Policji w Katowicach
Podstawowe podobieństwa i różnice regulacji normatywnych kształtujących instytucje i zakresy uprawnień ombudsmanów Polski i Hiszpanii 40

Jerzy CIAPAŁA
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński
Wybrane konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe zagadnienia regulacji prawnej pozycji mniejszości niemieckiej w Polsce oraz Polaków zamieszkałych w Republice Federalnej Niemiec 51

Michał Jan FILIPEK
Doktorant, Polska Akademia Nauk w Warszawie
Status prawny mniejszości etnicznej Samów w świetle prawa norweskiego 61

Boris BALOG
Szkoła Prawa w Bratysławie, Republika Słowacka
Prawa wyborcze osób pozbawionych wolności na Słowacji 73

Magdalena GRZYB
Doktorantka, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński
Wymuszone zaginięcia – zmora przeszłości wiecznie żywa. O retroaktywnej sprawiedliwości w Ameryce Łacińskiej 80

Marcin PRZYBYSZ
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński
Zjawisko handlu ludźmi a międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka i polska praktyka 99

Justyn PISKORSKI
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Znaczenie zarzutu *tu quoque* w postępowaniach przed międzynarodowymi trybunałami karnymi 116

Adam HERNAS
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach
Prawa człowieka w świetle programu haskiego 129

Leszek WIECZOREK
Wydział Pedagogiki i Psychologii, Uniwersytet Śląski w Katowicach
Poczucie bezpieczeństwa – raport z badań 143

Joanna KUCHTA
Doktorantka, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Jakub MICHALSKI
Aplikant Radcowski, Poznań
Prawo ubogich w ujęciu nauk społecznych i prawnych 161

Gertruda WIECZOREK
Wydział Pedagogiczny, Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie
Prawo do nauki a możliwości nauczania i dokształcania osadzonych w polskich jednostkach penitencjarnych 176

PUBLIKACJE STUDENCKIE

Joanna MĘDRZAK
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach
Ochrona wolności osobistej a zastosowanie środka zabezpieczającego w postaci umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym 197

Anna HLEBICKA-JÓZEFOWICZ
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach
Pozycja ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle proponowanych zmian Konstytucji – analiza na podstawie projektów Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość", Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej z lat 2009–2010 206

RECENZJE, NOTY BIBLIOGRAFICZNE

Stanisław Sagan, Viktoriya Serzhanova, Nauka o państwie współczesnym, Warszawa 2010 (rec. Iwona MAŁAJNY) 223

Andrzej Tarnopolski, Człowiek wobec niewiedzy. Niewiedza jako element ludzkiej racjonalności, Częstochowa 2010 (rec. Agata WOŹNIAK-KRAKOWIAN) 226

Paweł Kozłowski, Henryk Domański (red.), Po 20 latach. Polska transformacja z perspektywy ekonomicznej, socjologicznej i prawniczej, Warszawa 2011 (Leszek WIECZOREK) 231

Richard Ashby Wilson, Tworzenie historii w międzynarodowych procesach karnych, Cambridge 2011 (rec. Justyn PISKORSKI) 232

Danuta Raś, Uwagi o więzieniach, zapobieganiu występkom i wychowaniu młodzieży. Wybór tekstów z XVI–XX wieku, Kraków 2011 (rec. Gertruda WIECZOREK) 236

Danuta Raś, Rodziny ubogie i przestępczość od XVI do XX wieku. Warunki życia, badania psychologiczno-społeczne i wychowanie młodzieży, Kraków 2011 (rec. Gertruda WIECZOREK) 238

Danuta Raś, Przestępczość i wychowanie w dwudziestoleciu międzywojennym. Wybór tekstów, Kraków 2011 (rec. Gertruda WIECZOREK) 240

Beata Zięba-Kołodziej, Internat i bursa. Historia i współczesność, Tarnobrzeg 2011 (rec. Elena KARPUSZENKO) 242

SPRAWOZDANIA

Debata realizowana w ramach „Czwartków na Brukselskiej" – Znaczenie reprezentatywności związkowej dla funkcjonowania Dialogu Partnerów Społecznych, Warszawa, 3 marca 2011 r. (Karina CAŁKA-LAJNERT) 247

Robocza Konferencja Międzyśrodowiskowej Grupy Badawczej Margines Społeczny Poznania 2010–2012 r., Poznań, 14 kwietnia 2011 r. (Leszek WIECZOREK) 251

Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka, Warszawa, 18–19 kwietnia 2011 r. (Sabina GRABOWSKA) 253

I Ogólnopolski Zjazd Przedstawicieli Nauki o Bezpieczeństwie, Szczytno 15–16.06.2011 r. (Leszek WIECZOREK) 257

Konferencja nt. Problemy społeczne Małopolski i ich instytucjonalne wymiary. Refleksje teoretyczne i praktyczne rozwiązania, Kraków 8 grudnia 2011 r. (Leszek WIECZOREK) 260

SKOROWIDZ ALFABETYCZNY 263

TABLE OF CONTENTS

Humanistic Scientific Fascicles – Human Rights No. 14 (2011)

Anna MŁYNARSKA-SOBACZEWSKA
Faculty of Law and Administration, Uniwersytet of Łódź
From the Reviewer 11

Leszek WIECZOREK
Faculty of Pedagogics and Psychology, University of Silesia
From Scientific Editor 14

ARTICLES

Halina ZIĘBA-ZAŁUCKA
Faculty of Administration and Social Sciences, High School of Computer Science and Management in Rzeszów
The Prosecution in the Amended Law of 9 October 2009 19

Andrzej BISZTYGA
Faculty of Law and Administration, University of Silesia
Aleksander JACHIMOWICZ
Advocate, Bytom
Controversy Over Powers of Police Officers to File Motions for Penalty in Criminal Court Proceedings 35

Tomasz MIŁKOWSKI
Police School in Katowice
The Basic Similarities and Differences of the Legal Regulations Formative Institutions and Scope of Interests of Polish and Spanish Ombudsmen 40

Jerzy CIAPAŁA
Faculty of Law and Administration, University of Szczecin
The General Outline of the Legal Regulation of the Situation of German Minority in Poland in Comparison with the Situation of Poles in Germany– Some Selected Issues 51

Michał Jan FILIPEK
Candidate for a doctor's degree, Polish Academy of Sciences in Warszawa
The Legal Status of Sami People in Norwegian Law 61

Boris BALOG
Bratislava School of Law, Bratislava, Slovak Republic
The Right to Vote of People in Imprisonment in Slovakia 73

Magdalena GRZYB
Candidate for a doctor's degree, Faculty of Law and Administration, Jagiellonian University
Forced Disappearance on the Retroactive Justice in Latin America 80

Marcin PRZYBYSZ
Faculty of Law and Administration, University of Szczecin
Phenomenon of Human Trafficking and Standards of International Human Rights' Protection and Polish Practice 99

Justyn PISKORSKI
Faculty of Law and Administration, Adam Mickiewicz University in Poznan
Meaning of a *Tu Quoque* Argument in Proceedings Before International Criminal Tribunals 116

Adam HERNAS
Faculty of Law and Administration, University of Silesia
Human Rights in the Light of the Hague Programme 129

Leszek WIECZOREK
Faculty of Pedagogics and Psychology, University of Silesia
Sense of Safety-Research Report 143

Joanna KUCHTA
Candidate for a doctor's degree, Faculty of Social Sciences, Adam Mickiewicz University in Poznań
Jakub MICHALSKI
Adviser's Trainee, Poznań
The Poor Rights in Terms of Social and Law Sciences 161

Gertruda Wieczorek
Faculty of Education, Jan Dlugosz Academy in Czestochowa
Possibilities to Teach and Expand Eduation of Prisoners in Polish Penitentiary Units 176

STUDENT'S PUBLICATIONS

Joanna MĘDRZAK
Faculty of Law and Administration, University of Silesia
The Protection of Liberty and Placement in a Psychiatric Hospital as Application of Preventive Measures 197

Anna HLEBICKA-JÓZEFOWICZ
Faculty of Law and Administration, University of Silesia
The Constitutional Position of the President of the Republic of Poland in the Proposed Changes in the Constitution – the Analysis on the Basis of Projects by Seminar „Experience and Future", Prawo i Sprawiedliwość and Platforma Obywatelska, 2009–2010 206

REVIEWS AND BIBLIOGRAPHICAL NOTES

Stanisław Sagan, Viktoriya Serzhanova, Teachings about Modern State, Warszawa 2010 (reviewed by Iwona MAŁAJNY) 223

Andrzej Tarnopolski, Man Confronted with Ignorance. Ignorance as an Element of Human Rationality, Częstochowa 2010 (reviewed by Agata WOŹNIAK-KRAKOWIAN) 226

Paweł Kozłowski, Henryk Domański (ed.), After 20 Years. Polish Transformation from Economic, Sociologic and Legal Perspective, Warszawa 2011 (reviewed by Leszek WIECZOREK) 231

Richard Ashby Wilson, Writing History In International Criminal Trials, Cambridge 2011 (reviewed by Justyn PISKORSKI) 232

Danuta Raś, Notes on Prisoners, Prevention of Offences and Upbringing of Teenagers. Selection of Texts from XVI–XX Century, Kraków 2011 (reviewed by Gertruda WIECZOREK) 236

Danuta Raś, Poor Families and Crime from XVI to XX Century. Life Conditions, Social-Psychological Research and Upbringing of Teenagers, Kraków 2011 (reviewed by Gertruda WIECZOREK) 238

Danuta Raś, Crime and Upbringing of Teenagers in 1920s. Selections of Texts, Kraków 2011 (reviewed by Gertruda WIECZOREK) 240

Beata Zięba-Kołodziej, Boarding Schools and Dormitories. History and Modern Times, Tarnobrzeg 2011 (reviewed by Elena KARPUSZENKO). 242

REPORTS

Debate within the Scheme of „Thursdays at Brukselska Street" – Meaning of Representation of Unions for the Dialogue of Social Partners, Warszawa, 3 March 2011 r. (Karina CAŁKA-LAJNERT) 247

Working Confernece of Interdisciplinary Reserach Group Social Margin 2010–2012 r., Poznań, 14 April 2011 r. (Leszek WIECZOREK) 251

International Conference on Effectivness of European System on Protection of Human Rights, Warszawa, 18–19 kwietnia 2011 r. (Sabina GRABOWSKA) 253

Ist Polish Meeting of Representatives of Sciences on Security, Szczytno 15–16.06.2011 r. (Leszek WIECZOREK) 257

Conference on Social Problems of Little Poland and Their Impact on Institutions, Kraków 8 December 2011 r. (Leszek WIECZOREK) 260

ALPHABETICAL INDEX 263

OD RECENZENTA

Przypadł mi zaszczyt recenzowania kolejnego numeru Humanistycznych Zeszytów Naukowych, który zawiera kilkanaście artykułów pracowników naukowych z kraju, w znakomitej większości reprezentujących nauki prawne; znalazł się jednak również tekst autorki słowackiej, a także dwa artykuły autorów reprezentujących naukę pedagogiki oraz dwa teksty studentów. Mimo różnorodności autorów, redaktorom tomu udało się utrzymać w znacznej mierze zbieżność tematyczną tego numeru – wszystkie teksty poświęcone są realizacji praw i wolności, a także ochronie praw w wymiarze krajowym i międzynarodowym.

Z pewnością każdy z tekstów w numerze zasługuje na uważną lekturę, dotyczą bowiem zagadnień aktualnych i interesujących środowisko naukowe nie tylko w Polsce, ale i na świecie – jak teksty poświęcone instytucji ombudsmana, prawom mniejszości, prawom osadzonych w jednostkach penitencjarnych, prawu ubogich, niezwykle interesujący tekst o zarzutach zgłaszanych w międzynarodowych trybunałach, a także o reakcji państwa tranyzycjnego na wymuszone zaginięcia – tę szczególnie haniebną zbrodnię reżimów latynoamerykańskich. Stwierdzić należy, że zebrane w recenzowanym tomie artykuły stanowią przegląd kompetentnych tekstów dotyczących różnorodnych zagadnień związanych z prawami człowieka i ich ochroną. Właśnie różnorodność zarówno poruszanych tematów, jak i metod i podejść badawczych przesądzają, że lektura recenzowanego numeru Humanistycznych Zeszytów Naukowych jest nie tylko źródłem wiedzy ale i inspiracji dla prawników, politologów i wszystkich tych, którzy zajmują się naukowo i praktycznie zagadnieniami związanymi z tą gałęzią prawa. Szczerze polecam więc lekturę, mając nadzieję, że każdy z czytelników znajdzie w tym piśmie interesujące dla siebie opracowania ważnych i aktualnych tematów z dziedziny praw człowieka.

Anna MŁYNARSKA-SOBACZEWSKA

FROM THE REVIEWER

I have the honor to comment on another issue of „Humanistyczne Zeszyty Naukowe" (Humanist Science Volumes) that contains a number of articles of scientist from our country, in majority representing legal sciences. We have, however, also an article from an author from Slovakia and two articles from authors representing pedagogy and two articles written by students. The variety of authors still allowed the editor to contain concise the subject matter of the issue – all texts are devoted to realization of rights and freedoms and protection of rights at a domestic and international level.

Surely, each article deserves a thorough reading, as each pertains to current and interesting matters that draws interest of the scientific society not only in Poland but also around the world. There are texts on institutions of ombudsman, minority rights, rights of prisoners, rights of poor, extremely interesting articles on charges raised in international tribunals and one about the transition state reaction to forced disappearances of people – this exceptionally disgraceful crime of regimes in Latin America. It need to be noted that the articles contained in this issue represent an overview of competent texts on various matters related to human rights and their protection.

It is the variety of subjects as well as methodology of scientific research that determine that reading of the commented issue of Humianistyczne Zeszyty Naukowe is not only a source of knowledge but also inspiration for lawyers, political scientists and all those that professionally in scientific and practical manner deal with this branch of law. I sincerely recommend reading of this issue, full of hope that each reader will find interesting and important elaborations on human rights.

Anna MŁYNARSKA-SOBACZEWSKA

OD REDAKTORA NAUKOWEGO

Po raz kolejny przypadł mi w udziale zaszczyt i niewątpliwa przyjemność redagowania i oddania do rąk Szanownych Czytelników kolejnego, tym razem już 14. (2011) tomu cyklicznie ukazujących się „Humanistycznych Zeszytów Naukowych – Prawa Człowieka / Humanistic Scientific Fascicles – Human Rights" (HZNPC/HSFHR).

Jak już stało się tradycją, numer ten składa się z trzech wyraźnych części, tj. artykułów, recenzji i not bibliograficznych oraz sprawozdań. Co również warte zauważenia, znów pojawiły się publikacje studenckie. W konsekwencji wydanie to składa się z 15 wyselekcjonowanych artykułów, tym razem z tylko jednym zagranicznego autorstwa. Grono Autorów jest bardzo zróżnicowane – od uznanych autorytetów i profesorów, poprzez adiunktów i praktyków, do wkraczających na ścieżki naukowej refleksji osób zainteresowanych szeroko pojętymi prawami człowieka. Co jednak warte szczególnego podkreślenia, znów na łamach „Zeszytów" pojawiły się publikacje studenckie. Reprezentowane są więc różne środowiska naukowe, stany naukowe oraz dyscypliny naukowe. Jak często podkreślamy, planując zamierzenia i oceniając dotychczasowy dorobek w ramach prac Rady Programowej i Komitetu Redakcyjnego „Humanistycznych Zeszytów Naukowych – Prawa Człowieka / Humanistic Scientific Fascicles – Human Rights" (HZNPC/HSFHR) wierzymy, że ta pokoleniowa współpraca dobrze służy nauce, wymianie poglądów i kontynuacji eksploracji w ramach określonych nurtów badawczych.

Także po raz kolejny okazało się (lektura poszczególnych publikacji do tego przekonuje), że prawa człowieka przenikają do wielu sfer życia społecznego. Stąd publikacje o charakterze sensu *stricte* prawnym, prawno-kryminologicznym, pedagogicznym czy wręcz socjologicznym, dotyczące tak polskich realiów jak i zagranicznych (w tym w kontekście porównawczym).

Na zakończenie chciałbym serdecznie podziękować Recenzentowi niniejszego numeru „Humanistycznych Zeszytów Naukowych – Prawa Człowieka / Humanistic Scientific Fascicles – Human Rights" (HZNPC/HSFHR) Pani Prof. UŁ. dr hab. Annie Młynarskiej-Sobaczewskiej z Uniwersytetu Łódzkiego za wnikliwą, konstruktywną i co niemniej ważne szybką recenzję. Słowa podziękowania kieruję także do całej Rady Programowej i Komitetu Redakcyjnego Humanistycznych Zeszytów Naukowych, a w szczególności do Prof. UŚ dr. hab. Andrzeja Bisztygi, Redaktora Naczelnego HZNPC/HSFHR za powierzenie mi redakcji naukowej tego wydania oraz już wieloletnią (od numeru z 1998 roku) współpracę ze mną w Komitecie Redakcyjnym (początkowo jako z członkiem tejże, później sekretarzem, a aktualnie jako z zastępcą redaktora naczelnego) i w Radzie Programowej.

Jak już podkreślałem w numerze 12 (2009) pragnę też wyrazić nadzieję, że kierowane do Szanownych Czytelników w niniejszym numerze „Humanistycznych Zeszytów Naukowych – Prawa Człowieka / Humanistic Scientific Fascicles – Human Rights" artykuły, recenzje i noty bibliograficzne oraz sprawozdania spotkają się (tak, jak to było w przypadku poprzednich numerów) z zainteresowaniem i będą stanowiły asumpt do dalszych rozważań i dociekań naukowych.

Leszek WIECZOREK

FROM SCIENTIFIC EDITOR

It is my honor and unquestionable pleasure to edit and deliver to my Honorable Readers another, 14th (2011) volume of „Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka / Humanistic Scientific Fascicles – Human Rights" (HZNPC/HSFHR).

It has become a kind of tradition already, this number is composed of three clearly indicated parts, i.e. articles, critics and bibliographic notes as well as reports. It is worth noticing that we have students' publications again. In consequence this edition is composed out of 15 selected articles, this time only one of foreign author. The Authors are varied – renown professors and authorities, university lectures and practitioners but also other persons interested in broadly understood human rights. What's worth emphasizing, we have students' publications again in this edition. Various universities societies, levels and disciplines are represented. As we often indicated while planning and evaluating so far achievements within the Editorial Council of „Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka / Humanistic Scientific Fascicles – Human Rights" (HZNPC/HSFHR) – we believe that this inter-generation cooperation serves well for science, exchange of opinions and continuation of exploration within specific fields of research.

Also we have learned again that human rights affect many levels of social life. Thus we have publications of strictly legal, criminal and pedagogical nature as well as sociology articles pertaining both to the Polish and foreign settings (also in a comparative mode).

At the end I'd like to express my sincere thanks to the Commentator of this volume of „Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka / Humanistic Scientific Fascicles – Human Rights" (HZNPC/HSFHR), Ms. Anna Mlynarska-Sobaczewska, Professor of Łódź University, for her indepth and constructive as well as prompt commentaries. My gratitude is also addressed to Editorial Council, in particular to Mr. Andrzej Bisztyga, Professor of University of Silesia, the Chief Editor of „Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka / Humanistic Scientific Fascicles – Human Rights" (HZNPC/HSFHR) for entrusting me with the scientific editing of this volume and our long (since 1998) cooperation in the Editorial Council (where I have participate at the beginning as the secretary, later vice-editor) and in the Programming Committee.

As I have emphasized in volume 12 (2009) I hope that the articles, commentaries and bibliographic notes addressed to our Honorable Readers will be received (as in the case of previous editions) with their interest and will lead to further considerations and scientific research.

Leszek WIECZOREK

ARTYKUŁY

ARTICLES

Halina ZIĘBA-ZAŁUCKA

PROKURATURA W ZNOWELIZOWANEJ USTAWIE Z 9 PAŹDZIERNIKA 2009 r.[1]

I. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej[2] nie określa ustrojowego modelu prokuratury ani sposobu powoływania prokuratorów, co daje ustawodawcy znaczną swobodę przy wyborze konkretnego modelu ustrojowego usytuowania prokuratury.

Polski ustawodawca dotychczas nie zdefiniował prokuratury jako organu w systemie władz państwa[3] za pomocą definicji formalnej. W literaturze przedmiotu sytuowano ją gdzieś między władzą wykonawczą a sądowniczą[4], ale tylko funkcjonalny związek prokuratury i sądownictwa przy zachowaniu niezależności od władzy wykonawczej jest niezbędnym warunkiem sprawnego działania prokuratury w zakresie powierzonych jej zadań.[5]

Niezależnie od tego czy prokuratura była wymieniona w Konstytucji, czy sytuowana ustrojowo ustawą zwykłą, ustawodawca określał ją przez wskazanie jej zadań i struktury. Podobnie Konstytucja RP nie definiuje ustrojowej pozycji Prokuratora Generalnego, przesądzając jedynie w art. 191 ust. 1, że posiada on kompetencje do występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach podlegających orzecznictwu tego Trybunału. Przedstawiony sposób określenia prokuratury przyjmuje również obowiązująca ustawa z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze[6].

Art. 1 ust. 1 mówi, iż prokuraturę stanowią Prokurator Generalny oraz podlegli mu prokuratorzy powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Dodaje także, iż naczelnym organem prokuratury jest Prokurator General-

---

1 Artykuł stanowi element wykorzystany do szerszych badań nad instytucją prokuratury, prowadzonych przez autorkę. Zob. Halina Zięba-Załucka, *Prokuratura organem ustawowym czy może konstytucyjnym?* „Przegląd Prawa Publicznego" 2011 nr 5, s. 20 i n.

2 Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

3 Zob. L. Kubicki, [w:] K. Parulski (oprac.), *Rozdział funkcji Prokuratora Generalnego od stanowiska Ministra Sprawiedliwości*. Sesja naukowa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego – 9 października 2007, „Prokurator" 2007, nr 3–4, s. 22.

4 S. Waltoś, [w:] G. *Nauka, Sprawozdania i informacje. Sesja naukowa na temat: Rozdział funkcji Prokuratora Generalnego od stanowiska Ministra Sprawiedliwości...* „Prokuratura i Prawo", 2008, nr 1, s.176 i n.

R. Kmiecik, *Prokuratura w demokratycznym państwie prawnym (refleksje sceptyczne)*, „Prokurator", 2000, nr 1, s.10; S.J. Jaworski, *Konstytucjonalizacja prokuratury – problem nadal aktualny czy definitywnie zamknięty?* [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 98, tenże, *Rozważania na temat modelu prokuratury*, „Prokuratura i Prawo" 2005, nr 5, s.14.

5 Szerzej zob. H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003, s.146 i n.

6 Dz. U. z 2008, nr 7, poz. 39 (tekst jednolity).

ny. Art. 3 wskazuje z kolei jako zadanie prokuratury strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw.

Ustawa o prokuraturze do czasu zmian z 9 października 2009 r. powierzała sprawowanie funkcji Prokuratora Generalnego Ministrowi Sprawiedliwości (art. 1 ust. 2). Funkcja ta była zatem nierozerwalnie związana ze stanowiskiem członka Rady Ministrów – Ministra Sprawiedliwości i jak zauważa B. Kurzępa nie było możliwości, aby Prokuratorem Generalnym mogła zostać osoba niebędąca równocześnie Ministrem Sprawiedliwości.[7]

Uwzględnienie aktualnych i pożądanych od wielu lat zmian[8], odnoszących się do zreformowania prokuratury, było możliwe w drodze nowelizacji ustawy o prokuraturze. Potrzebom tym wyszedł naprzeciw poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw[9]. Ponieważ do poselskiego projektu Rada Ministrów miała wiele zastrzeżeń[10], wniosła do laski marszałkowskiej własny projekt ustawy[11]. Oba projekty rozpatrywane były wspólnie.

Projekt koncentrował się przede wszystkim na:

1) rozdzieleniu urzędu Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości,
2) określeniu instrumentów kontroli i nadzoru organów władzy publicznej nad działalnością prokuratury,
3) wprowadzeniu kadencyjności stanowiska Prokuratora Generalnego, prokuratorów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych,
4) umocnieniu pozycji prokuratora jako organu procesowego,
5) określeniu trybu powoływania i odwoływania Prokuratora Generalnego oraz jego relacji wobec Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów,
6) określeniu trybu powoływania i odwoływania zastępców Prokuratora Generalnego, prokuratora apelacyjnego, prokuratora okręgowego i prokuratora rejonowego,
7) wprowadzeniu nowej struktury organizacyjnej powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury przez likwidację Prokuratury Krajowej i utworzenie Prokuratury Generalnej,
8) powołaniu Krajowej Rady Prokuratorów w miejsce dotychczasowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym,
9) określeniu zasad budżetu i gospodarki finansowej prokuratur powszechnych.

Jednocześnie projekt miał na celu stworzenie ram prawnych, określających warunki umożliwiające realizację zadań prokuratury w sposób respektujący zasadę apolityczności i niezależności prokuratorów, zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wew-

---

7 B. Kurzępa, *Immunitet Prokuratora Generalnego*, „Prokurator" 2004 r., nr 3, s. 6.

8 Na temat propozycji zmian zob. S. Waltoś, *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo", 2002 r., nr 4, s. 6 i n.; zob. także H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003 r., s. 151 i n.

9 Druk Sejmowy nr 131 z dnia 23.11.2007 r. www.sejm.gov.pl

10 Stanowisko rządu z dnia 14.04.2008 r. do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze. www.sejm.gov.pl

11 Druk Sejmowy nr 617 z dnia 9.06.2008 r. www.sejm.gov.pl

nętrznym.[12] Niezależność prokuratora, przede wszystkim w aspekcie jego działalności procesowej, jest instrumentem o charakterze fundamentalnym, który stanowi gwarancję prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

W wyroku z dnia 6 marca 2007 r.,[13] Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że mimo iż prokuratura nie jest organem władzy sądowniczej, to wchodzi w skład organów ochrony prawnej. W postępowaniu przygotowawczym w procesie karnym prokuratorzy pełnią rolę quasi-jurysdykcyjną i w związku z tym korzystać muszą z atrybutu niezależności. W kontekście odmienności tego atrybutu od konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziów, w piśmiennictwie karnoprocesowym zwraca się uwagę na zbliżenie się statusu prokuratorów do statusu sędziów. W cytowanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że dążenie do kształtowania pozytywnego obrazu organów ochrony prawnej w społeczeństwie prowadzi do wzmocnienia zaufania społecznego do tych organów oraz stwarza gwarancje utrzymywania pewnych standardów zachowań, istotnych z punktu widzenia obrazu sądów i prokuratury w społeczeństwie.

Wymagania dotyczące niezależności i bezstronności prokuratora są zawarte również w Zaleceniu Rec (2000)19, przyjętym przez Komisję Ministrów Rady Europy w dniu 6 października 2000 r., przygotowanym przez Komisję Ekspertów do Spraw Roli Prokuratury w Wymiarze Sprawiedliwości w Odniesieniu do Spraw Karnych (PC -PR), ustanowioną pod patronatem Komisji Europejskiej ds. problemów związanych z przestępczością (CDPC).

Projekt realizuje w znacznej mierze powołane wymogi.

II. Opinie do projektu sporządzone na zlecenie Biura Analiz Sejmowych potwierdziły konstytucyjność zmian.

I tak M. Rogacka-Rzewnicka[14] stwierdziła: „Obecna dekonstytucjonalizacja prokuratury jest czynnikiem dającym ustawodawcy większą swobodę w przeprowadzaniu projektowanych zmian. Jest bowiem oczywiste, że zmiana Konstytucji, o ile musiałaby poprzedzać wprowadzenie stosownych zmian w ustawie zwykłej, jaką tworzy prawo o prokuraturze, dokonuje się w trybie bardziej skomplikowanej procedury legislacyjnej, na którą wywierają odpowiedni wpływ czynniki pozanormatywne. Paradoksalnie więc jednoznacznie negatywnie oceniany aktualny stan braku konstytucyjnego umocowania prokuratury oznacza duże ułatwienie w przeprowadzeniu – co do zasady – słusznych projektowanych zmian ustawowych. (...) Tak więc brak w Konstytucji regulacji, stwierdzającej wprost związek występujący między Ministrem Sprawiedliwości i Prokuratorem Generalnym, na wzór treści analogicznej do obecnego zapisu art. 1 ust. 2 zd. 2 ustawy o prokuraturze lub pośrednio w wyniku posłużenia się w tekście Konstytucji terminem Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, umożliwia

---

[12] Zob. W. Sobiech, *Niezależność prokuratorska (rozważania praktyka)*, „Prokurator" 2007 r., nr 2, s. 18 i n.

[13] Sygn. SK 54/06 (OTK-A z 2007 r., nr 3, poz. 23).

[14] Opinia prawna z dnia 12.05.2008 r. do poselskiego projektu ustawy o prokuraturze (druk sejmowy nr 131) z uwzględnieniem zgodności tego projektu z Konstytucją RP. www.sejm.gov.pl

dokonanie projektowanego rozdzielenia funkcji Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego bez konieczności uprzedniej lub równoczesnej zmiany Konstytucji. Nie stanowi też przeszkody treść art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji".

K. Skotnicki[15] pisał zaś: „Podstawowym celem opiniowanego projektu ustawy jest zmiana tego modelu i rozdzielenie stanowisk Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Prokuratura na gruncie tej regulacji charakteryzowana jest, co niezwykle istotne, jako organ ochrony prawnej z Prokuratorem Generalnym jako naczelnym organem prokuratury. W świetle regulacji konstytucyjnej zmiana taka jest niewątpliwie dopuszczalna. Nasza ustawa zasadnicza w zasadzie nie zawiera bowiem postanowień odnoszących się do prokuratury. Jedynie w art. 191 ust. 1 wymienia ona Prokuratora Generalnego jako jeden z podmiotów mających prawo do występowania z wnioskiem w sprawach badania zgodności wskazanych aktów prawnych z aktami prawnymi wyższej rangi. Z przepisu tego wynika zatem jedynie, że Prokurator Generalny jest jednym z organów państwa. Konstytucja w najmniejszym stopniu nie przesądza natomiast o jego usytuowaniu (a tym bardziej całej prokuratury) w systemie organów państwa. Pozostawione jest to ustawodawcy do regulacji ustawowej, który ma pełną swobodę co do wyboru i kształtu modelu prokuratury".

Ostatecznie, po wspólnym rozpatrzeniu projektów ustaw, Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka[16] rekomendowała Sejmowi uchwalenie ustawy. Sejm uchwalił ustawę 279 głosami za, 160 przeciw, 0 wstrzymało się.[17] Po rozpatrzeniu na forum Sejmu stanowiska Senatu[18], ustawę przekazano Prezydentowi, a ten zawetował ustawę[19].

Zdaniem Prezydenta „ustawa z dnia 28 sierpnia 2009 r. (...) dokonując rozdziału funkcji Ministra Sprawiedliwości i funkcji Prokuratora Generalnego, nie tylko nie tworzy warunków dla rzeczywistego podniesienia jakości działania prokuratury, lecz co gorsze, sprowadza nowe zagrożenia dla prawidłowego wykonywania podstawowego jej zadania, jakim jest strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw (art. 2 ustawy o prokuraturze). Zespolenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego nastąpiło w okresie transformacji ustrojowej, w ustaleniach »Okrągłego Stołu«. Zmiana Konstytucji z dnia 29 grudnia 1989 r. i będąca jej konsekwencją ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, doprowadziły do odejścia od przyjętej w 1950 r. sowieckiej koncepcji prokuratury, jako odrębnego pionu organów podległych Sejmowi i Radzie Państwa. Podstawowym celem reformy było ponowne włączenie prokuratury do systemu organów rządowych, co umożliwiało Ministrowi Sprawiedliwości, będącemu zarazem Prokuratorem Generalnym, wykonywanie polityki walki z przestępczością.

---

15 Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją RP z 1997 r. art. 10 ust. 2 i 3 projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka – druk nr 1624).

16 Druk Sejmowy z dnia 1.07.2009 r.

17 Przebieg procesu legislacyjnego ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw www.sejm.gov.pl

18 Druk Sejmowy nr 2228 z dnia 6.08.2009 r. www.sejm.gov.pl

19 Druk Sejmowy nr 2340 z dnia 18.09.2009 r. www.sejm.gov.pl

Ponowne rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego nie jest remedium na rozwiązanie najważniejszych problemów prokuratury.

(...) Wyłączenie prokuratury spod bieżącej koordynacji, sprawowanej przez Radę Ministrów nad pracą różnych służb państwowych, budzi poważne zastrzeżenia z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania państwa, a także zapewnienia należytej ochrony praw obywateli. Warto przy tym zauważyć, iż przyjęte w ustawie rozwiązania w oczywisty sposób prowadzą do powstania kolejnej prawniczej korporacji zawodowej, tym razem jednak wyposażonej w potężne instrumentarium władzy publicznej, a pozostającej poza realną, bieżącą kontrolą władz państwowych.

(...) Prokurator Generalny będzie przedstawiał Prezesowi Rady Ministrów – nie później niż do końca pierwszego kwartału roku następnego, sprawozdanie z rocznej działalności prokuratury. Do sprawozdania swoje stanowisko na piśmie przedstawiać ma Minister Sprawiedliwości. Tym samym wprowadza się nadzór nad urzędem Prokuratora Generalnego. Nadzór ten, jak widać, pełnić ma Prezes Rady Ministrów oraz w pewnym zakresie Minister Sprawiedliwości. Ponadto, Prezes Rady Ministrów mógłby w każdym czasie, niezależnie od sprawozdania rocznego, zażądać od Prokuratora Generalnego przedstawienia informacji na określony temat, związany ze strzeżeniem praworządności oraz czuwaniem nad ściganiem przestępstw, z wyłączeniem żądania przedstawienia informacji o biegu postępowania w konkretnej sprawie. Wyłączenie to należy uznać za brak konsekwencji – z jednej strony przyznaje się Prezesowi Rady Ministrów konkretne uprawnienia, a z drugiej ogranicza je dla zachowania pozorów niezależności Prokuratora Generalnego. Ograniczenie to w istocie nie służy postulowanemu przez projektodawców wzmocnieniu niezależności prokuratury, a w świetle postanowienia art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, będzie negatywnie wpływać na prawidłowe wykonywanie konstytucyjnych obowiązków przez Radę Ministrów".

Po rozpatrzeniu wniosku Prezydenta, Sejm 9 października 2009 r., 264 głosami za, przy 156 przeciw, ponownie uchwalił ustawę.[20] Prezydent podpisał ją 13 października 2009 r.

III. Nowa ustawa nie odchodzi od sposobu określenia prokuratury przez wskazanie jej zadań i struktury. Niemniej zawiera w tym zakresie *novum* normatywne, polegające na dodaniu przepisu, że prokuratura jest organem ochrony prawnej (art. 1 ust. 3).

Rozwiązania o charakterze funkcjonalnym określają pozycję Prokuratora Generalnego w systemie organów państwa przez określenie instytucji mających na celu zachowanie niezbędnego stopnia zależności Prokuratora Generalnego od organów władzy wykonawczej, jak też ustanowienie instrumentów zmierzających do skutecznego poddania go koniecznemu nadzorowi i kontroli,[21] w sposób umożliwiający publiczne

[20] Przebieg procesu legislacyjnego ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw www.sejm.gov.pl

[21] B. Mik, *Prokuratorska orkiestra instrumentów nadzoru*, „Rzeczpospolita" 2008 r., nr 53. s. C 7.

rozliczenie Prokuratora Generalnego za całokształt wywiązywania się ze swoich zadań. Przedstawiony w ustawie zespół instrumentów zapewnia niezbędne mechanizmy kontrolne i nadzorcze nad funkcjonowaniem prokuratury. Tym samym, zdaniem Rady Ministrów daje gwarancję prawidłowego realizowania przez prokuraturę funkcji organu ochrony prawnej[22]. Trzeba jednak wyraźnie powiedzieć, że nowelizacja ustawy przyniosła także wiele przepisów, które z jednej strony są przyczynkiem do niezależności prokuratury, a z drugiej strony narzędziem kontroli nad prokuraturą (art. 10e i 10f), czyniąc tę niezależność iluzoryczną.

Doniosłą rolę, przybliżającą do osiągnięcia celów nowelizacji, związanych z zagwarantowaniem niezależności prokuratury od czynników zewnętrznych, przy jednoczesnym zapewnieniu niezbędnych instrumentów kontroli i nadzoru ze strony organów władzy publicznej, ma do spełnienia wprowadzenie kadencyjności stanowiska Prokuratora Generalnego (kadencja 6-letnia), prokuratora apelacyjnego i prokuratora okręgowego (kadencje 6-letnie) oraz prokuratora rejonowego (powtarzalna kadencja 4-letnia), a także kadencyjności zastępców prokuratora apelacyjnego, okręgowego i rejonowego.

Rozdzielenie urzędu Ministra Sprawiedliwości i urzędu Prokuratora Generalnego[23] wymagało wprowadzenia do aktualnie obowiązującej ustawy o prokuraturze przepisów regulujących sposób i tryb powoływania i odwoływania Prokuratora Generalnego oraz jego status (art. 10a ustawy). Ustawa przewiduje, że Prokuratora Generalnego będzie powoływał Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na 6-letnią kadencję, liczoną od dnia złożenia przez niego ślubowania.

Prokurator Generalny jest powoływany spośród dwóch kandydatów wskazanych przez Krajową Radę Prokuratorów i Krajową Radę Sądownictwa, a przedstawionych Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Ministra Sprawiedliwości. Warto nadmienić, iż uprawnienie Krajowej Rady Sądownictwa do zgłaszania kandydata na urząd Prokuratora Generalnego budziło i budzi pewne wątpliwości, zważywszy, że zakres działania KRS jest określony konstytucyjnie (art. 186 Konstytucji) i ustawowo.[24] Trybunał Konstytucyjny zaś w wyroku z 16 kwietnia 2008 r.[25] orzekł, że skoro zgodnie z art. 1 ustawy o KRS realizuje ona cele określone w Konstytucji, to jej kompetencje, określone ustawowo, nie mogą wykraczać poza dziedziny związane z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów, a tym bardziej pozostawać z nimi w sprzeczności. Także w kontekście trójpodziału władzy, władza sądownicza, aby zachować niezależność, musi być od pozostałych odrębna. A. Herzog[26] pisze: „Wydawać by się mogło, że wyłanianie kandydata na stanowisko kierującego prokuraturą – organem władzy wy-

---

22 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy nr 617.

23 Inaczej A. Gaberle, który prezentuje pogląd, że rozdzielenie stanowisk jest nieważną sprawą i należy zachować *status quo*, a główny ciężar położyć na relacje w prokuraturze i zapewnienie niezawisłości poszczególnym prokuratorom, „Państwo i Prawo" 2007 r., nr 8, s. 6–7.

24 Ustawa z 27.07.2010 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U. z 2010 r. nr 11, poz. 68.

25 K 40/07/OTK – A 2008, nr 3, poz. 44.

26 A. Herzog, *Nowelizacja ustawy o prokuraturze*, Komentarz, Warszawa 2010 r., s. 31.

konawczej – nie ma bezpośredniego związku z konstytucyjnymi zadaniami Krajowej Rady Sądownictwa. Jedyną racją przemawiającą przeciwko takiemu poglądowi byłoby uznanie, że prokuratura wchodzi w zakres władzy sądowniczej. Treść art. 10a ust. 1 i 2 dostarcza do tego mocnych argumentów". Konstytucja nie daje zgody na taki pogląd, ponieważ nic nie mówi o związkach prokuratury z władzą sądowniczą.

K. Skotnicki[27] wskazywał, iż zawarte w poselskim projekcie ustawy rozwiązanie, pozwalające Krajowej Radzie Sądownictwa na wskazywanie kandydata na Prokuratora Generalnego jest niezgodne z Konstytucją. Ustawa zasadnicza w art. 186 ust. 1 powierza KRS stanie na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów, co nie pozwala na ustawowe przyznanie jej kompetencji z zakresu innych organów ochrony prawa.

Grono, z którego są dobierani kandydaci na urząd Prokuratora Generalnego, a więc prokuratorzy w stanie czynnym powszechnej lub wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu o co najmniej dziesięcioletnim stażu na stanowisku prokuratora, sędziowie Izby Karnej lub Izby Wojskowej Sądu Najwyższego w stanie czynnym, sędziowie sądu powszechnego lub wojskowego sądu okręgowego w stanie czynnym, o co najmniej dziesięcioletnim stażu sędziowskim w sprawach karnych, ma w założeniu gwarantować, że Prokuratorem Generalnym może zostać wyłącznie osoba o najwyższych kwalifikacjach zawodowych, intelektualnych i moralnych. Krąg podmiotów pretendujących do objęcia stanowiska Prokuratora Generalnego został więc ograniczony. Na uwagę zasługuje możliwość objęcia urzędu PG przez sędziego.

W uzasadnieniu do poselskiego projektu ustawy podkreślono, iż „sędziowie mają mocny nawyk niezawisłości"[28], stąd ta propozycja. A. Herzog uważa, iż „biorąc pod uwagę, że funkcja ta wymaga raczej zdolności organizacyjnych i kierowniczych niż wysokiej wiedzy prawniczej, takie zawężenie musi być kontrowersyjne".

Dodatkowym zabezpieczeniem niezależności Prokuratora Generalnego od czynników politycznych jest rozwiązanie zakładające brak możliwości powtórzenia kadencji (art. 10a ust. 6 ustawy o prokuraturze). Należy w tym kontekście zwrócić uwagę również na przepis, który zakazuje Prokuratorowi Generalnemu przynależności do partii politycznej, związku zawodowego, jak również prowadzenia działalności publicznej, nie dającej się pogodzić z godnością piastowanego przez niego urzędu (art. 10b ust. 2 ustawy o prokuraturze).

Z tym wiąże się również przewidziany w projektowanym art. 10b ust. 1 ustawy o prokuraturze zakaz zajmowania przez Prokuratora Generalnego innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska dydaktycznego, naukowo-dydaktycznego lub naukowego w szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, instytucie naukowo-badawczym lub innej placówce naukowej.

Symbolicznym aktem, który ma uniezależnić Prokuratora Generalnego od czynników politycznych w trakcie zajmowania stanowiska, jest złożenie przez niego uroczystego ślubowania przed Prezydentem RP.

---

[27] Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją RP z 1997 r. art. 10 ust. 2 i 3 projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze ..., op. cit., 2 i n.

[28] Uzasadnienie do poselskiego projektu..., op. cit., Druk Sejmowy nr 131, s. 21.

Uprawnieniem Prokuratora Generalnego, różniącym go w tym zakresie od pozostałych sędziów i prokuratorów, z grona których jest wybierany, jest możliwość przejścia w stan spoczynku, bezpośrednio po zakończeniu kadencji, niezależnie od osiągniętego wieku i stażu na stanowisku prokuratora lub sędziego (art. 10a ust. 7 ustawy o prokuraturze). Przepis ten ma na celu uniknięcie sytuacji, że po zakończeniu kadencji Prokurator Generalny będzie prokuratorem podwładnym prokuratorów, w stosunku do których był najwyższym przełożonym.

Ustawa zawiera też przepis jednoznacznie wskazujący, że osiągnięcie w toku kadencji przez Prokuratora Generalnego wieku uprawniającego do przejścia w stan spoczynku nie skutkuje zakończeniem tej kadencji (art. 10a ust. 8 ustawy o prokuraturze).

Zgodnie z ustawą Prokurator Generalny ma, co do zasady, korzystać z immunitetu wedle ogólnych reguł dotyczących sędziów i prokuratorów. Odmienności w tym zakresie wynikają ze szczególnego usytuowania Prokuratora Generalnego w strukturze prokuratury jako jej naczelnego organu.

W przypadku ujęcia Prokuratora Generalnego na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa, istnieje konieczność powiadomienia Prezydenta RP o zatrzymaniu, a Prezydent może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego (art. 10c ust. 1 ustawy o prokuraturze). W odniesieniu do innych prokuratorów, wydanie zgody na zatrzymanie należy do przełożonego dyscyplinarnego, przy czym nie dotyczy to zatrzymania na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa.

Zmianą w stosunku do ogólnych zasad postępowania dotyczącego sędziów i prokuratorów jest przepis art. 10c ust. 3 ustawy o prokuraturze, który wskazuje na właściwość Krajowej Rady Prokuratorów lub Ministra Sprawiedliwości jako organu uprawnionego do wystąpienia do sądu dyscyplinarnego z wnioskiem o zezwolenie na pociągnięcie Prokuratora Generalnego do odpowiedzialności karnej albo odpowiedzialności dyscyplinarnej. Uprawnienie do złożenia wniosku o pociągnięcie Prokuratora Generalnego do odpowiedzialności jest kontrolą nad działalnością Prokuratora Generalnego ze strony władzy wykonawczej.

W myśl przepisu art. 10c ust. 3 ustawy o prokuraturze, z wnioskiem o zezwolenie o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej może wystąpić Minister Sprawiedliwości lub Krajowa Rada Prokuratorów.

W przypadku podjęcia przez Krajową Radę Prokuratorów uchwały o wystąpieniu do sądu dyscyplinarnego o zgodę na ściganie Prokuratora Generalnego, jej przedstawiciel będzie popierał ten wniosek przed sądem dyscyplinarnym. W przypadku złożenia wniosku o zezwolenie na pociągnięcie Prokuratora Generalnego do odpowiedzialności karnej albo do odpowiedzialności dyscyplinarnej przez Ministra Sprawiedliwości, jego przedstawiciel będzie wykonywał czynności rzecznika dyscyplinarnego w toku postępowania przed sądem dyscyplinarnym. To, że jedynymi organami uprawnionymi do występowania o zezwolenie na pociągnięcie PG do odpowiedzialności są tylko KRS i Minister Sprawiedliwości stanowi dodatkową gwarancję niezależności Prokuratora Generalnego.

W art. 10c ust. 2 ustawa przewiduje immunitet materialny Prokuratora Generalnego. Tak jak każdy prokurator, Prokurator Generalny za wykroczenia będzie odpowiadał tylko dyscyplinarnie. Przewiduje się również wyłącznie dyscyplinarną odpowie-

działność Prokuratora Generalnego za nadużycie wolności słowa przy wykonywaniu obowiązków.

Zgodnie z przepisami art. 10d ust. 2 oraz art. 10f ustawy, odwołanie ze stanowiska Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji jest możliwe tylko wyjątkowo, w ściśle określonych przypadkach i przy zastosowaniu określonego trybu.

Prokuratora Generalnego odwołuje Prezydent RP na wniosek Krajowej Rady Prokuratorów lub Prezesa Rady Ministrów, w przypadku gdy Prokurator Generalny stał się trwale niezdolny do pełnienia swoich obowiązków na skutek choroby lub utraty sił.

Prezydent RP odwołuje Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji, bez konieczności złożenia w tej mierze stosownego wniosku przez Krajową Radę Prokuratorów lub Prezesa Rady Ministrów, w przypadkach gdy Prokurator Generalny:

– zrzekł się stanowiska,
– został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego,
– złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu,
– został prawomocnie ukarany karą dyscyplinarną, o której mowa w art. 67 ust. 1 pkt 2–5 ustawy (nagana, usunięcie z zajmowanej funkcji, przeniesienie na inne miejsce służbowe lub wydalenie ze służby prokuratorskiej).

Ustawa przewiduje również istotną formę sprawowania kontroli nad działalnością prokuratury, która także kształtuje pozycję ustrojową Prokuratora Generalnego w systemie organów państwa. Jest ona związana z art. 10e ustawy o prokuraturze, przewidującym obowiązek składania przez Prokuratora Generalnego corocznych sprawozdań z działalności prokuratury. Sprawozdanie takie Prokurator Generalny przedstawia Prezesowi Rady Ministrów nie później niż do końca pierwszego kwartału roku następnego. Do przedstawionego sprawozdania ustosunkowuje się na piśmie Minister Sprawiedliwości. Prezes Rady Ministrów przyjmuje albo odrzuca sprawozdanie, mając na względzie realizację zadań przez Prokuratora Generalnego w zakresie strzeżenia praworządności oraz czuwania nad ściganiem przestępstw.

Ten przepis budzi moje poważne wątpliwości, ponieważ wzmacnia kontrolę Rady Ministrów nad prokuraturą i ogranicza jej autonomię oraz niezależność. Pozwala on Prezesowi Rady Ministrów nie tylko na subiektywną ocenę corocznego sprawozdania Prokuratora Generalnego z działalności prokuratury, ale także daje mu możliwość żądania od Prokuratora Generalnego przedstawienia określonej informacji związanej z tą działalnością. Co prawda nie może ona dotyczyć informacji o biegu postępowania w konkretnej sprawie, lecz zastrzeżenie to wydaje się dość iluzoryczne, skoro informacja może dotyczyć określonego tematu związanego ze ściganiem przestępstw[29]. Brak zaś wskazania w ustawie, co powinno zawierać sprawozdanie Prokuratora Generalnego i jaki ma być stopień jego szczegółowości, daje Prezesowi Rady Ministrów spore możliwości wpływania na jego treść i politycznego oddziaływania na Prokuratora Generalnego, co nie może być dobrze przyjęte.

[29] A. Hercog, ... op. cit,. s. 38.

Rozwiązania ustawowe przewidują szczególny tryb odwołania Prokuratora Generalnego ze stanowiska przed upływem kadencji, stanowiący z jednej strony gwarancję niezależności, z drugiej zaś – wprowadzający dodatkowy element kontroli organów władzy publicznej nad działalnością Prokuratora Generalnego. W przypadku bowiem odrzucenia przez Prezesa Rady Ministrów sprawozdania Prokuratora Generalnego z działalności prokuratury, Sejm – na jego wniosek – może odwołać Prokuratora Generalnego uchwałą podjętą większością 3/5 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 10e ust. 6).

Dodatkowo Prezes Rady Ministrów może wystąpić do Sejmu z wnioskiem o odwołanie Prokuratora Generalnego przed upływem okresu, na jaki został on powołany, w przypadku gdy Prokurator Generalny sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu. W tej sytuacji procedura postępowania w Sejmie jest analogiczna do opisanej powyżej (art. 10f). Niewątpliwie jest to ograniczenie stabilności urzędu Prokuratora Generalnego.

Wniosek Prezesa Rady Ministrów o odwołanie Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji opiniowany jest przez Krajową Radę Prokuratorów, która została zobowiązana do wyrażenia swojego stanowiska w tym przedmiocie w terminie dwóch miesięcy. Opinia ta nie ma charakteru wiążącego i nie może zablokować procedury odwoławczej, nie ma więc znaczenia, jaka będzie jej merytoryczna treść. Należało w ustawie wskazać, iż tylko opinia negatywna może skutkować wszczęciem procedury odwoławczej.

Należy zauważyć, iż obok uprawnień Prezesa Rady Ministrów w ustawie znalazł się rozległy katalog uprawnień Ministra Sprawiedliwości wobec Prokuratora Generalnego, dających mu nadal realny wpływ na działalność prokuratury.

Wśród katalogu uprawnień zarówno Prezesa RM jak i Ministra Sprawiedliwości wymienić należy:

- uprawnienie Ministra Sprawiedliwości, jako członka Krajowej Rady Sądownictwa i Krajowej Rady Prokuratorów, do aktywnego udziału w procedurze wyłaniania kandydatów na Prokuratora Generalnego (zgłaszanie własnych kandydatów, zajmowanie stanowiska wobec innych kandydatów, udział w głosowaniu – (art. 10a ust. 2 ustawy o prokuraturze i art. 24 pkt 4 ustawy o prokuraturze),
- uprawnienia Ministra Sprawiedliwości, jako członka Krajowej Rady Prokuratorów, przewidziane w procedurze odwoływania Prokuratora Generalnego – (art. 24 pkt 6 ustawy oraz art. 10d ust. 3 ustawy o prokuraturze),
- kontrasygnatę Prezesa Rady Ministrów na akcie powołania i odwołania Prokuratora Generalnego (art. 144 ust. 2 Konstytucji RP),
- składanie przez Prokuratora Generalnego rocznego sprawozdania z działalności prokuratury Prezesowi Rady Ministrów oraz uprawnienie Prezesa Rady Ministrów do wystąpienia z wnioskiem o odwołanie Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji, w przypadku odrzucenia rocznego sprawozdania (art. 10e ustawy 1, 6 i 7 ust. o prokuraturze),

– uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do zajęcia pisemnego stanowiska wobec powyższego sprawozdania, co przesądza dalszy udział w debacie poświęconej temu sprawozdaniu (art. 10e ust. 2 ustawy o prokuraturze),
– uprawnienie Prezesa Rady Ministrów do wystąpienia do Sejmu z wnioskiem o odwołanie Prokuratora Generalnego, w przypadku, gdy Prokurator Generalny sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu (art. 10f ustawy o prokuraturze),
– uprawnienie Prezesa Rady Ministrów do żądania w każdym czasie od Prokuratora Generalnego przedstawienia informacji na temat związany ze strzeżeniem praworządności oraz czuwaniem nad ściganiem przestępstw (art. 10e ust. 3 ustawy o prokuraturze),
– uprawnienie Prezesa Rady Ministrów do wystąpienia do Prezydenta RP z wnioskiem o odwołanie Prokuratora Generalnego, w przypadku gdy Prokurator Generalny stał się trwale niezdolny do pełnienia swoich obowiązków (art. 10d ust. 3 ustawy o prokuraturze),
– kompetencje Ministra Sprawiedliwości do wnioskowania o zezwolenie sądu dyscyplinarnego na pociągnięcie Prokuratora Generalnego do odpowiedzialności karnej lub o pociągnięcie go do odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 10c ust. 3 ust. o prokuraturze),
– uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do wydawania aktów wykonawczych w zakresie działania prokuratury, w szczególności rozporządzenia w sprawie regulaminu urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (art. 18 ust. 1 ust. o prokuraturze),
– uprawnienia Rady Ministrów w zakresie tworzenia budżetu prokuratury.

Wszystkie te środki stanowią dodatkowy element nadzoru nad działalnością prokuratury ze strony władzy wykonawczej, a to jednoznacznie wskazuje, że związki prokuratury z władzą wykonawczą są nadal mocne i uzależniające.

Znowelizowane brzmienie art. 12 ustawy reguluje sposób i tryb powoływania i odwoływania zastępców Prokuratora Generalnego.

Nie przewiduje się kadencyjności dla stanowisk zastępców Prokuratora Generalnego.

Zakres i waga zadań Prokuratora Generalnego wymaga, aby Prokurator Generalny miał wpływ na dobór najbliższych współpracowników, tj. ustalanie liczby swoich zastępców, a także powoływanie ich i odwoływanie z pełnionych funkcji.

Prezydent RP będzie powoływał i odwoływał Zastępców Prokuratora Generalnego na wniosek Prokuratora Generalnego, z tym, że odnośnie do Naczelnego Prokuratora Wojskowego wniosek ten musi zostać zgłoszony w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, zaś w przypadku Dyrektora Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, wniosek Prokuratora Generalnego musi zostać zgłoszony w porozumieniu z Prezesem Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Znowelizowany przepis art. 13 oraz dodane przepisy art. 13a–13c ustawy o prokuraturze określają sposób i tryb powoływania i odwoływania szefów prokuratur apelacyjnych, okręgowych i rejonowych oraz ich zastępców.

Nastąpiło zwiększenie uprawnień zgromadzeń prokuratorów w prokuraturze apelacyjnej, które opiniują przedstawionych przez Prokuratora Generalnego kandydatów na prokuratorów apelacyjnych, prokuratorów okręgowych oraz prokuratorów rejonowych. W razie wydania negatywnej opinii o kandydacie, zgromadzenie prokuratorów będzie mogło przedstawić Prokuratorowi Generalnemu własnego kandydata.

Nowością jest wprowadzenie kadencyjności w sprawowaniu funkcji prokuratora apelacyjnego, prokuratora okręgowego i prokuratora rejonowego oraz kadencyjności funkcji ich zastępców.

Kadencja prokuratora apelacyjnego, prokuratora okręgowego i ich zastępców będzie trwała 6 lat bez możliwości powołania ich bezpośrednio po zakończeniu kadencji ponownie do pełnienia tych samych funkcji.

Z kolei prokurator rejonowy i jego zastępca powoływani będą na okres 4 lat, przy czym ich kadencja może zostać odnowiona przez ponowne powołanie w trybie przewidzianym w ustawie.

Odwołanie szefów prokuratur apelacyjnych, okręgowych i rejonowych oraz ich zastępców może nastąpić tylko w ściśle określonych przypadkach, a w sytuacji, gdy podstawą odwołania ma być nienależyte wypełnianie przez nich obowiązków służbowych, do odwołania konieczna jest zgoda Krajowej Rady Prokuratorów wyrażona w formie uchwały.

Ustawa w miejsce dotychczasowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym powołuje Krajową Radę Prokuratorów.

Utworzenie, zadania i kompetencje Krajowej Rady Prokuratorów będą istotnymi gwarancjami niezależności prokuratury od wpływów politycznych oraz wzmocnią rolę samorządu prokuratorskiego w najistotniejszych dla prokuratury sprawach.

W skład 25-osobowej Krajowej Rady Prokuratorów, obok wybieranych przedstawicieli prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury i pionu Instytutu Pamięci Narodowej, wchodzą również Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny, przedstawiciel Prezydenta RP oraz czterech posłów i dwóch senatorów.

Poza dotychczasowym zakresem zadań Rady Prokuratorów, Krajowa Rada Prokuratorów uzyskała dodatkowe kompetencje pozwalające na realizację celu, w jakim została powołana. I tak wyraża swoje, niewiążące Prokuratora Generalnego stanowiska w sprawie wyrażenia zgody na odwołanie w trakcie trwania kadencji prokuratora apelacyjnego, prokuratora okręgowego i prokuratora rejonowego oraz ich zastępców z powodu nienależytego wypełniania obowiązków służbowych oraz wyrażanie opinii o przedstawionych jej przez Prokuratora Generalnego kandydatach na stanowiska prokuratorów Prokuratury Generalnej.

Jednym z uprawnień Krajowej Rady Prokuratorów jest możliwość wysłuchania informacji Prokuratora Generalnego o działalności prokuratury oraz wyrażenie własnej opinii w tym zakresie.

Krajowa Rada Prokuratorów opiniuje wniosek Prezesa Rady Ministrów o odwołanie Prokuratora Generalnego z zajmowanego stanowiska przed upływem kadencji, w przypadku gdy podstawą złożenia takiego wniosku będzie trwała niezdolność do

pełnienia obowiązków Prokuratora Generalnego lub sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu oraz odrzucenie przez Prezesa Rady Ministrów rocznego sprawozdania Prokuratora Generalnego. Ustawa przewiduje 2-miesięczny termin do złożenia opinii w tym przedmiocie przez Radę.

Krajowa Rada Prokuratorów sprawuje też kontrolę nad działalnością rzecznika dyscyplinarnego Prokuratora Generalnego, przez rozpatrywanie corocznych sprawozdań z jego działalności.

Konsekwencją ustrojowo-organizacyjną rozdziału urzędu Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego jest zniesienie Prokuratury Krajowej i utworzenie Prokuratury Generalnej. Powszechnymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury są więc: Prokuratura Generalna oraz prokuratury apelacyjne, prokuratury okręgowe i rejonowe.

Zgodnie z dyspozycją art. 17 pkt 5, dotychczasowe wydziały zamiejscowe Biura do Spraw Przestępczości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej zostały przekształcone w wydziały do spraw przestępczości zorganizowanej i korupcji prokuratur apelacyjnych.

Na poziomie prokuratur apelacyjnych będą prowadzone najpoważniejsze postępowania przygotowawcze dotyczące m.in. przestępczości zorganizowanej i korupcji.

Na prokuraturach apelacyjnych będzie ponadto spoczywał obowiązek koordynowania zadań podległych prokuratur okręgowych z zakresu informatyzacji.

Ważnym segmentem zmian ustawy o prokuraturze jest wprowadzenie osobnego rozdziału zawierającego przepisy dotyczące budżetu i gospodarki finansowej powszechnych jednostek organizacyjnych. Nowe przepisy ustawy zdaniem rządu umożliwią prawidłowe funkcjonowanie prokuratury w aspekcie gospodarowania przyznanymi jej środkami finansowymi, przy zachowaniu prerogatyw władczych Rady Ministrów przy tworzeniu projektu ustawy budżetowej. Niestety, tylko pełna niezależność budżetowa dałaby pożądany rezultat autonomii prokuratury, a tak mamy do czynienia z rozwiązaniem fasadowym, pozorującym tę autonomię. Nie jest to sytuacja komfortowa i może się zdarzyć, że prokuratura pod koniec roku stanie przed wyborem czy poprowadzić sprawnie i efektywnie postępowania płacąc za opinie biegłych czy rachunki za prąd.

Gwarantem niezależności prokuratorów są między innymi przepisy art. 16a ustawy o prokuraturze stanowiące, że przeniesienie prokuratora na inne miejsce służbowe może nastąpić tylko za jego zgodą z wyjątkiem sytuacji, gdy do przeniesienia dochodzi w wyniku zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji prokuratury lub zniesienia danej jednostki organizacyjnej prokuratury albo ukarania karą dyscyplinarną.

Pozostałe zmiany dokonywane w ustawie stanowią konsekwencję zniesienia Prokuratury Krajowej i utworzenia Prokuratury Generalnej (art. 17–23 ustawy).

Likwidacja Prokuratury Krajowej w ustawie została unormowana w taki sposób, aby Prokurator Generalny w sposób pozytywny wskazywał prokuratorów do służby w nowo tworzonej Prokuraturze Generalnej, przez powołanie ich na stanowisko prokuratora tej jednostki.

Natomiast redukcja stanu zatrudnienia związana ze zmianą ustroju prokuratury nastąpiła przez przejście w stan spoczynku tych prokuratorów Prokuratury Krajowej, którzy nie zostali powołani do Prokuratury Generalnej i nie przyjęli powierzonych im czynności w prokuraturach apelacyjnych.

W art. 19 ust. 3 ustawy ustanawia się dodatkowe przesłanki przejścia w stan spoczynku prokuratora Prokuratury Krajowej, oparte na kryterium wieku, stażu pracy na stanowisku prokuratora, w tym na stanowisku prokuratora Prokuratury Krajowej.

W ten sposób kryteria postępowania wobec prokuratorów likwidowanej jednostki zostały określone wprost w ustawie, zapobiegło to sytuacji pozostawania prokuratora w nowej strukturze organizacyjnej na podstawie przesłanek innych niż dobro służby.

IV. Trzeba wyraźnie powiedzieć, że rozdział funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości nie zakończył zmian w prokuraturze. Rozdzielenie funkcji było rozwiązaniem oczekiwanym i koniecznym acz nie wystarczającym dla uregulowania ustroju prokuratury. Zerwanie unii personalnej Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego wpłynęło niewątpliwie na wzmocnienie pozycji Prokuratora Generalnego i prokuratury.[30] Widać, że pozostawiono zbyt wiele rozwiązań, które ciągle każą wątpić w uodpornienie tej instytucji na naciski polityczne, chociaż zmiany są poważne. Niewątpliwie gwarancją samodzielności prokuratorów ma być kadencyjność ich szefów. Kadencje są też dla zastępców na poszczególnych szczeblach. Inne zmiany to: szczególny tryb powoływania Prokuratora Generalnego przez prezydenta z dwóch kandydatów wskazanych przez KRS i KRP, ograniczenie ingerencji w czynności śledcze prokuratora oraz obowiązek dokumentowania wytycznych i zaznaczenia ich w aktach sprawy, sprecyzowanie relacji Prokuratora Generalnego z Sejmem, Prezydentem i premierem oraz powołanie Krajowej Rady Prokuratorów, organu reprezentacji prokuratorów, a także określenie zasad budżetu i gospodarki finansowej prokuratur.

W dalszym ciągu jednak trudno powiedzieć, na czym ma polegać umocnienie niezależności prokuratora prowadzącego śledztwo. Polecenie przełożonego nie może dotyczyć treści czynności procesowej, lecz jedynie ogólnych kwestii organizacyjno-porządkowych. Prokurator bezpośrednio przełożony (ale tylko on) będzie mógł uchylić decyzję prokuratora. Co więcej, będzie mógł zlecić podwładnemu przygotowanie decyzji wedle jego wytycznych, ale sam złoży pod nią podpis. Są to bardzo niejasne granice ingerencji. Tym bardziej że w prokuraturze obowiązuje hierarchiczne podporządkowanie, a więc prokurator na pewno będzie się liczył przy podejmowaniu decyzji ze stanowiskiem przełożonych.

Uważam także, że Krajowa Rada Sądownictwa nie powinna mieć możliwości zgłaszania kandydata na Prokuratora Generalnego, tę możliwość powinna mieć wyłącznie Krajowa Rada Prokuratorów.

Wciąż także prokuratura jest zbyt uzależniona od rządu, a to sprawa najważniejsza. Razi zwłaszcza uprawnienie premiera do odwołania Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji, z niewielkim tylko nadzorem Sejmu i Prezydenta. Sądzę, że należało najpierw uregulować sprawy prokuratorów pod kątem ich sprawności, wskazać wady aktualnych regulacji i zreformować oddolnie, a dopiero potem zająć się relacjami prokuratury z organami władzy.

[30] Zob. W. Grzeszczyk, *Nowy model ustrojowy prokuratury*, „Prokuratura i Prawo" 2010 r. nr 3, s. 10.

Dlatego A. Seremet, pierwszy Prokurator Generalny powołany przez Prezydenta, uważa, że ciągle „mamy prokuraturę, która dąży do niezależności”.[31] O niezależnej prokuraturze można mówić wówczas, gdy pewna jest niezależność postaw pracujących w niej prokuratorów. W niezależności przeszkadza także brak własnego budżetu prokuratury. Tak więc przed prokuraturą jeszcze długa droga do faktycznej apolityczności i niezależności[32]. Uważam, że czas to zmienić.

Po raz kolejny należy także poprzeć słuszne dążenia prokuratury do zajęcia godnego (razem z władzą sądowniczą) miejsca w Konstytucji RP, gdyż jej dekonstytucjonalizacja była błędem.

---

[31] A. Seremet, *Sprawiedliwość po latach bywa karykaturą,* „Rzeczpospolita” z dnia 04.10.2010, nr 232, s. C4.

[32] A. Hercog, *Niezależność prokuratury mit czy nadzieja?*, „Prokuratura i Prawo”, 2009 r., nr 1 s. 111 i n.

T. Grzegorczyk, *Niezależność prokuratury i prokuratorów w świetle znowelizowanej ustawą z dnia 9 października 2009 r. ustawy o prokuraturze*, „Prokuratura i Prawo”, 2010 r., nr 1–2, s. 35.

J. Kędzierski, *O niezależność prokuratury – w kręgu faktów i mitów*, „Prokuratura i Prawo”, 2009 r., nr 1, s. 104 i n.

B. Mik, *Nowe gwarancje niezależności prokuratury i prokuratorów – fakt czy iluzja*, „Prokuratura i Prawo”, 2010 r., nr 5, s.102 i n.

SUMMARY

Halina ZIĘBA-ZAŁUCKA

THE PROSECUTION IN THE AMENDED LAW OF 9 OCTOBER 2009

Article introduces a significant regulation in the functioning of Public Prosecution, the Act amending the Act on Prosecution of 9 October 2009. The Law on the Prosecutor's Office, until the October changes, entrusted the functions of the Attorney General to the Minister of Justice. This feature has been inextricably linked with the position of member of the Council of Ministers, which led to the politicization of the law. The new law has brought long-awaited reform of the Prosecutor's Office and desirable – the separation of the Attorney General and Minister of Justice and the elimination of the National Prosecution Office and creation of the General Prosecution Office.

Andrzej BISZTYGA
Aleksander JACHIMOWICZ

KONTROWERSJE WOKÓŁ UPRAWNIEŃ POLICJI DO SKŁADANIA WNIOSKÓW O UKARANIE W POSTĘPOWANIACH KARNO-SĄDOWYCH. ASPEKT KONSTYTUCYJNY.[1]

Przedmiotowa kwestia to kwestia prawna o pozornie incydentalnym a – jak sądzimy o – w rzeczywistości doniosłym znaczeniu praktycznym. Rzecz dotyczy policyjnej praktyki i posiada istotny, konstytucyjny aspekt. W szeregu spraw karno-sądowych, w bardzo różnych kontekstach, ujawnia się konstytucyjny aspekt, czemu zdecydowanie sprzyja współpraca konstytucjonalistów z kancelariami adwokackimi.

Rozważanie należy rozpocząć od szeroko pojętego prawa do sądu w związku z działalnością Policji, a konkretnie zmierza ono do podważenia legalności bieżącej praktyki składania przez Policję wniosków o ukaranie w postępowaniu karno-sądowym. Sygnalizacja przedmiotowego problemu stanowi efekt współpracy przedstawiciela środowiska akademickiego z przedstawicielem karno-sądowej praktyki.

Stosownie do ustaleń doktryny, orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, przyjmujemy, że ogólne prawo do sądu, wyrażone w artykule 45 Konstytucji RP[2] i art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka[3] *(right to a fair trial)* obejmuje trzy składniki:

1. prawo dostępu do sądu,
2. prawo do rzetelnej procedury sądowej oraz
3. prawo do otrzymania wyroku sądowego bez zbędnej zwłoki czy inaczej w rozsądnym terminie *(in reasonable time)*.

W świetle tego ustalenia, jednym z konstytucyjnych i konwencyjnych praw jednostki jest prawo do sądu, w sytuacjach, gdy jednostka naruszy normy prawa zawarte w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń[4].

Uprawniony do żądania ścigania jest pokrzywdzony oraz w sprawach o wykroczenia ścigane z urzędu, do złożenia wniosku o ukaranie, uprawniona jest Policja. Również w świetle przepisów ustawy z dnia 24.08.2001 r. i kodeksu postępowania w sprawie o wykroczenia, zgodnie z art. 17§ 1 oskarżycielem publicznym we wszystkich sprawach o wykroczenia jest Policja, chyba że ustawa stanowi inaczej. Dotyczy to spraw

---

1 Referat wygłoszony na konferencji naukowej „Kształtowanie gwarancji ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. I Forum wymiany doświadczeń, Rzecznik Praw Obywatelskich, Komendant Główny Policji, Śląski Urząd Wojewódzki, Katowice, 23–25 maja 2001 r.

2 Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

3 Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

4 Dz.U. z 1971 r., nr 12, poz. 144.

o wykroczenia przeciwko prawom pracownika określonych w Kodeksie pracy, spraw o wykroczenia określonych w art. 119–123 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[5], a także spraw o inne wykroczenia związane z wykonywaniem pracy zarobkowej, jeżeli ustawa tak stanowi – w tych wypadkach oskarżycielem publicznym jest inspektor pracy.

Ponadto organom administracji rządowej i samorządowej, organom kontroli państwowej i kontroli samorządu terytorialnego oraz strażom gminnym (miejskim) uprawnienia oskarżyciela publicznego przysługują tylko wówczas, gdy w zakresie swego działania, w tym w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających, ujawniły wykroczenia i wystąpiły z wnioskiem o ukaranie.

Natomiast przedmiot naszych rozważań ogranicza się do uprawnień Policji do składania wniosków o ściganie, jak również, zgodnie z cytowanym wyżej art. 17 §1 kodeksu postępowania w sprawie o wykroczenia, pełnienia obowiązku oskarżyciela publicznego przed sądami.

Istota problemu sprowadza się do ustalenia, jaki organ Policji jest właściwy do kierowania wniosku do sądu, jak i reprezentowania Policji w trakcie przewodu sądowego.

Właściwość organów Policji normują przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[6]. Zgodnie z art. 6a ust. 1 tej ustawy, w postępowaniu administracyjnym, w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji Policji, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, organem właściwym jest komendant powiatowy (miejski) Policji, a na obszarze m. st. Warszawy – komendant rejonowy Policji.

W związku z powyższym organem właściwym do skierowania wniosku o ukaranie jest tylko i wyłącznie komendant powiatowy (miejski) Policji, a w m. st. Warszawa komendant rejonowy Policji. Również w świetle tak sformułowanego zapisu ustawy, wyłącznie te organy mogą być oskarżycielami publicznymi przed sądami.

Zgodnie z art. 19 kpa organ administracji publicznej przestrzega z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. W świetle art. 20 kpa właściwość rzeczową organu ustala się według przepisów o zakresie jego działalności.

W związku z tym należy zastanowić się czy wniosek o ukaranie do sądu rejonowego, właściwego do orzekania w sprawach o wykroczenia, skierowany przez Policję, a podpisany przez funkcjonariusza Policji nie pełniącego funkcji komendanta powiatowego (miejskiego) może wywoływać skutek prawny i czy obwiniony może podlegać karze.

W świetle wskazanej wyżej właściwości rzeczowej i miejscowej, wynikającej z art. 6a ustawy o Policji, należy stwierdzić, iż wniosek taki nie wywołuje skutków prawnokarnych.

Zachodzącą tu sytuację należy zaklasyfikować jako brak skargi uprawnionego oskarżyciela albo żądania ścigania pochodzącego od osoby uprawnionej lub zezwolenia na ściganie, gdy ustawa tego wymaga. W takim wypadku postępowanie przed sądem powinno zostać umorzone.

---

[5] Dz.U. z 2008 r., nr 69, poz. 415 oraz nr 70, poz. 416.

[6] Dz.U. z 2002 r., nr 7, poz. 58 z późn. zm.

Jak temu zaradzić? Otóż w celu uniknięcia nieważności postępowania przed sądami należy wskazać, iż w każdej sprawie kierowanej do sądu komendant powiatowy (miejski) winien udzielić funkcjonariuszowi pełnomocnictwa do podpisania wniosków o ukaranie i pełnienie funkcji oskarżyciela publicznego.

Można rozważać, czy pełnomocnictwo musi być wystawione w formie przewidzianej w przepisach o procedurze karnej czy mają tu zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Wydaje się, że należy skłonić się do przyjęcia koncepcji, iż zastosowanie znajdują tu przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, ponieważ komendant musi wydać pisemne upoważnienie, na mocy którego ceduje swoje uprawnienia na innego funkcjonariusza.

W tej sytuacji należy stanąć na stanowisku, iż mają tu zastosowanie uregulowania art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego, stwierdzające, iż organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń.

„Przepis ten został dodany przez ustawę z dnia 23 października 1987 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego[7]. Jest on związany z dekoncentracją zadań, a więc tzw. dekoncentracją wewnętrzną. Odnosi się on do tzw. przedstawicielstwa administracyjnego. Do instytucji takiego przedstawicielstwa nie stosuje się przepisów kodeksu cywilnego o przedstawicielstwie”[8]. Dotyczy ono organu administracji publicznej w rozumieniu art. 5 §2 pkt 3 k.p.a., a więc w znaczeniu szerokim, obejmującym nie tylko organy administracji publicznej, organy jednostek samorządu terytorialnego, ale i inne organy państwowe i inne podmioty, gdy są powołane na podstawie prawa lub zawartych porozumień do załatwiania spraw indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Organ może upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu, w tym do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń. Upoważnienie takie winno mieć formę pisemną z określeniem daty, do której obowiązuje. Wywiera ono ten skutek, że zmienia się osoba wykonująca kompetencję organu w prawnych formach, ale upoważniony pracownik nie staje się przez to organem administracyjnym – nosicielem kompetencji (por. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2007 r., I OSK 42/07, Lex nr 336995: „Upoważniony pracownik, nie zajmując stanowiska organu administracyjnego, pełni w granicach określonych w upoważnieniu funkcję tego organu. Upoważnienie takie nie musi przy tym dotyczyć poszczególnych spraw, ale może odnosić się ogólnie do określonego rodzaju spraw. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że upoważniony pracownik działa nie we własnym imieniu, lecz z upoważnienia”[9].

---

7 Dz.U. z 1987 r., nr 33, poz. 186.

8 P. Przybysz: *Komentarz 5*, 2008 r., s. 470.

9 M. Jaśkowska, A. Wróbel: *Komentarz LEX/el. 2010 Komentarz bieżący do artykułu 268a Kodeksu postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2000, nr 98, poz. 1071). Stan prawny na dzień 05.12.2010 r.

Podsumowując powyższe rozumowanie, zmierzamy do dwóch konkluzji.

Po pierwsze, w praktyce niestety zdarzają się sytuacje, które prowadzą do wydawania wyroków nieważnych z mocy prawa, gdyż wnioski o ukaranie wnoszone są przez funkcjonariuszy Policji, którzy nie legitymują się stosownymi pełnomocnictwami lub pełnomocnictwa nie są skierowane imiennie do konkretnego funkcjonariusza, czego wymaga cytowany wyżej przepis, ale jedynie do funkcji, np. Naczelnika Wydziału Prewencji czy Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego itp. Problem ten ujawnił się w trakcie kilku postępowań przed sądem w Bytomiu, który umorzył postępowania z powodu niewłaściwej formy przedmiotowego pełnomocnictwa. Należy podkreślić, że niektórzy Komendanci Powiatowi Policji są już świadomi, że sporządzane przez nich pełnomocnictwa muszą mieć imienny charakter i już ich w tej postaci udzielają.

Po drugie, rodzi się pytanie, co ze sprawami, które już zostały rozstrzygnięte w konsekwencji przeprowadzenia wadliwej procedury, to jest procedury opartej o pełnomocnictwo ogólne, a nie o pełnomocnictwo imienne. Jak się wydaje, w te sprawy trzeba pilnie wejrzeć. Prawdopodobnie chodzi o tysiące spraw w całym kraju. Wyroki wydane w konsekwencji przeprowadzenia procedury wadliwej z powodu niewłaściwej postaci pełnomocnictwa, są z mocy prawa nieważne, co stanowi przesłankę dopuszczalności ich wzruszenia. Ze stosownymi wnioskami mogą wystąpić sami zainteresowani, to jest poszkodowani. W ramach nadzoru także Minister Sprawiedliwości powinien składać wnioski o wznowienie postępowania. Można tu też dostrzec szerokie pole do działania dla Rzecznika Praw Obywatelskich, chociażby w trybie artykułu 14 pkt 7 Ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Przepis ten stanowi, że po zbadaniu sprawy może wystąpić z wnioskiem o ukaranie, a także o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w sprawach o wykroczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach. Zaznaczmy, że obecnie sprawy o wykroczenia są rozpoznawane przez sądy powszechne. W związku z tym instytucja „uchylenia prawomocnego rozstrzygnięcia w sprawach o wykroczenia" przestała już funkcjonować, w to miejsce Rzecznik uzyskał możliwość zaskarżenia kasacją każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie sądowe w sprawach o wykroczenia[10]. Podejmując takie działanie Rzecznik powinien kierować się regułą, iż jest to środek służący ochronie wolności i praw jednostki. Korzystanie z tego środka jest więc uzasadnione o tyle, o ile może on być efektywnym instrumentem ochrony tych wolności i praw[11].

[10] J. Świeca: *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz* C.H. Beck, Warszawa 2010, s.167.

[11] Tamże, s. 168.

SUMMARY

Andrzej BISZTYGA
Aleksander JACHIMOWICZ

CONTROVERSY OVER POWERS OF POLICE OFFICERS TO FILE MOTIONS FOR PENALTY IN CRIMINAL COURT PROCEEDINGS

The subject matter of the study is the broadly conceived right to a fair trial in relation to the activity of the police. In cases of petty offences prosecuted ex officio, the public prosecution is the police unless it is provided otherwise. The considerations focus on police powers to file motions for prosecution and the performance by the police of the role of public prosecution before the court. The authors indicate faults in drawing up appropriate powers for police officers, which results in delivering automatically void judgements.

Tomasz MIŁKOWSKI

PODSTAWOWE PODOBIEŃSTWA I RÓŻNICE REGULACJI NORMATYWNYCH KSZTAŁTUJĄCYCH INSTYTUCJE I ZAKRESY UPRAWNIEŃ OMBUDSMANÓW POLSKI I HISZPANII

Na wstępie należy poczynić zastrzeżenie, że przedstawione w artykule uwagi stanowią jedynie przyczynek do dyskusji o podobieństwach i różnicach dotyczących instytucji ombudsmanów Polski i Hiszpanii. Przyjęte założenie oraz charakter i rozmiar publikacji powodują, że skoncentrowano się w niej jedynie na kilku wybranych rozwiązaniach normatywnych, kształtujących obie instytucje.

Na początku rozważań przypomnijmy, że uchwalenie demokratycznej konstytucji Hiszpanii (z 1978 – dalej KH) oraz Rzeczypospolitej Polskiej (z 1997 – dalej Konstytucja RP) włączyło w szerokim zakresie do katalogu norm o najwyższej mocy prawnej tych państw problematykę praw i wolności człowieka. Oceniając materię tę chociażby pod kątem ilościowym, stały się one w ten sposób nie tylko „dodatkiem" do takich zagadnień jak zasady ustrojowe, system władzy i jego struktura, organy i instytucje rangi konstytucyjnej czy problematyka stanów nadzwyczajnych, ale wręcz najistotniejszą częścią rzeczonych ustaw zasadniczych. Patrząc z perspektywy czasu, widać jednak wyraźnie, że w przypadku Hiszpanii prawnoustrojowe ujęcie roli, miejsca i zakresu praw i wolności odzwierciedla tempo prac, towarzyszące uchwalaniu konstytucji[1]. Ich zasadniczą część pomieszczono przy tym w Tytule Pierwszym, używając dla ich określenia zwrotu prawa podstawowe (fundamentalne) i traktując w początkowym okresie termin prawa i wolności jako zastrzeżony dla materii traktatowej. Jednocześnie w sposób mało czytelny dokonano w KH podziału tychże praw[2], odbiegając przy tym od powszechnie stosowanej w tym względzie systematyki (prawa pierwszej, drugiej i trzeciej generacji). Najbardziej widoczną różnicą w stosunku chociażby do naszych rozwiązań jest określenie części samych praw fundamentalnych jako przewodnie zasady polityki społecznej i gospodarczej oraz uznanie ich za swoiste deklaracje (wytyczne) a nie

[1] Po śmierci gen. Franco (1975) uchwalono ustawę o reformie politycznej (1976), która umożliwiła przeprowadzenie wolnych wyborów parlamentarnych do Kongresu Deputowanych i Senatu (1977). Komisję konstytucyjną powołano w tak ukształtowanym parlamencie 26 lipca 1977 r., a samą ustawę zasadniczą uchwalono już kilkanaście miesięcy później – 31 października 1978 r. Weszła ona w życie po przyjęciu jej w ogólnonarodowym referendum (6 grudnia 1978), a następnie podpisaniu przez króla (27 grudnia 1978).

[2] Podobnie zresztą jak w Polsce część z nich zawarto również poza tytułem im poświęconym. Z uwagi na przedmiot i cel artykułu, zagadnienie to pozostanie jednak poza dalszym nurtem rozważań.

klasyczne prawa i wolności[3], co nawiasem mówiąc jeszcze bardziej wzmogło spór o klasyfikację całości tych norm. Stąd też w przypadku Hiszpanii najbardziej rozpowszechniony jest podział funkcjonalny praw podstawowych, wyróżniający w tej mierze trzy ich grupy:

1) prawa pozbawione bezpośredniej ochrony konstytucyjnej, wskazane jako (wspomniane już powyżej) zasady przewodnie, które zawarte są w rozdziale III Tytułu Pierwszego KH. Są to: ochrona socjalna (art. 39), rozwój socjalny i ekonomiczny (art. 40), bezpieczeństwo socjalne (art. 41), prawa pracownicze dla pracujących za granicą (art. 42), ochrona zdrowia (art. 43), kultura (art. 44), środowisko (art. 45), dziedzictwo historyczne, kulturalne i artystyczne (art. 46), godne warunki życia (art. 47), udział młodzieży w rozwoju politycznym, socjalnym, ekonomicznym i kulturalnym (art. 48), zapobieganie i rehabilitacja osób niepełnosprawnych (art. 49), poziom życia osób w trzecim wieku (art. 50), ochrona konsumentów (art. 51), status organizacji zawodowych (art. 51);
2) prawa chronione w stopniu podstawowym, zawarte w rozdziale I, takie jak: narodowość (art. 11), pełnoletniość (art. 12), cudzoziemcy (art. 13) oraz w rozdziale II Tytułu Pierwszego KH. Rozwijają je i precyzują ustawy, a drugich z nich dochodzić można również poprzez wniosek o zbadanie zgodności aktu prawnego z konstytucją;
3) prawa chronione w sposób kwalifikowany, który przewiduje art. 53 ust. 2 KH w związku z art. 161 ust. 1 lit. a i b KH. Prawa te zawarte są tym samym w art. 14 KH, sekcji I rozdziału II (art. 15–29 KH) oraz w art. 30 KH. Mechanizm ich ochrony oparty jest na specjalnym postępowaniu sądowym, skardze konstytucyjnej oraz – ponieważ zawierają się również w grupie praw chronionych w trybie opisanym w punkcie poprzednim – wniosku o zbadanie zgodności aktu prawnego z Konstytucją Hiszpanii.

W porównaniu do rozwiązań hiszpańskich, Konstytucję RP cechuje w tym względzie bardziej czytelny podział wspomnianych norm na wolności i prawa osobiste, polityczne oraz ekonomiczne, socjalne i kulturalne (rozdział II). Dosyć szeroko ujęte zostało również zagadnienie ochrony tychże praw. Rozróżnienie to ma istotne znaczenie, gdyż odmiennie niż ma to miejsce w Polsce, w przypadku Hiszpanii problematyka podziału praw ma również bezpośrednie znaczenie dla określenia zakresu kompetencji ombudsmana, nazwanego tam *Defensor del Pueblo* (Obrońca Ludu).

Sam urząd funkcjonuje tam począwszy od roku 1981, a więc niecałe trzy lata już po upadku reżimu totalitarnego. Jego pozycję ustrojową określa art. 54 KH stanowiąc, że ustawa organiczna normuje instytucję Obrońcy Ludu, wysokiego komisarza Korte-

[3] Przywołuje się, że pierwowzorem dla tego rozwiązania były konstytucje Indii i Irlandii, zob. W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011, s. 200. O dualistycznym modelu praw i wolności Hiszpanii, zob. A. Łabno, *Standardy stosowania praw i wolności człowieka w konstytucji Hiszpanii i Portugalii. Przyczynek do rozważań nad rozwiązaniami polskimi*, [w:] *Prawa człowieka a nowa Konstytucja RP. Wybrane zagadnienia stosowania i ochrony*, Warszawa 1998, s. 5 – 8. Również: E. Álvarez Conde, *Curso de der echo constitucional*, wyd. VI, Madryt 2008, t. I, s. 620 – 621 czy A. E. Perez Luño, *Los derechos fundamentales*, wyd. VIII, Madryt 2005, s. 183 – 187.

zów Generalnych, powoływanego przez nie dla obrony praw podstawowych zawartych w Tytule Pierwszym KH, który może w tym celu kontrolować działalność administracji, przedkładając Kortezom Generalnym sprawozdania[4]. Powołanie ombudsmana możliwe było jednak dopiero po uchwaleniu Ustawy Organicznej 3/1981 o Obrońcy Ludu (UOOL)[5], gdyż tak ogólne i zdawkowe ujęcie konstytucyjne nie pozwoliło na określenie wielu kwestii, jak przykładowo sposób organizacji oraz realizacji zadań samego urzędu, długość kadencji czy wymogi formalne, konieczne do spełnienia dla kandydowania i pełnienia funkcji.

Rzecznik Praw Obywatelskich funkcjonuje natomiast od 1988 roku, a więc zanim jeszcze ukształtował się obecny ustrój państwa i upadł system komunistyczny[6]. Z tego punktu widzenia ustawa zasadnicza z 1997 r. stanowi kontynuację już wcześniej przyjętych rozwiązań ustrojowych. Na uwagę zasługuje natomiast, że choć podobnie jak w przypadku Hiszpanii konstytucja wskazuje, że zakres i sposób działania Rzecznika Praw Obywatelskich określa ustawa (art. 208 ust. 2), to jednak co do zasady polskie unormowania konstytucyjne znacznie więcej miejsca poświęcają szczegółowym regulacjom dotyczącym organów na jej mocy powoływanym, w tym również instytucji ombudsmana[7].

Konstytucja RP charakteryzuje ombudsmana jako jeden z organów ochrony prawa[8], który stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w konstytucji oraz w innych aktach normatywnych, będąc przy tym w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiadając jedynie przed Sejmem (art. 208 ust. 1 i art. 210).

---

4 Art. 54 KH. *Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales*.

5 Na marginesie rozważań stwierdzić należy tylko, że w hiszpańskim systemie ustrojowym ustawy organiczne od ustaw zwykłych odróżnia tylko tryb ich uchwalania (większość bezwzględna dla ustawy organicznej i większość zwykła dla pozostałych ustaw) oraz przedmiot regulacji. Odmienność ta nie jest natomiast związana ze specjalną pozycją tychże aktów w hierarchii źródeł prawa. Jak to określił Trybunał Konstytucyjny: „istota ustawy organicznej zasadza się na jej materii, a nie jej odrębnym – od ustawy zwykłej – znaczeniu prawnym. W tym drugim rozumieniu wszystkie ustawy są sobie równe" (STC 213/1996).

Jak stanowi artykuł 81 ust. 1 KH, do materii zastrzeżonych dla ustaw organicznych należą kwestie rozwoju praw podstawowych i wolności publicznych, jak również te z aktów stanowienia prawa, które odnoszą się do aprobaty statutów autonomicznych, powszechnego systemu wyborczego oraz takie, dla których zastrzeżono taką formę regulacji w innych, wyraźnie przewidzianych w konstytucji przypadkach. Jest tak, przykładowo, w kwestii organizacji władzy sądowniczej (art. 122 KH), Trybunału Konstytucyjnego (art. 165 KH) czy materii przenoszenia części kompetencji państwa na rzecz Wspólnot Autonomicznych (art. 150 ust. 2 KH).

6 Ustawa z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (j.t. Dz.U. z 2001 r. nr 14, poz. 147, ze zm.) – dalej ustawa o RPO.

7 Ponadto nasz konstytucyjnie ukształtowany system źródeł prawa nie zna różnych kategorii ustaw; por. Rozdział III Konstytucji RP.

8 Zob. Rozdział IX Konstytucji RP.

Jeżeli chodzi o sposób wyboru, Rzecznik Praw Obywatelskich powoływany jest przez Sejm za zgodą Senatu na kadencję pięcioletnią (art. 209 ust. 1). Identyczną długość kadencji przewidują dla Obrońcy Ludu regulacje hiszpańskie (art. 2 ust. 1 UOOL)[9]. Podobnie wygląda także procedura stosowana w tym względzie, która włącza w ten proces obie izby parlamentów. Odmiennie jednak niż ma to miejsce w przypadku Polski, gdzie zgoda drugiej izby może być milcząca, w Hiszpanii Senat musi wypowiedzieć się w sprawie każdej kandydatury (art. 2 ust. 4 i 5 UOOL oraz art. 3 ust. 4 ustawy o RPO).

Jeżeli chodzi o zakres immunitetu ombudsmana, to Rzecznik Praw Obywatelskich nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Nie może być również zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się każdorazowo Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego (art. 211 Konstytucji RP). Obrońcy Ludu z kolei gwarantuje się nietykalność. Nie można go zatrzymać, wszcząć przeciwko niemu postępowania, ukarać grzywną, ścigać ani sądzić w związku z opiniami, które sformułuje lub za czyny które popełni podczas pełnienia obowiązków związanych ze stanowiskiem. Również w każdym innym wypadku, za wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa (*en caso de flagrante delito*), nie może on zostać zatrzymany ani aresztowany. Jeżeli jednak do tego dojdzie, decyzja o przedstawieniu mu zarzutu, pobycie w więzieniu, wniesieniu aktu oskarżenia i osądzeniu należy wyłącznie do Izby Karnej Sądu Najwyższego (art. 6 ust. 2 i 3 UOOL).

Jeżeli chodzi o zasadę *incompatibilitas*, to rozwiązanie hiszpańskie należy do wyjątkowych nawet na tle innych organów konstytucyjnych tego kraju. Jak stanowi art. 7 ust. 1 UOOL Obrońca Ludu nie może bowiem:

1) sprawować mandatu przedstawicielskiego;
2) zajmować stanowiska politycznego lub prowadzić działalności politycznej oraz należeć do partii politycznej, wykonywać funkcji kierowniczych w partii politycznej lub być w niej zatrudnionym;
3) pozostawać w służbie czynnej w administracji;
4) należeć lub wykonywać funkcje kierownicze w związku zawodowym, stowarzyszeniu, fundacji albo być w nich zatrudnionym;
5) wykonywać jakikolwiek zawód prawniczy, w tym prokuratora;
6) podejmować jakąkolwiek aktywność zawodową, usługową, handlową lub związaną z pracą zawodową.

W przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich natomiast, o ile również nie może on zajmować innego stanowiska, należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani też prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu

[9] Przy czym jednak nie ograniczono, w przeciwieństwie do Polski (art. 5 ust. 2 ustawy o RPO) ilości możliwych do sprawowania kadencji.

lub wykonywać innych zajęć zawodowych, to jednak może on zajmować stanowisko profesora szkoły wyższej (art. 209 ust. 2 i 3 Konstytucji RP).

Choć wydaje się, że argumentacja hiszpańska, wskazująca w komentarzach do takiego rozwiązania na to, że skala i rozmiar zadań ombudsmana uniemożliwiają właściwie zajmowanie innych stanowisk (wykonywanie innych zadań), może być uznana za uzasadnioną[10], to przywołać trzeba również, że nawet na gruncie hiszpańskim jest to ograniczenie skrajnie restrykcyjne. Przykładowo jedynie wskazać można, że całkowity zakaz działalności naukowo-dydaktycznej nie wiąże ani urzędników administracji publicznej[11], ani sędziów[12] czy parlamentarzystów[13].

W obu krajach konstytucje zakazują łączenia funkcji ombudsmana z objęciem i wykonywaniem mandatu parlamentarnego (art. 103 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 70 ust. 1 lit. c KH).

Natomiast jedynie w ustawach pragmatycznych znajdziemy odpowiedź na pytanie o nadzwyczajne sposoby zakończenia kadencji (a więc poza przypadkiem upływu czasu jej trwania). W Polsce jest ich cztery (art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o RPO):

1) zrzeczenie się wykonywania obowiązków;
2) trwała niezdolność do pełnienia obowiązków na skutek choroby, ułomności lub upadku sił;
3) złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego;
4) sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu;
5) przy czym Sejm odwołuje Rzecznika Praw Obywatelskich przed upływem kadencji w drodze uchwały, na wniosek Marszałka Sejmu (zrzeczenie się wykonywania obowiązków – art. 7 ust. 3 ustawy o RPO) lub na wniosek grupy 35 posłów (trwała niezdolność do pełnienia obowiązków na skutek choroby, ułomności lub upadku sił oraz sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu), większością trzech piątych głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 7 ust. 4 ustawy o RPO).

Kadencja Obrońcy Ludu może również ulec wcześniejszemu zakończeniu. Stosownie do treści art. 5 ust. 1 UOOL, może stać się to na skutek:

1) złożenia rezygnacji;
2) śmierci lub niezdolności do dalszego sprawowania urzędu;
3) notorycznego zaniedbywania wypełniania obowiązków wynikających z zajmowanego stanowiska;
4) orzeczenia wobec ombudsmana prawomocnego wyroku skazującego za przestępstwo,

---

[10] Z drugiej zaś strony lektura miesięcznika wydawanego przez Obrońcę Ludu (*El Defensor al día – w*ersja elektroniczna dostępna na: http://defensordelpueblo.es/es/Prensa/dia/index.html) ukazuje, że *Defensor del Pueblo* dużą ilość czasu poświęca działaniom propagującym ideę praw człowieka oraz rolę i zadania urzędu, który sprawuje, uczestnicząc czynnie w konferencjach i seminariach, wygłaszając wykłady, prelekcje i odczyty.

[11] Por. art. 3 ust. 1 oraz 4 ust. 1 ustawy 53/1984 *de Incompatibilidades del Personal del Servicio de la Administración Pública*.

[12] Por. Art. 389 ust. 5 Ustawy Organicznej o Władzy Sądowniczej.

[13] Por. art. 157 ust. 4 *Ley Orgánica del Régimen Electoral General*.

przy czym w sposób bezpośredni kadencja ulega zakończeniu w wypadku śmierci ombudsmana i złożenia przez niego rezygnacji z urzędu. W pozostałych przypadkach (niezdolność do dalszego sprawowania urzędu, zaniedbania w wypełnianiu obowiązków, prawomocny wyrok skazujący), decyzja musi zostać podjęta większością trzech piątych głosów członków każdej z izb parlamentu (Kongresu Deputowanych i Senatu), po dyskusji, uprzedniej debacie i wysłuchaniu Obrońcy Ludu (art. 5 ust. 2 UOOL).

Ciekawym jest natomiast, że w Polsce ombudsman pełni swoje obowiązki (oczywiście poza obiektywnymi przyczynami to uniemożliwiającymi) do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 3 ust. 6 ustawy o RPO). W Hiszpanii zaś najpierw Obrońca Ludu kończy kadencję (także z racji upływu okresu jej trwania), przekazując swoje obowiązki jednemu z zastępców, a dopiero potem przystępuje się do wyboru (reelekcji) następnego ombudsmana (art. 5 ust. 3 UOOL).

Zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji RP, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych (jak również realizacji zasady równego traktowania – art. 1 ust. 2 ustawy o RPO). *Defensor del Pueblo* natomiast – o czym wzmiankowano powyżej – występować może tylko w ochronie praw podstawowych zawartych w Tytule Pierwszym KH. Powoduje to, że uwzględniając nawet okoliczność, iż w Hiszpanii jest to bardzo szeroki zbiór gwarantowanych praw i wolności, mamy tu do czynienia – od strony formalnej – ze znacząco odmiennym zakresem kompetencji. W naszym kraju w istocie katalog praw (wolności) mogących być przedmiotem badania przez ombudsmana jest bowiem otwarty i wciąż może być uzupełniany o kolejne z nich, zawarte lub wywodzone (odkodowywane) chociażby z treści orzecznictwa nowo uchwalanych ustaw lub zawieranych umów międzynarodowych. Nie spotkamy tego natomiast w Hiszpanii. Równie ważne w ocenie porównawczej jest także milczenie prawodawcy polskiego w kwestii okresu czasu, którego dotyczyć może wniosek skarżącego (daty wystąpienia zdarzenia, będącego przedmiotem wniosku).

Skutkiem omawianych różnic jest to, że w przypadku Hiszpanii wszczęcie postępowania przez Obrońcę Ludu musi być każdorazowo połączone z pogłębioną analizą formalnoprawną, bowiem:

1) skarga musi dotyczyć naruszenia prawa podstawowego, znajdującego się w Tytule Pierwszym KH (art. 54 KH i art. 1 UOOL)[14], dokonanego poprzez działanie lub decyzję administracji publicznej (art. 9 ust. 1 UOOL);
2) skarżący musi wykazać uzasadniony interes prawny (art. 10 ust. 1 *zdanie pierwsze* UOOL);
3) skarga musi zostać podpisana przez zainteresowanego, z wyszczególnieniem imienia, nazwiska i miejsca zamieszkania (art. 15 ust. 1 *zdanie pierwsze* UOOL);
4) skarga może zostać złożona w maksymalnym terminie jednego roku, liczonego od chwili, w której zainteresowany dowiedział się o faktach będących przedmiotem skargi (art. 15 ust. 1 UOOL *in fine*);

[14] Choć Trybunał Konstytucyjny „łagodzi" to ograniczenie, traktując niektóre z praw nie wymienionych w Tytule Pierwszym KH, jako zawarte (związane, połączone) z normami tam zamieszczonymi.

5) żaden organ władzy państwowej nie może kierować skarg w sprawach należących do jego kompetencji (art. 10 ust. 3 UOOL).

Jeżeli chodzi o podmioty uprawnione do złożenia skargi, w Polsce każdy ma prawo wystąpienia (na zasadach określonych w ustawie – art. 80 Konstytucji RP) do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej, instytucje lub organizacje[15]. Jedynym warunkiem jest tutaj oznaczenie wnioskodawcy, osoby (której sprawa dotyczy) oraz przedmiotu sprawy (art. 10 ustawy o RPO).

Defensora del Pueblo wiąże natomiast w tej kwestii kilka ograniczeń. Choć zwrócić się może do niego każdy podmiot (art. 10 ust. 1 UOOL), to jednak:

1) w przypadku podejmowania działań wobec administracji wojskowej, nie mogą one wywierać wpływu na zwierzchnictwo nad Obroną Narodową (art. 14 UOOL);
2) nie może on prowadzić spraw (rozpatrywać skarg), których okoliczności są przedmiotem toczącego się postępowania sądowego (art. 17 ust. 2 UOOL)[16],
3) brak mu uprawnień do prowadzenia spraw w przypadkach, gdy dotyczą one funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (art. 13 UOOL).

Brak jest natomiast wyraźnych różnic w przyjętych w obu krajach rozwiązaniach normatywnych w kwestii uprawnień do wszechstronnego badania sprawy[17], formułowania ocen i zaleceń wobec organów kontrolowanych[18], sposobu rozpatrywania pism (z możliwością dyskrecjonalnego odstąpienia od podjęcia sprawy)[19] oraz zwolnienia z opłat wszelkich skarg (wniosków) przesyłanych do ombudsmanów[20].

Jeżeli chodzi zaś o możliwość skorzystania z nadzwyczajnych środków prawnych, służących ombudsmanom do wnoszenia o konstytucyjnoprawną ocenę aktów normatywnych, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosić może o zbadanie (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP):

1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją;
2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie;
3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami;
4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych.

---

15 Wprawdzie art. 80 Konstytucji RP ogranicza to do organów władzy publicznej, to jednak ustawa o RPO mówi już o organach, organizacjach i instytucjach zobowiązanych do przestrzegania i realizacji wolności i praw (art. 1 ust. 3). Wyjaśnienie pozornej sprzeczności; zob. J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001.

16 Za wyjątkiem prowadzenia przez niego dochodzenia związanego z kwestiami generalnymi poruszonymi w takich skargach. W Polsce natomiast RPO może żądać informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy lub prokuraturę – art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o RPO.

17 Art. 13 ust. 1, art. 17 i 17a ustawy o RPO oraz art. 19 UOOL.

18 Art. 15 i art. 16 ustawy o RPO oraz art. 28 UOOL, jak i odpowiednie przepisy procedur: karnej, administracyjnej oraz cywilnej Hiszpanii.

19 Art. 11 ustawy o RPO i art. art. 17, 18 i 31 UOOL.

20 Art. 10 zdanie pierwsze ustawy o RPO i art. 15 ust. 2 UOOL.

Może on również składać skargę konstytucyjną, zgłosić lub też brać udział w postępowaniu toczącym się w takiej sprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o RPO).

Defensor del Pueblo uprawniony jest natomiast do korzystania jedynie z wniosku o zbadanie zgodności aktu prawnego z Konstytucją oraz skargi konstytucyjnej (art. 162 ust. 1 KH).

Mając na względzie dotychczasowe rozważania, jak i pamiętając o tym, że konkretne uregulowania prawne w każdym z krajów oceniane być muszą w kontekście ich całego systemu prawnego, nie można jednoznacznie stwierdzić, że któreś z nich mogą być oceniane jako lepsze (właściwsze). Niewątpliwie jednak na szczególną uwagę zasługują rozwiązania hiszpańskie odnoszące się do dostępu do informacji niejawnych oraz działania po wprowadzeniu jednego ze stanów nadzwyczajnych. W pierwszym przypadku Obrońca Ludu ma praktycznie nieograniczony dostęp do tego typu informacji. Odmowa dotyczyć może bowiem jedynie sytuacji, gdy są to informacje tajne, a decyzję taką (z podaniem uzasadnienia) podejmie Rada Ministrów (art. 22 ust. 1 UOOL). W rozwiązaniach polskich panuje natomiast w tej mierze duża przestrzeń do swobodnej interpretacji. O ile ustawa o RPO stanowi lakonicznie, że dostęp do informacji niejawnych (tajnych i ściśle tajnych) następuje w trybie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych (art. 13 ust. 2 ustawy o RPO), o tyle proceduralna strona dostępu jest o wiele bardziej skomplikowana niż jest to w przypadku Hiszpanii. Dość powiedzieć, że ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych[21] wzmiankuje o Rzeczniku Praw Obywatelskich tylko w art. 34, wymieniając go wśród podmiotów zwolnionych z obowiązku poddania się postępowaniu sprawdzającemu. Nadal jednak dostęp do tego typu informacji regulowany jest w ustawach i przepisach odnoszących się do konkretnego rodzaju informacji[22].

Zastrzeżenia mogą również budzić polskie rozwiązania dotyczące działalności organów i instytucji państwa w trakcie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego i w czasie jego trwania. Zarówno bowiem Konstytucja RP, jak i ustawy pragmatyczne[23] traktując o materii ograniczenia praw i wolności odnoszą się do tej kwestii przedmiotowo, po-

---

[21] Dz.U. nr 82, poz. 1228.

[22] Choć być może praktyka pozwoli na korzystanie przez ombudsmana z możliwości zawartej w art. 4 ust.1 przywołanej powyżej ustawy („informacje niejawne mogą być udostępnione wyłącznie osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nią pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku albo wykonywania czynności zleconych"), to przykładowo – również z uwagi na treść art. 8 pkt 1 ww. ustawy – jeżeli chodzi o informacje niejawne będące w posiadaniu służb policyjnych, dostęp do nich możliwy jest tylko w trybie indywidualnej zgody ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 9 ustawy z 21 czerwca 1996 roku *o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra* – Dz.U. nr 106, poz. 491).

[23] Rozdział XI Konstytucji RP, ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (Dz.U. nr 62, poz. 558), ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym* (Dz.U. nr 113, poz. 985), ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. nr 156, poz. 1301).

zostawiając – jak można wywnioskować – „sprawdzeniu w praktyce", czy ombudsman może wtedy działać w sposób nieskrępowany (na przykład w materii dostępu do pomieszczeń i dokumentów), jak i czy ograniczanie praw i wolności będzie w takim okresie monitorowane w sposób efektywny. Na tym tle rozwiązanie hiszpańskie, a więc zawarcie w art. 11 ust. 3 UOOL normy, że w sytuacji wprowadzenia stanu wyjątkowego lub oblężenia możliwość podejmowania interwencji i badania spraw przez Obrońcę Ludu nie ulega żadnemu zakłóceniu[24], jest nie tylko bardziej czytelne, ale i z punktu widzenia normatywnego poprawniejsze. Bez wątpienia wzmacnia ono też pozycję ombudsmana, jako organu konstytucyjnego.

Na zakończenie dodajmy jeszcze, że działalność ombudsmana nie ogranicza się tylko do aktywności w ramach prowadzonych postępowań w sprawach indywidualnych. Ciążą na nim również powinności polegające chociażby na propagowaniu idei praw i wolności jednostki czy publicznym informowaniu o skali i rozmiarze jego działań oraz ich efektach. Środkiem przewidzianym dla realizacji tego typu zadań jest sprawozdanie (w wypadku Polski nazwane informacją). W obu wypadkach wspominają o tym zarówno normy konstytucyjne (art. 54 KH i 212 Konstytucji RP), jak i ustawowe (art. 32 i 33 UOOL oraz art. 19 ustawy o RPO). Ombudsmani składają je przed obiema izbami parlamentu (a w Hiszpanii także przed specjalną komisją mieszaną Kongresu Deputowanych i Senatu do spraw stosunków z Obrońcą Ludu).

Niewątpliwie natomiast z materią sprawozdań i informacji związana jest ściśle także publicystyczna strona działania ombudsmana i całego jego urzędu. W tym obszarze działalność Obrońcy Ludu należy ocenić jako znacznie rozleglejszą. Można zaryzykować wręcz tezę, że sfera ta jest traktowana w Hiszpanii szczególnie priorytetowo. *Defensor del Pueblo* opublikował na przestrzeni trzydziestu lat wiele monografii, opracowań, analiz problemowych i informacji, odnoszących się do poszczególnych dziedzin i tematyki będącej w jego zainteresowaniu. Choć brak tutaj badań, niewątpliwie wpływa to na zmniejszenie ilości skarg oczywiście bezzasadnych (tak podmiotowo i przedmiotowo) lub w sprawach będących już przedmiotem wcześniejszych rozstrzygnięć. W tle takiego sposobu działania widoczny jest również element promocji i ukazywania rozmiaru działania ombudsmana Hiszpanii. W tym względzie *Defensor del Pueblo* ukazuje chyba większe zrozumienie dla roli informacji w dzisiejszym świecie.

Rzecznik Praw Obywatelskich ma natomiast – obiektywnie rzecz oceniając – znacząco mniejsze możliwości bieżącej współpracy z innymi organami podobnymi. W odróżnieniu od Polski, gdzie działają jedynie trzej pełnomocnicy terenowi ombudsmana (Gdańsk, Katowice, Wrocław), w Hiszpanii mamy bowiem do czynienia z kilkunastoma ombudsmanami Wspólnot Autonomicznych, zobowiązanymi ustawowo do wzajemnej współpracy i kooperacji[25]. Poza tym Obrońca Ludu utrzymuje bieżące i inten-

[24] Z zachowaniem rzecz jasna prawa do ograniczeń części praw, przewidzianych w art. 55 ust. 1 KH.

[25] Art. 12 UOOL oraz ustawa 36/1985 o relacjach pomiędzy Obrońcą Ludu a Organami Podobnymi we Wspólnotach Autonomicznych (*por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las Figuras Similares en las distintas Comunidades Autónomas)*.

sywne kontakty z ombudsmanami zrzeszonymi w FIO (*Federación Iberoamericana del Ombudsman*), przewodnicząc w latach 2005–2010 temu gremium.

Reasumując powyższe, należy stwierdzić, że za godne rozważenia w warunkach polskich można uznać rozwiązania hiszpańskie dotyczące dostępu Obrońcy Ludu do informacji niejawnych oraz te, które odnoszą się do kompetencji i funkcjonowania ombudsmana w sytuacji wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

SUMMARY

Tomasz MIŁKOWSKI

THE BASIC SIMILARITIES AND DIFFERENCES OF THE LEGAL REGULATIONS FORMATIVE INSTITUTIONS AND SCOPE OF INTERESTS OF POLISH AND SPANISH OMBUDSMEN

The article is dedicated to the basic similarities and differences of Polish and Spanish ombudsmen's legal regulations. The first one (*Rzecznik Praw Obywatelskich*) has been established in 1987, before the Communism regime collapsed (Act on Human Rights Defender) and now it is a constitutional body, mentioned in articles 208th–212th of the Constitution of the Republic of Poland (1997). The Spanish ombudsman set up in 1981 when the Organic Act 3/1981, based on the article 54th of the Spanish Constitution (1978), was putting forward. As in Poland, in Spain the ombudsman has its own name – the Defender of the People (*Defensor del Pueblo*).

Author describes procedures of elections, bans (restrictions) connected with these offices, areas of interests and mechanisms by which they pursued activities.

Both institutions draws from the Scandinavian model. Because of that the most part of their legal standards are similar. The main difference is in the area of interest. In Spain it is restricted to the fundamental rights listed in the Title I of the Constitution. In Poland ombudsman could act for defense and protection of all rights and freedoms, regardless of their legal status.

Jerzy CIAPAŁA

WYBRANE KONSTYTUCYJNE I PRAWNOMIĘDZYNARODOWE ZAGADNIENIA REGULACJI PRAWNEJ POZYCJI MNIEJSZOŚCI NIEMIECKIEJ W POLSCE ORAZ POLAKÓW ZAMIESZKAŁYCH W REPUBLICE FEDERALNEJ NIEMIEC

Przedmiot rozważań odnosi się do wybranych zagadnień w zakresie porównania pozycji mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej Polskiej oraz osób narodowości polskiej, zamieszkujących w Republice Federalnej Niemiec, które utożsamiają się z Polską w aspekcie więzi kulturowo-psychologicznej[1]. W szczególności chodzi o odpowiedź na pytania: czy występująca asymetria w postanowieniach traktatowych *per se* uzasadnia odmienne traktowanie grup społecznych (narodowościowych) w Polsce oraz w RFN, a także jakie środki prawne mogą być wykorzystane dla ochrony pozycji niemieckiej Polonii? Uwagi są formułowane w kontekście 20-lecia niemiecko-polskiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 roku.

1. Punktami wyjścia do rozważań powinny być: postanowienie art. 6 ust. 2 Konstytucji RP[2], zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym" oraz postanowienie art. 9 Konstytucji RP o przestrzeganiu wiążącego Polskę prawa międzynarodowego. Nie bez doniosłości pozostaje także fragment wstępu do Konstytucji o złączeniu „więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie". Z Konstytucji można zatem wywieść normy zadaniowe, zobowiązania władz publicznych, w tym zwłaszcza Rady Ministrów (por. np. art. 146 ust. 1, art. 146 ust. 4, pkt 9 Konstytucji), do podejmowania aktywnych działań na rzecz Polaków zamieszkałych za granicą w celu „zachowania ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym". Działania takie, kwalifikowane w doktrynie jako zadania polityki państwa[3], powinny prowadzić do ustanowienia odpowiednich regulacji prawnych oraz wyznaczać konkretne zadania i cele polityki zagranicznej odnoszone np. do nauczania języka, oświaty, wspierania organizacyjnego i finansowego zrzeszeń polonijnych. Zauważmy, że tylko w ograniczonym stopniu urzeczywistniają je niektóre postanowienia ustawy o Karcie Polaka, ponieważ ich beneficjentami mogą być w zasadzie Polacy z państw

---

1 Artykuł stanowi zmienioną wersję opracowania zamieszczonego w książce pod red. J. Jaskierni w związku z 20-letnią rocznicą przystąpienia Polski do Rady Europy. O pojmowaniu narodu i mniejszości narodowych – D. Markowski, *Naród i mniejszości narodowe. Zarys problematyki* (w:) *Mniejszości narodowe* pod red. H. Zięby-Załuckiej, Rzeszów 2001, s. 5–13.

2 Dz.U. z 1997., nr 78, poz. 483 ze zm.

3 Por. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 6* (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* t. IV, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2007, s. 2.

usytuowanych na terytorium byłego ZSRR[4]; tymczasem dostęp do narodowego dziedzictwa kultury powinien być oparty o zasadę równości[5].

Należy zwrócić uwagę na konstytucyjne (art. 35 Konstytucji) oraz ustawowe gwarancje uprawnień obywateli polskich zaliczających się do mniejszości narodowych i etnicznych[6], a także na utrzymanie – wysoce kontrowersyjnych z punktu widzenia zgodności z art. 32 oraz z art. 104 Konstytucji – przywilejów politycznych mniejszości narodowych[7]. Wskazane przywileje polityczne nie są bynajmniej wynikiem zobowiązań prawnomiędzynarodowych i *de facto* – biorąc pod uwagę zamieszkanie i skupienie terytorialne mniejszości niemieckiej – tylko mniejszość niemiecka może być w istocie ich potencjalnym beneficjentem. Uwagę zwraca fakt, że sama Konstytucja RP w art. 35 nie wymagała wydania ustawy normującej pozycję mniejszości. Innymi słowy, pozycję mniejszości narodowych i etnicznych można było oprzeć na postanowieniach wiążącego Polskę i stosowanego bezpośrednio prawa międzynarodowego (art. 91 w związku z art. 9 Konstytucji RP). Koncepcja regulacji ustawowej była słusznie uznana za kontrowersyjną, ponieważ ustawa miała nie tworzyć odrębnych gwarancji w porównaniu z prawem międzynarodowym[8]. Wszelako ustawa daje podstawę do konkretyzacji gwarancji konstytucyjnych oraz współstosowania przepisów obu aktów dla określenia zarówno indywidualnych, jak i grupowych praw obywateli zaliczonych do mniejszości. Można przy tym uznać, że stan polskiego prawa oraz ukształtowana po 1990 roku praktyka instytucjonalna pozwalają przyjąć tezę, że pozycja mniejszości narodowych oraz etnicznych w Polsce nie budzi istotniejszych kontrowersji wewnętrznych i międzynarodowych[9].

---

4 Zob. ustawa z 07.09.2007 *o Karcie Polaka* – Dz.U. z 2007, nr 180, poz.1280 ze zm.

5 Tak przyjął Trybunał Konstytucyjny w zakresie interpretacji art. 6 ust.1 Konstytucji; konstatację taką można odnieść w równej mierze do art. 6 ust. 2. Zob. wyrok TK z 02.04.2003 – sygn. K 13/02 (w:) *O TK w latach 1986–2009*, dokument biura TK – CD.

6 Zob. postanowienia ustawy z 06.01.2005 *o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym* – Dz.U. z 2005, nr 177, poz.141 ze zm.

7 Chodzi o przepis art. 197 §1 ustawy 05.01.2011 *Kodeks wyborczy* (Dz.U. z 2011, nr 21, poz. 112), określający, w moim przekonaniu szkodliwy politycznie, przywilej komitetu wyborczego mniejszości narodowej. Prowadzi to do konstatacji, że Sejm może być kreowany, choćby potencjalnie, nie tylko w oparciu o kryterium polityczno-ideologiczne, lecz również narodowościowe. Tymczasem to partyjne komitety wyborcze powinny zadbać, aby w niektórych regionach na ich listach znaleźli się kandydaci popularni wśród mniejszości.

8 Tak M. Muszyński, *Przepisy niepotrzebne, bo gwarancje już są* „Rzeczpospolita" z 6–7.11.2004. Odmiennie i polemiczne – G. Janusz, *Zakaz dyskryminacji to za mało,* „Rzeczpospolita" z 02.12.2004.

9 Abstrahuję tutaj od ambicji niektórych polityków co do uznania istnienia mniejszości śląskiej. Wszelako do wyodrębnienia mniejszości niezbędny jest obiektywny fakt socjologiczny i kulturowy, tj. rzeczywiste istnienie mniejszości oraz element subiektywny o wtórnym wymiarze, tj. poczucie przynależności do niej. Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 35* (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej. Komentarz* t. II, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002, s. 7–8 oraz podana tam literatura. Zob. także A. Malicka, *Ochrona praw mniejszości narodowych w Polsce* (w:) *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP* pod red. B. Banaszaka, A. Preisnera, Warszawa 2002, s. 209–228.

2. W konstytucjach państw współczesnych zagadnienie pozycji mniejszości narodowych lub etnicznych jest normowane w trojaki sposób: 1) poprzez konstytucyjne wskazanie i gwarancje szczególnych praw osobom zaliczonym do mniejszości, 2) poprzez uznanie w konstytucji mniejszości jako podmiotu grupowego, wyodrębnionego w społeczeństwie, 3) poprzez ogólne gwarancje równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji ze względu na narodowość i pochodzenie etniczne[10]. W nauce podkreśla się jednak brak powszechnie uznanej definicji mniejszości narodowej w prawie międzynarodowym, co powinno nastąpić poprzez precyzyjne podanie cech konstytutywnych mniejszości[11], a także wskazuje się na bardzo istotny wzrost zainteresowania problematyką prawnej regulacji mniejszości narodowych i etnicznych bezpośrednio po I wojnie światowej oraz po 1990 roku[12].

W przypadku Ustawy Zasadniczej RFN (dalej – UZ) przyjmuje się trzecią koncepcję (art. 3 UZ), wszelako przy położeniu nacisku na oryginalną, warunkowaną historycznie, definicję Niemca (art. 116 UZ)[13]. Zgodnie z art. 3 UZ wszyscy ludzie są równi wobec prawa, między innymi zakazane jest pokrzywdzenie albo uprzywilejowanie ze względu na język, strony rodzinne i pochodzenie. Zatem ochronę praw mniejszości narodowych na poziomie federalnym, wobec milczenia konstytucji federalnej, sprowadzić można do przestrzegania zasady równości wobec prawa. Jest to przy tym ochrona pośrednia, ponieważ art. 3 UZ nie odnosi się wprost do grup społecznych. Zarazem jednak art. 25 UZ stanowi, że „powszechne reguły prawa międzynarodowego są częścią składową prawa federalnego. Mają one pierwszeństwo przed ustawami i tworzą bezpośrednio prawa i obowiązki dla mieszkańców obszaru federalnego". Innymi słowy, *prima facie* ani Ustawa Zasadnicza, ani ustawa o obywatelstwie z 1999 roku nie dają, w sposób bezpośredni, jednoznacznych podstaw do prawnego wyodrębnienia

---

[10] Szerzej H. Suchocka, *Prawa mniejszości etnicznych, religijnych i językowych* (w:) *Prawa człowieka. Model prawny* pod red. R. Wieruszewskiego, Wyd. Ossolineum, Wrocław 1991, s.161–162.

[11] Szerzej: G. Janusz, *Prawa mniejszości narodowych. Standardy europejskie*, Warszawa 1995; E. Dynia, *Ochrona mniejszości narodowych w prawie międzynarodowym* (w:) *Mniejszości narodowe i etniczne,* pod red. H. Zięby-Załuckiej, Rzeszów 2001; S. Pawlak, *Ochrona mniejszości narodowych w Europie*, Warszawa 2001.

[12] S. Pawlak, *Ochrona...* op. cit., ss.15–22 oraz 64–76.

[13] Zgodnie z art. 116 UZ Niemcem w rozumieniu niniejszej Ustawy Zasadniczej z zastrzeżeniem odmiennej regulacji ustawowej jest każdy, kto posiada niemiecką przynależność państwową lub jako uciekinier albo wypędzony narodowości niemieckiej lub też jego współmałżonek albo potomek znalazł przyjęcie na obszarze Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r. Byłym niemieckim przynależnym państwowym, którzy między 30 stycznia 1933 r. a 8 maja 1945 r. ze względów politycznych, rasowych lub religijnych pozbawieni zostali przynależności państwowej, oraz ich potomkom należy ją na wniosek przywrócić. Uważa się, że nie zostali oni pozbawieni przynależności państwowej, o ile przyjęli miejsce zamieszkania w Niemczech po dniu 8 maja 1945 r. i nie wyrazili odmiennej woli (za:) *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec. Grundgesetz fur die Bundesrepublik Deutschland,* Wyd. Instytut Zachodni red. L. Janicki, red. wyd. III. R. Formuszewicz, Poznań 2007, s. 293

mniejszości narodowej, np. polskiej czy tureckiej[14], natomiast postanowienia UZ nie wykluczają podnoszenia kryterium narodowościowego (etnicznego) przy dochodzeniu konstytucyjnych wolności i praw obywateli RFN.

W doktrynie niemieckiej reprezentowany jest pogląd, że status mniejszości narodowej mogą uzyskać Niemcy (w rozumieniu art. 116 UZ) o innej niż niemiecka narodowości. W przeszłości dodawano warunek: posiadanie przez daną grupę „zaplecza" w formie państwa. Konsekwencją takiego stanu rzeczy było uznanie jedynie mniejszości duńskiej, gdyż Fryzowie (zamieszkali w Szlezwiku-Holsztynie) oraz Łużyczanie (zamieszkali w Saksonii i Brandenburgii) uznawani byli za mniejszości narodowościowe (etniczne). Aktualnie przyjmuje się ochronę mniejszości duńskiej na podstawie umowy międzynarodowej z Danią z 1955 roku oraz na podstawie konstytucji i ustawodawstwa landu Szlezwik-Holsztyn. Jednoznaczna ochrona Łużyczan jest natomiast gwarantowana Traktatem Zjednoczeniowym z 1990 roku, konstytucjami oraz ustawodawstwem Saksonii i Brandenburgii[15].

W porównaniu z RFN Polska przyjęła inną, złożoną, „wielopłaszczyznową" koncepcję ochrony mniejszości narodowych oraz Polaków zagranicą. Wyróżniają ją: 1) ujęcie uprawnień mniejszości i zadań w traktatach dwustronnych z państwami, zwłaszcza sąsiedzkimi; 2) dobitna regulacja pozycji mniejszości na poziomie konstytucyjnym, 3) regulacja kompleksowa materii dotyczących mniejszości w jednej ustawie, 4) przyjęcie aktów prawa międzynarodowego chroniących prawa mniejszości, a nadto 5) przyjęcie ustaw adresowanych do Polaków z terytorium byłego ZSRR, przyznających im istotne uprawnienia[16].

3. Podstawową doniosłość dla całokształtu rozważań mają postanowienia Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy[17] (dalej – Traktat). W myśl art. 20 ust. 1 Traktatu: „Członkowie **mniejszości niemieckiej** (podkreśl. J.C.) w Rzeczypospolitej Polskiej, to znaczy osoby posiadające polskie obywatelstwo, które są niemieckiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej, a także **osoby w Republice Federalnej, posiadające niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji polskiej, mają prawo, indywidualnie lub wespół z innymi członkami swej grupy** (podkreśl. J.C.), do swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swej tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej bez jakiejkolwiek próby asymilacji wbrew ich woli. Mają oni prawo do pełnego i sku-

---

[14] Por. szerzej – M. Muszyński, *Status prawny przesiedleńców i emigrantów z Polski jako wypędzonych: obywatelstwo, instytucja Niemca i sprawa wyrównania szkód za utracony majątek* (w:) *Transfer, obywatelstwo, majątek. Trudne problemy stosunków polsko-niemieckich. Studia i dokumenty* pod red.W.M. Góralskiego, Wyd. Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2005, s.161 i n.

[15] Zob. obszernie P. Czarny, *Położenie i ochrona praw Łużyczan w zjednoczonych Niemczech,* Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Human Rights, Katowice 1999, s.133 i n.

[16] Niezależnie od ustawy *o Karcie Polaka,* należy wskazać ustawę z 09.11.2000 *o repatriacji* – Dz.U. z 2004, nr 53, poz. 532 ze zm.

[17] Traktat podpisany w Bonn w dniu 17.06.1991 – Dz.U. z 1992, nr 14, poz. 56.

tecznego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności bez jakiejkolwiek dyskryminacji i w warunkach pełnej równości wobec prawa".

Uznaję, że pominięcie określenia „mniejszość polska" powinno być interpretowane w kontekście równych uprawnień dla osób polskiego pochodzenia w RFN oraz równości w zakresie zadań władz polskich i niemieckich, gdyż postanowienia Traktatu zawierają jednakowe zadania i obowiązki władz niemieckich (federalnych i krajowych) oraz władz polskich (por. art. 20 i 21, art. 23–26 Traktatu), które nie powinny być interpretowane inaczej niż poprzez kontekst zasady wzajemności. Zdaję sobie przy tym sprawę z doniosłości domniemania, że wyrazy użyte w traktacie mają to samo znaczenie w każdym z języków autentycznych[18]. W doktrynie wskazuje się przy tym na potrzebę uwzględniania kilku czynników niezbędnych przy interpretacji traktatów, w tym odrzucenie samoistności wykładni językowej, konieczność prymatu dobrej wiary i czynników wyznaczających tzw. kontekst interpretacyjny[19]. Dlatego przyjmuję, że poza brakiem sformułowania o polskiej „mniejszości narodowej" w RFN – co należy uznać za błąd dyplomacji polskiej – trudno doszukiwać się w postanowieniach traktatowych wyraźnej asymetrii. W tym kontekście całkiem zrozumiałe oraz politycznie przemyślane i inspirujące było użycie przez polskiego ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego określenia „mniejszość polska w Niemczech" w trakcie sejmowego *exposé*[20]*,* co przeczyło literze Traktatu, lecz nie faktom historycznym. Wypowiedź ta wpisywała się w kontekst założeń polityki rządu ujętych w *Rządowym Programie Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą,* zmierzających do działań na rzecz przyznania „polskiej grupie etnicznej" (sic!) statusu mniejszości narodowej w Niemczech[21].

Należy zauważyć, że w Traktacie z RFN powołuje się *expressis verbis* Powszechną Deklarację Praw Człowieka ONZ, Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Konwencję o Zwalczaniu Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Akt Końcowy KBWE, Dokument kopenhaskiego spotkania w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE (art. 20 ust. 2 Traktatu). Nadto, Traktat deklaruje lub ustanawia konkretne wolności lub uprawnienia osób identyfikujących się z sąsiadującym państwem lub narodem, stanowiąc, że przynależność do grup (...) jest sprawą indywidualnego wyboru osoby i z dokonanego wyboru nie mogą wynikać żadne niekorzystne następstwa (art. 20 ust. 3 i 4). Wśród wielu gwarancji i praw odnajdujemy w Traktacie między innymi postanowienie o zobowiązaniu państw do szanowania prawa członków grup wymienionych w art. 20 ust. 1 do skutecznego uczestnictwa w sprawach publicznych, łącznie z udziałem w sprawach dotyczących ochrony i wspierania ich tożsamości (art. 21 ust. 2). Nie-

---

18 Por. art. 33 ust. 3 *Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów* – Dz.U. z 1990, nr 74, poz. 439.

19 Szerzej A. Kozłowski, *Interpretacja traktatu międzynarodowego w świetle jego kontekstu*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002. Por. art. 31 i art. 33 *Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów...* op. cit.

20 Sprawozdanie stenograficzne z 64 posiedzenia Sejmu VI. kad. (z 08.04.2010), m.in. s.139.

21 Por. *Rządowy Program Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą,* Warszawa 2002.

sporne jest także, że do obu państw oraz ich obywateli znajdują zastosowanie postanowienia Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych, w której wskazano między innymi prawo każdej osoby należącej do mniejszości narodowej do swobodnej decyzji o traktowaniu jej jako osoby należącej bądź nienależącej do takiej mniejszości (...). Zarazem przepisy Konwencji nie implikują, że wszystkie etniczne, religijne, językowe i kulturowe odrębności muszą prowadzić nieuchronnie do tworzenia i uznawania mniejszości narodowych[22].

Podstawowy problem o prawnym wymiarze sprowadza się zatem nie tyle do zakresu i charakteru uprawnień obu grup społecznych w Polsce i RFN, ile do uznania prawnego i instytucjonalizacji pozycji mniejszości niemieckiej w Polsce przy braku prawnego uznania i kwalifikacji mniejszości polskiej jako mniejszości narodowej w Republice Federalnej. Nie jest moim zadaniem dociekanie czy taki stan rzeczy był wynikiem błędu dyplomatycznego i zaniechania strony polskiej, czy też wynikiem świadomej decyzji politycznej, podejmowanej w konkretnej sytuacji międzynarodowej lat 1990–1991[23]. Pozostanie jednak niespornym faktem politycznym przeoczenie przez stronę polską faktu historycznego, tj. istnienia i instytucjonalizacji pozycji mniejszości polskiej w Niemczech do 1940 roku, która to mniejszość, reprezentowana głównie przez Związek Polaków w Niemczech, została zlikwidowana rozporządzeniem Rzeszy z 1940 roku[24].

4. Problem prawny jest swoistym „tłem", na którym ujawniły się doniosłe problemy o politycznym, społecznym i majątkowym wymiarze. Nie do sfery spekulacji należy wpisać pytanie, czy ujęcie w Traktacie z 1991 roku określenia „mniejszość polska" miałoby istotniejsze znaczenie do rozstrzygnięć innych, pozaprawnych problemów, związanych z praktycznym stosowaniem Traktatu. Z pewnością pomogłoby to w ich rozstrzygnięciu, albowiem RFN uznałaby, w sposób oficjalny, na swoim terytorium mniejszość narodową, co miałoby istotną doniosłość – przy wskazywanym braku uznanej definicji mniejszości narodowej w prawie międzynarodowym – i stanowiłoby argument do powoływania konkretnych postanowień „ochronnych" prawa międzynarodowego. Przyjmuję jednak, że zmiany w tym zakresie nie są już realne, ponieważ wymagałyby podniesienia ryzykownej kwestii renegocjacji Traktatu z naszym podstawowym sąsiadem, zaś w tym przypadku, jak przypuszczam, wystarczające byłyby klarowne oświadczenia obu rządów.

---

[22] Por. zwłaszcza art. 3, art. 5 Konwencji Ramowej – Dz.U. z 2002, nr 22, poz. 209.

[23] B. Prezes Rady Ministrów wskazywał, że niezwłoczne podpisanie Traktatu z Niemcami na początku lat 90. było konieczne z uwagi na zobowiązanie RFN do wspólnego działania na rzecz integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi, a także szansę uzyskania odszkodowań dla osób poszkodowanych przez nazizm. Miało to czynić z RFN „adwokata" spraw polskich również w NATO – J.K. Bielecki, *Droga do Europy wiodła przez Niemcy,* „Rzeczpospolita" z 17.06.2011.

[24] Zob. obszernie – poprzez podanie i analizę sekwencji zdarzeń faktycznych i prawnych – J. Sandorski, *Polska mniejszość narodowa w Niemczech w świetle prawa międzynarodowego,* „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny" z. 2/2010, s. 89 i n.

Do problemów ujawniających się w związku ze stosowaniem Traktatu należały i nadal należą: 1) brak zaspokojenia przez RFN roszczeń majątkowych organizacji polonijnych, w szczególności restytucji majątku Związku Polaków w Niemczech, pomimo uznania niedopuszczalności ich delegalizacji[25], 2) brak równorzędności we wsparciu organizacyjnym, majątkowym i finansowym organizacji mniejszościowych, co stawia w zdecydowanie gorszej sytuacji Polaków w Niemczech, 3) brak symetrii w zapewnieniu mniejszości polskiej możliwości nauczania języka ojczystego. Zwracało się przy tym uwagę nie tyle na stan prawa, ile na jego niewłaściwe wykonywanie po stronie niemieckiej, tylko częściowo warunkowane federalną strukturą państwa[26].

Asumpt do zmian wiosną i latem 2011 roku dały: aktywizacja Polonii niemieckiej[27], wykorzystanie problemu pozycji mniejszości w kontekście wewnętrznej rywalizacji politycznej w Polsce[28], obrady polsko-niemieckiej międzyrządowej komisji tzw. okrągłego stołu, które ujawniły elastyczność stanowisk stron[29] oraz 20-letnia rocznica podpisania Traktatu, która przypadła 17 czerwca 2011 roku. W tej perspektywie należy widzieć stanowisko Bundestagu w zakresie tzw. rehabilitacji działaczy przedwojennej Polonii. W uchwale Bundestagu była przy tym mowa o „członkach ówczesnej mniejszości polskiej", którzy zostali zamordowani w obozach koncentracyjnych, a ich organizacje zostały rozwiązane[30]. Wydaje się, że próby negowania istnienia mniejszości polskiej, choćby w kontekście obaw o upomnienie się o analogiczne prawa przez Turków, nie stanowią dowodu „niewiedzy", lecz braku dostatecznej woli politycznej ze strony niemieckiej, która uznaje przecież, że hitlerowskie rozporządzenie Rzeszy z 1940 roku „dawno stało się już nieważne". Stwierdzenia takie były uzasadniane faktem, że ustawy nazistowskiego państwa w chwili wejścia w życie Ustawy Zasadniczej z 1949 roku stały się nieważne, o ile ich treść pozostawała w sprzeczności z UZ, w tym z podstawowymi zasadami demokratycznego porządku konstytucyjnego RFN. Wszyst-

---

25 J. Sandorski, *Polska mniejszość...* op. cit., s. 100–110; tegoż *Roszczenia polskiej mniejszości narodowej określanej mianem „obywateli niemieckich polskiego pochodzenia"* oraz *Najnowsze działania organizacji polonijnych zmierzające do normalizacji ich położenia prawnego i uznania roszczeń majątkowych* (w:) M. Nowosielski, A. Sakson, J. Sandorski, *Pozycja prawna i majątek polskiej mniejszości narodowej w Niemczech* (w:) ekspertyza dla Departamentu Prawno-Traktatowego MSZ, Poznań 12.12.2009.

26 Wskazywał na to dobitnie b. Marszałek Sejmu, prezes Stowarzyszenia „Wspólnota Polska" M. Płażyński (za:) K. Rak, *Sytuacja polskiej mniejszości narodowej w Niemczech,* Wyd. Stowarzyszenie „Wspólnota Polska", Warszawa 2010, s. 2–3. Opracowanie K. Raka zawiera kompleksową i wieloaspektową analizę sytuacji Polaków w Niemczech.

27 K. Rak, *Sytuacja...* op. cit., s. 34–47.

28 P. Cywiński, *Bunt straceńców,* „Uważam Rze" z 2–8.05.2011.

29 Wiceminister spraw zagranicznych Niemiec Cornelia Pieper uznała, że brak obecności mniejszości narodowej polskiej, przy obecności mniejszości narodowych duńskiej, Sinti, Romów, jest uwarunkowana faktem, że „większość Polonii trafiła do Niemiec w wyniku emigracji i jest zintegrowana". Nie zauważyła przy tym obecności prawnej mniejszości polskiej do 1940 roku, na co nie mogą powoływać się np. Turcy (w:) *Nie rzucamy Polsce kłód pod nogi,* „Rzeczpospolita" z 10.05.2011.

30 Por. P. Jendroszczyk, *Polsko-niemiecki impas,* „Rzeczpospolita" z 05.05.2011; tenże, *W rocznicę traktatu Berlin wyciąga dłoń do Warszawy,* „Rzeczpospolita" z 11–12.06.2011.

kie przepisy Rzeszy straciły moc, chyba że zostały wyraźnie wymienione w odrębnym zbiorze prawa federalnego[31]. Czyżby więc „problem mniejszości polskiej" został definitywnie „rozwiązany" przez nieważny akt Rzeszy z 1940 (sic!)? J. Sandorski trafnie zauważył, że przyjęcie, wynikającej z nieważności aktu Rzeszy z 1940 roku *ab initio,* konstrukcji *restituto in integrum* skłaniać powinno do konsekwentnego posługiwania się określeniem „polska mniejszość narodowa w RFN"[32].

Uznaję jednak, że zmiany we wzajemnych stosunkach i kultura dialogu dają podstawy do umiarkowanego optymizmu, który wzrasta, gdy rozważamy gospodarcze, społeczne i kulturowe przeobrażenia we wzajemnych stosunkach, w tym wzrost pozycji Polski jako partnera i sąsiada Niemiec.

5. Poczynione uwagi, o syntetycznym i sygnalizacyjnym charakterze, powinny prowadzić do podstawowych postulatów prawno-politycznych.

Po pierwsze, konstytucyjnym obowiązkiem władz polskich pozostaje dbałość o pozycję prawną Polaków za granicą, tak aby wzmacniać ich więź z narodowym dziedzictwem kulturowym. Rodzi to dwojakiego rodzaju obowiązki: przeciwdziałania negatywnym, z punktu widzenia interesów Polonii, zjawiskom politycznym w RFN oraz, z drugiej strony, wspierania organizacyjnego i finansowego Polonii niemieckiej. Dotychczasowe „nieistnienie" mniejszości polskiej w RFN wynikło w poważnym stopniu z zaniechania i braku konsekwencji strony polskiej, co może mieć tylko pewne wyjaśnienie w dynamicznym charakterze relacji społecznych i politycznych. W konsekwencji, określenia zakresu uprawnień grup społecznych w Traktacie nie korespondują z oficjalnym, zróżnicowanym statusem prawnym.

Po drugie, powyższe obowiązki wpisują się w kontekst członkostwa obu państw w Unii Europejskiej, w tym pożądanej adaptacji Karty Praw Podstawowych. W myśl art. 21 KPP zakazana jest wszelka dyskryminacja, w szczególności ze względu (...) na przynależność do mniejszości narodowej. Stąd należało nader krytycznie odnieść się do „osobliwej" adaptacji Karty w polskim systemie prawnym[33]. Prawo unijne stwarza doniosły i determinujący kontekst dla relacji dwustronnych, sprawiając, że odmienne koncepcje regulacji prawnej pozycji mniejszości narodowych w obu państwach muszą już być uznane za kwestię drugorzędną w stosunku do standardów UE. Można to ująć poprzez stwierdzenie, że „emocje narodowe" powinny się bardziej przekładać na „emocje europejskie", artykułowane między innymi na forum Parlamentu Europejskiego.

Po trzecie, konstytucyjne normy z art. 9 oraz art. 91 ust. 1 powinny skłaniać do wykorzystania nie tylko mechanizmów Rady Europy i Europejskiej Konwencji Praw

---

31 Por. J. Sandorski *Polska...* op. cit., s. 105–106. Autor powołuje się na m.in. korespondencję pełnomocnika Polaków w Niemczech z Federalnym Ministerstwem Sprawiedliwości.

32 Tamże, s.110.

33 Zob. dobitnie – M.Wyrzykowski, *Wiele hałasu o nic? Racjonalizacja irracjonalności na przykładzie protokołu polsko-brytyjskiego do Karty Praw Podstawowych UE* (w:) *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga Jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk* pod red. J.Wawrzyniaka i M. Laskowskiej, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2009, s. 501 i n.

Człowieka, lecz również mechanizmu OBWE, w tym instytucji Wysokiego Komisarza do Spraw Mniejszości Narodowych. Jak zauważono w literaturze, wysoki komisarz Max van der Stoel zasadnie przyjął, że istnienie mniejszości jest zagadnieniem o charakterze faktycznym, wymagającym dyskretnej dyplomacji (*silent diplomacy*), które powinno być analizowane w ścisłym związku z naturą m.in. Dokumentu Kopenhaskiego KBWE (OBWE)[34].

Czwarta uwaga dotyczy możliwości wykorzystania, dla ochrony praw polskiej mniejszości, niemieckiej skargi konstytucyjnej, która reprezentuje odmienny od polskiego model ochrony praw jednostki. Stanowi podstawę abstrakcyjnej oraz konkretnej kontroli aktów federalnych i krajowych (generalnych oraz indywidualnych) pod kątem zgodności z prawami podstawowymi, gwarantowanymi przez Ustawę Zasadniczą, w tym z jej art. 3, art. 25 i art. 33[35].

Można zatem przyjąć, że dysponujemy dostatecznym „instrumentarium" prawnym, aby urzeczywistnić zarówno założenia Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, jak i normy polskiej Konstytucji odnoszone do ochrony i umacniania więzi z Polakami zamieszkałymi za granicą.

---

[34] Szerzej A. Bisztyga, *Ludzki wymiar Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie* (w:) *System ochrony praw człowieka* pod red. B. Banaszaka, K. Complaka, R. Wieruszewskiego, A. Bisztygi, M. Jabłońskiego, K. Wójtowicza, Wyd. Zakamycze, Kraków 2003,. s. 179–183.

[35] Zob. np. B. Banaszak, *Modele skaragi konstytucyjnej* (w:) *Skarga konstytucyjna* pod red. J. Trzcińskiego, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2000, s. 23–26; tenże, *Niemiecki Trybunał Konstytucyjny – model konstytucyjny* (w:) *Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie. Państwo demokratyczne. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu,* Wyd. Sejmowe, Warszawa 2010, s. 131–141.

SUMMARY

Jerzy CIAPAŁA

THE GENERAL OUTLINE OF THE LEGAL REGULATION OF THE SITUATION OF GERMAN MINORITY IN POLAND IN COMPARISON WITH THE SITUATION OF POLES IN GERMANY

The subject of the article is the comparison of the legal positions of Polish minority in Germany and German minority in Poland – in the light of the Polish and German constitutional laws and in the light of international law.

It is to be emphasized that the liquidation of the activity of the Polish minority in Germany (1940) was deeply contrary to the provisions of the international law. That fact had also the significant consequences for the legal situation of Polish minority up till now. Moreover, it influenced the formal position of Polish minority within the particular provisions of the Treaty on Good Neighbourhood Relations of June 17th 1991. The provisions of the Treaty indicate only „persons residing in the Federal Republic of Germany holding German citizenship but being of Polish origin". Author recognizes them as the diplomatic mistake of Polish government. Therefore, those provisions constitute a source of the asymmetry between the legal positions of the both minorities. The formal position of the Polish minority is complex, because we must underline that, it has not been officially regarded as the national minority under the rule of German Constitution of 1949. On another hand, the German minority in Poland is situated in quite good legal position.

The consequence of the above-mentioned political and legal facts is not only the group of claims for damages resulting from the implementation of the act of 1940. It is to be indicated, that the Polish citizens in Germany should be treated as the national minority. Germany is supposed to protect and to support it on the level, which should be adequate and compared with the legal position of German minority in Poland.

In the concluding part, some legal steps, regulations and institutions are suggested to be helpful within the policy towards the changing the position of Poles in Germany.

Michał Jan FILIPEK

STATUS PRAWNY MNIEJSZOŚCI ETNICZNEJ SAMÓW W ŚWIETLE PRAWA NORWESKIEGO

„Den norske stat er grunnlagt på territoriet til to folk – nordmenn og samer”[1].
Król Harald V Glücksburg

Zagadnienie statusu prawnego Samów w świetle prawa norweskiego nie doczekało się do tej pory większego opracowania w polskim piśmiennictwie naukowym. Zagadnienie to może jednak jawić się o tyle interesującym dla polskiego czytelnika, że ilustruje rozwój i stopniową ewolucję uregulowań prawnych i tendencji w międzynarodowym ustawodawstwie. Zagadnienie to obrazuje również wpływ praw człowieka i prawa międzynarodowego na norweskie ustawodawstwo krajowe (wewnętrzne).

Status prawny mniejszości etnicznej Samów uległ na przestrzeni ostatnich 50 lat znaczącej zmianie w kierunku wyraźnej liberalizacji. Wpływ na tę ewolucję miało kilka czynników. Przede wszystkim rozwój i wzrost znaczenia prawa międzynarodowego jak również praw człowieka oraz ugruntowanie się koncepcji modelu państwa opartego o zasadę praworządnego państwa prawa.

W poniższym tekście nakreślona zostanie aktualna sytuacja prawna mniejszości etnicznej Samów w Królestwie Norwegii.

1. Samowie (*Saami, Sámi*), inaczej Lapończycy, to lud zamieszkujący Laponię – najbardziej oddaloną na północ część Półwyspu Skandynawskiego. Jest to jedyny w Europie lud macierzysty, równocześnie pod względem populacji jeden z najmniejszych na świecie, bo liczący zaledwie 75 000 osób. Najstarsze odnalezione w Laponii ślady pierwszych osad Samów pochodzą z czasów epoki lodowcowej, sprzed około 9600 lat. Pierwotni Samowie zajmowali się łowiectwem, rybołówstwem, rolnictwem koczowniczym oraz pędzeniem reniferów. Większość Samów, bo około 40–45 tys., zamieszkuje północną część Norwegii, stanowiąc tym samym mniej niż 1% ludności kraju[2]. Jest to ludność pierwotna, rdzenna na tym terytorium. Pierwotny teren zamieszkany przez Samów, określany w języku lapońskim[3] mianem *Sápmi*, został podzielony przez granice sąsiadujących z sobą państw: Norwegii, Szwecji, Finlandii oraz Rosji. Początkowo granica między Norwegią i Szwecją ustalona w 1751 roku nie wpływała znacząco na koczowniczy tryb życia ludności Samów. Prawo do przekraczania granicy

[1] „Państwo norweskie zajmuje terytorium należące do dwóch narodów – Norwegów i Samów” – fragment przemowy Króla Haralda V Glücksburga z 7 października 1997 roku z okazji otwarcia Zgromadzenia Narodowego Samów.

[2] E. Smith, *Constitutional Protection of Minorities: the Rights and Protection of the Sami Population in Norway.* In: *Stat og rett: artikler i utvalg 1980–2001*. Oslo 2002, s. 248.

[3] Języki lapońskie należą do grupy języków ugrofińskich (rodzina uralska).

norwesko-szwedzkiej podczas pędzenia reniferów gwarantował wtedy traktat *Lappekodisillen,* będący dodatkiem do traktatu wyznaczającego granice pomiędzy Norwegią i Szwecją[4]. Traktat *Lappekodisillen* zapewniał ludności pochodzenia samskiego (lapońskiego) swobodne przekraczanie granicy, poza tym umożliwiał Samom wybór przynależności państwowej[5]. Zapewniał również pełną neutralność mniejszości samskiej w razie konfliktu zbrojnego pomiędzy Norwegią a Szwecją. W 1852 roku granica norwesko-fińska została zamknięta, zmniejszając tym samym znaczenie traktatu. W tym samym czasie władze norweskie zaczęły wprowadzać tzw. politykę norwegizacji (*fornorskingspolitikk*), zwaną również „polityką asymilacji" ludności Samów[6]. Pierwszym znakiem nowej polityki asymilacji stało się powołanie przez parlament w 1852 roku funduszu *Finnefondet* celem upowszechnienia języka norweskiego wśród ludności Samów[7]. W późniejszym okresie parlament wprowadził jeszcze bardziej zaostrzoną „politykę norwegizacji" tej mniejszości. W 1880 roku władze norweskie wprowadziły szereg dyrektyw zaostrzających politykę wobec języka lapońskiego, ograniczając tym samym jego użycie. Wprowadzono obowiązek nauki języka norweskiego, stanowiąc go językiem wykładowym we wszystkich szkołach, pozbawiając tym samym dzieci ludności samskiej prawa do nauki ich ojczystego języka. Polityka przymusowej asymilacji w swej najbardziej zaostrzonej fazie skutkowała wydaniem przez władze w 1902 roku rozporządzenia odnośnie do sprzedaży ziemi państwowej w okręgu Finnmark. Owo rozporządzenie stanowiło, iż ziemie może nabyć jedynie obywatel znający język norweski w mowie i piśmie i posługujący się nim na co dzień[8]. W okresie powojennym polityka państwa norweskiego wobec Samów uległa pewnej liberalizacji. Mimo iż dyrektywa (*wexelsenplakaten*) nadal pozostawała w mocy, w 1949 roku rządowy komitet ds. szkolnictwa (*samordningsnemda for skolverket*) przedstawił projekt dyrektywy stanowiącej o konieczności wprowadzenia ochrony języka lapońskiego oraz spuścizny kulturowej ludności samskiej. W początkowym okresie projekt ten nie zjednał sobie poparcia Samów, co było efektem silnej i skutecznej „polityki norwegizacji" prowadzonej na terenach przez nich zamieszkanych[9]. W okresie powojennym powstały pierwsze organizacje Samów zamieszkałych na terytorium Królestwa Norwegii. W 1947 roku powołany został Krajowy Związek Samów hodujących renifery (*Norske Reindriftsamers Landsforbund*). Początkowo organizacja zrzeszała głównie Samów południowych, natomiast w latach 70. XX wieku organizacja rozbudowała znacząco swoje zaplecze oraz strukturę, tworząc siedzibę w Finnmark oraz sekretariat w Tromsø.

---

4 W literaturze skandynawskiej traktat Lappekodisillen nosi również nazwę: *Første Codicil og Tillæg Til Grendse-Tractaten imellem Kongerigerne Norge og Sverrig Lapperne betræffende* (*Samenes Magna Charta*).

5 Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett – Norges offentlige utredninger. Oslo 1997, s. 107.

6 K. Lilleholt, *Knophs oversikt over Norges rett*. Oslo 2009, s. 826.

7 *Gáldu Čála Tidsskrift for rettigheter Nr 3/2005*. Kautokeino 2005, s. 11.

8 J. Andenæs, *Statsforfatningen i Norge*. Oslo 2008, s. 436.

9 Ø. Steinlien: *The Sami Law: A Change of Norwegian Government Policy Toward the Sami Minority?,* In: *The Canadian Journal of Native Studies*, *Vol. 9*, *No. 1*, *1989. Brandon 1989, s. 4.*

Głównym zadaniem organizacji był udział w negocjacjach ze stroną rządową odnośnie do kwestii hodowli reniferów, będącej tradycyjnie jednym z głównych zajęć Samów norweskich. W 1968 roku powstała druga ważna organizacja – Krajowy Związek Samów Norweskich (*Norske Samers Riksforbund*). Jest to największa organizacja skupiająca ludność samską zamieszkałą w Norwegii. Organizacja ta prowadzi aktywną działalność kulturalną, edukacyjną oraz zrzesza 24 mniejsze, terenowe stowarzyszenia Samów z całego kraju. Ważnym krokiem było powołanie w 1964 roku Norweskiej Rady Samów (*Norsk Sameråd*). Rada była organem konsultacyjno-doradczym dla władzy państwowej w kwestiach dotyczących ludności samskiej. Rada składała się z 18 osób wybieranych spośród kandydatur zgłaszanych przez organizacje Samów. Norweska Rada Samów przestała formalnie istnieć w 1989 roku, kiedy to jej obowiązki przejęło Zgromadzenie Narodowe Samów (*Sametinget*). W 1973 roku na mocy decyzji Nordyckiej Rady Ministrów[10] powołano do życia Nordycki Instytut Samów z siedzibą w Kautokeino. Zadaniem instytutu było wypracowanie planu poprawy sytuacji społecznej, ekonomicznej i prawnej ludności samskiej[11].

Dnia 10 października 1980 roku parlament powołał dwa Komitety ds. Praw Samów (*Samerettsutvalget*). Zadaniem komitetów było wypracowanie i przedstawienie projektu regulacji kwestii prawnych odnośnie do praw ludności Samów do ziemi i wód oraz bogactw naturalnych. Drugiemu komitetowi powierzono zadanie opracowania planu ochrony kultury, dziedzictwa kulturowego oraz języka ojczystego Samów.

Efektem prac obu komitetów było przedstawienie dokumentu opracowania stosunków prawnych dotyczących Samów. Szczególnie ważną rolę odegrał dokument *Norges offentlige utredninger 1984:18* odnośnie do statusu prawnego Samów. Dokument ten zawierał pierwsze szczegółowe omówienie sytuacji prawnej Samów w świetle zarówno prawa międzynarodowego jak i krajowego. Dokument został opracowany przez grupę ekspertów, kierowaną przez ówczesnego przewodniczącego Komitetu ds. Praw Samów, Carstena Smitha. Efektem tego opracowania stało się wypracowanie późniejszego zapisu ustawy zasadniczej, wyrażającego gwarancje ochrony kultury i języka Samów. Ponadto opracowanie to przyczyniło się do późniejszego wypracowania innych regulacji prawnych, dotyczących bezpośrednio ludności samskiej.

2. Status prawny Samów na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci uległ znaczącej zmianie. Stało się to za sprawą zarówno ustawodawstwa krajowego jak i przyjętych umów międzynarodowych. Samowie stanowią odrębny naród z własną, rodzimą kulturą oraz językiem. Naród Samów ma w Norwegii status mniejszości etnicznej. Przyznany ma również specjalny status wśród innych mniejszości narodowych zamieszkujących Norwegię. Ten specjalny status ludności samskiej wynika z faktu, iż

[10] Norwegia jest jednym z krajów założycielskich powstałej w 1971 r. Nordyckiej Rady Ministrów, szerzej na temat tejże organizacji zob. M. J. Filipek, *Struktura organizacyjna oraz główne kierunki działalności Nordyckiej Rady Ministrów*. (w:) *Zeszyty Prawnicze UKSW 9.2/2009*. Warszawa 2009, s. 109–118.

[11] H. Minde, *A Century of Norwegian Research Into Sami Rights*. In: *Scandinavian Studies in Law (1993)*. Stockholm 1993, s. 138.

w świetle regulacji prawa międzynarodowego Samowie mają status ludności rdzennej, tubylczej. Prawa ludności Samów w norweskim systemie prawnym gwarantowane są przez międzynarodowe konwencje jak i prawo krajowe. Kluczową pozycję wśród międzynarodowych aktów normatywnych regulujących tę materię, zajmuje Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 roku. Pakt ten został inkorporowany w 1999 do norweskiego porządku prawnego poprzez ustawę o prawach człowieka (*menneskerettsloven*)[12]. Ustawa ta zawiera postanowienia 4 międzynarodowych konwencji: Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wraz z protokołem dodatkowym z 1950 roku, dwóch Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka z 1966 roku (Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych) a także Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 20 listopada 1989 roku. Szczególne znaczenie ma tu artykuł 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, stanowiący, iż: „w państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe, osoby należące do tych mniejszości nie mogą być pozbawione prawa do własnego życia kulturalnego, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się własnym językiem wraz z innymi członkami danej grupy". Ustawodawca norweski przyjął, że powyżej cytowany artykuł bezpośrednio odnosi się do ludności Samów jako mniejszości etnicznej i wyraża prawo do ochrony spuścizny kulturowej tej mniejszości[13]. Inkorporowane do prawa norweskiego postanowienie powyższego artykułu ma szczególne znaczenie. Jest bowiem źródłem prawa o randze pierwszeństwa w przypadku kolizji z innymi krajowymi normami prawnymi (§3 ustawy o prawach człowieka – *menneskerettsloven*). Ochronie prawnej podlega zatem wykonywanie tradycyjnych zajęć związanych z kulturą i tradycją ludu rdzennego.

Drugim znaczącym aktem normatywnym prawa międzynarodowego jest Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy (nr 169), dotycząca ludności tubylczej

[12] Oba Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka z 1966 roku (Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych) zostały ratyfikowane przez Norwegię w 1972 roku. Ratyfikowane konwencje zostały w późniejszym okresie inkorporowane do prawa norweskiego celem uniknięcia kolizji z normami norweskiego porządku prawnego. W ten sposób chciano uniknąć sytuacji w której to sądy norweskie z Sądem Najwyższym na czele stosowały się do regulacji ratyfikowanych konwencji praw człowieka jedynie w przypadku braku kolizji z normą krajową. Inkorporowanie obu konwencji do prawa norweskiego umożliwiło nadanie im rangi pierwszeństwa przed ustawodawstwem krajowym. Ponadto norweska ustawa o prawach człowieka (*menneskerettsloven*) w artykule drugim stanowi, iż inkorporowany do prawa norweskiego Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych „obowiązuje jako prawo norweskie". Jednocześnie artykuł 3 wspomnianej powyżej norweskiej ustawy o prawach człowieka przyznaje pierwszeństwo przepisom konwencji w przypadku kolizji z normami ustawodawstwa krajowego. Normy prawne dotyczące praw człowieka, mające pierwszeństwo przed normami ustawodawcy krajowego, określane są w norweskiej doktrynie prawnej mianem norm „semi-konstytucyjnych" (*semi-konstitusjonell*).

[13] *Den nye sameretten Utredning fra Samerettsutvalget Norges – offentlige utredninger*. Oslo 2007, s. 175.

i plemiennej w krajach niezależnych, będąca częścią norweskiego porządku prawnego. Wspomniana konwencja w artykule 14.1 stanowi, iż „prawo ludności tubylczej – rdzennej do jej pierwotnych ziem winno być przywrócone". Ponadto ten sam artykuł stanowi, iż „winne być podjęte odpowiednie kroki, aby zapewnić ludności rdzennej prawo do używania ziemi tradycyjnie używanej przez członków społeczności rdzennej a zamieszkałej obecnie również przez innych, zwraca się tu szczególnie uwagę na ludność prowadzącą koczowniczy tryb życia oraz koczowniczy typ rolnictwa". Norwegia ratyfikowała powyższą konwencję w czerwcu 1990 roku jako pierwszy kraj na świecie, uznając tym samym ludność Samów jako lud rdzenny oraz mniejszość etniczną[14]. W ten sposób regulacje prawa międzynarodowego zapewniają Samom niejako podwójną ochronę[15]. Artykuł 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych zapewnia ludności samskiej ochronę jako mniejszości etnicznej, zaś postanowienia Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (nr 169), dotyczącej ludności tubylczej i plemiennej w krajach niezależnych, chronią Samów jako lud rdzenny, tubylczy[16]. Niezwykle istotną wydaje się tu być kwestia wykładni artykułu 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Komisja Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych w swoich wytycznych z 1994 roku co do wykładni artykułu 27 uznała, iż formy życia kulturalnego mogą przejawiać się w wielu formach. Komisja ta uznała również, że prawo do życia kulturalnego może również obejmować tradycyjne zajęcia danego ludu rdzennego np.: rybołówstwo, łowiectwo, rolnictwo. Ta stosunkowo szeroka wykładnia ochrony spuścizny kulturowej mniejszości etnicznych zapewnia ludności Samów podstawę prawną wykonywania tradycyjnych dla tego ludu zajęć (łowiectwo, rybołówstwo, rolnictwo oraz hodowla reniferów)[17]. Artykuł 15.1 Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (nr 169) zapewnia ludności rdzennej prawo do korzystania z bogactw naturalnych znajdujących się na ich terenie. Regulacja ta dotyczy również prawa do udziału w używaniu,

---

[14] *Den nye sameretten Utredning fra Samerettsutvalget – Norges offentlige utredninger*. Oslo 2007, s. 214.

[15] Podobną opinię wyraził Sąd Najwyższy Królestwa Norwegii, wydając wyrok w 1982 roku w tzw. sprawie „*Alta-saken*". Sąd Najwyższy uznał, iż „bezspornym ponad wszelką wątpliwość jest fakt, że Samowie są mniejszością etniczną i dlatego podlegają ochronie na mocy artykułu 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych". Natomiast odnośnie do ochrony na mocy Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (nr 169), dotyczącej ludności tubylczej i plemiennej w krajach niezależnych, Sąd Najwyższy Królestwa Norwegii zajął stanowisko w orzeczeniu wyroku w sprawie (*Selbu-saken*) odnośnie do definicji terminu „rdzenny" (ang. *indigenous*) w świetle artykułu 1 (1) b wspomnianej konwencji. Sąd uznał, iż „ponad wszelką wątpliwość, zgodnie z definicją zawartą w konwencji, Samowie w Norwegii mają status ludności rdzennej, tubylczej (norw. *urfolk*). Ponadto Sąd Najwyższy uznał również, iż zobowiązanie państwa norweskiego wynikające z zapisu artykułu 14 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (nr 169), dotyczącej ludności tubylczej i plemiennej w krajach niezależnych, obejmuje również okręg Sør-Trøndelag, szerzej na ten temat: *Norsk Retstidende 1982,* s. 241 oraz *Norsk Retstidende 2001*, s. 769.

[16] *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark – Norges offentlige utredninger*. Oslo 2008: 5, s. 257.

[17] Tamże.

zarządzaniu i odnawianiu bogactw naturalnych. Powyżej wspomniana konwencja w artykule 6.1 (a) nakłada na władze państwowe obowiązek współpracy z reprezentantami ludności rdzennej w kwestiach ustawodawstwa oraz podejmowania decyzji administracyjnych, które bezpośrednio dotyczą ludności tubylczej. Natomiast artykuł 6.1. (b) konwencji nakłada na władze państwowe obowiązek stworzenia możliwości równego udziału ludności rdzennej w procesach decyzyjnych dotyczących ich bezpośrednio. Ponadto artykuł 8.1 konwencji zobowiązuje ustawodawcę danego kraju do poszanowania zwyczajów oraz prawa zwyczajowego ludności rdzennej i uwzględnienia ich w ustawodawstwie krajowym.

3. W ustawodawstwie norweskim znaczącą rolę odgrywa konstytucyjna ochrona tej mniejszości etnicznej. Artykuł 110 a konstytucji Królestwa Norwegii, uchwalony przez Parlament – *Storting* w 1988 roku, jest konstytucyjną gwarancją ochrony mniejszości samskiej. Nakłada on bowiem na władze państwowe „obowiązek zachowania języka Samów oraz ich spuścizny kulturowej". Regulacja ta nakłada również na państwo „obowiązek zapewnienia ludności samskiej warunków do rozwoju życia społecznego". W literaturze przedmiotu uznaje się, że omawiany artykuł 100 a ustawy zasadniczej ma bardziej znaczenie politycznej deklaracji, gdyż wyrażony jest jako zobowiązanie w najwyższym w hierarchii akcie normatywnym Królestwa Norwegii. Tym samym nakłada on również na ustawodawcę pewne ograniczenia legislacyjne, z powodu których uchwalenie np. programu polityki asymilacji byłoby niezgodne z konstytucją[18]. Regulacja ta odnosi się jedynie do mniejszości etnicznej Samów i formuje jak wspomniano powyżej prawne, ale również polityczne oraz moralno-etyczne zobowiązanie państwa norweskiego wobec ludności samskiej. Konstytucyjne zagwarantowanie praw mniejszości etnicznej jest konsekwencją faktu wielowiekowego współistnienia w jednym państwie dwóch narodów – narodu norweskiego oraz narodu Samów[19]. Artykuł 110 a wyznacza wiążące wytyczne dla władz norweskich zarówno centralnych jak i tych terenowych, odnośnie do przyszłej polityki wobec mniejszości samskiej. Realizacji tego ogólnego przepisu ustawy zasadniczej służą akty normatywne niższego szczebla np. rozporządzenie odnośnie do rybołówstwa. Należy również zauważyć, że omawiany zapis konstytucyjny pozostaje w zgodzie ze zobowiązaniami, które wynikają z umów międzynarodowych zawartych przez państwo norweskie. W szczególności chodzi tu o artykuł 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Ponadto w norweskiej doktrynie prawnej panuje zgodność co do wykładni artykułu 100 a ustawy zasadniczej. Uznaje się, że wykładnia ta powinna być jak najszersza. Zatem wykładnia terminu „spuścizna kulturowa" jest tak samo szeroka jak wykładnia stosowana do artykułu 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Podkreśla się również, że wpisana do ustawy zasadniczej konstytucyjna ochrona kultury Samów, podobnie jak ochrona spuścizny kulturowej wynikająca z inkorporowanych bądź ratyfikowa-

[18] J. Andenæs, *Statsforfatningen i Norge*. Oslo 2008, s. 437.

[19] *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark – Norges offentlige utredninger 2008: 5*. Oslo 2008, s. 259.

nych umów międzynarodowych, winna być rozumiana w podobny sposób. Ochrona konstytucyjna obejmuje zatem ochronę spuścizny kulturowej oraz zapewnia ludności Samów podstawę prawną wykonywania tradycyjnych dla tego rdzennego ludu zajęć. Ustawodawca norweski podkreśla, że sformułowanie artykułu 110 a odnosi się zarówno do ochrony, jak i do rozwoju kultury i spuścizny kulturowej Samów. Natomiast ustanowiony obowiązek „zapewnienia ludności Samów warunków do rozwoju życia społecznego" ma na celu zwiększenie pola działania tej konstytucyjnej regulacji[20]. Należy zatem uznać, że państwo norweskie jest zobowiązane do udzielenia aktywnej pomocy, w tym również materialnej, w celu zapewnienia ludności Samów warunków do zachowania i rozwoju ich rodzimej kultury i ojczystego języka. Ochrona konstytucyjna jak również ochrona wynikająca z przyjętych regulacji umów międzynarodowych charakteryzuje się podobną treścią oraz zakresem. Zapis artykuł 110 a norweskiej ustawy zasadniczej nie zmienił znacząco statusu prawnego Samów pod względem dostępu do bogactw naturalnych. Konstytucyjny zapis artykułu 110 a podkreśla w znaczący sposób rolę i treść artykułu 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Omawiana gwarancja konstytucyjna nie wymienia jednak żadnych sankcji w przypadku nierespektowania przez państwo nałożonego obowiązku[21]. Należy zatem uznać, że zapis artykułu 110 a ma charakter ogólny i jest niejako wyznacznikiem kierunku polityki państwa wobec mniejszości Samów. Jest zatem generalną wytyczną dla ustawodawcy, administracji państwowej oraz wykładni prawa[22]. Konstytucyjna gwarancja poszanowania kultury Samów jest również efektem rozwoju i wyrazem zasady państwa prawa – *Rechtsstaatprinzip*, w ujęciu ogólnym rozumianego jako państwa nowoczesnego, cywilizowanego, praworządnego, w którym prawa człowieka jak również prawa mniejszości są w pełni respektowane[23].

Poza konstytucyjnym zagwarantowaniem praw mniejszości samskiej, ustawodawca norweski szczegółowe regulacje w tej materii zawarł w Ustawie o Zgromadzeniu Narodowym Samów oraz o innych kwestiach prawnych dotyczących Samów *(Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold – sameloven*). Ustawa ta została uchwalona 12 czerwca 1987 roku i zawiera bliższe regulacje odnośnie do działalności i organizacji Zgromadzenia Narodowego Samów oraz miejsca flagi i języka Samów w przestrzeni publicznej. Zgromadzenie Narodowe Samów (*Sametinget*) jest organem doradczym, reprezentującym ludność samską[24]. Zgromadzenie może z własnej inicjatywy zajmować stanowisko w kwestiach dotyczących Samów. Zgodnie

---

[20] *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark – Norges offentlige utredninger 2008: 5*. Oslo 2008, s. 260.

[21] E. Smith, *Constitutional Protection of Minorities: the Rights and Protection of the Sami Population in Norway.* In: *Stat og rett: artikler i utvalg 1980–2001*. Oslo 2002, s. 243.

[22] *Gáldu Čála Tidsskrift for rettigheter Nr 1/2006*. Kautokeino 2006, s. 24.

[23] Tamże, s. 11.

[24] Zgromadzenie Narodowe Samów (*Sametinget*) zostało powołane na mocy Ustawy o Zgromadzeniu Narodowym Samów i innych kwestiach prawnych dotyczących Samów *(Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold – sameloven*) z dnia 12 czerwca 1987 roku. Do Zgromadzenia wybieranych jest 43 reprezentantów na kadencję 4 lat.

z postanowieniami Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (nr 169) władze państwowe mają obowiązek konsultowania z reprezentantami ludności rdzennej ważnych i bezpośrednio dotyczących ich kwestii (§6.1.b). W związku z koniecznością uregulowania kwestii wzajemnych konsultacji, w 2005 roku zawarto umowę pomiędzy władzami państwowymi a Zgromadzeniem Narodowym Samów, dotyczącą wspólnych konsultacji (*avtale om konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget*). Umowa ta reguluje procedury doradczo-konsultacyjne w kwestiach administracyjno-legislacyjnych. Celem zawarcia umowy było dopełnienie zobowiązań wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych, zwłaszcza wspomnianej Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (nr 169). Zawarcie umowy w dużym stopniu zwiększyło rolę oraz znaczenie Zgromadzenia Narodowego Samów, tworząc go niejako pośrednikiem i stroną w relacjach pomiędzy mniejszością samską a stroną rządową. Wielu autorów wskazuje również na ochronę prawną mniejszości Samów, wynikającą z Międzynarodowej Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z 1966 roku, którą Norwegia ratyfikowała w 1970 roku. Wskazuje się na artykuł 1 powyższej konwencji stanowiący, że „wyrażenie »dyskryminacja rasowa« oznacza wszelkie zróżnicowanie, wykluczenie, ograniczenie lub uprzywilejowanie z powodu rasy, koloru skóry, urodzenia, pochodzenia narodowego lub etnicznego, które ma na celu lub pociąga za sobą przekreślenie bądź uszczuplenie uznania, wykonywania lub korzystania, na zasadzie równości z praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturalnej lub w jakiejkolwiek innej dziedzinie życia publicznego". Ratyfikowana konwencja będąca częścią norweskiego porządku prawnego zakazuje zatem dyskryminacji Samów ze względu na ich pochodzenie etniczne[25]. Zwrócić należy również uwagę na brzmienie artykułu 5(d)(v), stanowiącego, że „...Państwa-Strony Konwencji zobowiązują się wydać zakaz dyskryminacji rasowej we wszelkich jej formach i wyeliminować ją oraz zagwarantować wszystkim bez różnicy rasy, koloru skóry, pochodzenia narodowego bądź etnicznego równość wobec prawa, a zwłaszcza korzystanie z następujących praw: prawa do własności, zarówno indywidualnie, jak i wespół z innymi". Artykuł ten formuje zatem zakaz dyskryminacji w związku z prawem własności i stosunkami własnościowymi.

Ustawa o Zgromadzeniu Narodowym Samów oraz o innych kwestiach prawnych dotyczących Samów w swych dalszych regulacjach zapewnia możliwość używania języka lapońskiego w kontaktach z administracją publiczną (§3–3). Również w instytucjach opieki zdrowotnej oraz instytucjach opieki społecznej Samowie mogą posługiwać się swoim ojczystym językiem (§3–5). Prawo to mają również w sądach, do których mogą zwracać się pisemnie bądź ustnie w języku lapońskim. Władze państwowe mają obowiązek tłumaczenia na język lapoński istotnych dla ludności samskiej ak-

[25] H.P. Graver, G. Ulfstein, *The Sami People's Right to Land in Norway*. In: *International Journal on Minority and Group Rights Volume 11, Number 4*. Lund 2004, s. 374.

tów normatywnych (§3–2). Ponadto, dzieci mniejszości samskiej mają prawo do nauki w szkołach podstawowych w języku lapońskim[26].

Ważnym elementem statusu prawnego Samów są stosunki własnościowe do gruntów rolnych jak i zbiorników wodnych. Przyjmuje się, że ochrona kultury Samów nie może być ograniczona jedynie do kwestii języka, literatury i sztuki. W pierwszej kolejności wymienia się tu kwestie dotyczące administrowania gruntami i zbiornikami wodnymi. Wiadomym jest fakt, że interes państwa przejawiający się w działalności przemysłowo-gospodarczej pozostaje w sprzeczności z interesem ludności samskiej. Państwo bowiem, prowadząc działalność mającą charakter dochodowy, zainteresowane jest prowadzeniem badań, poszukiwań surowców naturalnych również na terenach zamieszkiwanych przez ludność samską. W przeszłości prawo korzystania z ziemi łączone było z tzw. uprawnieniem „*allemannsrett*" – czyli prawem wszystkich ludzi do kontaktu z naturą[27]. Od końca lat 60. XX stulecia, praktyka ulegała stopniowej zmianie. Zaczęto bowiem uznawać, iż tradycyjnym elementem kultury Samów jest również użytkowanie przez nich ziemi. W wyroku z 1968 roku Sąd Najwyższy uznał, iż prawa Samów zajmujących się pędzeniem reniferów wynikają nie tylko z ustaw, ale są również prawem nabytym poprzez zasiedzenie (*Norsk Retstidende 1968,* s. 394 oraz s. 429). Pogląd ten znalazł potwierdzenie w ustawie o pędzeniu reniferów z 2007 roku (*reindriftsloven*). Ustawa ta gwarantuje Samom na podstawie zasiedzenia prawo do pędzenia reniferów na ich tradycyjnych terenach (chodzi tu o tereny okręgów: *Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag i Hedmark*, będące w przeszłości tradycyjnymi terenami prowadzenia hodowli, wypasu i pędzenia reniferów przez Samów). Powyżej wymieniona ustawa zapewnia Samom również prawo użytkowania ziemi. W zakres tego uprawnienia wchodzi prawo do wypasania reniferów, prawo do polowania i połowu ryb oraz prawo do budowania chat pasterskich. W norweskiej doktrynie prawnej zwraca się jednak uwagę na to, że o ile prawo do wypasania reniferów nie wynika z jakiegoś indywidualnego uprawnienia, to można je scharakteryzować mianem służebności powstałej na skutek powstałego zwyczaju i zasiedzenia[28]. Pogląd ten przeważa w norweskiej doktrynie i nauce prawa.

W 2005 roku uchwalono ustawę o zarządzaniu ziemią i bogactwami naturalnymi w okręgu Finnmark (*Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke*), regulującą stosunki własnościowe gruntów w okręgu Finnmark, tradycyjnie zamieszkiwanym w znacznej części przez ludność pochodzenia samskiego. Ustawa przekazuje całość gruntów państwowych nowo utworzonemu organowi zarzą-

[26] Aby umożliwić realizację zapisów ustawy o Zgromadzeniu Narodowym Samów i innych kwestiach prawnych dotyczących Samów, ustanowiono teren administracyjny w granicach którego język lapoński ma status języka równouprawnionego. W granicach tego terenu znajdują się następujące gminy: Karasjok, Kautekeino, Nessby, Tana, Porsanger, Kåfjord, Tysfjord i Snåsa. Ponadto zgodnie z zapisem ustawy każdy ma prawo do nauki w języku lapońskim niezależnie od wieku i miejsca zamieszkania (§3–8). W praktyce realizacja tego przepisu polega na refundowaniu przez państwo kursów języka lapońskiego.

[27] M.J. Filipek, *Słownik terminologii prawniczej norwesko-polski, polsko-norweski*. Warszawa 2010, s. 5.

[28] K. Lilleholt, s. 826.

dzającemu. Organ ten jest samodzielnym i niezależnym podmiotem prawnym. W skład jego zarządu wchodzi 6 członków (3 członków powoływanych jest przez Zgromadzenia Narodowe Samów, a pozostałych 3 członków powoływanych jest przez władze sejmiku okręgu). Organ ten administruje i dysponuje całością gruntów państwowych w okręgu Finnmark. Nadrzędnym celem wprowadzenia tej regulacji było zapewnienie ludności samskiej prawa do użytkowania ziemi i zbiorników wodnych.

W ostatnim okresie wzmogła się dyskusja na arenie międzynarodowej odnośnie do kwestii samostanowienia[29] mniejszości. Artykuł 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych stanowi jednoznacznie, że: „wszystkie narody mają prawo do samostanowienia. Z mocy tego prawa swobodnie określają one swój status polityczny i swobodnie zapewniają swój rozwój gospodarczy, społeczny i kulturalny". Wskazuje się również na zapis artykułu 7 Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (nr 169), dotyczący ludności tubylczej i plemiennej w krajach niezależnych i stanowiący, że „ludność rdzenna powinna mieć prawo do podejmowania decyzji odnośnie do rozwoju ich życia, wiary, instytucji i duchowej pomyślności, jak również ludność rdzenna powinna posiadać prawo do ziemi, którą zamieszkuje bądź w inny sposób użytkuje. Ludność rdzenna powinna mieć również prawo do sprawowania kontroli (w możliwym zakresie) nad własnym ekonomicznym, społecznym i kulturowym rozwojem". Również w ostatnim okresie w prawie międzynarodowym widoczna jest tendencja rozwojowa w zakresie uznawania prawa ludów rdzennych do samostanowienia. Potwierdzeniem tej tendencji jest Deklaracja Organizacji Narodów Zjednoczonych o Prawach Ludności Rdzennej – przyjęta 13 września 2007 przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. W artykule 3 wyżej wymienionej deklaracji, Organizacja Narodów Zjednoczonych wyraźnie stwierdza: „ludność rdzenna ma prawo do samostanowienia, z mocy tego prawa swobodnie określa swój status polityczny i dąży do własnego rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturowego". Delegacja norweska przy Organizacji Narodów Zjednoczonych brała aktywny udział w pracach nad wyżej wymienioną deklaracją i głosując poparła przyjęcie tejże deklaracji. Jednakże w sprawozdaniu rządowym odnośnie do polityki w kwestii mniejszości Samów z 2008 roku, strona rządowa stwierdza: „prawo ludności samskiej do samostanowienia rozumie się jako prawo do wpływania na decyzje oraz jako prawo do współstanowienia". Natomiast pojęcie autonomii sprowadzone jest do autonomii jedynie w wymiarze kulturowym i językowym [St. meld. nr 28 (2007–2008) Samepolitikken, roz. 2.3.6][30].

Przyjęte bądź ratyfikowane przez władze norweskie umowy międzynarodowe są wiążące prawnie z perspektywy prawa międzynarodowego. Relacja prawa norweskiego i prawa międzynarodowego oparta jest o koncepcję dualistyczną. Przyjmuje się,

[29] W polskim piśmiennictwie prawniczo-naukowym pojawia się również termin „samookreślenie". Oba terminy tj. „samookreślenie" oraz „samostanowienie" wydają się być zasadne w tym samym kontekście, gdyż są synonimicznymi odpowiednikami angielskiego terminu *self-determination*, używanego zarówno w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (§1) jak również w Deklaracji Organizacji Narodów Zjednoczonych o Prawach Ludności Rdzennej (§3).

[30] *Gáldu Čála Tidsskrift for rettigheter Nr 2/2009*. Kautokeino 2006, s. 16.

że prawo norweskie i prawo międzynarodowe są oddzielnymi systemami prawnymi, przy czym normy prawa międzynarodowego zostają wprowadzone do norweskiego porządku prawnego poprzez inkorporację bądź transformację i jako takie mają charakter wiążący[31]. Wyrok Sądu Najwyższego wyraża jasny pogląd, iż „...ratyfikowane umowy międzynarodowe zawierające normy chroniące prawa człowieka otrzymują status prawa wewnętrznego, ponieważ prawo norweskie musi pozostawać w zgodzie ze zobowiązaniami państwa norweskiego wynikającymi z prawa międzynarodowego (*Norsk Rettstidende* 1997, s. 580–593).

Mimo trwającej od wielu lat debaty odnośnie do zasadności określania ludności Samów mianem ludności rdzennej, Sąd Najwyższy stoi niezmiennie na stanowisku, iż nie ma najmniejszych wątpliwości, że Samowie w świetle prawa międzynarodowego, jak również prawa norweskiego (wynikającego z rektyfikowanych bądź inkorporowanych do norweskiego porządku prawnego umów i konwencji międzynarodowych), są ludnością rdzenną, tubylczą. Uznaje się, że wypełniają oni w pełni wszelkie przesłanki ku temu. Zarówno norweskie władze, jak i ustawodawstwo oraz społeczność międzynarodowa uznaje Samów za lud rdzenny. Analiza norweskiego stanu prawnego odnośnie do przepisów dotyczących mniejszości samskiej wykazuje istnienie ochrony prawnej tej mniejszości – przewidzianej zarówno na mocy prawa wewnętrznego jak i na mocy wiążących Norwegię umów międzynarodowych. Sytuacja prawna tej mniejszości w Norwegii ma charakter ewolucyjny, co podyktowane jest ogólnoświatową tendencją wzrostu znaczenia i wagi praw mniejszości etnicznych i ludów rdzennych.

[31] *Den nye sameretten Utredning fra Samerettsutvalget Norges – offentlige utredninger*. Oslo 2007, s. 174.

SUMMARY

Michał Jan FILIPEK

THE LEGAL STATUS OF SAMI PEOPLE IN NORWEGIAN LAW

The paper describes Sami law and the legal status of the Sami people in Norway from 1751 to the present, noting changes in accord with international trends. The Sami people is an indigenous people and a minority – both an ethnic minority and a linguistic minority. Most of the Sami (about 40–45,000) are living in the Northern part of Norway in the county (departement) of Finnmark, but there are also groups of Sami in other parts of Norway, as well as in Northern Sweden, Finland and Russia. The Norwegian Sami are the largest group, and this places a special obligation on the Norwegian authorities towards the Sami people and their culture. In recent years there is observable tendency to give more weight to the traditional rights of the Sami people. The Kingdom of Norway is founded on the territory of two people – the Norwegians and the Sami people. The Sami people is the only ethnic minority protected by a special article in the Norwegian Constitution – article 110a. This article was introduced in the Constitution quite recently – in 1988 – and is part of a very important development which has taken place during the last decades – in Norway and internationally. Norway has ratified several international conventions, declarations and agreements which apply to the Sami. In the development of Sami rights in recent decades in Norway two international texts have been of special importance: Article 27 of the UN Covenant on civil and political rights and the ILO convention no 169 on indigenous people. Norway was the first state to ratify the ILO convention in 1990. To sum up – there is an important evolution going on in Norway towards a better legal protection of Sami rights and culture.

Boris BALOG

THE RIGHT TO VOTE OF PEOPLE IN IMPRISONMENT IN SLOVAKIA

1. Introduction

Legitimacy of state power as the principle of democratic constitutionality is derived from the result of free and democratic elections. Right to vote is therefore an essential mean of enforcement of right of citizens to participate in governance through indirect or representative democracy.

In a pluralistic and democratic society, elections are of paramount importance. Their development is associated with the formation and development of parliamentarism. Elections allows to bridge the dilemma that all power comes from the people, but its performance is made on behalf of the people by political leadership.[1] In the elections in Rule of Law takes place the right of citizens to participate in governance and free elections represent the mean by which the public power is legitimized.

The right to vote is traditionally divided into active (right to vote) and passive (right to be elected). By applying this right shall be elected all members of representative corps in the Slovak Republic, representatives of the Slovak Republic in the European Parliament, President of the Slovak Republic, regional mayors and this right creates the concept of development of the country for the next term. Elections are the means of the periodic renewal of public citizens.

Constitution of the Slovak Republic („Constitution") in Art. 30 guarantees citizens the right to participate in the administration of public affairs directly or through freely elected representatives. Foreigners residing in the Slovak Republic have the right to vote and be elected to municipal and government bodies to higher territorial units. Elections must be held at regular intervals not exceeding the term prescribed by law. At the same time under Art. 30 Paragraph 3 of the Constitution the right to vote in the Slovak Republic is universal, equal and direct with secret voting. The rights provided in Art. 30 of the Constitution continues in Art. 31 of the Constitution, which gives protection of free competition of political forces in a democratic society and requires that the regularization of all political rights and freedoms and its interpretation and use permit and protect free political competition.

The elections are considered as the top of free competition of political forces in the country.

In Rule of Law is essential that the elections are free. The concept of free election shall to be interpreted material, and not formal. The election is free if is legally guaranteed and practically carried the principle of political pluralism, when on the voters is not created any coercion by forcing them to vote for any of the parties/candidates, and

[1] SVÁK, J., CIBULKA, Ľ.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Bratislavská vysoká škola práva, Bratislava, 2006, s. 256.

there is no deterrent from voting for some parties/candidates, the voters have access to the relevant information and thus are the basic assumptions on their qualified voting decision. Voters must have the freedom to create their positions independently, without using violence or threats of violence, coercion abetting under the influence of manipulative influence or promises of any kind.

The right to vote is one of the most important political rights held by the free citizen in a Rule of Law. In the Slovak Republic is a constitutional amendment of right to vote in Art. 30 Paragraph 3 of the Constitution – „(3) The right to vote is universal, equal and direct with secret voting.„.

By the Art. 30 Paragraph 3 of the Constitution is determined the basic constitutional quality of right to vote.

The right to vote is universal, which means that everyone has the right to vote, who under the Constitution has active right to vote, respectively who has a passive right to vote.

The right to vote is equal, which means that each voter has the same legal status as all other voters, and that the voice of each voter gives the same legal effect as a vote of any other voter.

The right to vote is direct, which means that every voter exercises his right to vote under own name and it will be shown by direct legal effect on the outcome of elections.

The right to vote is carried out by secret voting.[2]

2. Legal regulation of universality of the right to vote for parliamentary elections in Slovakia

On the basis of adjustments in the Constitution are the details of elections to the National Council of the Slovak Republic (Slovak Parliament) subject to a separate Act – Act No. 333/2004 Coll. about the election to the National Council of the Slovak Republic („the Act").[3]

The Act in its original version from the year 2004 settled the issue of active right to vote to the National Council in § 2 as follows –

„(1) The right to vote to the National Council of Slovak Republic has every citizen of the Slovak Republic, which latest on the voting day achieved at least 18 years of age (the voter).

(2) The obstacles in exercising of the right to vote is

a) the restriction of personal freedom for reasons of health,

b) imprisonment,

c) deprivation of legal capacity.".

The above text shows that the Act provided general condition for the active right to vote to Parliament – the age of 18 years. Determination of such condition is not unusual and it is a treatment, which is normal and usual in democratic countries.

From the text of the Act is also clear that it contains the so-called obstacles in exercising of active right to vote. The nature of obstacles of exercising of active right to vote is that the citizen has the right to vote, but over the effect of a legal obstacle he can not

---

[2] DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky, Komentár*. 2. vydanie, HEURÉKA, Šamorín, 2007, s. 367.

[3] http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_maxi_zak_fr0.htm.

to exercise this right to vote and he can exercise his right to vote only after the legal obstacle disappears or expires.

The calculation of the obstacles of active right to vote shows that one of these obstacles was the „imprisonment". The Act regulated the obstacle initially completely general – any citizen who has been in prison during the election to the Parliament could not exercise his right to vote. The following system settings actually did not distinguish between murderer sentenced to 25 years and retail theft sentenced to some months.

This arrangement raised since its adoption doubts of its compliance with the Constitution and in particular its compliance with the principle of universality of the right to vote guaranteed in Art. 30 Paragraph 3 of the Constitution.

If we look into the current wording of the Act, which is effective from the 15 March 2010 we find out that in the adaptation of the obstacles in active right to vote there is a material change in the regularization constraints the obstacle of imprisonment –

„(1) The right to vote to the National Council of Slovak Republic has every citizen of the Slovak Republic, which latest on the voting day achieved at least 18 years of age (the voter).

(2) The obstacles in exercising of the right to vote is

a) the restriction of personal freedom for reasons of health,

b) a term of imprisonment imposed for committing a particularly serious crime,

c) deprivation of legal capacity.".

From the comparison of the two texts can be seen the difference that introduced the change of the Act – the existence of imprisonment as a obstacle in exercising of the right to vote continues, but it is not built and applied generally, but it is applied only to those prisoners who were convicted for committing a particularly serious crime. The fact that what is considered as a particularly serious crime is regulated by the Criminal Code.

It also follows that all other prisoners have the right to vote to Parliament. Such a change in the Act, therefore, has brought a significant expansion of civil political rights – the active right to vote – for those who previously could not have this right.

Also, given the focus on the contribution presented here, raises the question why there has been in the year 2010 change in the Act and what led the Parliament to make such a change?

The following section provides an insight into the essential arguments of the Constitutional Court of the Slovak Republic of unconstitutionality of the original solution in the Act according to active right to vote of people in imprisonment and the legal justification for the change.

3. The decision of the Constitutional Court of the Slovak Republic in matters of active right to vote of people in imprisonment

Rather than mention the arguments of the Constitutional Court of the Slovak Republic („Constitutional Court") on the issue of active right to vote of people in imprisonment should be paid attention to the treatment of this issue in international law.

In international law should be noted the International Covenant on Civil and Political Rights of 1966 and the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms and the decisive activity of the European Court of Human Rights („Court") in Strasbourg.

General commentary on Art. 25 of the Covenant on Civil and Political Rights requires for all restrictions of active and passive right to vote the requirements of reasonableness and efficiency (paragraphs 4 and 10 of general comment). In relation to right to vote of people in imprisonment is there specifically stated: „If the criminal conviction is the reason of suspension of voting, the period of suspension shall be adequate to the crime and punishment." General Comment thus accepts that a person in imprisonment can be temporarily unable to perform his active right to vote.

In terms of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms is important Article 3 of the Additional Protocol No. 1 to the Convention. Straight from the wording of Art. 3 of the Additional Protocol that does not apply to elections to any representative council, but only to the legislature. In response to the decision Hirst v. United Kingdom is expressly stated that „The municipal elections are outside of the scope of Article 3 of Protocol. 1 to the Convention.„. Instead, Matthews v. United Kingdom shows that the European Parliament elections can not be excluded from the scope of Art. 3 of the Additional Protocol.

From the decisions of the Court are several dealing with the right to vote of people in imprisonment – Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium (Case of 2 March 1987, Series A, No. 113), Matthews v. United Kingdom (see the Grand Chamber of 18 February 1999 on the complaint. 24833/94) and Hirst v. United Kingdom [(No. 2) Case of the Grand Chamber of 6 October 2005 complaint. 74025/01)].

The relevant jurisprudence of the Court on the scope and limits of the limitation of the right to vote of people in imprisonment is summarized in case Hirst v. United Kingdom, concerning specifically the right to vote of convicted prisoners. The case of Hirst has many common features with the original treatment in the Slovak Act, which allows to use the legal opinion of the Court in deciding whether such a modification in the Slovak Act is consistent or is inconsistent with the Constitution. In both situations there is a general and automatic waiver of the possibility of prisoners to exercising their right to vote.

Key legal opinions expressed by the Court in Case Hirst v. United Kingdom can be summarized as:

1. Although the right to vote is crucial for democracy and for the Rule of Law, it is not absolute and may be subject of limitations. Parties in this field have a wide margin of discretion, but it is ultimately the Court which determines whether the requirements of Art. 3 of the Additional Protocol were met.
2. Restrictions on the rights guaranteed by the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms in the case of persons in imprisonment must be justified, in general by safety requirements, primarily due to prevention and protection policy, which necessarily follows from the circumstances of deprivation of liberty. It is inconceivable that the prisoner was deprived of rights guaranteed him by the Convention only because he was convicted and is in prison. This standard does not preclude the tolerance of a democratic society to take measures to protect against to action to suppress the rights and freedoms enshrined in the Convention.
3. Even if the Court rejects the idea that the deprivation of liberty under the conviction should trigger a loss of rights other than right to freedom and that the possibility to

vote is an privilege, not a right and at the same time admits that the ban of exercise of right to vote of people in imprisonment is not itself incompatible with Art. 3 of the Additional Protocol.

4. Restrictions on the right to vote shall not interfere with the very substance of the rights and dispose of their effectiveness, they must pursue a legitimate aim and the means must not be seen as inappropriate.

The Constitutional Court ruled on the active right to vote of persons in imprisonment on 11. 2. 2009 by Decision sp. zn. PL. ÚS 6/08.[4]

Constitutional Court assess compliance of the above mentioned provisions of § 2 Paragraph 2 of the Act in its original form with the above mentioned Art. 30 Paragraph 3 and Art. 31 of the Constitution. In its evaluation on the Act used the Constitutional Court also the mentioned jurisprudence of the Court. Based on such assessment the Constitutional Court concluded that the legislation that removes active right to vote to Parliament of people in imprisonment is not in accordance with the Constitution.[5]

In assessing the (un) constitutionality of deprivation of right to vote of persons in imprisonment is necessary to consider whether such a general withdrawal of active right to vote of persons who are in prison is based on a legitimate objective(s), respectively whether it is not endangered important public interest by its allowing and also should be taken into account what real impact has the decision-making activities of representative bodies to persons who are in prison.

It is also necessary to consider not only the constitutional and formal side of things, but also its practical and technical dimension – the elimination of legal obstacles to the exercise of right to vote of persons who are in imprisonment from the existing legal order can not be only merely a formality, but it would be organically linked to the obligation of the State to adopt such organizational measures to ensure the reality of his performance. Further, it is necessary to consider whether allowing the right to vote can not be jeopardized by an important public interest, particularly safety, public order, protection of the rights of others, as well as peaceful and smooth conduct of the elections, but also whether the organizational and technical security of active right to vote of persons in imprisonment does not go beyond that can be from the State respectively competent public authorities require to ensure the reality of the right to vote.

National Council of the Slovak Republic – Parliament – is the sole constitutional and legislative body of the Slovak Republic (Art. 72 of the Constitution) – passes laws directly binding in principle to all persons under the jurisdiction of the Slovak Republic, including laws governing the status of persons in prison, respectively having an immediate impact on them. It is therefore important that persons in prison can participate as voters in determining the composition of the National Council. There is no relevant public interest towards the fact that they were denied the exercise of active right to vote in elections to the National Council. In addition, elections to the National Council shall be in one constituency, comprising the entire territory of the Slovak Republic, all

[4] www.concourt.sk.

[5] For completeness, I note that this opinion of the Constitutional Court applies only to active right to vote and not to passive right to vote.

persons who enjoy the right to vote, elect candidates, respectively lists of candidates, which are the same throughout the electoral area.

Maintenance of organization of exercising of the right to vote to the National Council is not associated with any threat to the public interest and for the persons in imprisonment it is possible to ensure the organization without incurring a greater effort. In this case is held that the interest in extending this important political right – right to vote – to a wider range of people is superior to technical measures necessary for the fulfillment of this right.

Based on the above, it can therefore be stated that the general obstacle of active right to vote for persons who are in imprisonment for the election to the National Council is not acceptable from a constitutional perspective. In a democratic Rule of Law is unacceptable that a group of citizens, however large, is without a substantial public interest excluded from elections and it is denied for some time to exercise one of their constitutionally guaranteed rights, if there does not exist a legitimate aim (objectives) and the removal is not simultaneously connected with any risk or other important public interests.

Imprisonment is inherently strong interference to the rights guaranteed by the Constitution, but in this case is the question of adequacy of intervention in one of them – to right to vote. Interference to this right, which was associated with a term of imprisonment is not in accordance with the principle of proportionality and is not in accordance with the Constitution.

Based on these arguments, the National Council changed the Act as provided in Chapter 2 – general withdrawal of active right to vote to the National Council of all persons in imprisonment changed so that they have such a right as all other citizens. The only exception to preserve the National Council for persons who are in prison for a particularly serious crime (eg. murder). In this case the withdrawal of active right to vote to the National Council maintained.

4. End

In a democratic country where right to vote is universal, for each of the restriction, and especially for just a temporary withdrawal must exist and be declared the legitimate objective of important public interest. Such disfranchisement applies the principle of proportionality. The European Court of Human Rights in Hirst v. Case United Kingdom joined the franchise with an interest in human life of the community to report through the elections.

These criteria led the Slovak Constitutional Court, when considering whether or not should to be for persons in prison withdrawn the active right to vote in Parliament. Subsequently, the Constitutional Court closed the matter and decided in favor of these people and granted them active right to vote. There was thus to strengthen democracy and its components in the Slovak Republic. In elections in 2010, they could use their right to vote and vote for the National Council.

STRESZCZENIE

Boris BALOG

PRAWA WYBORCZE OSÓB POZBAWIONYCH WOLNOŚCI NA SŁOWACJI

Powyższe opracowanie traktuje o prawie do głosowania osób pozbawionych wolności. Prawo do głosowania jest jednym z najważniejszych praw politycznych, jakie przysługują obywatelom każdego państwa. W tym kontekście powstaje pytanie o prawa tych osób, które w czasie wyborów przebywają w więzieniu. Niniejszy artykuł stanowi odpowiedź na to pytanie w oparciu o doświadczenia Republiki Słowackiej i zawiera przegląd obowiązujących tam regulacji, które charakteryzuje pozbawienie czynnego prawa wyborczego osób pozbawionych wolności. Takie rozwiązanie budziło wątpliwości co do (nie)zgodności ze słowacką konstytucją, która stanowi, że prawo wyborcze ma charakter powszechny. Słowacki Trybunał Konstytucyjny wziął to zagadnienie pod uwagę w roku 2009 r., uwzględniając wcześniejsze orzecznictwo (sp. zn. PL. ÚS 6/08) i orzekł, że pierwotne brzmienie ustawy jest niezgodne z konstytucją. Niniejszy artykuł zawiera podsumowanie głównych argumentów Trybunału Konstytucyjnego oraz przegląd problemów w dziedzinie prawa międzynarodowego. W końcowej części przedstawiono zmiany odpowiednich regulacji prawnych, które zostały wprowadzone na mocy postanowień decyzji Trybunału Konstytucyjnego. Obecna legislacja dotycząca czynnego prawa wyborczego głosowania osób pozbawionych wolności Parlamentu Republiki Słowackiej jest taka, że prawa tego pozbawieni są jedynie sprawcy szczególnie ciężkich przestępstw. Wszyscy pozostali mają takie prawo. Autor ocenia tę korektę pozytywnie i uważa, że przyczyni się ona do rozprzestrzeniania się i wzmocnienia demokracji w Republice Słowackiej.

Magdalena GRZYB

WYMUSZONE ZAGINIĘCIA – ZMORA PRZESZŁOŚCI WIECZNIE ŻYWA
O retroaktywnej sprawiedliwości w Ameryce Łacińskiej

1. Wstęp – *desaparición forzada*

Kiedy siły bezpieczeństwa latynoamerykańskich państw w latach 60. ubiegłego wieku zaczęły na szeroką skalę praktykować wymuszone zaginięcia (*desapariciones forzadas*), były przekonane, że odkryły zbrodnię doskonałą; nie było ofiary, nie było przedmiotu zbrodni, a jedyni świadkowie byli też sprawcami, więc w ich żywotnym interesie było nieujawnienie czynu. Jakkolwiek wymuszone zaginięcia nie są nowością w historii ludzkości, w II połowie XX wieku na półkuli amerykańskiej stały się chlebem powszednim. Pierwsze udokumentowane przypadki miały miejsce w Salwadorze w roku 1932, po masakrach dokonanych przez reżym ówczesnego dyktatora Hernandeza Martineza. Pierwszym państwem, w którym wymuszone zaginięcia stały się regularną metodą represji, była Gwatemala w latach dyktatury Enrique Peraltia Azurdii, 1963–1968. W przeciągu dwóch dekad praktyka ta zagościła w pozostałych krajach regionu: w Salwadorze, w Chile, Brazylii, Urugwaju, Argentynie, Kolumbii, Peru, Hondurasie, Nikaragui, Haiti, Boliwii i Meksyku. Szacuje się, że tylko do połowy lat 80. ofiarami wymuszonych zaginięć padło ponad 90 tys. osób[1].

Wymuszone zaginięcia nie są zjawiskiem ściśle związanym z dyktaturami i militarnymi reżymami. W Peru, Meksyku czy Kolumbii wymuszone zaginięcia były praktykowane w czasach demokratycznie wybieranych rządów. We wszystkich jednak krajach, niezależnie od reżymu, wspólną cechą tej metody kontroli politycznej i represji społecznej była bezkarność sprawców oraz całkowite lekceważenie dla rudymentarnych praw człowieka[2].

Praktyka wymuszonych zaginięć pomimo specyfiki poszczególnych krajów[3] charakteryzuje się pewnymi wspólnymi elementami. Zasadniczo wymuszone zaginięcia stanowią część pracy wywiadu wojskowego. Ich stosowanie jest kierowane odgórnie przez dowództwo wojskowe najwyższego szczebla. Praktyka jest tajna i nielegalna,

---

1 Anna Lucrecia Molina Theissen, *Desaparicion forzada de personas en America Latina* http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/investig/biblio_theissen_01.htm

2 Informe de la Comision de Estudio de Derechos Humanos y Derecho International Humanitario del Colegio de Abogados de Lima. Sobre el delito de desaparicion forzada en el Peru. str. 6
http://www.ediec.org/es/biblioteca/item/id/209/

3 Najczęściej różnice dotyczą oczywiście skali zjawiska (w Peru liczbę „znikniętych" szacuje się na 3 tys., w Argentynie 9 tys., a w Gwatemali na prawie 50 tys.) oraz udziału w procederze grup paramilitarnych (np. Kolumbia, Peru) lub oficjalnych funkcjonariuszy sił bezpieczeństwa (np. Argentyna).

wymuszonym zaginięciom służy cały system jednostek specjalnych, tajnych więzień i miejsc przesłuchań, własnych pojazdów, broni, przebrań etc. Towarzyszy im często swoisty rodzaj kampanii manipulacji psychologicznej, mającej na celu zastraszenie społeczeństwa oraz zagwarantowanie sprawcom bezkarności[4].

Całe zjawisko skoncentrowane było wokół z jednej strony pozyskania poszukiwanych informacji oraz, z drugiej, zatajenia innych[5]. Głównym celem wymuszonych zaginięć obok fizycznego „unieszkodliwienia" osoby było zdobycie informacji operacyjnych. Z reguły w celu uzyskania informacji stosowano szeroką gamę tortur. Jednocześnie nieudzielanie informacji o losie osoby porwanej było kolejną charakterystyczną i immanentną cechą zjawiska. Porwania i zatrzymania były bezprawne i utrzymywane w tajemnicy. Bliscy ofiar często do dzisiaj nie mają żadnej potwierdzonej informacji o śmierci „zniknięty" ani o jego losie po „zniknięciu".

2. Wymuszone zaginięcie w prawie międzynarodowym

W 1980 r. Komisja Praw Człowieka ONZ powołała Grupę Roboczą ds. Wymuszonych lub Nieumyślnych Zaginięć, która do dzisiaj udokumentowała ponad 50 tys. przypadków. Początkowo Grupa Robocza otrzymała roczny mandat, lecz działa nieprzerwanie do dzisiaj na podstawie mandatu odnawianego co 3 lata. W 1992 r. na łonie Grupy została opracowana Deklaracja o Ochronie Wszystkich Osób przed Wymuszonym Zaginięciem i następnie uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne. Zaś w 2007 r. została otwarta do podpisu i ratyfikacji Międzynarodowa Konwencja o Ochronie Wszystkich Osób przed Wymuszonym Zaginięciem. Do tej pory (stan na styczeń 2011 r.) podpisało ją 88 państw i ratyfikowało 23[6], a weszła w życie dopiero 23 grudnia 2010 r.[7].

Do grudnia 2010 r. jedynym obowiązującym międzynarodowym dokumentem o zasięgu globalnym, który traktuje o wymuszonych zaginięciach, jest Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego z 1998 r. Wymienia on w artykule 7 ust. 1 wśród zbrodni przeciwko ludzkości wymuszone zaginięcia osób (pkt (i)), które stanowią zbrodnię przeciwko ludzkości, o ile jest dokonywana w ramach rozległego, systematycznego i świadomego ataku skierowanego przeciwko ludności cywilnej. Statut MTK definiuje wymuszone zaginięcie jako „zatrzymanie, aresztowanie lub porwanie osób przez Państwo lub organizację polityczną, lub z ich upoważnienia, przy ich poparciu lub milczącej zgodzie, a następnie odmowę przyznania faktu tego pozbawienia wolności lub odmowę przekazania informacji dotyczących losu i miejsca pobytu tych ludzi, z zamiarem pozbawienia ich ochrony prawnej przez dłuższy okres czasu". Jednakże art. 11 i 24 Statutu wyraźnie wyłączają spod jurysdykcji MTK czyny popełnione przed

---

4 Anna Lucrecia Molina Theissen, *Desaparicion forzada de personas en America Latina*

5 Ibidem.

6 http://translate.googleusercontent.com/translate_c?hl=pl&sl=en&tl=pl&u=http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx%3Fsrc%3DTREATY%26mtdsg_no%3DIV-16%26chapter%3D4%26lang%3Den&rurl=translate.google.pl&twu=1&anno=2&usg=ALkJrhiGM-33PUhXDNu-8n3-K0ZJZBKgRaQ

7 Do wejścia w życie potrzeba ratyfikacji co najmniej 20 państw. Rzeczpospolita Polska nie należy do sygnatariuszy Konwencji.

wejściem w życie Statutu. Tak więc Statut Rzymski nie jest relewantny w stosunku do praktyki wymuszonych zaginięć w Ameryce Łacińskiej, rozpowszechnionej od lat 60. XX wieku. Wymuszone zaginięcia dokonane po 1998 r. w poszczególnych krajach Ameryki Łacińskiej stanowią mały ułamek wszystkich przypadków.

Pierwszym międzynarodowym, aczkolwiek o zasięgu regionalnym, dokumentem o mocy wiążącej pozostaje Międzyamerykańska Konwencja o Wymuszonych Zaginięciach Osób z 1994 r., przyjęta w ramach Organizacji Państw Amerykańskich. Uznaje ona wymuszone zaginięcia jako zbrodnię przeciwko ludzkości[8], stwierdza istnienie systematycznej praktyki wymuszonych zaginięć osób na całej półkuli, co stanowi poważne zagrożenie dla godności ludzkiej oraz podstawowych praw jednostki w całym regionie[9]. Sam czyn wymuszonego zaginięcia w artykule 2 Międzyamerykańskiej Konwencji o Wymuszonych Zniknięciach z 1994 r. jest definiowany jako pozbawienie wolności jednej lub więcej osób, w jakiejkolwiek formie, przez funkcjonariuszy państwowych lub osoby bądź grupy osób działających ze wsparciem, zgodą bądź przyzwoleniem Państwa, któremu towarzyszy brak jakiejkolwiek informacji o losie osoby lub odmowa udzielenia takiej informacji bądź potwierdzenia faktu pozbawienia wolności lub informacji o miejscu przetrzymywania osoby, czym odmawia się jej prawa do skorzystania ze swoich uprawnień i gwarancji procesowych.

Przede wszystkim jednak Konwencja zobowiązuje Państwa-Strony do niestosowania takich metod represji, nietolerowania ich na swoim terytorium, ścigania i ukarania ich ewentualnych sprawców, współpracy między sobą w zapobieganiu, karaniu i zwalczaniu praktyki wymuszonych zaginięć oraz *last but not least* powzięcia kroków legislacyjnych, administracyjnych, sądowych i każdych, jakie byłyby konieczne do realizacji zobowiązań przyjętych w Konwencji[10]. Konwencja nie zastrzega, że odnosi się tylko do zbrodni wymuszonych zaginięć popełnionych po jej wejściu w życie. Przeciwnie, zważywszy na kontekst historyczny i polityczny zjawiska oraz fakt, iż czyn wymuszonego zaginięcia stanowi sam w sobie pogwałcenie fundamentalnych praw człowieka (prawo do życia, nietykalności osobistej, prawo do sądu, prawo do obrony etc.), do których ochrony Państwa-Strony zobowiązały się już poprzez ratyfikację Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka z 1969 r. (tzw. Pakt z San Jose)[11], można stwierdzić, że Konwencja o Wymuszonych Zaginięciach Osób nakłada na Państwa-Strony obowiązek rozliczenia się ze zbrodniami wymuszonych zaginięć popełnionymi również przed jej wejściem w życie[12].

---

[8] Za zbrodnię przeciwko ludzkości wymuszone zaginięcie zostały uznane już w 1983 r. w rezolucji 666 XIII-0/83 Organizacji Państw Amerykańskich.

[9] Preambuła do Międzyamerykańskiej Konwencji o Wymuszonych Zaginięciach Osób z 1994 r.
http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-60.html

[10] Art. 1 Konwencji.

[11] Konwencja, która dla Ameryk i dla Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka jest tym, czym Europejska Konwencja Praw Człowieka dla Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

[12] O uzasadnieniu retroaktywnej penalizacji czynów popełnionych przez funkcjonariuszy państwowych lub z inspiracji aparatu państwowego por. W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym,* Kraków 2003, str. 373, 380, 410, 414, 415 etc.

Wymuszone zaginięcia jakkolwiek w ustawodawstwach krajowych nie były stypizowane jako odrębne przestępstwa w czasach, kiedy były szeroko praktykowane, jednakże atakowały fundamentalne dla porządku społecznego dobra prawne, które każde państwo jest zobowiązane chronić. Wydaje się to potwierdzać norma zawarta w artykule 3 Konwencji o Wymuszonych Zaginięciach Osób, który zobowiązuje Państwa-Strony do wprowadzenia do wewnętrznego porządku prawnego typu czynu zabronionego, jakim jest wymuszone zaginięcie i przypisanie odpowiedniej dla wagi tego czynu sankcji karnej. Konwencja jasno określa, że „wspomniane przestępstwo będzie uważane za ciągłe lub trwałe aż do momentu, gdy nie będzie ustalony los lub miejsce przetrzymywania ofiary". Słabym punktem Konwencji jest brak dyspozycji o niedopuszczalności uchwalania ustaw amnestyjnych, zapewniających bezkarność sprawcom tych przestępstw.

3. Rola międzynarodowych trybunałów praw człowieka w walce z wymuszonymi zaginięciami

W piętnowaniu praktyki wymuszonych zaginięć oraz ściganiu ich sprawców poprzez proces przypisywania Państwom odpowiedzialności za działania ich funkcjonariuszy i pogwałcenia praw człowieka, nie sposób przecenić roli Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka Organizacji Państw Amerykańskich oraz orzecznictwa Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka[13]. Można śmiało zaryzykować stwierdzenie, że międzyamerykański system ochrony praw człowieka odegrał (i odgrywa nadal) dużo ważniejszą rolę w rzeczywistym ściganiu naruszeń praw człowieka w regionie niż system europejski, na którym był wzorowany. Jest tak, ponieważ na kontynencie amerykańskim w drugiej połowie XX w. miały miejsce poważne zawirowania polityczne i militarne, które nie występowały w Europie. Towarzyszyły temu pogwałcenia praw człowieka na niespotykaną dotąd skalę. Jeśli większość tych pogwałceń znalazła finał przed Międzyamerykańskim Trybunałem i była badana przez Międzyamerykańską Komisję Praw Człowieka, świadczy to o tym, że z jednej strony same Państwa-Strony nie były w stanie poradzić sobie z osądzeniem tych naruszeń (chociaż przystępując do Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka i uznając kompetencję sporną Trybunału wyraziły wolę szanowania praw jednostki), z drugiej jednak pokazuje efektywność systemu ochrony OPA, który pomimo że nie był w stanie zapobiec żadnemu pogwałceniu, te już dokonane, piętnował z całą stanowczością i przywracał ofiarom poczucie sprawiedliwości i godności.

3.1. Sprawa Velasquez Rodriguez v. Honduras

Pierwszym wyrokiem MTPCz, który poruszał kwestię wymuszonych zaginięć, było orzeczenie w sprawie Velasquez Rodriguez v. Honduras z 29 lipca 1988 r. Orzeczenie

[13] Zasady funkcjonowania i organizacja Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka oraz Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka w ramach Organizacji Państw Amerykańskich są zbliżone do organizacji i funkcji Komisji Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przy Radzie Europy do czasu przyjęcia Protokołu nr 11 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który wszedł w życie 1 listopada 1998 r.

owe jest słusznie uważane za kamień węgielny całej retroaktywnej sprawiedliwości w Ameryce Łacińskiej.

Angel Manfredo Velásquez Rodríguez był studentem i działaczem organizacji studenckich na Uniwersytecie w Tegucigalpie. 12 września 1981 r. w godzinach popołudniowych został brutalnie zatrzymany przez nieumundurowanych funkcjonariuszy sił bezpieczeństwa, wepchnięty do nieoznakowanego samochodu i wraz z innymi podobnie zatrzymanymi przewieziony do jednego z centrów detencyjnych Sił Bezpieczeństwa Publicznego, gdzie, oskarżony o popełnienie przestępstw politycznych, został poddany okrutnym przesłuchaniom i torturom. 17 września 1981 r. został przeniesiony do innego centrum detencyjnego, gdzie kontynuowano przesłuchania i tortury, następnie ślad po nim zaginął. Przez cały czas przedstawiciele sił policyjnych i bezpieczeństwa negowali fakt jego zatrzymania[14]. MTPCz na podstawie dokumentów i zeznań świadków przedstawionych przez Międzyamerykańską Komisję Praw Człowieka ustalił, iż porwanie ofiary wpisywało się w systematyczną praktykę podobnych czynów istniejącą w latach 1981–1984 w Hondurasie, dokonywaną w podobny sposób przez funkcjonariuszy sił bezpieczeństwa lub osoby działające na ich zlecenie; iż władze negowały fakt zatrzymania ofiar lub odmawiały udzielania informacji o ich losie, jak również organy ścigania i wymiar sprawiedliwości odmawiały zbadania i osądzenia czynów, jak również że w czasie, kiedy rzeczone zdarzenia miały miejsce, a środki prawne dostępne w Hondurasie nie były relewantne ani skuteczne, by gwarantować obywatelom prawo do życia, do wolności i do nietykalności cielesnej[15].

W omawianym orzeczeniu MTPCz ustanowił kilka kluczowych zasad, które następnie miały kapitalne znaczenie w rozliczaniu wszystkich późniejszych naruszeń praw człowieka dokonywanych przez funkcjonariuszy państwowych lub z ich inspiracji. Przede wszystkim podkreślił, że wymuszone zaginięcie osób stanowi wielokrotne i ciągłe pogwałcenie praw uznanych przez Konwencję, które Państwa-Strony są zobowiązane respektować oraz gwarantować ich nienaruszalność[16]. Porwanie osoby jest przypadkiem arbitralnego pozbawienia wolności, jak i naruszenia jej prawa do bezzwłocznego postawienia przed sądem w celu zbadania legalności zatrzymania, co stanowi naruszenie art. 7 Konwencji, tj. prawa do wolności osobistej[17]. Ponadto długotrwała izolacja oraz przymusowe odosobnienie, którym była poddana ofiara, stanowią same w sobie formy okrutnego i nieludzkiego traktowania, szkodliwego dla integralności psychicznej i moralnej osoby, czyli naruszenie jej godności osobistej, co stanowi z kolei pogwałcenie dyspozycji art. 5 Konwencji – prawa do nietykalności osobistej. Co więcej, zeznania ofiar, które przeżyły, wskazują, iż podczas uwięzienia były poddawane bezwzględnemu, poniżającemu, nieludzkiemu traktowaniu i torturom, co z kolei stanowi naruszenie prawa do nietykalności fizycznej, również chronionej w art. 5[18]. I wreszcie, praktyka wymuszonych zaginięć implikowała częste wykonywanie pota-

[14] Caso Velasquez Rodriguez v. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo) pkt 3.
[15] Ibidem, pkt. 119, 147.
[16] Ibidem, pkt. 150.
[17] Ibidem, pkt.155.
[18] Ibidem, pkt. 156.

jemnych i arbitralnych egzekucji na zatrzymanych, następnie ukrywania zwłok w celu zatarcia wszelkiego śladu zbrodni i uniknięcia odpowiedzialności przez sprawców, co jest brutalnym pogwałceniem prawa do życia – artykułu 4 Konwencji.[19]

MTPCz zastrzegł, że międzynarodowej ochrony praw człowieka nie należy mylić z wymierzaniem sprawiedliwości karnej, która należy do imperium Państwa. Państwo ma obowiązek zapobiegać, ścigać i karać każde naruszenie praw określonych w Konwencji oraz starać się przywrócić stan sprzed naruszenia prawa, tj. naprawienie doznanych krzywd.[20] Każda forma wykonywania władzy publicznej, które narusza prawa podstawowe, jest nielegalna. Co więcej każdy czyn naruszający prawa jednostki zagwarantowane w Konwencji, który początkowo nie jest bezpośrednio przypisywalny Państwu z powodu np. niezidentyfikowania sprawcy, może być przyczyną międzynarodowej odpowiedzialności Państwa nie za samo dokonanie czynu, lecz za brak należytego starania w zapobieżeniu temu naruszeniu lub jego wyjaśnieniu. Państwo ma obowiązek prawny zapobiegać, w rozsądnych granicach, naruszeniom praw człowieka, ścigać i wyjaśniać z należytą powagą (tzn. nie traktować dochodzenia jako czystej formalności z góry skazanej na brak efektu) środkami mu dostępnymi, naruszenia popełnione pod jego jurysdykcją w celu efektywnego odkrycia prawdy, identyfikacji odpowiedzialnych, nałożenia na nich odpowiednich sankcji i zapewnienia ofierze odpowiedniej nawiązki. Kimkolwiek sprawca naruszenia praw człowieka by był, jeśli jego czyny nie są ścigane z należytą starannością, będzie traktowany jako pomocnik władz publicznych, czego konsekwencją jest międzynarodowa odpowiedzialność Państwa. MTPCz przyznał, iż w przypadku porwania i zaginięcia Manfredo Velasqueza miały miejsce wszystkie wymienione wyżej nieprawidłowości.

Co istotne, obowiązek dochodzenia i wyjaśnienia losu zaginionego istnieje tak długo, jak istnieje niepewność co do jego dalszego losu. Nawet jeśli założyć, iż wewnętrzny porządek normatywny nie pozwala na ukaranie sprawców naruszenia, prawo krewnych ofiary do poznania prawdy o jej dalszym losie lub chociażby dowiedzenia się, gdzie znajdują się jej szczątki, stanowi słuszne roszczenie, które Państwo powinno wypełnić. Zaś odpowiedzialność Państwa, zgodnie z zasadą prawa międzynarodowego o tożsamości i ciągłości Państwa, trwa, mimo zmian rządu i ustrojów, tak więc między momentem, w którym zdarzenia miały miejsce a momentem rozpatrywania sprawy przez MTPCz odpowiedzialność została przypisana.[21]

Z punktu widzenia prawnokarnej typizacji czynu wymuszonego zaginięcia przez ustawodawców krajowych, na uwagę zasługuje też orzeczenie MTPCz w sprawie Blake v. Gwatemala. Sprawa dotyczyła uwięzienia i zamordowania dwóch dziennikarzy amerykańskich przez paramilitarne oddziały tzw. samoobrony obywatelskiej w Gwatemali w marcu 1985 r. Zwłoki dziennikarzy zostały odnalezione i zidentyfikowane dopiero w 1992 r. Kontrowersja dotyczyła kwestii, czy MTPCz może orzekać i przypisywać Państwu odpowiedzialność za zdarzenie, które miało miejsce przed poddaniem się jego jurysdykcji (*competencia contenciosa*). Gwatemala bowiem uznała jego jurys-

[19] Ibidem, pkt. 157.
[20] Ibidem, pkt. 166,167.
[21] Ibidem pkt. 172, 174, 177, 178, 181, 184.

dykcję dopiero w marcu 1987 r., czyli w dwa lata po zaginięciu i zamordowaniu Nicholasa Blake'a. Trybunał powołując się na art. 17.1 Deklaracji o Ochronie Każdej Osoby przed Wymuszonym Zaginięciem[22] uznał, że przestępstwo wymuszonego zaginięcia jest przestępstwem trwałym (*delito permanente* lub *continuado*) i chociaż samo uwięzienie i zamordowanie Nicholasa Blake'a miało miejsce w marcu 1985 r., wymuszone zaginięcie trwało tak długo, jak władze ukrywały fakt jego uwięzienia i zamordowania, zaprzeczały mu i nie podejmowały czynności w celu wyjaśnienia i dochodzenia prawdy, tj. do 1992 r. Trybunał uznał więc, iż jest niekompetentny w zakresie orzekania czy Gwatemala naruszyła Amerykańską Konwencję Praw Człowieka w zakresie pogwałcenia prawa do życia i bezprawnego pozbawienia wolności N. Blake'a, ale zważywszy na fakt, że wymuszone zaginięcie N. Blake'a trwało również w momencie poddania się jurysdykcji Trybunału przez Gwatemalę w marcu 1987 r. i aż do 1992 r., uznał się za właściwy orzekać odnośnie do skutków i faktów powstałych od momentu poddania się kompetencji Trybunału.[23]

3.2. Sprawa Barrios Altos v. Peru

Kolejnym orzeczeniem MTPCz o przełomowym znaczeniu w rozliczaniu naruszeń praw człowieka jest wyrok z 14 marca 2001 r. w sprawie Barrios Altos v. Peru. Sprawa dotyczyła masakry w listopadzie 1991 r. dokonanej przez tzw. Grupo Colina – szwadron śmierci podległy kontrwywiadowi wojskowemu, który miał za zadanie walkę wszelkimi dostępnymi środkami ze Świetlistym Szlakiem – na kilkunastu osobach w budynku, który miał być rzekomym miejscem spotkań członków Świetlistego Szlaku. Zamordowano wówczas 15 osób, 4 ciężko raniono, zwykłych mieszkańców budynku, który już od dawna nie był bazą członków Świetlistego Szlaku. Główny zarzut polegał na wieloletnim niewyjaśnieniu sprawy przez organy ścigania, a następnie, gdy wreszcie wszczęto dochodzenie w kwietniu 1995 r., Kongres peruwiański w ekspresowym tempie uchwalił ustawy amnestyjne 14 lipca 1995 r. (la Ley Nº 26479), która weszła w życie następnego dnia i zwalniała z odpowiedzialności karnej wszystkich funkcjonariuszy wojskowych, policyjnych oraz cywilnych, którzy w latach 1980–1995 byli sprawcami jakichkolwiek pogwałceń praw człowieka lub brali w nich udział. Ustawa była jaskrawym przykładem bezkarności sprawców naruszeń praw człowieka i została uchwalona pod wyraźnym wpływem wydarzeń i „groźby" postawienia przed sądem zleceniodawców (wysokich rangą przywódców wojskowych) i wykonawców (Grupo Colina – szwadron śmierci odpowiedzialny także za sprawę mordu kilkunastu studentów i profesora na Uniwersytecie La Cantuta, również rozpatrywaną przed MTPCz) masakry w Barrios Altos. Wkrótce, w odpowiedzi na odmowę sądu zastosowania tej ustawy w sprawie Barrios Altos (sąd powoływał się na konstytucyjną zasadę, dającą

[22] Art. 17.1 Deklaracji ONZ o Ochronie Każdej Osoby przed Wymuszonymi Zaginięciami z 18 grudnia 1992 r. stanowi: Każdy czyn wymuszonego zaginięcia stanowi czyn ciągły tak długo, jak jego sprawcy ukrywają los i miejsce pobytu osoby zaginionej i tak długo, jak nie zostały wyjaśnione okoliczności.

[23] Caso Blake v. Guatemala. Sentencia de 2 de Julio de 1996 (Excpciones preliminaries) pkt 34, 40.

sędziom obowiązek odmowy stosowania ustawy, którą uważają za sprzeczną z Konstytucją i twierdził, że nie ma ona zastosowania do spraw już rozpatrywanych przez sąd), Kongres uchwalił kolejną ustawę amnestyjną (la ley Nº 26492), rozszerzającą zastosowanie poprzedniej ustawy do spraw już zawisłych przed sądem i również do wszelkich naruszeń popełnionych przez funkcjonariuszy państwowych, nawet jeśli jeszcze nie zgłoszonych. Obie ustawy zostały uznane przez Sąd Najwyższy Peru za zgodne z podstawowymi prawami i wolnościami określonymi w Konstytucji.[24]

Co ciekawe, sprawa Barrios Altos v. Peru ma precedensowe znaczenie z tego względu, iż była pierwszą sprawą, w której Państwo uznało swoją odpowiedzialność za naruszenia praw człowieka.[25] Trybunał uznał sprawę Barrios Altos za wyjątkowo poważną i znamienną z uwagi nie tylko na fakt dokonywania arbitralnych egzekucji przez przedstawicieli sił bezpieczeństwa, lecz również z uwagi na fakt umyślnego ustanawiania mechanizmów legislacyjnych i sądowych mających na celu uniemożliwienie poznania prawdy o krwawych wydarzeniach tudzież zagwarantowanie bezkarności sprawcom naruszeń. Chodzi tu o postępowanie rządu peruwiańskiego kierowanego przez Alberto Fujimoriego, który, ustanawiając prawa sankcjonujące bezkarność[26], lekceważył zobowiązania międzynarodowe. Trybunał uznał Republikę Peru za winną naruszenia art. 4 Konwencji (prawo do życia) na szkodę 15 ofiar wydarzeń w Barrios Altos oraz art. 5 (prawo do nietykalności osobistej) na szkodę 4 ciężko rannych ofiar. Ponadto Peru zostało uznane za odpowiedzialne za naruszenie art. 8 (gwarancji procesowych) i 25 (ochrony prawnej) jako konsekwencji uchwalenia i wprowadzenia w życie ustaw amnestyjnych Nº 26479 i Nº 26492. Wreszcie stwierdzono odpowiedzialność za niedopełnienie zobowiązań z art. 1.1 (obowiązek przestrzegania praw) i 2 (obowiązek dostosowania systemu prawa krajowego do dyspozycji Konwencji) w związku z uchwaleniem i stosowaniem ustaw amnestyjnych i naruszeniem wyżej wspomnianych przepisów.[27]

MTPCz w swoim orzeczeniu stwierdził, że niedopuszczalne są wszelkie przepisy amnestyjne, przepisy dotyczące biegu przedawnienia lub przepisy wyłączające odpowiedzialność, które prowadzą do zaniechania ścigania i ukarania sprawców poważnych naruszeń praw człowieka, takich jak tortury, zbiorowe i arbitralne egzekucje, wymuszone zaginięcia. Ustawy amnestyjne przyjęte w Peru w 1995 r. uniemożliwiły krewnym ofiar i ocalałym ofiarom wysłuchanie przez sąd, zgodnie z art. 8.1 Konwencji; udaremniły przeprowadzenie dochodzenia, ściganie, schwytanie i osądzenie odpowiedzialnych za wydarzenia w Barrios Altos, łamiąc tym samym art. 1.1 Konwencji oraz utrudniły wyjaśnienie sprawy.[28] W świetle generalnych zobowiązań zawartych w artykułach 1 i 2 Konwencji Państwa-Strony mają obowiązek podejmować wszelkie kroki, aby nikt nie był pozbawiony ochrony prawnej i prawa do odpowiedniego i skutecznego środka prawnego, w sensie artykułów 8 i 25 Konwencji. Ustawy autoamnestyjne prowadzą do

---

[24] Caso Barrios Altos v. Peru, Sentencia de 14 de marzo de 2001 (Fondo) pkt. 2.

[25] W 2000 r. na prezydenta Peru został wybrany Alejandro Toledo, kończąc tym samym prawie 10-letni okres dyktatury Alberto Fujimoriego. Do Peru wróciła demokracja.

[26] Caso Barrios Altos v. Peru, pkt. 36.

[27] Ibidem, pkt. 39.

[28] Ibidem, pkt. 40, 41.

bezbronności ofiar i do utrwalenia stanu bezkarności, co jest jaskrawo niekompatybilne z literą i duchem Konwencji Amerykańskiej. Ustawy tego rodzaju uniemożliwiają identyfikację jednostek odpowiedzialnych za naruszenia praw człowieka i utrudniają dochodzenie oraz dostęp do sądu ofiarom i krewnym ofiar tudzież poznanie przez nich prawdy i otrzymanie odpowiedniego zadośćuczynienia. W konsekwencji wspomnianej niekompatybilności ustaw amnestyjnych z Konwencją, ustawy takie są bezskuteczne i nie mogą stanowić przeszkody w dochodzeniu i wyjaśnianiu zaistniałych zdarzeń w Barrios Altos ani w ustaleniu odpowiedzialnych i ich ukaraniu, ani też nie mogą mieć skutku odnośnie do innych przypadków pogwałceń praw człowieka określonych w Konwencji Amerykańskiej.[29]

Innym prawem pogwałconym przez prawa amnestyjne było prawo do prawdy. W niniejszej sprawie udaremniło się ofiarom lub ich bliskim poznanie okoliczności zdarzeń w Barrios Altos. Prawo do prawdy jest aspektem prawa ofiary lub jej krewnych do otrzymania od właściwych organów państwowych wiarygodnej informacji o okolicznościach czynu i osobach odpowiedzialnych poprzez właściwe dochodzenie i osądzenie, co przewidują artykuły 8 i 25 Konwencji.[30]

4. Retroaktywna sprawiedliwość w Ameryce Łacińskiej

4.1 Wymuszone zaginięcie i jego typizacja w prawie argentyńskim

Okres dyktatury wojskowej w Argentynie w latach 1976–1983 (powstały w wyniku zamachu stanu rząd junty wojskowej, kierowany przez gen. Videlę, określał się mianem Procesu Reorganizacji Narodowej) obfitował w akty pogwałceń praw człowieka. Szacuje się, że w tym okresie ofiarami wymuszonych zaginięć padło między 13 a 30 tys. osób.[31] Raport Narodowej Komisji ds. Wymuszonych Zaginięć pt. Nigdy Więcej[32] stwierdził, że wymuszone zaginięcia miały charakter zaplanowany i systematyczny. Pomimo powrotu demokracji w 1983 r., dopiero reforma konstytucyjna z 1994 r. umożliwiła dochodzenie sprawiedliwości ofiarom i bliskim ofiar.

W latach 1986–87 za rządów Raula Alfonsina i pod wpływem wyraźnej obawy ponownego zamachu stanu, zostały uchwalone dwie ustawy amnestyjne, tzw. Ustawy Kropki i Należytego Posłuszeństwa.[33] Ustawa Kropki zwalniała z odpowiedzialności karnej wszystkich sprawców przestępstw politycznych i pogwałceń praw człowieka popełnionych w czasie dyktatury wojskowej i tzw. brudnej wojny (która trwała od 1973 r. aż do zamachu stanu). Chodziło zwłaszcza o głównych przywódców militarnych junty, w tym samego przywódcę gen. Jorge Rafaela Videlę, rok wcześniej skazanego na

[29] Ibidem, pkt. 43, 44.

[30] Ibidem, str. 47, 48.

[31] Organizacje praw człowieka, jak Madres de Plaza de Mayo szacują, że wymuszonych zaginięć było około 30 tys., natomiast do 2003 r. Sekretariat Praw Człowieka Narodu Argentyńskiego zarejestrował 13 tys. przypadków.
http://www.clarin.com/diario/2003/10/06/p-00801.htm

[32] Informe de Comision Nacional sobre la Desaparicion de Personas „Nunca Mas" Buenos Aires 1984.

[33] La Ley de Punto Final (ley Nº 23492) y Ley de Obediencia Debida (ley Nº 23521).

dożywocie. Ustawa Należytego Posłuszeństwa natomiast „rozgrzeszała" wszystkich przywódców wojskowych szczebla średniego i niższego (oficerów i podoficerów) za dokonane akty represji, które „nie były karalne z uwagi na działanie na podstawie należytego posłuszeństwa", czyli pod rozkazem przełożonych i bez możliwości sprzeciwu. Dopiero w sierpniu 2003 r. ustawy te zostały uznane przez Kongres Narodowy za nieważne, a 14 czerwca 2005 r. potwierdził to argentyński Sąd Najwyższy, uznając je za niekonstytucyjne w sprawie Simon.[34] Było to orzeczenie precedensowe, ponieważ umożliwiło procesy wojskowych i funkcjonariuszy państwowych winnych czynów kwalifikowanych jako zbrodnie przeciwko ludzkości, dokonanych w latach 1973–1983. Orzeczenie rozwiało wątpliwości dotyczące możliwości powoływania się, w przypadku powtórnych lub nowych procesów, na powagę rzeczy osądzonej oraz retroaktywnego skutku norm ustanawiających o nieprzedawnianiu określonych przestępstw.[35] Owa ponowna penalizacja czynów popełnionych przez funkcjonariuszy państwowych poprzez derogację ustaw, które uniemożliwiały ich osądzenie jak również podważenie wyroków zapadłych na ich podstawie, była niezbędna dla zachowania stabilności i aksjologii porządku prawnego obowiązującego w demokratycznym państwie prawa.[36] W ten sposób argentyński Sąd Najwyższy samodzielnie derogował z porządku prawnego ustawy, które ignorowały międzynarodowe zobowiązania Argentyny, jak Amerykańską Konwencję Praw Człowieka. Omawiane ustawy były w swojej wymowie bliźniaczo podobne do tych peruwiańskich z 1995 r., które były przedmiotem sprawy Barrios Altos v. Peru przed MTPCz. Co więcej, w 2007 r. Wysoki Sąd Argentyński (el *Alto Tribunal Argentino*) uznał za niekonstytucyjny akt łaski gen. Santiago O. Riverosa, co potwierdził Sąd Najwyższy i tym samym otwarł drogę do unieważnienia wszystkich aktów łaski wydanych przez ex-prezydenta Carlosa Menema w latach 1989–1990 oraz ponownego osądzenia samego gen. J. R. Videla. Sąd Najwyższy uznał, że aktów łaski nie można stosować do osób winnych zbrodni przeciwko ludzkości.

Jeśli chodzi o proces prawnokarnej typizacji czynu wymuszonego zaginięcia w Argentynie, należy mieć na uwadze, iż jest to wyjątkowo złożona konstrukcja normatywna. Na charakter czynu składają się poszczególne czynności, stanowiące odrębne przestępstwa. Sprawca narusza bowiem różne dobra prawne takie jak życie, wolność, bezpieczeństwo, nietykalność osobista i cielesna w połączeniu z sytuacją całkowitej bezbronności względem oprawców. Działa przy tym na zlecenie funkcjonariuszy państwowych. Waga tego czynu polega przede wszystkim na udziale samego Państwa oraz na systematyczności całego procederu. Naruszenie fundamentalnych dla społeczeństwa i idei państwa prawa dóbr prawnych, totalne ich zagrożenie ze strony organizmów

[34] Samo orzeczenie w sprawie Julio Hectora Simona (natenczas podoficera Policji Federalnej) dotyczyło nie tylko jego udziału w dokonywaniu wymuszonych zaginięć, w porwaniach, bezprawnych zatrzymaniach, torturach, ale przede wszystkim zaboru, porwania i ukrycia małej dziewczynki – Caludii Victorii Poblete, córki małżeństwa *desaparecidos*, a który to Simon był beneficjentem „Ustawy o Należytym Posłuszeństwie" i cieszył się do tego czasu bezkarnością.

[35] Juan Pablo Gallego, *La Desaparicin Forzada de Personas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos,* Buenos Aires 2007*,* str. 43.

[36] Wróbel, *Zmiana normatywna*... str. 373.

powołanych do ich ochrony, połączone z całkowitym zawieszeniem istniejących mechanizmów prawnej ochrony jednostki, jest właśnie istotą tego zjawiska. Nadto należy zaznaczyć, iż ofiarami wymuszonych zaginięć są nie tylko sami „zaginieni", ale też osoby bliskie ofierze, którym odebrano nie tylko życie, ale i pewność śmierci bliskiej osoby[37], a które nierzadko spędzają resztę swojego życia na dochodzeniu prawdy i sprawiedliwości.

Międzynarodowe zobowiązania Argentyny i idąca za tym konieczność harmonizacji prawa wewnętrznego (chodzi tu zwłaszcza o ratyfikację Międzyamerykańskiej Konwencji o Wymuszonych Zaginięciach Osób z 1994 r.) sprowokowały szeroką debatę nad potrzebą inkorporacji czynu wymuszonego zaginięcia jako odrębnego typu czynu zabronionego przez kodeks karny. Co do faktu, iż wymuszone zaginięcie stanowi zamach na cały szereg dóbr prawnych, nikt nie miał wątpliwości. Polemika dotyczyła jednak tego, które dobro prawne potraktować jako pierwszoplanowe w opisie czynu. Większość doktryny była zdania, że głównym dobrem prawnym podlegającym ochronie powinna być wolność osobista, chociaż niewątpliwie przestępstwo dotyczy wielości dóbr prawnych. Otóż wymuszone zaginięcie co do zasady narusza wolność indywidualną, aczkolwiek nie implikuje li tylko pozbawienia wolności, lecz także pośrednio pozbawia się ofiarę prawa do sądu, prawa do nietykalności cielesnej, psychicznej i moralnej oraz prawo bliskich i społeczeństwa do poznania prawdy o losie ofiary.[38] Wymuszone zaginięcie zakłada bowiem oprócz bezprawnego pozbawienia wolności dokonanego przez funkcjonariuszy publicznych (lub osoby działające na ich polecenie, lub za ich wiedzą, lub zgodą), przetrzymywanie i izolację ofiary w tajnych centrach detencyjnych bądź jednostkach policyjnych lub wojskowych, a także odmowę ze strony różnych organów państwowych udzielenia wszelkiej informacji o okolicznościach zniknięcia oraz podania miejsca przetrzymywania ofiary i jej losu. Ponadto sam czyn zwykł być rozpatrywany w zbiegu (art. 55 argentyńskiego kodeksu karnego) z następującymi przestępstwami: torturami (art. 144 *ter*, 144 *quater*, 144 *quinto*), zabójstwo (art. 79 i 80), naruszenie miru domowego (art. 155), kradzież (art. 165) oraz niewypełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego (art. 248 i 253).

Jako że do 2008 r. w argentyńskim ustawodawstwie karnym wymuszone zaginięcie nie stanowiło odrębnego przestępstwa, wyczerpywało znamiona kilku rodzajów czynów zabronionych i tak też bywało kwalifikowane przez sądy. I tak na przykład jeszcze w 2006 r. w głośnym wyroku skazującym oprawcę działającego w latach 1976–1983 Miguela Etchecolatza[39] w myśl koncepcji sprawstwa kierowniczego jako właściwego elementu przypisywania odpowiedzialności, zakwalifikowano jego czyny – tj. zlecanie

[37] Ibidem, str. 139.

[38] Ibidem, str. 140–141.

[39] TOCF no 1 de La Plata, causa 2251 19/9/2006. Etchecolatz Miguel [w:] Gallego *La desaparicion*... str. 138. Wyrok ten był pierwszym od unieważnienia ustaw amnestyjnych (Ley de Punto Final y Obediencia Debida), który skazywał funkcjonariusza policji z lat 1975–83 (kierującego między innymi 21 tajnymi centrami detencyjnymi w regionie Buenos Aires) za przestępstwa popełnione w tym czasie. Wyrok również jasno stwierdzał, że przestępstwa dokonane przez funkcjonariuszy publicznych w latach tzw. Brudnej Wojny i Rządu Reorganizacji Narodowej są zbrodniami przeciwko ludzkości.

i organizowanie wymuszonych zaginięć jako typ kwalifikowany bezprawnego pozbawienia wolności, stosowanie tortur i typ kwalifikowany zabójstwa (art. 142 pkt. 1 i 5, art. 144 bis pkt 1, art. 144 ter §1, art. 80 pkt. 2 i 6).

Dopiero w 2008 r. ustawodawca argentyński zdecydował się na bezpośrednie wprowadzenie wymuszonego zaginięcia do kodeksu karnego. W relacji do problematyki wymuszonych zaginięć oraz możliwości ich ścigania już nowelizacja kodeksu z 2003 r. wprowadziła do tekstu ustawy art. 142 *bis* oraz 144 *bis*, lecz dopiero w 2008 r. kolejna nowelizacja (ley 26.394) zmodyfikowała punkt 5. artykułu 142 *bis* – kluczowy dla procesu typizacji wymuszonego zaginięcia. Omawiane artykuły znajdują się w rozdziale pt. „Przestępstwa przeciwko wolności indywidualnej". Podstawowym typem czynu zabronionego w całym rozdziale jest przestępstwo bezprawnego pozbawienia wolności. Kolejne typy czynów są typami kwalifikowanymi lub uprzywilejowanymi tego pierwszego. Przestępstwo to jest czynem trwałym (*delito de acción permenente*), tj. jego dokonanie ma miejsce cały czas aż do momentu, kiedy ofiara odzyska wolność lub straci życie.[40] Artykuł 142 bis kryminalizuje porwanie i ukrycie osoby w celu zmuszenia jej lub osoby trzeciej do określonego zachowania wbrew jej woli. Czyn jest zagrożony karą od 5 do 15 lat pozbawienia wolności a co najmniej 8 lat, jeśli sprawcy uda się osiągnąć cel. Okolicznościami kwalifikującymi, które podnoszą zagrożenie karą od 10 do 25 lat pozbawienia wolności, są następujące warunki: 1) szczególna sytuacja ofiary, tj. ciąża lub wiek ofiary (poniżej 18 i powyżej 70 roku życia), 2) jeśli ofiara jest osobą bliską, krewnym lub inną osobą zasługującą na szczególny szacunek; 3) jeśli ofiara dozna ciężkiego uszczerbku na zdrowiu; 4) kiedy ofiara jest osobą niepełnosprawną, chorą lub bezradną; 5) kiedy sprawca był funkcjonariuszem lub pracownikiem publicznym lub należał w momencie czynu do sił zbrojnych, bezpieczeństwa lub służb wywiadowczych Państwa; 6) kiedy czyn był dokonany przez 3 lub więcej osób. Artykuł podnosi dolną granicę sankcji do minimum 15 lat pozbawienia wolności, jeśli ofiara w wyniku dokonania czynu poniesie śmierć, która nie była zamierzona przez sprawcę. Natomiast jeśli śmierć ofiary była czynem umyślnym, sprawca zostanie skazany na karę dożywotniego pozbawienia wolności. Przepis przewiduje zatem sankcję prostą. Przepis zawiera również typ uprzywilejowany – jeśli współsprawca, odłączając się od innych, ułatwi odzyskanie ofierze wolności, o ile nie jest to zamierzony efekt działania sprawcy, jego kara nie może wynieść więcej niż od jednej trzeciej do połowy zagrożenia przewidzianego przez ustawę.

Jak widać, dla ustawodawcy okolicznością kluczową w typizacji wymuszonego zaginięcia jest partycypacja w czynie funkcjonariuszy państwowych. Natomiast jeśli chodzi o inne czynności charakterystyczne dla wymuszonego zaginięcia, tj. formę porwania (np. naruszenie miru domowego) oraz traktowanie jakiemu ofiara jest poddawana już po porwaniu, np. tortury, wymuszanie zeznań, poniżające lub nieludzkie traktowanie, przemoc seksualna etc. czy egzekucja, wydaje się, że czyny te powinny być rozpatrywane w zbiegu. Niewątpliwie słabym punktem regulacji argentyńskiej jest pominięcie w opisie typu czynu zabronionego kwestii odmowy udzielenia informa-

[40] Ibidem, str. 138.

cji przez władze o losie ofiary, elementu integralnego całego zjawiska oraz zawartego w definicji czynu zarówno w Międzyamerykańskiej Konwencji o Wymuszonych Zaginięciach z 1994 r. oraz w Statucie Rzymskim.

Mozolny i stopniowy proces kryminalizacji czynu wymuszonego zaginięcia, jaki miał miejsce w Argentynie w ostatnich latach, długie lata bezkarności, jaką cieszyli się sprawcy zbrodni przeciwko ludzkości dokonanych w latach 1973–1983 oraz zobowiązania międzynarodowe Argentyny rozliczenia się ze swoją bolesną przeszłością, pokazują, że przed argentyńskim wymiarem sprawiedliwości, pomimo 27 lat od końca dyktatury, stoi nie lada wyzwanie.

4.2. Wymuszone zaginięcie w Peru

Analizując praktykę wymuszonych zaginięć w Peru, trzeba mieć przede wszystkim na uwadze, w jakim kontekście polityczno-społecznym miały miejsce. Otóż wymuszone zaginięcia w Peru są ściśle sprzężone z okresem tzw. przemocy politycznej w latach 1980–2000 czy też tzw. wewnętrznym konfliktem zbrojnym. Były to lata aktywności Świetlistego Szlaku i MRTA. W kraju panowała wojna domowa. Atak Świetlistego Szlaku i przystąpienie do walki zbrojnej był, absolutnym zaskoczeniem dla słabej demokracji peruwiańskiej (był to dzień pierwszych wyborów prezydenckich po 10 latach dyktatury wojskowej). Siły zbrojne początkowo lekceważyły zagrożenie, a następnie zaczęły reagować w sposób brutalny, chaotyczny i nieadekwatny do sytuacji. Konflikt rozgorzał i skupił się przez pierwszych kilka lat w zapomnianym przez Boga i ludzi górskim regionie Ayacucho, zamieszkanym przez ludność rdzenną i niegramotną, która ledwo znała hiszpański. Ludność była terroryzowana zarówno przez akcje Świetlistego Szlaku, jak i reakcje Sił Zbrojnych. Siły Zbrojne przejmowały całą władzę w regionach, gdzie ogłaszano stan wyjątkowy, zaś ich działania dalekie były od jakiegokolwiek respektu dla praw człowieka i liczenia się z życiem obywateli. Stan wyjątkowy zaprowadzony w wybranych departamentach szybko uległ wynaturzeniu i zawieszono tam *de facto* przestrzeganie jakichkolwiek gwarancji przewidzianych przez obowiązujące normy prawne. Wyjątkowości dano cechę trwałości, osłabiano demokrację, co stworzyło stosowny klimat dla naruszeń praw człowieka, które traktowane były przez Siły Bezpieczeństwa jako zło konieczne. Dopiero na przełomie lat 80. i 90., kiedy konflikt rozprzestrzenił się na niemal cały kraj, udało się wypracować strategię właściwej kooperacji z ludnością cywilną oraz zdobywania i wykorzystywania informacji, co doprowadziło w końcu do porażki organizacji dywersyjnych. Zasadnicza różnica w podejściu władzy wykonawczej do łamania praw człowieka przez funkcjonariuszy państwowych polegała na tym, iż rządy Belaunde i Garcii trwające w latach 80. poniekąd nie miały wpływu na ekscesy (lub co gorsza nie ekscesy ale systematyczną działalność) swoich służb bezpieczeństwa, zaś reżym Fujimoriego niejako im patronował

i je krył[41]. Niechlubną sławą okryły się też specjalne oddziały wywiadu wojskowego tzw. szwadrony śmierci, np. *Grupo Colina*, które na początku lat 90. zasłynęły tzw. sprawą Barrios Altos i La Cantuta oraz relatywną bezkarnością sprawców i całkowitą zleceniodawców. Zdecydowana większość naruszeń praw człowieka miała miejsce do 1992 r. (wtedy udało się pojmać przywódcę Świetlistego Szlaku Abimaela Guzmana) na terenach objętych stanem wyjątkowym. Natomiast przytłaczająca większość ofiar to ludność wiejska, niewykształcona, często mówiąca tylko *quechua*, zupełnie bezbronna wobec działań zbrojnych i niepotrafiąca dochodzić swoich praw. Niemal połowę ofiar (ponad 46%) przypisuje się Siłom Zbrojnym i związanym z aparatem państwowym. Zaś jeśli chodzi o same wymuszone zaginięcia, szacuje się, że siły związane z aparatem państwowym ponoszą odpowiedzialność za 61% udokumentowanych przypadków. 74% wszystkich zaginionych to osoby, których językiem ojczystym jest *quechua*[42].

Specyfiką peruwiańskich wymuszonych zaginięć była ich narastająca liczba od 1983 r., kiedy to Siły Zbrojne zastąpiły Siły Policyjne w zadaniach utrzymania kontroli i porządku oraz walki z dywersantami w departamencie Ayacucho. Przez szereg lat Peru zajmowało niechlubne pierwsze miejsce na świecie wśród krajów, gdzie praktykowano wymuszone zaginięcia. Jeszcze kilka lat temu według Grupy Roboczej o Wymuszonych Zaginięciach ONZ, Peru było krajem, gdzie największa grupa osób pozostawała zaginiona. Według Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka, wymuszone zaginięcia stanowiły praktykę systematyczną w Peru między 1989 a 1993 r.[43]

Legislacja peruwiańska dotycząca wymuszonych zaginięć

Ustawodawca peruwiański w dwóch ostatnich konstytucjach, z 1979 i 1993 r. wyraźnie gwarantował ochronę prawa do wolności osobistej, do ochrony prawnej, do rzetelnego procesu, do dochodzenia swoich gwarancji konstytucyjnych, do życia, zakaz tortur oraz innych praw naruszanych poprzez praktykę wymuszonych zaginięć. Implikuje to, iż podczas całego wewnętrznego konfliktu zbrojnego, dyspozycje konstytucji zobowiązywały Państwo do gwarantowania wymienionych praw każdej osobie znajdującej się pod jego jurysdykcją.

Pomimo że kodeks karny z 1924 r. obowiązujący w Peru aż do 1991 r. nie typizował czynu wymuszonego zaginięcia, zdarzenia te były kwalifikowane jako tzw. porwania proste – typ czynu najbardziej zbliżony do wymuszonego zaginięcia. Chociaż te dwa czyny zakładają bezprawne pozbawienie wolności, porwanie nie implikuje negacji fak-

---

41 9 kwietnia 2009 r. Alberto Fujimori został skazany przez peruwiański Sąd Najwyższy na 25 lat pozbawienia wolności za zbrodnie przeciwko prawom człowieka. Został obarczony odpowiedzialnością za 2 masakry (w Barrios Altos i La Cantuta) i 2 porwania dokonane podczas jego mandatu w latach 1991–1992. Jest to pierwszy przypadek w Ameryce Łacińskiej, w którym demokratycznie wybrany prezydent został skazany za pogwałcenia praw człowieka.

42 Opieram się na szacunkach zawartych w Raporcie Końcowym Komisji Prawdy i Pojednania z 2003 r. (*Hatun Willakuy. Wersion Abreviada del Informe Final de la Comision de la Verdad y Reconciliacion. Peru*), Lima 2008.

43 Informe da la Comision de Verdad y Reconcilacion. Peru. Tomo VI, 1.2 Las Desapariciones Forzadas, str. 57.
http://www.derechos.org/nizkor/peru/libros/cv/vi/12.pdf

tu detencji ani odmowy udzielania informacji o miejscu pobytu ofiary – elementów kluczowych w przypadku wymuszonego zaginięcia.

Dopiero w nowym kodeksie karnym z 1991 r. wymuszone zaginięcie zostało stypizowane. Znajduje się ono w Rozdziale II Tytułu XIV-A Księgi Drugiej pt. Przestępstwa przeciwko ludzkości[44]. Art. 320 stanowi:

Funkcjonariusz lub urzędnik publiczny, który pozbawia kogokolwiek wolności, wydając lub wykonując polecenia, które mają na celu jego zaginięcie należycie udowodnione (lub stwierdzone), będzie podlegał karze pozbawienia wolności nie mniejszej niż 15 lat i pozbawienia praw wykonywania funkcji publicznych zgodnie z art. 36 pkt. 1 i 2.

Opis typu czynu zabronionego zawarty w art. 320 jest mocno krytykowany przez doktrynę peruwiańską. Przede wszystkim ogranicza możliwego sprawcę tylko do funkcjonariusza i urzędnika publicznego, czym nie wyczerpuje wszystkich form udziału w tym przestępstwie określonych w artykule II Międzyamerykańskiej Konwencji o Wymuszonych Zaginięciach Osób ani też w art. 7.1 Statutu Rzymskiego. Nie uwzględnia podmiotów działających ze wsparciem, zgodą lub wiedzą Państwa ani też sił niepaństwowych, zwłaszcza organizacji politycznych.

Co więcej tak zredagowany typ czynu zabronionego, poprzez użycie wyrażenia „zaginięcie należycie udowodnione" (*debidamente comprobado*) w opisie normatywnym wymuszonego zaginięcia nie definiuje dostatecznie jasno rodzaju zachowania zabronionego. W szczególności ignoruje bardzo ważny aspekt, który stanowi element konstytutywny przestępstwa – negacji zatrzymania ofiary i odmowy udzielenia informacji o jej losie. Owo wyrażenie „należycie udowodnione" ma stanowić obiektywny warunek karalności i wskaźnik popełnienia przestępstwa. Jednakże z punktu widzenia typu obiektywnego samego czynu i jego karalności, warunek należytego udowodnienia jest zbędny w opisie typu czynu, który powinien być adekwatny do międzynarodowych standardów regulacji kwestii wymuszonego zaginięcia osób.[45] W orzeczeniu MTPCz z 22 listopada 2005 r. w sprawie *Gomez Palomino v. Peru* Trybunał odniósł się do kwestii właściwej regulacji w prawie wewnętrznym przestępstwa wymuszonego zaginięcia i obowiązku jej zgodności z normami międzynarodowymi jako jednego z aspektów dostosowania krajowych porządków normatywnych do litery Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka (a także Międzyamerykańskiej Konwencji o Wymuszonych Zaginięciach, której Peru też jest stroną) i przeciwdziałania naruszeniom zagwarantowanym tam praw. Trybunał odwołując się do rekomendacji Grupy Roboczej ds. Wymuszonych Zaginięć ONZ zdeterminował trzy elementy, które opis typu czynu wymuszonego zaginięcia powinien zawierać: 1) pozbawienie wolności wbrew woli ofiary; 2) interwencję

---

44 El Código Penal de 1991 (Decreto Legislativo N? 635)

45 Informe de la Comision de Estudio de Derechos Humanos y Derecho International Humanitario del Colegio de Abogados de Lima. Sobre el delito de desaparicion forzada en el Peru. str. 19–20
http://www.ediec.org/library/item/id/209/

funkcjonariuszy państwowych, co najmniej pośrednio przez zgodę na takie działanie oraz 3) odmowę uznania zatrzymania i ujawnienia losu lub miejsca pobytyu ofiary.[46]

Jakkolwiek jednak konstrukcja czynu wymuszonego zaginięcia jest niezręczna w ustawie peruwiańskiej, samą obecność omawianego typu czynu należy oceniać pozytywnie. Zbawienny w przypadku tego czynu okazuje się jego charakter ciągły. Otóż przestępstwo uważa się za dokonywane tak długo, jak nie jest wyjaśniona sytuacja ofiary. Jako że zdecydowana większość wymuszonych zaginięć, jaka miała miejsce w Peru, została dokonana w latach 1980–2000, a ich dokumentacją zajęła się podczas swoich prac Komisja Prawdy i Pojednania działająca w latach 2000–2003, do wszystkich udokumentowanych wymuszonych zaginięć odnosi się kryterium relatywne, przyjęte przez Komisję: każde naruszenie praw człowieka powinno być rozpatrywane w szerszym kontekście systematycznych i masowych naruszeń oraz być traktowane jako zbrodnie przeciwko ludzkości; zwłaszcza wymuszone zaginięcie, które jest przestępstwem ciągłym, co implikuje, że jego typizacja musi mieć na względzie obowiązywanie właściwej ustawy w momencie, w którym jest formułowana skarga, a niekoniecznie obowiązywanie w momencie, w którym dokonano samego porwania.[47] Takie założenie pozwala na objęcie jurysdykcją również wymuszonych zaginięć dokonanych przed 1991 r., o ile zostały zgłoszone po tej dacie.

Zakończenie – Sens sądzenia przestępczości państwowej

Stosowanie wymuszonych zaginięć oferowało siłom zbrojnym i bezpieczeństwa na całym kontynencie latynoamerykańskim iluzję szybkiego i „skutecznego" uporania się z przeciwnikami politycznymi i dywersji zbrojnej. Pozwalało uniknąć skomplikowanej procedury zbierania dowodów, które umożliwiłyby osądzenie i skazanie członków organizacji dywersyjnych, którzy dopuścili się czynów karalnych. W ten sposób domniemani dywersanci mogli być eliminowani w sposób szybki, definitywny oraz zapewniający bezkarność sprawcom w różnym stopniu związanym z aparatem państwowym. Jak wielkim wyzwaniem jest obecnie wyjaśnienie losu osób zaginionych, może świadczyć przykład Peru, gdzie spośród 4 414 udokumentowanych przypadków wymuszonych zaginięć dokonanych przez agentów państwowych w trakcie prac Komisji Prawdy i Pojednania, aż w 65% przypadków miejsce spoczynku zwłok nadal nie jest znane.[48]

Podsumowując, należy wspomnieć, że wymuszone zaginięcia stanowią tylko jeden z wielu przykładów tzw. zorganizowanej przestępczości państwowej, określanej jako makroprzestępczość.[49] Zaliczyć do niej można również: przestępstwa przeciwko honorowi dysydentów poprzez oszczerczą propagandę, wysiedlanie ludności i niszcze-

---

46 Caso Gomez Palomino v. Peru. Sentencia de 22 de noviembre de 2005 pkt 97.

47 *Hatun Willakuy. Wersion Abreviada del Informe Final de la Comision de la Verdad y Reconciliacion.* Peru, Lima 2008, str. 35.

48 Ibidem, str. ...

49 Herzog, Felix,? No a la persecucion penal de dictadores ancianos? Acerca de la función de la persecucion penal de la criminalidad estatal, Politicia Criminal N? 5, 2008, str. 1. http://www.politicacriminal.cl/n_05/D_1_5.pdf

nie ich domów, doprowadzanie do śmierci głodowej całych grup etnicznych, poprzez odcięcie ich od źródeł zaopatrzenia czy niszczenie tożsamości grup etnicznych, politycznych, religijnych lub społecznych przez ataki na ich tożsamość kulturową, wolność seksualną lub odbieranie dzieci. Dokonywane są przez osoby dysponujące władzą państwową bądź przez nie podżegane lub wspierane. Cechą charakterystyczną tego rodzaju czynów jest okoliczność, iż Państwo, które ma władzę określania w drodze ustawy, co przestępstwem jest a co nie jest, podczas trwania reżymu „przestępczego" i na obszarze swojej jurysdykcji, za pomocą organów państwowych lub przez nie tolerowane realizuje zachowania, którym nadaje znamię legalności lub *quasi*-legalności. Oznacza to, że ściganie i ukaranie tego rodzaju czynów jest możliwe dopiero po zmianach politycznych i ustąpieniu reżymu, jako że wcześniej czyny takie, nawet jeśli ujawnione, były zwyczajnie negowane bądź interpretowane jako czyny legalne, a ofiary uciszane i kompromitowane. Wewnętrzne systemy normatywne państw totalitarnych i autorytarnych określały takie czyny jako działania w obronie przed „groźbą komunizmu", w ochronie jedności narodowej lub walkę przeciwko „bandom przestępczym".[50] Częstokroć muszą minąć dziesiątki lat, by taka zmiana (transformacja, rewolucja, interwencja) nastąpiła.

Rodzi to pytanie o zasadność wymierzania sprawiedliwości sprawcom, którzy nierzadko są już podeszli wiekiem, schorowani. Jeśli spojrzeć na to z punktu widzenia celów kary, funkcja punitywna kary, tj. prewencja indywidualna, czyli wpływ na przyszłe zachowanie sprawcy, z pewnością nie zostanie osiągnięta. Jest niewielkie prawdopodobieństwo, że śmiertelnie chory ex-dyktator, którego dni są policzone i który nie dzierży już żadnej władzy, dokona lub zleci jeszcze jakieś przestępstwa. Dlatego między innymi odstąpiono od sądzenia Ericha Honeckera w 1993 r. przez niemiecki Trybunał Konstytucyjny.

Jednakże jeśli potraktować karę jako należytą odpłatę za czyny dokonane w przeszłości, sądzenie starca u progu śmierci nie wydaje się już tak dyskusyjne. W takim przypadku kara nie służy osiągnięciu jakiegoś celu w przyszłości, ale jest odpłatą za bezprawie dokonane w przeszłości i stanowi wyraz prewencji generalnej pozytywnej, tj. publiczną afirmację i zabezpieczenie norm podstawowych dla społeczeństwa. Co ważne, taka manifestacja prawa wobec dokonanego bezprawia nie zależy wyłącznie od egzekucji i stopnia surowości kary orzeczonej wobec sprawców, ale często wystarczy przeprowadzanie procesu zakończonego wyrokiem skazującym, żeby jasno pokazać, że sądzone czyny stanowiły bezprawie i prowadzą, nawet po latach, do odpowiedzialności i winy oraz zademonstrować wolę rozliczenia się z naruszeniami norm i wartości fundamentalnych dla demokratycznego społeczeństwa.[51]

Problem powyższy nie dotyczy tylko byłych dyktatorów latynoamerykańskich, ale tak samo znacznej części Europy po 1989 r. i prawie każdego regionu na świecie.

Rozważania powyższe pokazują, że retroaktywna sprawiedliwość względem sprawców czynów dokonanych pod auspicjami władzy państwowej wraz z odpowie-

[50] Ibidem, str. 2.
[51] Ibidem, str. 8.

dzialnością przed międzynarodowymi trybunałami powołanymi do sądzenia zbrodni przeciwko ludzkości, wojennych i naruszeń praw człowieka, stanowią dwa instrumenty dochodzenia sprawiedliwości przez ofiary, które w zależności od stabilności politycznej i poszanowania praworządności w danym kraju mogą zostać użyte. Zaznaczyć jednak należy, że odpowiedzialność przed międzynarodowymi trybunałami karnymi, zwłaszcza MTK, nawet jeśli ograniczona terytorialnie i czasowo, powinna mieć charakter wyłącznie subsydiarny. W pierwszej kolejności państwa same powinny, po okresie zawirowań politycznych, rozliczać się z naruszeń praw człowieka dokonanych na ich terytorium przez funkcjonariuszy państwowych lub za ich przyzwoleniem. Często jednak charakter zmiany ustrojowej, słabość instytucji demokratycznych oraz „umowa społeczna" zawarta z odchodzącą władzą, a nawet opór części społeczeństwa, nie pozwalają na rzetelne rozliczenie z przeszłością. Dopiero w takich sytuacjach niezbędne jest zwrócenie się do międzynarodowych trybunałów.

SUMMARY

Magdalena GRZYB

FORCED DISAPPEARANCE ON THE RETROACTIVE JUSTICE IN LATIN AMERICA

The article tends to characterize the practice of enforced disappearances – the phenomenon widespread particularly in 2nd half of XXth century in Latin-American states. At the beginning the author outlines the brief history of enforced disappearances in Latin America and common features of phenomenon. Then it examines enforced disappearances in international human rights' law and cites existing international regulations concerning enforced disappearances, which are International Convention for Protection All Persons from Enforced Disappearnce, Rome Statute of International Criminal Court and Interamerican Convention on Enforced Disapperances of Persons. Apart from international documents the crucial role in fight against enforced disappearances international human rights' courts, particularly Interamerican Court of Human Rights which judgements in cases Velasquez-Rodriguez v. Honduras and Barrios Altos v. Peru are extremely important and are judicial precedents.

The next part of text describes the retroactive justice in Latin American States on example of process of criminalization of enforced disappearances in Argentina and problems with persecution of offenders and typification of this crime in Peruvian penal law.

At the end the author analyse the sense and possibility of persecute and judge so called organized state criminality, which enforced disappearances are the flagship example.

Marcin PRZYBYSZ

ZJAWISKO HANDLU LUDŹMI A MIĘDZYNARODOWE STANDARDY OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA I POLSKA PRAKTYKA

1. Wprowadzenie

W dniu 8 września 2010 r. weszła w życie długo oczekiwana nowelizacja kodeksu karnego oraz ustawy – przepisów wprowadzających Kodeks karny[1] po raz pierwszy definiująca precyzyjnie pojęcia „handlu ludźmi"[2] oraz „niewolnictwa"[3]. Mając na uwadze to, iż zmiana ta stanowi dostosowanie krajowych regulacji do standardów wyrażonych uprzednio w prawie międzynarodowym warto poddać analizie akty prawne, które dotyczą nie tylko metod ścigania jednej z najbardziej dochodowych i najszybciej rozwijającej się gałęzi przestępczości zorganizowanej na świecie, ale i konkretnych zobowiązań spoczywających na państwach w zakresie ochrony praw człowieka. Jest to o tyle istotne, że o tych drugich organy ścigania, administracji, ale i często same sądy zdają się niestety niekiedy zapominać[4].

---

[1] Ustawa z dnia 20 maja 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy o Policji, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego – Dz.U. nr 98, poz. 626.

[2] Art. 115 § 22 kk; „*Handlem ludźmi jest werbowanie, transport, dostarczanie, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osoby z zastosowaniem:*

1) przemocy lub groźby bezprawnej,

2) uprowadzenia,

3) podstępu,

4) wprowadzenia w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania,

5) nadużycia stosunku zależności, wykorzystania krytycznego położenia lub stanu bezradności,

6) udzielenia albo przyjęcia korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy osobie sprawującej opiekę lub nadzór nad inną osobą

– w celu jej wykorzystania, nawet za jej zgodą, w szczególności w prostytucji, pornografii lub innych formach seksualnego wykorzystania, w pracy lub usługach o charakterze przymusowym, w żebractwie, w niewolnictwie lub innych formach wykorzystania poniżających godność człowieka albo w celu pozyskania komórek, tkanek lub narządów wbrew przepisom ustawy. Jeżeli zachowanie sprawcy dotyczy małoletniego, stanowi ono handel ludźmi, nawet gdy nie zostały użyte metody lub środki wymienione w pkt 1–6",.

[3] Art. 115 § 23 kk;. „*Niewolnictwo jest stanem zależności, w którym człowiek jest traktowany jak przedmiot własności*.".

[4] Szczegółową analizę wybranych orzeczeń polskich sądów przeprowadziła B. Namysłowska-Gabrysiak, *Analiza orzeczeń sądowych pod kątem zgodności z definicją zawartą w aktach międzynarodowych, w szczególności w Protokole z Palermo*, [w]: *Handel ludźmi w Polsce materiały do raportu*, MSWiA, Warszawa 2007, s. 23.

2. Rys historyczny

Zjawisko „handlu ludźmi", w takiej postaci z jakim spotykamy się choćby we współczesnej Europie nie jest bynajmniej zjawiskiem nowym w nowożytnej historii świata. W swoim wystąpieniu zatytułowanym „Handel kobietami w Europie – dyskusja i praktyka w XIX i XX wieku"[5] zaprezentowanym podczas konferencji „Godność kobiety jest (nie)naruszalna", która odbyła się 8 marca 2010 r. w Monachium, Prof. Jürgen Nautz z Uniwersytetu Wiedeńskiego wskazał, iż temat handlu dziewczętami i kobietami pojawił się w dyskursie publicznym już w drugiej połowie XIX wieku. Było to zjawisko ściśle związane z ekspresowym rozwojem liberalnej gospodarki i postępem przemysłowym, w tym takimi wynalazkami jak telegraf, maszyna parowa oraz otwarciem kanałów sueskiego (1869) i panamskiego (1914), które to wydarzenia niewątpliwie umożliwiły strukturom przestępczym podjęcie odpowiedniej reakcji na „popyt" na białe kobiety w odległych koloniach europejskich mocarstw. Prof. Nautz wskazuje, iż większość kobiet wywożonych z Europy głównie do Ameryki Południowej czy Indii pochodziło głównie z Rosji, Ukrainy oraz ubogich terenów monarchii habsburskiej tj. Galicji, czego dowodem są nie tylko podane przez niego dane statystyczne, ale również jeden z wierszy Rudyarda Kiplinga, w którym mowa jest m.in. o pracującej w jednym z południowych portowych „barów" dziewczynie „z Tarnowa z Galicji"...

W odpowiedzi na skalę zjawiska tj. stopień zorganizowania międzynarodowych grup przestępczych, które ustanowiły regularne trasy transportowe kobiet do krajów południa, zaczęto podejmować działania mające na celu przeciwdziałanie tej patologii. Efektem współpracy państwa, rodzącego się społeczeństwa obywatelskiego, prasy jak również kościołów oraz nowopowstałego ruchu emancypacyjnego było najpierw powstanie organizacji pomagających ofiarom handlu a następnie doprowadzenie do przyjęcia przez ówczesne państwa pierwszych umów międzynarodowych mających ograniczyć ten proceder.

Określenie „handel białymi niewolnikami" zastosowano pierwszy raz podczas odbywającej się w Paryżu w 1902 r. konferencji międzynarodowej poświęconej tej problematyce, a następnie w **Porozumieniu międzynarodowym z 18 maja 1904 r. w sprawie zwalczania handlu białymi niewolnikami**. Kolejne umowy zawierane były w latach 1910[6], 1921[7] oraz 1933[8] – dwie ostatnie już pod auspicjami Ligi Narodów. O powadze sytuacji świadczył fakt, iż już w Pakcie Ligi Narodów z 28 czerwca 1919 r.[9] do głównych zadań tej organizacji zaliczono w art. 23c „*ogólny nadzór nad porozumieniami w sprawie handlu kobietami i dziećmi*". Również z inicjatywy Ligi

---

5 http://www.gegenfrauenhandel.de/download/2010_Fachtagung_Frauenhandel_Muenchen_Nautz.pdf .

6 Konwencja międzynarodowa z dnia 4 maja 1910 r. o zwalczaniu handlu białymi niewolnikami.

7 Międzynarodowa Konwencja z dnia 30 września 1921 r. o zwalczaniu handlu kobietami i dziećmi – Dz. U. z 1925 r., nr 125, poz. 893.

8 Konwencja międzynarodowa z dnia 11 października 1933 r. o zwalczaniu handlu kobietami pełnoletnimi – Dz. U. z 1951 r., nr 59, poz. 405.

9 Dz. U. z 1920 r. nr 35 poz. 200.

Narodów podpisano w dniu 25 września 1926 r. **Konwencję w sprawie niewolnictwa**[10], w której po raz pierwszy w XX wieku zdefiniowano pojęcia „niewolnictwo”[11] oraz „handel niewolnikami”[12]. Konwencja ta została uzupełniona już po wojnie inną umową międzynarodową[13], w której określono bardziej precyzyjnie zbliżone do niewolnictwa praktyki, sprowadzające pokrzywdzonego do stanu poddaństwa (m.in. niewola za dług, pańszczyzna, sprzedaż narzeczonej, żony lub dziecka).

Bardzo ważne dla rozwoju prawa międzynarodowego w przedmiocie handlu ludźmi było przyjęcie przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Rezolucji 317 (IV) w dniu 2 grudnia 1949 r. oraz następnie podpisanie w Lake Success w dniu 21 marca 1950 r. **Konwencji w sprawie zwalczania handlu ludźmi i eksploatacji prostytucji**[14]. Ta umowa międzynarodowa jest do dnia dzisiejszego kluczowym aktem prawnym w tej materii, choć – jak piszą niektórzy[15] – nie jest ona dostosowana do realiów dzisiejszej prostytucji, choćby ze względu na zawarte w jej treści zobowiązanie państw do zniesienia wszelkich form regulowania działalności związanej z prostytucją (np. rejestrowania osób prowadzących tę działalność) a tym samym również zlikwidowania domów publicznych.

3. „Handel ludźmi” widziany przez pryzmat powojennych aktów prawnych poświęconych prawom człowieka

Handel ludźmi to proceder, którego istotą jest pogwałcenie godności a tym samym najbardziej elementarnych wolności i praw osoby ludzkiej skodyfikowanych w różnorodnych aktach o charakterze międzynarodowym i krajowym. Jak w soczewce skupia się tutaj szeroki katalog naruszeń praw osobistych (m.in. prawa do życia, zakazu tortur oraz nieludzkiego lub poniżającego traktowania, zakazu trzymania człowieka w niewolnictwie i przede wszystkim wolności osobistej), politycznych (prawa do składania wniosków, petycji, skarg, dostępu do informacji o działaniach organów państwa) i społecznych (m.in. wolności pracy, prawa do ochrony zdrowia, podstawowej opieki socjalnej).

Zarówno **Powszechna Deklaracja Praw Człowieka**[16] z 10 grudnia 1948 r. w art. 4 jak i **Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych**[17] z 19 grudnia 1966 r. w art. 8 wprowadzają bezwzględny zakaz trzymania kogokolwiek w stanie

---

[10] Dz. U. z 1930 r.. nr 6, poz. 48.

[11] Art. 1 ust. 1: „*Niewolnictwo jest stanem czy położeniem jednostki względem której stosowane jest postępowanie w całości lub części wynikające z prawa własności*”.

[12] Art. 1 ust. 2.: „*...wszelkie pojmanie, nabycie lub odstąpienie danej osoby celem uczynienia z niej niewolnika; wszelkie nabycie niewolnika dla sprzedaży lub zamiany, jakikolwiek akt odstąpienia drogą sprzedaży lub zamiany niewolnika nabytego dla celów sprzedaży lub wymiany jak i w ogóle wszelki rodzaj handlu lub przewozu niewolników*”.

[13] Uzupełniająca Konwencja w sprawie zniesienia niewolnictwa, handlu niewolnikami oraz instytucji i praktyk zbliżonych do niewolnictwa z dnia 7 września 1956 r. – Dz. U. z 1963 r., nr 33, poz. 185.

[14] Dz. U. z 1952 r., nr 41, poz. 278.

[15] P. Degani, *Prawa Człowieka a handel kobietami i młodymi ludźmi w Europie, Przybornik edukacyjny. Podręcznik,* Padwa, 2007, s.18.

[16] Rezolucja 217 A (III) z 10 grudnia 1948 r.

[17] Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz.167.

niewolnictwa lub poddaństwa. Podobnie jak wolność od tortur oraz nieludzkiego lub poniżającego traktowania są to normy o charakterze peremptoryjnym (*ius cogens)*.

Nie bez znaczenia przy dyskusji na temat procederu handlu ludźmi są inne źródła prawa należące do systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych tj.: **Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet**[18] z 18 grudnia 1979 r., która w art. 6 nakłada na państwa obowiązek podjęcia wszelkich stosownych kroków, w tym również ustawodawczych, w celu położenia kresu wszelkim formom handlu kobietami oraz ciągnięciu zysków z prostytucji kobiet.

Uwzględniając częste przypadki zaangażowania funkcjonariuszy państwowych, w tym policjantów w przemyt i handel ludźmi, w literaturze[19] słusznie podkreśla się rolę **Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur**[20] z 10 grudnia 1984 r., która w kontekście szczególnej ochrony jakiej muszą być poddane osoby pokrzywdzone oraz zapobiegania tzw. podwójnej wiktymizacji nabiera szczególnego znaczenia. Warto przypomnieć, iż art. 1 konwencji za tortury uznaje „*każde działanie, którym jakiejkolwiek osobie umyślnie zadaje się ostry ból lub cierpienie, fizyczne bądź psychiczne, w celu uzyskania od niej lub od osoby trzeciej informacji lub wyznania, w celu ukarania jej za czyn popełniony przez nią lub osobę trzecią albo o którego dokonanie jest ona podejrzana, a także w celu zastraszenia lub wywarcia nacisku na nią lub trzecią osobę albo w jakimkolwiek innym celu wynikającym z wszelkiej formy dyskryminacji, gdy taki ból lub cierpienie powodowane są przez funkcjonariusza państwowego lub inną osobę występującą w charakterze urzędowym lub z ich polecenia albo za wyraźną lub milczącą zgodą*". Ta sama konwencja gwarantuje w art. 14 pokrzywdzonym prawo do zadośćuczynienia oraz sprawiedliwego i adekwatnego odszkodowania, łącznie ze środkami niezbędnymi dla możliwie najpełniejszej rehabilitacji.

Niejako na marginesie powyższych rozważań warto wskazać szereg nie mniej ważnych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy takich jak **Konwencja Nr 29 dotycząca pracy przymusowej lub obowiązkowej** z 28 czerwca 1930 r. [21] zawierającą w art. 2 ust. 1 definicję „*pracy przymusowej*"[22], **Konwencja Nr 105 o zniesieniu pracy przymusowej** z 25 czerwca 1957 r. [23], czy też **Konwencja Nr 182 dotycząca zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci** z 17 czerwca 1999 r. [24], w której to art. 3 zdefiniowano tzw. „*najgorsze formy pracy dzieci*" (m.in. sprzedaż i handel dziećmi, praca przymusowa lub obowiązkowa czy też angażowanie dziecka to prostytucji lub produkcji pornografii).

---

18 Dz. U. z 1982 r., nr 10, poz. 71.

19 P. Degani, *Prawa Człowieka...*,s. 20.

20 Dz. U. z 1989 r., nr 63, poz. 378.

21 Dz. U. z 1959 r., nr 20, poz. 122.

22 „*wszelka praca lub usługi wymagane od jakiejś osoby pod groźbą jakiejkolwiek kary i do których dana osoba nie zgłosiła się dobrowolnie".*

23 Dz. U. z 1959 r., nr 39, poz. 240.

24 Dz. U. z 2004 r., nr 139, poz. 1474.

4. Współczesna skala zjawiska

Upadek żelaznej kurtyny, rozpad Związku Radzieckiego a także wojna w byłej Jugosławii to tylko niektóre zdarzenia, które na przełomie lat 80 i 90 ubiegłego stulecia spowodowały znaczny wzrost liczby osób, które wskutek załamania się sztucznie utrzymywanego porządku społecznego, liberalizacji gospodarki uległy gwałtownej pauperyzacji oraz stały się łatwym łupem struktur przestępczych szukających osób zmuszonych szukać szybkiego zarobku i jednocześnie podatnych na obietnice rozpoczęcia lepszego życia w krajach Europy Zachodniej.

Według informacji zawartych w raporcie amerykańskiego Departamentu Stanu[25] jak również w jednym z raportów Międzynarodowej Organizacji Pracy[26] na świecie żyje ok. 12.3 milionów osób będących ofiarami pracy przymusowej, przymusowej prostytucji lub pracy za rzeczywiste lub wyimaginowane długi. Szacuje się, że około 2.5 miliona osób jest zmuszanych do pracy przez państwa lub różnego rodzaje grupy zbrojne, zaś około 2.4 miliona popadło w stan zniewolenia wskutek procederu handlu ludźmi[27]. Według danych Europolu rocznie kilkaset tysięcy osób przekracza granice Unii Europejskiej będąc ofiarami handlu ludźmi[28]. Niestety wciąż tylko garstka (wg. raportu Departamentu Stanu USA – w 2009 roku 49.105 osób w skali globalnej) otrzymuje oficjalny status pokrzywdzonych i tylko niewielka liczba sprawców (4.166 osób) trafia przed oblicza sądów.

Wszelkie dane pojawiające się w raportach międzynarodowych i krajowych mogą mieć jedynie szacunkowy charakter. Proceder handlu ludźmi należy jednak do najbardziej lukratywnych rodzajów przestępczości, gdzie stopień zorganizowania struktur przestępczych jak również ich dochody porównywane są tylko z handlem bronią i narkotykami. Międzynarodowa Organizacja Pracy ocenia, iż roczny zysk z handlu ludźmi zmuszanymi do pracy przymusowej wynosi 31 bilionów dolarów, z czego aż 28 bilionów dotyczy komercyjnego wyzysku o charakterze seksualnym[29]. Uprawianie handlu ludźmi, z uwagi na specyficzne stosunki łączące ofiary i oprawców wiąże się jednakże dla tych drugich z dużo mniejszym ryzykiem niż przy innych przestępstwach[30].

5. Współczesne umowy międzynarodowe regulujące problematykę „handlu ludźmi" sensu stricto

Uwzględniając wskazane powyżej okoliczności tj. zarówno rosnący lawinowo napływ do tzw. państw zachodnich **nielegalnych migrantów** oraz skalę i powszechny wymiar nieznanych wcześniej współczesnych form niewolnictwa oraz **handlu ludź-**

---

25 US Department of State (2010), *Trafficking in Persons Report 2010* – http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2010/index.htm, s. 7.

26 *A Global Alliance against Forced Labor,* Genewa, 2005, s. 10.

27 Tamże.

28 P. Follmar-Otto, H. Rabe, *Human Trafficking in Germany, Strenthening Victim's Human Rights*, Berlin,. 2009, s. 18.

29 Tamże.

30 J. Lam, K. Skrivankova, *Opportunities and obstacles: Ensuring access to compensation for trafficked persons in the UK,* London, 2008, s. 3.

mi, społeczność międzynarodowa została na przełomie lat wieku XX i XXI niejako zmuszona do przyjęcia nowych regulacji dotyczących obu powyższych zjawisk. Konieczność precyzyjnego zdefiniowania choćby handlu ludźmi stała się o tyle istotna, że często bywa on mylony z przemytem ludzi, nielegalną imigracją, przymusowym zawieraniem związków małżeńskich czy też przymusową prostytucją.

a) System Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Zjawisko przemytu migrantów – często mylonego z handlem ludźmi – jako osób, które z własnej woli są transportowane nielegalnie do innych państw, zostało uregulowane w **Protokole przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną**[31], uzupełniającym Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjętym przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 15 listopada 2000 r. W najistotniejszym zaś w chwili obecnej dokumencie o charakterze międzynarodowym dotyczącym handlu ludźmi tj. **Protokole o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi** (tzw. protokole z Palermo)[32], uzupełniającym Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjętym przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 15 listopada 2000 r. określona została strategia wielopłaszczyznowego podejścia do tego zjawiska oparta na tzw. zasadzie „3P" – ***„prevention", „prosecution"* i *„protection".***

W art. 3 Protokołu zdefiniowano pojęcie „*handlu ludźmi*". Definicja ta jest najbliższa tej wprowadzonej obecnie do polskiego kodeksu karnego. Jej istotą jest oparcie się na trzech elementach konstytuujących przestępstwo:

- **obiektywnym działaniu** – werbowaniu, transporcie, przekazywaniu, przechowywaniu lub przyjmowanie osób,
- **podjętych środkach –** tj. np. zastosowaniu gróźb lub użycia siły lub też z wykorzystaniem innej formy przymusu, uprowadzenia, oszustwa, wprowadzenia w błąd, nadużycia władzy lub wykorzystania słabości, wręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby mającej kontrolę nad inną osobą,
- **celu –** wykorzystania prostytucji innych osób lub innych formach wykorzystania seksualnego, pracy lub usługach o charakterze przymusowym, niewolnictwu lub praktykach podobnych do niewolnictwa, zniewoleniu albo usunięciu organów.

Niewątpliwie elementem zasadniczym bez którego „handel ludźmi" nie zaistnieje jest ograniczenie prawa pokrzywdzonego do stanowienia o sobie („wykorzystanie słabości"). Obiektywnie rzecz ujmując do handlu ludźmi dochodzi w momencie, gdy pokrzywdzony nie ma możliwości realnego wyjścia z wysoce niekomfortowej dla niego sytuacji wykorzystania, w której się znalazł.[33] Niezależnie od celu, który przyświeca handlowi ludźmi w danym przypadku, właściwie za każdym razem zawiera on w sobie ekonomiczne wykorzystanie drugiego człowieka, czy to w celu komercyjnej eksploata-

[31] Dz. U. 2005 r., nr 18, poz. 162,
[32] Dz. U. 2005 r., nr 18, poz. 160,
[33] E. Zielińska, *Definicja Handlu ludźmi: Projekt ustawowego uregulowania*, [w]: *Handel ludźmi w Polsce materiały do raportu*, MSWiA, Warszawa 2007, s. 42.

cji dla celów seksualnych czy to dla fizycznej pracy przymusowej, wykorzystywaniu dzieci do popełniania przestępstw lub też przymusowego pozbawienia organów wewnętrznych.

Z doświadczeń z procesów, w których przedstawicielem społecznym była Fundacja przeciwko Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu „La Strada" wynika, że w praktyce sądy mają wiele problemów z interpretacją pojęć „*niewolnictwa*" oraz „*praktyk podobnych do niewolnictwa"*. W przeciwieństwie do łatwych do ustalenia okoliczności związanych z nielegalnym pobytem lub „pracą na czarno", fakt bycia „niewolnikiem" rzadko bywa oczywisty. Pokrzywdzeni coraz rzadziej są izolowani fizycznie, presja jest wywierana innymi metodami – wymuszaniem spłacania rzeczywistego lub wyimaginowanego długu, groźbami kierowanymi pod adresem członków rodziny pozostałymi w kraju ojczystym, groźbą zadenuncjowania faktu nielegalnego pobytu, pracy, związków ze środowiskiem przestępczym, zaborem dokumentów[34].

Warto w tym momencie przytoczyć publikację „*Praca służebna i nowe formy niewolnictwa*" autorstwa F. Carchedi i innych, wydanej w Mediolanie w 2003 r., w której wskazane są następujące czynniki i warunki pozwalające stwierdzić czy zaszła sytuacja niewolnictwa bądź poddaństwa:

a) społeczne (w tym zależność – podleganie komuś, brak poczucia bezpieczeństwa),
b) ekonomiczne (w tym zaniżone wynagrodzenie lub jego brak, niewłaściwe odżywianie, zakwaterowanie w złych warunkach, brak możliwości negocjowania warunków płacowych, zadłużenie),
c) prawne (w tym brak ważnych dokumentów tożsamości i pozwolenia na pobyt, trudności w powrocie do ojczyzny),
d) polityczne (w tym nieuregulowany status pobytowy, nieuczestniczenie w życiu politycznym i społecznym jako konsekwencja braku praw obywatelskich),
e) psychologiczne (w tym podporządkowanie i zgoda na wszystko, bierność, stres spowodowany zależnością, poddanie się woli osoby wykorzystującej,
f) inne (w tym niezrozumienie swojej sytuacji – wyzysk, zależność, pojmowanie sytuacji zależności jako tymczasowej)[35].

Protokół z Palermo zobowiązuje państwa do zapewnienia pokrzywdzonym odpowiedniej informacji na temat procedur administracyjnych, wsparcia w toku postępowania karnego, ochrony prywatności, zagwarantowania bezpieczeństwa osobistego a także – fakultatywnie – zapewnienia im m.in. zakwaterowania, wsparcia medycznego, psychologicznego oraz materialnego, włącznie z możliwością podjęcia zatrudnienia, kształcenia i szkolenia (art. 6).

W ramach działań o charakterze prewencyjnym państwa zobowiązały się wprowadzić odpowiednie programy mające na celu zapobieganie handlowi ludźmi, a także zwalczać główne przyczyny zjawiska tj. ubóstwo, zacofanie, brak równych szans a także sam popyt sprzyjający wykorzystywaniu – w szczególności – kobiet i dzieci.

---

[34] P. Follmar-Otto, H. Rabe, *Human Trafficking in Germany, Strenthening Victim's Human Rights*, Berlin,. 2009, s. 18.

[35] za: P. Degani, *Prawa Człowieka...*,s. 44,

W odrębnym przepisie (art. 10) uregulowano zasady współpracy i wymiany informacji pomiędzy państwami oraz zasady bezpieczeństwa stosowane na granicach (art. 11).

Niestety – Protokół miał być stosowany łącznie z uzupełnianą Konwencją, w związku z czym przestępstwo mogło być uznane za handel ludźmi w powyższym rozumieniu jedynie, jeśli było popełniane przez sprawców działających w zorganizowanej grupie przestępczej oraz jeśli miało charakter międzynarodowy. Wykluczone tym samym było jego stosowanie w przypadku jeśli handel miał miejsce na terenie jednego państwa a sprawca działał indywidualnie[36].

Niezależnie od powyższego nie ulega wątpliwości, iż to właśnie „Protokół z Palermo" w największym stopniu wpłynął na późniejsze prawodawstwo i działania zarówno w ramach innych organizacji międzynarodowych jak Rada Europy, Unia Europejska, OBWE jak i w poszczególnych państwach.

b) System Rady Europy

Mając świadomość ograniczeń Protokołu z Palermo – zwłaszcza niewiążący charakter gwarancji praw osób pokrzywdzonych, Rada Europy podjęła kroki mające na celu stworzenie własnego traktatu – **Konwencję w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi**. Sporządzono ją w Warszawie w dniu 16 maja 2005 r., weszła w życie w dniu 1 lutego 2008 roku po jej ratyfikacji przez 24 państwa i podpisaniu przez kolejne 17. Polska ratyfikowała Konwencję w roku 2008, po czym weszła ona w życie w naszym kraju z dniem 1 marca 2009 r.[37] **Konwencja warszawska stosowana jest niezależnie od tego czy handel ludźmi ma charakter międzynarodowy jak również niezależnie od tego czy przestępca działa w grupie o charakterze zorganizowanym czy też indywidualnie.**

W pracach nad projektem konwencji podkreślano jej główny cel – skupienie uwagi na prawach człowieka pokrzywdzonych[38]. Znalazło to odzwierciedlenie w Preambule do Konwencji, która określa handel ludźmi w pierwszej kolejności jako naruszenie praw człowieka, wskazuje, że może prowadzić do zniewolenia („*slavery"*) osób oraz podkreśla, że to poszanowanie praw ofiar, ich ochrona i walka przeciwko handlowi ludźmi muszą być celami nadrzędnymi. Preambuła wskazuje związki z zobowiązaniami dotyczącymi praw człowieka wyartykułowanymi w Europejskiej Konwencji

---

[36] U. Kozłowska, *Problematyka prawna – handel ludźmi w dokumentach międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę,* [w:] *Handel ludźmi w Polsce, materiały do raportu,* MSWiA, Warszawa, 2007, s. 14.

[37] Dz. U. z 2009 r. nr 20 poz. 107.

[38] Raport Wyjaśniający Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi (http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/Source/PDF_Conv_197_Trafficking_E.pdf) zawiera bezpośredni cytat z Zasad i Wytycznych ONZ dotyczących praw człowieka i handlu ludźmi (UN Office of the High Commissioner for Human Rights, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, z 20 maja 2002, E/2002/68/Add.1 – http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f1fc60f4.html) – „*The human rights of trafficked persons shall be at the centre of all efforts to prevent and combat trafficking and to protect, assist and provide redress to victims*"

Praw Człowieka i Podstawowych Wolności[39]. Wytyczony cel został osiągnięty tylko w ograniczonym zakresie. Obserwatorzy procesu negocjacyjnego podnosili, iż wiele innowatorskich rozwiązań zostało wyłączonych z ostatecznej wersji projektu wskutek pozycji przedstawiciela Komisji Europejskiej, który nie godził się na to, aby niektóre rozwiązania Rady Europy były dalej idące niż te obowiązujące dotychczas w systemie prawnym UE – zwłaszcza w części dotyczącej prawa pobytu[40].

Niezależnie od powyższego warto wskazać na niektóre fragmenty konwencji, które stanowią krok do przodu w porównaniu z Protokołem z Palermo. I tak – art. 3 Konwencji zawiera bezwzględny zakaz stosowania jakiejkolwiek dyskryminacji przy stosowaniu przepisów Konwencji. Ponadto wielokrotnie podkreślany jest obowiązek szczególnej ochrony kobiet i dzieci (art. 1a, art. 5, art. 10 ust. 1, 3, 4, art. 16 ust. 7, art. 17.)

Ważnym przepisem jest art. 5 ust. 4 w którym państwa zobowiązały się podjąć właściwe działania, w celu umożliwienia legalnej migracji, w szczególności poprzez rozpowszechnianie przez odpowiednie placówki dokładnych informacji o warunkach, które należy spełnić by móc legalnie wjechać do innego kraju i przebywać na jego terytorium. W ten sposób państwa uznały, iż nie restrykcje, ale bezpieczna i legalna imigracja jest najwłaściwszą strategią zapobiegania handlowi ludźmi. Przełomowym przepisem jest również art. 10, w którym wskazano działania, które powinny być podejmowane celem identyfikowania pokrzywdzonych. Postanowiono między innymi, iż w wypadku, gdy właściwe organy mają uzasadnione podstawy, aby przypuszczać, że dana osoba jest ofiarą handlu ludźmi, to osoba ta nie zostanie wydalona z jej terytorium, dopóki proces jej identyfikacji jako ofiary przestępstwa handlu ludźmi nie zostanie zakończony przez te organy. Dodatkowo przepis art. 12 zawiera szczegółowy katalog środków pomocowych, do których udzielenia zobowiązane są państwa pokrzywdzonym, to jest m.in. odpowiednie i bezpieczne zakwaterowanie, pomoc psychologiczna i materialna, dostęp do pomocy medycznej w nagłych wypadkach, poradnictwo i informacje dotyczące w szczególności praw im przysługującym oraz dostępnych dla nich świadczeń, w języku dla nich zrozumiałym, czy też pomoc w trakcie postępowania karnego. W Konwencji (art. 13) pojawia się również zobowiązanie państw do zapewnienia „czasu dochodzenia do równowagi i namysłu" (*„reflection period")* dla cudzoziemców, którym grozi wydalenie z kraju pobytu. Ma ono na celu uwolnienie się spod wpływu osób dopuszczających się handlu ludźmi lub podjęcie świadomej decyzji dotyczącej współpracy z organami państwa. Z podobnych przyczyn państwa zobowiązane są udzielić pokrzywdzonemu zezwolenia na pobyt (art. 14). Szczególną uwagę sygnatariusze Konwencji poświęcili warunkom repatriacji ofiar (art. 16). Musi odbyć się ona z należytym szacunkiem dla przysługujących ofierze praw, jej bezpieczeństwa oraz godności, jak również z uwzględnieniem stanu wszelkich postępowań prawnych związanych z faktem, że dana osoba jest ofiarą. Powrót do kraju ojczystego powinien być w miarę możliwości dobrowolny.

[39] P. Follmar-Otto, H. Rabe, *Human Trafficking in Germany, Strengthening...,* s. 35.
[40] Tamże, s. 36.

Jednym z elementów postrzeganych jako duży postęp w stosunku choćby do Protokołu z Palermo jest utworzenie stałego organu monitorującego wdrażanie konwencji warszawskiej przez jej państwa – strony, tj. Grupę niezależnych ekspertów do spraw działań przeciwko handlowi ludźmi (określoną w skrócie jako „GRETA"), współpracującej nie tylko z rządami państw, ale również instytucjami społeczeństwa obywatelskiego (art. 36–37).

a) System Unii Europejskiej

Mimo, iż termin „zapobieganie i zwalczanie handlu ludźmi" pojawił się już w Traktacie Amsterdamskim z 2 października 1997 r. (art. 29) w kontekście Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych, to faktyczne zainteresowanie prawodawcy europejskiego tematem handlu ludźmi pojawiło się dopiero po podpisaniu Protokołu z Palermo, z którego dorobku skrzętnie skorzystano. Warto w tym kontekście wskazać zarówno **decyzję ramową Rady Unii Europejskiej z 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi**[41]**,** w której przyjęto definicję handlu ludźmi bardzo podobną do konwencji systemu ONZ, **decyzję ramową Rady Unii Europejskiej z 22 grudnia 2003 r. w sprawie zwalczania seksualnego wykorzystywania dzieci i pornografii dziecięcej**[42], jak również **dyrektywę Rady Unii Europejskiej z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej były przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami**[43]. To właśnie w tym ostatnim dokumencie pojawia się termin „okres przeznaczony na zastanowienie się" oraz wskazane zostały prawa, do których zapewnienia pokrzywdzonym zobowiązane są państwa przed i po wydaniu dokumentu pobytowego (m.in. bezpieczeństwo i ochrona, pomoc prawna, pomoc tłumacza, konieczna pomoc medyczna). Fakultatywnie państwa mogą zapewnić pokrzywdzonym dostęp do programów lub planów, których celem jest powrót tych osób do normalnego życia społecznego. Należy zwrócić jednak uwagę na fakt, iż prawa przewidziane dyrektywą – np. przedłużenie ważności dokumentu pobytowego – nie mają charakteru bezwzględnego – warunkiem skorzystania przez pokrzywdzonego z dobrodziejstw dyrektywy jest podjęcie współpracy z organami ścigania. Państwo Członkowskie może np. w każdej chwili zakończyć okres przeznaczony na zastanowienie się „z przyczyn związanych z porządkiem publicznym i ochroną bezpieczeństwa narodowego" (art. 6 ust. 4). Państwo może też nie przedłużyć ważności dokumentu pobytowego/ cofnąć go w związku z tym, iż pokrzywdzony „nie wyraził wyraźnego zamiaru współpracy" (art. 8 ust. 1 b), zaprzestał tejże współpracy (art. 14 pkt d) lub też – po prostu – „jeżeli właściwe organy zdecydują o zakończeniu postępowania"(art. 14 pkt e). Tego rodzaju wieloznaczne sformułowania i klauzule generalne mogą być polem wielu nadużyć – pokrzywdzeni mogą być traktowani instrumentalnie i sprowadzeni do roli źródeł dowodowych w postępowaniu

[41] Dz. U. WE L 203/ 1 z 1 sierpnia 2002 r.
[42] Dz. U. WE L 13 z 20 stycznia 2003 r.
[43] Dz. U. WE L 261 z 6 sierpnia 2004 r.

karnym, które po odpowiednim wykorzystaniu nie będą podlegać szczególnemu traktowaniu ze strony organów państwa[44].

Innymi unijnymi aktami prawnymi, które mogą mieć zastosowanie w przypadku pokrzywdzonych handlem ludźmi są **d**ecyzja ramowa Rady z dnia 15 marca 2001r w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym[45] oraz dyrektywa Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. odnosząca się do kompensaty dla ofiar przestępstw[46]. Oba akty prawne jednakże dość powierzchownie odnoszą się do konkretnych problemów pokrzywdzonych handlem ludźmi, czego dowodem jest choćby polska implementacja tego drugiego dokumentu, który właściwie uniemożliwia skorzystanie z niej wielu osobom, o czym będzie mowa w dalszej części publikacji.

W marcu 2009 r. Komisja Europejska zaprezentowała projekt nowej decyzji ramowej (po wejściu w życie „Traktatu z Lizbony" będzie to zapewne dyrektywa) dotyczącej zapobiegania oraz zwalczania handlu ludźmi oraz ochrony pokrzywdzonych, która zastąpi decyzję ramową z roku 2002. Zdaniem obserwatorów[47] to właśnie dzięki konwencji Rady Europy, Komisja zdecydowała się zamieścić w nowym dokumencie przepisy dotyczące praw pokrzywdzonych również w części dotyczącej zarówno ochrony przed podwójną wiktymizacją jak i właściwego wsparcia umożliwiającego faktyczne skorzystanie z pomocy o charakterze procesowym i materialnym.

6. Handel ludźmi jako rażące naruszenie praw człowieka

W swoim wystąpieniu przed Zgromadzeniem Ogólnym ONZ w Nowym Jorku wygłoszonym 5 maja 2009 r., Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi – Pani Joy Ngozi Ezeilo – nawiązując do Protokołu z Palermo – podkreśliła, iż międzynarodowe, regionalne oraz krajowe strategie walki z handlem ludźmi powinny opierać się na tradycyjnej zasadzie „3P" uzupełnianej przez „**3R**" – *„redress", „rehabilitation", „reintegration"* – zadośćuczynienia, rehabilitacji oraz reintegracji ofiar[48]. To właśnie pokrzywdzeni – osoby, których fundamentalne prawa zostały pogwałcone – powinny być w centrum działań podejmowanych przez społeczność międzynarodową i poszczególne państwa. Wniosek powyższy wziął się stąd, że mimo, iż strategia „3P" w znaczny sposób wpłynęła na zmianę języka międzynarodowych regulacji, to w wielu przypadkach w większym stopniu niż na prewencji i opiece nad ofiarami skoncentrowano się na opracowaniu nowej treści regulacji prawnych, odpowiednich sankcji karnych oraz na zdefiniowaniu form współpracy między policjami oraz organami sprawiedliwości poszczególnych państw.[49] Poza tym „strategię z Palermo" rozumiano często opacznie jako potrzebę podjęcia takich działań jak zaostrzenie środków bezpieczeństwa, bardziej restrykcyjnej polityki imigracyjnej czy też zwalczania zjawiska prostytucji środkami o charakterze represyjnym i przy wy-

---

44 Por. J. Lam, K. Skrivankova, *Opportunities...,* s. 9 i nast.
45 *Dz. U. WE L 82 z 22 marca 2001 r.*
46 *Dz. U.WE L 261 z 6 sierpnia 2004 r.*
47 P. Follmar-Otto, H. Rabe, *Human Trafficking in Germany, Strengthening...,* s. 39.
48 http://www.un.org/ga/president/63/interactive/ht/joy.pdf.
49 P. Degani, *Prawa Człowieka...*,s. 77.

korzystaniu służb bezpieczeństwa[50]. Działo się tak mimo, że wiele wskazywało na fakt, iż większość pokrzywdzonych wjechało do kraju przeznaczenia legalnie, a zaostrzanie prawa imigracyjnego skutkuje co najwyżej powstaniem kolejnej obawy dla pokrzywdzonych przed ujawnieniem swojej osoby jak i składaniem zeznań przeciwko oprawcom.

Jak wskazano w Raporcie Rady Europy, ludzie, którym uniemożliwiono legalne przemieszczanie się do innych krajów, są zmuszeni korzystać z usług nielegalnych, często przestępczych struktur, co wzmacnia przemysł przemytu ludzi. To właśnie w takich okolicznościach powstaje uzależnienie pokrzywdzonego od „przewoźnika" oraz stworzenie idealnych warunków do wykorzystania.[51]

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż pierwszoplanowe cele postępowania karnego, (wyrażone w art. 2 polskiego kodeksu postępowania karnego) takie jak wykrycie sprawcy przestępstwa oraz ujawnienie okoliczności sprzyjających jego popełnieniu nie zawsze muszą iść w parze z interesami pokrzywdzonego – wszechstronnym zapewnieniem jego fundamentalnych praw i wolności. Przykładem jest występujące po stronie pokrzywdzonych pragnienie, by mogły być jak najkrócej przesłuchiwane z uwagi na związany z tym stres i powtórną traumę. Tymczasem prokurator wymaga precyzyjnego i wyczerpującego zeznania, które jest wolne od jakichkolwiek sprzeczności[52]. Inna sytuacja może powstać wtedy, gdy pokrzywdzony chciałby dochodzić w procesie adhezyjnym odszkodowania i zadośćuczynienia od sprawcy, zaś sąd karny jest w głównej mierze zainteresowany jak najszybszym zakończeniem postępowania. W momencie ogłoszenia wyroku cele postępowania karnego pozostają teoretycznie osiągnięte, zaś sami pokrzywdzeni w wielu przypadkach zostają pozostawieni sami sobie oraz poważnym rozterkom egzystencjalnym związanym z ich własna przyszłością[53].

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na konieczność osiągnięcia przynajmniej równowagi pomiędzy strategiami represji polegającymi na ściganiu i karaniu sprawców a strategiami oddziaływania na ofiary (tzw. „*empowerment of victim"*), których celem jest określenie form pomocy dla ofiar, w tym środków na rzecz ich reintegracji społecznej[54]. Innymi słowy – prymat praw człowieka oznacza dla państwa obowiązek podjęcia aktywnego, pozytywnego działania wobec osób pokrzywdzonych. Państwa są zobowiązane chronić osoby znajdujące się na ich terytorium od praktyk o charakterze niewolniczym, wszelkiego wyzysku w ramach jakiejkolwiek pracy przymusowej. Jeśli wszechstronne czynności o charakterze prewencyjnym są niewystarczające i nieskuteczne i w rezultacie dochodzi do sytuacji wykorzystania, państwo – uwzględniając również swoją odpowiedzialność za ten stan rzeczy – musi podjąć wszelkie inne działania zapewniające pokrzywdzonemu powrót do sytuacji sprzed momentu „zniewolenia". Oznacza to zarówno uregulowanie jego statutu prawnego, wszechstronną pomoc prawną, medyczną, psychologiczną czy socjalną, jak również prawo do rekompensaty

50 P. Follmar-Otto, H. Rabe, *Human Trafficking in Germany, Strengthening...,* s. 22.
51 Raport Wyjaśniający Rady Europy do sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi..., s. 42.
52 P. Follmar-Otto, Heike Rabe, *Human Trafficking in Germany, Strengthening...,* s. 23.
53 Tamże.
54 P. Degani, *Prawa Człowieka...,*s. 76.

oraz dodatkowych świadczeń edukacyjnych. Warto w tym momencie podkreślić to, iż stworzenie takiej „atmosfery zaufania" wobec państwa prędzej czy później odniesie skutek w postaci większej efektywności organów ścigania. Wzmocnienie pozycji osobistej i materialnej pokrzywdzonych nie tylko zmniejszy bowiem zagrożenie powrotu do sytuacji zniewolenia (co w przypadku ofiar handlu ludźmi pozostawionym samym sobie ma miejsce dość często), ale ośmieli pokrzywdzonych do większej otwartości wobec służb ścigających sprawców.

7. Dostosowanie prawa polskiego do standardów międzynarodowych

Rzeczpospolita Polska jest stroną wszystkich kluczowych umów międzynarodowych dotyczących zwalczania zjawiska „handlu ludźmi" oraz podejmuje różnorodne działania mające na celu ograniczenie skali zjawiska. Polscy policjanci i prokuratorzy aktywnie współpracują ze swoimi kolegami z państw ościennych, od roku 2004 na mocy Zarządzenia nr 23 Prezesa Rady Ministrów działa ***Zespół do Spraw Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi, w którego skład wchodzą przedstawiciele kluczowych dla walki z tym zjawiskiem ministerstw i służb[55] oraz organizacji pozarządowych[56] zaś od roku 2003 realizowane są kolejne okresowe Krajowe plany (wcześniej programy) działań przeciwko handlowi ludźmi[57].***

Realizacja powyższych strategii doprowadziła między innymi do znowelizowania **ustawy o cudzoziemcach z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach**[58] w części dotyczącej zezwolenia na pobyt na terytorium RP celem zagwarantowania cudzoziemcowi będącego prawdopodobnie ofiarą handlu ludźmi czasu (maksymalnie 3 miesiące – tzw. „*reflection period"*) na podjęcie decyzji o współpracy z organem właściwym do prowadzenia postępowania czy też zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (patrz: art. 53 ust. 1 pkt 15, art. 53a ust. 2, art. 53 ust 2 pkt 7). Nowelizacji poddano również **ustawę o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r.**[59]**,** wedle której systemem

---

[55] *Przewodniczącym Zespołu jest Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. W skład Zespołu wchodzą przedstawiciele: ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Krajowego, ministra właściwego do spraw zagranicznych, ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, Prezesa Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, W pracach Zespołu biorą udział również przedstawiciele instytucji zaproszonych tj.: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Głównego Inspektoratu Pracy, Biura Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Biura Rzecznika Praw Dziecka (http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/386/1999/Zespol_ds_Zwalczania_i_Zapobiegania_Handlowi_Ludzmi.html)* .

[56] *Fundacja przeciwko Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu La Strada, Fundacja Dzieci Niczyje, ITAKA – Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, Caritas Polska.*

[57] P. Mierecki. *Zwalczanie i zapobieganie handlowi ludzmi w Polsce – próba bilansu* [w]: *Handel ludzmi w Polsce materiały do raportu*, MSWiA, Warszawa 2007, s. 6.

[58] Dz. U. z 2006 r., nr 234, poz. 1694 j.t. ze zm.

[59] Dz. U. z 2009 r., nr 175, poz. 1362 j.t. ze zm.

pomocy społecznej zostały objęte również ofiary handlu ludźmi, zaś koordynowanie działań w ramach tego systemu w zakresie zapobiegania handlowi ludźmi oraz wsparcia udzielanego ofiarom handlu ludźmi powierzono wojewodzie. Dodatkowo, od 1 stycznia 2010 r. na zlecenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji powstało **Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego dla Ofiar Handlu Ludźmi (KCIK)**, prowadzone przez wyłanianą każdorazowo w drodze otwartego konkursu organizację pozarządową – obecnie Fundację przeciwko Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu La Strada[60]. Niestety zarówno z samej nazwy, jak i opisu Programu na stronie internetowej Ministerstwa wynika, iż „*Program wygasa z chwilą zakończenia czynności procesowych z udziałem cudzoziemca i gdy możliwe jest jego bezpieczny powrót do kraju pochodzenia*".

Jak już wskazano na samym początku publikacji, wiosną 2010 r. doprowadzono do znowelizowania kodeksu karnego w części dotyczącej wprowadzenia jednoznacznej definicji „handlu ludźmi" i „niewolnictwa"

Podjęcie opisanych powyżej działań świadczy o tym, iż problem „handlu ludźmi" pozostaje w kręgu zainteresowania zarówno ustawodawcy jak i organów administracji, która jest świadoma specyficznej roli Polski jako kraju, który jest nie tylko źródłem pochodzenia wielu ofiar wykorzystywanych w krajach zachodnich, ale również krajem tranzytowym oraz coraz częściej krajem docelowym[61].

Mimo to nie ulega wątpliwości, iż zarówno przed organami państwa jak i organizacjami pozarządowymi pozostaje dużo do zrobienia – zwłaszcza w przedmiocie zapewnienia pokrzywdzonym jak najszerszych gwarancji dotyczących ich podstawowych praw i wolności.

Najlepiej w tym przedmiocie wypowiedziała się podczas swojej wizyty w Polsce *w dniach 24–29 maja 2009 r. Pani Joy Ngozi Ezeilo,* która wskazała między innymi na szereg niepokojących zjawisk:

– rośnie liczba przypadków handlu w celu wykorzystania w pracy – tymczasem wydaje się, że Państwowej Inspekcji Pracy brak koniecznych umocowań, by sprawować skuteczny nadzór,
– postępowania sądowe w sprawach dotyczących handlu ludźmi toczą się zbyt długo (średnio dwa lata) co utrudnia zadośćuczynienie ofiarom i zmniejszenie urazów oraz skoncentrowanie się na pełnym przysposobieniu społecznym i reintegracji ofiar,
– dostęp ofiar handlu ludźmi do pomocy społecznej na obszarach wiejskich jest ograniczony – osoby te nie otrzymują odszkodowań[62].

---

60 http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/388/7146/Program_wsparcia_i_ochrony_ofiaryswiadka_handlu_ludzmi.html .

61 K. Karsznicki, *Handel ludźmi w świetle badań postępowań karnych prowadzonych w latach 1995 – 2006* [w]: *Handel ludźmi w Polsce materiały do raportu*, MSWiA, Warszawa 2007, s. 47.

62 Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, Wizyta w Polsce w dniach 24–29 maja 2009 r., *Wstępne wnioski i zalecenia* – http://www.unic.un.org.pl/show.php?news=1378&wid=18&wai=&year =

Przykładem niewykorzystanej okazji do wzmocnienia pozycji ofiar handlu ludźmi było przyjęcie a następnie nowelizacja **ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw**[63]. Pomijając to, iż ustawa niniejsza jest po prostu nieefektywna[64], należy wskazać, iż w bardzo niewielkim stopniu mogą skorzystać z niej pokrzywdzeni przestępstwami handlu ludźmi. Świadczą o tym następujące okoliczności:

– o kompensatę można ubiegać się jedynie w związku ze śmiercią albo naruszeniem czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia określonych w art. 156 § 1 kk lub art. 157 § 1 kk, tym samym wykluczone są sytuacje gdy ktoś wskutek bycia ofiarą handlu takiego uszczerbku nie doznał (jak choćby będące ofiarami handlu kobiety dobrowolnie albo przymusowo trudniące się prostytucją, którym po prostu nie zapłacono za świadczone usługi),
– o kompensatę nie mogą ubiegać się osoby nie będące obywatelami Polski lub Unii Europejskiej,
– kompensata może być przyznana w kwocie pokrywającej wyłącznie utracone zarobki lub inne środki utrzymania, koszty związane z leczeniem i rehabilitacją, koszty pogrzebu a tym samym wykluczone jest dochodzenie tą drogą zadośćuczynienia za doznane krzywdy.

W związku z podejmowanymi przez organizacje międzynarodowe (poza wskazanymi powyżej Unią Europejską, Radą Europy również OBWE[65]) działaniami mającymi na celu zachęcenie państw do wprowadzenia **skutecznego mechanizmu** umożliwiającego ofiarom uzyskanie rekompensaty za krzywdy i szkody doznane wskutek handlu ludźmi lub wykorzystanie np. podczas pracy przymusowej, należy postulować podjęcie efektywniejszych działań ustawodawczych na tym polu również przez polskiego ustawodawcę..

8. Wnioski

Handel ludźmi oraz współczesne formy niewolnictwa i poddaństwa stanowią bez wątpienia wyzwanie znacznie wykraczające poza ramy prawa karnego czy karno-pro-

---

[63] Dz. U. z 2005 r., nr 169, poz. 1415.

[64] W uzasadnieniu projektu ustawy liczbę osób, które miały korzystać z niniejszej ustawy, określono jako 9.600, tymczasem w praktyce wedle informacji przedstawionej w roku 2010 przez Ministerstwo Sprawiedliwości (*Raport na temat państwowej kompensaty przysługującej ofiarom niektórych przestępstw, oraz jej skutków finansowych od początku obowiązywania ustawy)* korzysta z niej śladowa ilość pokrzywdzonych. W 2006 wpłynęły 322 wnioski, 2007 r. – 300 wniosków, 2008 r. – 144 wnioski, a w roku 2009 – 171 wniosków. Analiza statystyczna orzecznictwa w sprawach kompensacyjnych wykazała, że w roku 2006 tylko 11 % powyższych wniosków zostało uwzględnionych w całości lub w części, w roku 2007 – 13 %, w roku 2008 – 31 %, a w roku 2009 – 16 %. Ze względu na brak podstaw prawnych oddalono 30 % wniosków w roku 2006, 36 % w roku 2007, 31 % w roku 2008 oraz 22 % w roku 2009. Pozostałe wnioski załatwiono poprzez umorzenie postępowania, zwrot wniosku lub odrzucenie.

[65] *Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region* – http://www.osce.org/item/31284.html?ch=1145 .

cesowego. Proceder wykorzystywania ludzi w formach wskazanych choćby we wprowadzonej do polskiego kodeksu karnego definicji stanowi jednoznaczne pogwałcenie najbardziej fundamentalnych praw i wolności i wymaga od państwa wyjątkowej aktywności,, która będzie się opierać na pomocy pokrzywdzonym również procesem wymierzonym przeciwko oprawcom. Pokrzywdzeni nie mogą być traktowani jako narzędzie wykorzystywane w celu osiągnięcia głównych celów postępowania karnego. Ich ochrona i długofalowe wsparcie musi być pierwszoplanowym celem i zadaniem organów państwa, również tych niezwiązanych z systemem ścigania przestępstw. Dużo większym zaangażowaniem winna wykazać się zarówno Państwowa Inspekcja Pracy jak i związki zawodowe.

Doświadczenie płynące z obserwacji spraw karnych, w których występuje w charakterze przedstawiciela społecznego Fundacja przeciwko Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu „La Strada" prowadzi do wniosku, iż w miejscowościach oddalonych od Warszawy i dużych miast pokrzywdzeni natrafiają na problemy z uzyskaniem fachowego wsparcia o charakterze choćby psychologicznym. Po otwarciu przewodu sądowego, pokrzywdzeni zostają nierzadko pozostawieni sami sobie przez organy ścigania z uwagi na to, że Prokuratura i Policja, obawia się zarzutu wywierania nacisku na świadków. Okresowy kontakt z przedstawicielami organizacji pozarządowej mającej siedzibę daleko od miejsca zamieszkania nie jest w stanie w pełni zaspokoić wszelkich potrzeb, które są przez nich artykułowane. Uwzględniając powyższe, należy zauważyć, że pomimo objęcia pomocą społeczną ofiar handlu ludźmi dyskusyjne jest ustawowe powierzenie koordynacji tejże pomocy wojewodzie. Aby pomoc ta była rzeczywiście dostępna należałoby *de lege ferenda* postulować przekazanie tego zadania samorządowi gminnemu lub co najmniej powiatowemu oraz zachęcać samorządy lokalne do przyjmowania własnych programów walki ze zjawiskiem handlu ludźmi[66].

Ochrona praw i wolności osób będących ofiarami handlu ludźmi i niewolnictwa jest fundamentalnym obowiązkiem państwa. Ma on charakter pozytywny, państwo nie może się w tej materii ograniczyć do roli „nocnego stróża". Należy mieć świadomość tego, iż według aktualnego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zaniedbanie tych obowiązków może w skrajnym przypadku prowadzić do odpowiedzialności państwa za własne zaniedbania[67]. Mając to na względzie należy podejmować kolejne, skuteczniejsze niż dotychczas działania zabezpieczające nie tylko procesowe, ale i socjalne interesy osób pokrzywdzonych[68].

---

[66] Przykładem takiego programu jest *Powiatowy Program Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi na lata 2007–2008 przyjęty przez Radę Powiatu Namysłowskiego* Załącznik do Uchwały nr IX/102/2007 Rady Powiatu Namysłowskiego z dnia 17 października 2007 r. http://bip.biuletyn.info.pl/php/pobierz.php3?bip=bip_powna&id_dzi=5&id_zal=5625&id_dok=620 .

[67] Wyrok z dnia 27 lipca 2005 r., *Siliadin vs. Francji*, sprawa nr 73316/01.

[68] Publikacją porównującą różne działania państw europejskich na tym polu jest wydana w ramach Inicjatywy EQUAL Unii Europejskiej pozycja pt.: *Headway – Improving Social Intervention Systems for Victims of Trafficking Project*, 2007.

SUMMARY

Marcin PRZYBYSZ

PHENOMENON OF HUMAN TRAFFICKING AND STANDARDS OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS' PROTECTION AND POLISH PRACTICE

The article describes historical roots of phenomenon of human trafficking as well as successive international treaties prepared by international community from the beginning of the 20th century. The author presents the attitude of legal systems of the United Nations Organization, Council of Europe as well as the European Union towards modern forms of human trafficking and servitude. Human trafficking need to be perceived not only as serious criminal offence but – primarily and as breach of fundamental rights and freedoms of all kind. The elements of human trafficking are described on the basis of crucial for the development of international law treaty in that subject – Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children of December 2000 called the Palermo Protocol. The Republic of Poland had signed and ratified almost all important international agreements concerning this question. Also different changes in national legislation and practice of state authorities had been made. Unfortunately, many of these strategies aimed at improvement of effectiveness of law enforcement bodies and not strengthening of the position of victim – independently from it's role in criminal proceedings. This aspect needs to be changed. The well known „3P-Rule" („prevention", „prosecution" and „protection") has to be supported by „3R-Rule" – „redress for victims", „rehabilitation" and „reintegration". Poland needs to focus on the needs and rights of victims and strengthen their legal, material and social position. One of tasks to do is change of Law on State Compensation for Victims of Crime of 7 July 2005. Today it is almost impossible for the victims of human trafficking to benefit from that act. In other words – states, among other also the Republic of Poland must take an active position in their strategy of combating human trafficking and servitude, the role of a „night watchman" is not reconcilable with actual international human rights standards.

Justyn PISKORSKI

ZNACZENIE ZARZUTU TU QUOQUE *W POSTĘPOWANIACH PRZED MIĘDZYNARODOWYMI TRYBUNAŁAMI KARNYMI*

Zarzut *tu quoque* oceniany jest na różnych płaszczyznach. W logice i retoryce sprowadzany jest do odmiany błędu logicznego i erystycznego, wyrażającego się w argumentacji *ad hominem*. W etyce traktowany jest jako przejaw hipokryzji, wyrażającej się niezdolnością do sprostania zarzutowi dotyczącemu własnego zachowania. Dalej jednak zarzut ten będzie oceniany głównie na płaszczyźnie legalnej, jako zarzut podnoszony w procesach karnych.

Zarzut *tu quoque* oznacza sposób argumentacji polegający na odwołaniu się do analogicznego do zarzucanego czynu zachowania osoby formułującej zarzut. Łacińskie *tu quoque* oznacza „ty też". Formuła ta wywodzona jest z tekstu Swetoniusza, który opisując życie Cezara wskazał, że niektórzy autorzy przypisywali mu wypowiedzenie w języku greckim słów „*καὶ σὺ τέκνον*" („ty także, mój synu") do Marka Brutusa[1].

W zasadzie próby podnoszenia tego zarzutu nie pojawiają się w standardowych postępowaniach karnych. Takie próby skazane są z góry na niepowodzenie, gdyż rzadko w sądach karnych sędziowie reprezentują stronę sporu. Stosowanie zarzutu wobec sądu nie miałoby racjonalnych podstaw, jeśli sędzia nie jest związany osobiście ze zdarzeniem, co do którego ma wydać werdykt. Ewentualne osobiste zaangażowanie sędziego eliminowane jest przez instytucję wyłączenia sędziego. Inaczej jednak wygląda problem w postępowaniach przed sądami międzynarodowymi. Zarzuty zakwalifikowane jako *tu quoque* podnosili obrońcy oskarżonych w procesie norymberskim, aby uzyskać złagodzenie oceny czynu, umniejszenie winy i w konsekwencji uniewinnienie lub złagodzenie wymiaru kary. W późniejszych postępowaniach zarzut ten pojawiał się coraz częściej. Poniższy artykuł ma na celu ustalenie natury i przyczyn posługiwania się tą specyficzną formą zarzutu w postępowaniach karnych międzynarodowych.

W procesie norymberskim przed Międzynarodowym Trybunałem Wojskowym obrońcy niektórych oskarżonych podnosili, że także zwycięskie siły aliantów dopuszczały się czynów podobnych do objętych zarzutami[2]. Pojawienie się takich zarzutów już samo w sobie jest dowodem szczególnego charakteru trybunału i odmienności zakresu rozpoznawanych tam spraw. Trudno przecież wyobrazić sobie, że oskarżony o kradzież w pospolitym postępowaniu karnym podnosi na swoją obronę, że inni też kradną. Tymczasem podniesienie zarzutu wobec wojennego przeciwnika, że dopuszczał się analogicznych, podobnych czynów, okazywał się strategią powtarzaną w linii obrony szeregu oskarżonych, niekiedy nawet skuteczną.

[1] C. Suetonius Tranquillus, *De Caesaribus*, Utrecht 1703, s. 99.
[2] L. Gardocki, *Zarys prawa karnego międzynarodowego*, Warszawa 1985, s. 57–58.

Z pewnością szczególną cechą MTW była jego konstrukcja[3]. Z jednej strony miał to być sąd karny, sądzący odrażające zbrodnie okresu wojny. Z drugiej natomiast był to jednak sąd zwycięzców nad zwyciężonymi. Był to sąd kończący w nowatorski sposób konflikt wojenny. Jednak nawet sami oskarżeni wahali się co do przyjętej linii obrony. Próbowali akcentować standardowość przebiegu wojny, jako dopuszczalnego sposobu rozwiązywania konfliktów międzynarodowych. Do specyfiki konstrukcyjnej zaliczyć należy również fakt braku przepisów procesowych, według których toczyć się miało postępowanie. Ustanowiono wyłącznie przepisy prawa materialnego. Ponieważ trybunał miał się składać z przedstawicieli państw zwycięskich, nietrudno zauważyć, że każde z państw alianckich przystępowało do postępowania z własnymi tradycjami i zasadami normatywnymi, skodyfikowanymi w systemie kontynentalnym lub wynikającymi z zasad *common law* w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Na ostateczny kształt procesu w największym stopniu wpłynęło prawo amerykańskie, z dominującą rolą zasady kontradyktoryjności i „równości broni" (*due process of law*)[4].

W dniu 31 sierpnia 1946 r. Hermann Göring mówił przed Trybunałem: „Nie chciałem wojny ani jej nie wywołałem. (...) Ponieważ walczyły przeciw nam trzy największe mocarstwa światowe i inne narody, ugięliśmy się w końcu przed tak wielką przewagą. (...) Ale zdecydowanie odrzucam twierdzenie jakoby moje działania były podyktowane wolą ujarzmienia obcych narodów w drodze wojen, mordowania, grabienia, popełniania okrucieństw i zbrodni".[5] Taka wizja II wojny światowej jako zwyczajnej wojny sprowadzić musiała dalsze argumenty, związane ze współmiernością działań wojennych wszystkich stron konfliktu. Dlatego przemawiający tego dnia bezpośrednio po H. Göringu Rudolf Hess szybko doszedł do następujących rozważań: „Jest historycznym faktem, że ku czci 26 370 burskich kobiet i dzieci, które zmarły w brytyjskich obozach koncentracyjnych, głównie na skutek głodu, wystawiono pomnik. Wielu Anglików, wśród nich także Lloyd George, protestowało jak najenergiczniej przeciw tym wydarzeniom w brytyjskich obozach koncentracyjnych. Świat stanął wtedy wobec niewyjaśnionej zagadki, wobec takiej samej zagadki, przed którą świat stanął dzisiaj w związku z wydarzeniami w niemieckich obozach koncentracyjnych (...)." Wypowiedź ta została przerwana przez sędziego. Niemniej zarzut zawarty w tej wypowiedzi jest aż nadto wyraźny. Brytyjczycy także mordowali w obozach koncentracyjnych – próbował powiedzieć R. Hess. Kolejny głos należał do Joachima Ribbentropa. W sposób dużo bardziej spójny analizował on fundamenty oskarżenia: „Przed sporządzeniem statutu tego trybunału chyba także sygnatariusze układu londyńskiego musieli mieć inne niż dziś poglądy na prawo międzynarodowe i politykę. Gdy w 1939 roku przybyłem do Moskwy do marszałka Stalina, dał mi on do zrozumienia, że jeśli oprócz połowy Polski i krajów bałtyckich nie otrzyma jeszcze Litwy z portem w Lipawie, mogę od razu wracać do siebie. Jak widać prowadzenie wojny nie uchodziło tam w 1939 roku za międzynarodową zbrodnię przeciw pokojowi, wtedy bowiem nie umiałbym sobie wyjaśnić

[3] Zob. K. Ambos, *Internationales Strafrecht*, Monachium 2006, s. 91–92; H. Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, Baden-Baden 2005, s. 152–154.

[4] Por. F. Ryszka, *Norymberga. Prehistoria i ciąg dalszy*, Warszawa 1982, s. 230–231.

[5] J.J. Heydecker, J. Leeb, *Proces w Norymberdze*, Warszawa 2006, s. 410.

telegramu Stalina po zakończeniu kampanii w Polsce; brzmiał on tak: *Przyjaźń Niemiec i Związku Radzieckiego, umocniona wspólnie przelaną krwią, ma wszelkie widoki na to, że będzie silna i trwała*. Ja także wówczas gorąco pragnąłem tej przyjaźni[6]." Inni oskarżeni podnosili w procesie m.in. kwestię zajęcia Zaolzia przez Polskę, sprawę paktu Ribbentrop-Mołotow, wojnę ZSRR z Finlandią, alianckie bombardowanie miast otwartych, zrzucenie bomb atomowych na Hiroszimę i Nagasaki. Argumenty te jednak nie były skuteczne.[7] Rozszerzenie zarzutu współmierności w tej wypowiedzi dobitnie pokazuje, że sama społeczność międzynarodowa dopiero kształtowała reguły wojny. A działania napastnicze Niemiec zyskiwały nawet akceptację późniejszych przeciwników.

Skuteczna okazała się jedynie linia obrony admirała Karla Dönitza, naczelnego dowódcy Kriegsmarine i następcy Hitlera. Akt oskarżenia wobec niego obejmował uczestnictwo w spisku, mającym na celu objęcie władzy i prowadzenie wojny agresywnej, zbrodnie przeciw pokojowi i zbrodnie wojenne. Dönitz objął dowództwo pierwszej eskadry łodzi podwodnych w roku 1935. Rok później został dowódcą floty podwodnej marynarki wojennej i w roku 1940 wiceadmirałem. Następnie w 1942 admirałem. Od 30 stycznia 1943 r. był dowódcą marynarki wojennej Rzeszy. W dniu 1 maja 1945 r. został głową państwa[8]. W akcie oskarżenia podniesiono, że Dönitz używał swoich kolejnych stanowisk, wpływów osobistych oraz bliskich stosunków z Hitlerem w taki sposób, że brał udział w przygotowaniach do wojny, współdziałał w militarnym planowaniu i przygotowaniu przez spiskowców wojen agresywnych i wojen toczonych z naruszeniem prawa międzynarodowego, a nadto zezwalał, kierował i brał udział w popełnianiu zbrodni wojennych[9].

W trakcie procesu nie potwierdzono jego uczestnictwa w spisku. Nie potwierdzono jego obecności w ważnych konferencjach, gdzie sporządzano lub przedstawiano plany agresji. Jednak prowadził on działania agresywne i dowodził nimi. Problem jego odpowiedzialności wiązał się z faktem pełnienia przez niego, przez długi czas, dowództwa jednej z formacji wojskowych. Nie był zatem „wodzem". Jednak dowodzone przez niego łodzie podwodne przystąpiły do wojny od pierwszych jej dni. Formacja ta była zatem wcześniej przygotowana do prowadzenia działań wojennych. Wojnę rozpoczęły łodzie podwodne już w dniu 3 września 1943 r. przeciw wszystkim statkom handlowym, zgodnie z niemieckim prawem o łupach morskich. W dniu 17 października 1939 r. rozkazał atakować wszystkie nieprzyjacielskie statki handlowe bez uprzedniego ostrzeżenia. W dniu 24 listopada 1939 r. rząd niemiecki wydał ostrzeżenie skierowane do żeglugi neutralnej, że bezpieczeństwo takich okrętów nie może być zapewnione na wodach wokół Wysp Brytyjskich. W grudniu 1939 r. Dönitz wydał rozkaz wojenny nr 154, w którym zakazywał ratować jakichkolwiek ludzi, bez względu na możliwości ratunku, odległość od lądu czy pogodę. Rozkaz ten uzasadniony był koniecznością

---

6 J.J. Heydecker, J. Leeb, *Proces* ..., s. 412–413.

7 L. Gardocki, *Zarys* ..., s. 58.

8 Zob. też Nicole A. Heise, *Deciding Not to Decide: Nuremberg and The Ambiguous History of The* Tu Quoque *Defense*, „The Concord Review" 2007–2008, vol. 18, s. 2–5.

9 T. Cyprian, J. Sawicki, *Materiały norymberskie*, Warszawa 1948, s. 122.

zapewnienia bezpieczeństwa podległych mu jednostek. Pisał w nim: „Musimy być stanowczy w tej wojnie. Wrogowie ją rozpoczęli w celu zniszczenia nas i to jest jedyna okoliczność, jaką należy brać pod uwagę".[10] Od dnia 1 stycznia 1940 r. dowództwo niemieckich łodzi podwodnych rozkazało podległym jednostkom atakować wszystkie statki handlowe Grecji. Kompetencje te rozszerzano z upływem czasu na coraz liczniejsze nowe akweny oraz jednostki państw neutralnych.[11]

Obrońca Dönitza w procesie norymberskim dr Otto Kranzbühler wobec zarzutów dotyczących naruszenia prawa wojny w zakresie wykorzystywania łodzi podwodnych wniósł o analizę sposobu prowadzenia wojny z ich wykorzystaniem przez aliantów. Obrońca wskazał, że ponieważ Stany Zjednoczone prowadziły na Pacyfiku nieograniczoną wojnę agresywną przy użyciu łodzi podwodnych, admirał Dönitz nie może za takie samo zachowanie zostać uznanym za winnego ani tym bardziej ukarany. Dla podkreślenia wagi tych twierdzeń odwołano się do rozkazów admirała Chestera Nimitza.[12] Zarzuty te zostały potwierdzone. Wykazano, że admirał Nimitz wydawał analogiczne rozkazy atakowania wszelkich statków, w tym handlowych bez uprzedzenia. Jeden z sędziów, Francis A. Biddle rozważając ten zarzut posunął się do twierdzenia, że Niemcy prowadzili swoją wojnę podwodną bardziej *fair* niż alianci i żądał uniewinnienia Dönitza. Pozostali sędziowie MTW nie byli jednak tak skłonni do uznawania równorzędności zarzutów i ostatecznie Karl Dönitz został uniewinniony od zarzutów objętych pierwszym rozdziałem aktu oskarżenia (spisek), winnym czynów z rozdziału drugiego i trzeciego. Jednak tylko za czyny z rozdziału trzeciego skazano go na karę 10 lat pozbawienia wolności.[13] Za czyny z rozdziału drugiego, wobec których podniesiono argument *tu quoque,* kara nie została wymierzona.[14] Od tego właściwie momentu zarzut *tu quoque* rozpoczął samodzielne życie w wielu dalszych procesach, szczególnie tych wytaczanych przed międzynarodowymi trybunałami karnymi. Było to związane z rangą samego procesu w Norymberdze, który w sposób precedensowy kończył wielki konflikt wojenny. M.in. z tego powodu uznawano, że w procesie tym nie tylko stosowano prawo, ale i je stanowiono.[15] Pogląd ten okazał się słuszny. Prawo norymberskie to prawo, które nie tylko stało u podstaw samego procesu, ale i jego liczne dalsze konsekwencje. Nie sposób zaprzeczać jego znaczeniu dla rozwoju idei sprawiedliwości międzynarodowej.[16] Ten precedensowy charakter sprawił jednak, że pozornie drobna kwestia procesowa stała się podstawą formułowania w późniejszym okresie licznych wypowiedzi, dotyczących jednego ze sposobów argumentacji na rzecz oskarżonego.

Dyskusyjne jest, jakie znaczenie w ocenie zakresu winy Dönitza miało właśnie podniesienie przez jego obronę zarzutu *tu quoque*. W literaturze nie potwierdzono odwo-

---

10 Za Nicole A. Heise, *Deciding* ..., s. 7.

11 T. Cyprian, J. Sawicki. *Materiały* ..., s. 305–310.

12 Nicole A. Heise, *Deciding* ..., s. 10; A. D'Amato, *Defenses to War Crimes: A Conceptual Overview*, „Northwestern Public Law Research Paper" No. 07–04 (2007), s. 9–10.

13 J.J. Heydecker, J. Leeb, *Proces* ..., s. 438.

14 Nicole A. Heise, *Deciding* ..., s. 13.

15 F. Ryszka, *Norymberga* ..., s. 266.

16 M. Cherif Bassiouni, *Historical Survey: 1919–1998*, „Nouvelles Études Pénales" 1999, s. 12.

łania się trybunału do tego zarzutu. Z uzasadnienia wyroku interpretowano raczej, że stwierdzono zmianę reguł prowadzenia wojny morskiej przez społeczność międzynarodową.[17]

Z zarzutem *tu quoque* przyszło zmierzyć się trybunałom działającym w okresie ostatniego dwudziestolecia. Zarówno w postępowaniu mającym osądzić Slobodana Milosevica, jak i Saddama Huseina, powołano się na norymberski precedens. Jednak przez okres ok. 40 lat rozwijała się intensywnie doktryna prawa karnego międzynarodowego. Systematycznie eliminowano kolejne niedoskonałości czy zarzuty, jakie sformułowano wobec procesu norymberskiego.[18]

W procesie przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym ds. byłej Jugosławii oskarżono szereg przywódców państwowych i bezpośrednich sprawców zbrodni. Grupie chorwackich milicjantów (Stipo Alilovic, Drago Josipovic, Marinko Katava, Mirjan Kureskic, Vlatko Kupreskic, Zoran Kupreskic, Dragan Papic i Vladimir Santic) zarzucono naruszenie szeregu norm prawa międzynarodowego. Wśród zarzutów ogólnych dotyczących łamania praw i zwyczajów wojny, ludobójstwa i zbrodni przeciw ludzkości znalazły się także zarzuty dotyczące zniszczenia bośniackiej wsi Ahmic między październikiem 1992 a kwietniem 1993 r. Chorwacka milicja miała tam zabić 116 osób, głównie kobiet, dzieci i starców. Milicjantów oskarżono o zamordowanie muzułmanów w trakcie prowadzonych czystek etnicznych, czyli o czyn definiowany jako ludobójstwo. Obrońcy oskarżonych podnieśli, że ich czyny zostały popełnione w czasie i miejscu przepełnionym przemocą. Wskazano, że akty przemocy miały wcześniej miejsce ze strony muzułmanów wobec Chorwatów. Trybunał pozostał jednak nieporuszony tymi zarzutami. Uznano, że obrona oparta na zarzucie *tu quoque* jest niewystarczająca dla wyprowadzania z niej jakichkolwiek konsekwencji. Ostatecznie pozostawiono sprawę, uniewinniając oskarżonych, z braku dowodów sprawstwa.[19]

Co istotne, Międzynarodowy Trybunał Karny ds. byłej Jugosławii odrzucił jednak kategorycznie obronę opartą na zarzucie *tu quoque*, jako pozbawioną prawomocności. Sędziowie uznali, że argument ten pochodzi z nieprawidłowo interpretowanej wzajemności związku prawa humanitarnego i prawa konfliktów zbrojnych. Argument ten ma usprawiedliwić łamanie prawa humanitarnego przez wykazanie podobieństwa działania zbrojnego tych, wobec których dokonano przestępstwa. Jednak takie łamanie prawa w sytuacji konfliktu zbrojnego może być oceniane jedynie w kategoriach działań odwetowych. Zarzut *tu quoque* jest wadliwy co do zasady. Sprowadza on bowiem prawo humanitarne do prostego związku dwustronnego, zrównującego prawa i obowiąz-

[17] Por. L. Gardocki, *Zarys* ..., s. 58.

[18] Były premier Bawarii, świadek procesu norymberskiego Wilhelm Hoegner oceniał go tak: „Pozostaję przy opinii, że proces norymberski był sprzeczny z zasadą prawną *nulla poena sine lege* (nie ma kary bez przepisu prawa). Istniały wszakże okoliczności nadzwyczajne, a ten proces stanowił jedyną szansę rozliczenia się ze zbrodniczą nazistowską bandą". J.J. Heydecker, J. Leeb, *Proces* ..., s. 451.

[19] Nicole A. Heise, *Deciding* ..., s. 14–15.

ki. Prawa humanitarne mają jednak charakter bezwarunkowy i nie powinny podlegać w najmniejszym stopniu ocenom adekwatnym z punktu widzenia wzajemności[20].

Inaczej niż w trybunałach *ad hoc* przedstawia się sprawa zarzutu *tu quoque* przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym. Trybunał ten został ustanowiony w oparciu o innego rodzaju konstrukcję prawną[21]. Wcześniejsze trybunały *ad hoc* (ds. byłej Jugosławii i Rwandy) odwoływały się wprost do prawa norymberskiego, w tym także do statutu Międzynarodowego Trybunału Wojskowego z 1945 r., do stanowiącej jego pokłosie konwencji z 1948 r. o karaniu zbrodni ludobójstwa i późniejszej konwencji haskiej o ochronie ofiar wojny. Były powołane rezolucjami Organizacji Narodów Zjednoczonych. MTK tymczasem opiera swoje istnienie na autonomicznym akcie prawnym, jakim jest statut rzymski z 17 lipca 1998 r.[22] Statut ten nadaje MTK podmiotowość prawa międzynarodowego. Konsekwentne wymogi dotyczące jego ratyfikacji sprawiają, że trybunał ten z przyczyn czysto konstrukcyjnych, w zakresie swojej jurysdykcji, będzie wolny od problemów, jakie towarzyszyły trybunałowi w Norymberdze. Ponieważ jednak jego podstawa znajduje pełne uzasadnienie w regulacjach prawa międzynarodowego, i z założenia ma działać na przyszłość, a nie jak dotychczasowe trybunały *ad hoc*, w celu osądzenia zbrodni przeszłych, które zostały popełnione przed powołaniem trybunału, nie wydaje się prawdopodobne, aby zarzut *tu quoque* znalazł przed nim jakiekolwiek zastosowanie. Zarzut ten, opisując współmierność działań zbrojnych, dotyka jednak podstawy moralnej, na której ufundowano pierwsze trybunały międzynarodowe. MTK z mocy prawa będzie sądem podobnym raczej do sądów karnych krajowych, gdzie argument ten nie jest podnoszony.

Wyjaśnienie przyczyn posługiwania się zarzutem współmierności działań innych sprawców nie jest przedsięwzięciem łatwym. Wymaga spojrzenia bowiem zarówno na reguły wojny, jak i na leżące u ich fundamentu zasady moralne. Zarzut *tu quoque* jest zarzutem wielopłaszczyznowym. W podstawowej wersji odnosi się on do prostej argumentacji, że inne strony konfliktu też postępowały podobnie jak sprawca, któremu przedstawiono zarzuty. Ten argument ma znaczenie przede wszystkim dla wyjaśnienia okoliczności popełnionego czynu. Drugi sposób ujęcia zarzutu ma charakter fundamentalny. Odnosi się on do legitymizacji władzy sprawowania sprawiedliwego sądu przez stronę konfliktu. Zwycięzcy sądzą zwyciężonych, zarzucając im naruszenie „zasad przyjętych powszechnie przez wszystkie cywilizowane narody". Zarzut popełniania takich samych czynów pozbawia sąd aksjologicznego fundamentu, na którym została zbudowana jego jurysdykcja.

---

[20] Zob. R.A. Wilson, *Writing History in International Criminal Trials*, Nowy Jork 2011, s. 156.

[21] Zob. A. Potyrała, *Współpraca państw z międzynarodowymi trybunałami karnymi a suwerenność. Studium politologiczno-prawne*, Poznań 2010, s. 91 i nast; więcej o odmiennościach MTK zob. np. C. de Than, E. Shorts, *International Criminal Law and Human Rights*, Londyn 2003, s. 317 i nast.; K. Kittichaisaree, *International Criminal Law*, Nowy Jork 2001, s. 17 i nast.

[22] Dz. U. z 2003 r., nr 78, poz. 708.

Od średniowiecza trwały próby określenia wojny sprawiedliwej i niesprawiedliwej i zarysowania konsekwencji prowadzenia wojny w sposób niedopuszczalny. Jednak wiele czynników złożyło się na to, że nie wypracowano jednolitych reguł takiego postępowania. Oprócz oczywistego interesu politycznego części państw, rozwiązujących swoje problemy za pomocą agresji wobec innych państw, za czynniki takie uznaje się odmienności religijne panujące w nowożytnej Europie, rozwój nacjonalizmu w okresie późniejszym, a dalej rozwój doktryn politycznych uznających wojnę za legalny instrument polityki międzynarodowej. Jeszcze piszący w duchu oświeceniowego racjonalizmu Carl von Clausewitz definiował wojnę wyłącznie jako akt przemocy mający wymusić uległość przeciwnika. Pewien szlachetny obyczaj wojenny „ludów cywilizowanych", polegający na niemordowaniu jeńców i nieniszczeniu miast i kraju zawdzięczany był wyłącznie dzięki temu, że „rozum, wywierając coraz większy wpływ na sposób wojowania, nauczył stosować w życiu skuteczniejsze środki przemocy niż te pierwotne przejawy instynktu".[23] Wyraźnie zatem wizja pruskiego szlachcica sprowadzała wojnę wyłącznie do kategorii racjonalnego działania politycznego. Racjonalizm nie pozostawiał miejsca na moralność. Wojna była zatem prawomocna, jeśli była prowadzona zgodnie z celami państwa. Kodyfikacji na początku XX w. doczekały się wyłącznie metody prowadzenia wojny. Dopiero po I wojnie światowej podjęto próbę potępienia wojny i przestępców wojennych w końcowych artykułach traktatu wersalskiego.[24]

Jednak w pojmowaniu wojny, formułowaniu praw i zasad, które miałyby nimi rządzić, trwał stan zawieszenia dyskusji aż do lat 90. XX w. Nie bez znaczenia dla tego stanu była powszechna zgoda co do przyczyn II wojny światowej oraz osądzenie jej zbrodni przez trybunały międzynarodowe. Po rozpadzie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich nastąpił jednak okres znacznych geopolitycznych przekształceń struktur państwowych, pozornie niezwiązanych bezpośrednio z kontekstem rosyjskim. Rozpoczął się konflikt z Irakiem, w rozpadającej się Jugosławii dochodziło do coraz powszechniejszych aktów agresji, w Rwandzie dokonywano masowych mordów.[25] Sytuacja ta wymagała odpowiedniej reakcji. Reakcją, która była do zaakceptowania przez społeczność międzynarodową było powołanie *ex post* kolejnych trybunałów *ad hoc* dla osądzenia zbrodni popełnianych na miejscu toczących się konfliktów. Sytuacja ta wymagała jednak kolejnej weryfikacji poglądów społeczności międzynarodowej na kwestię wojny i odpowiedzialności za zbrodnie wojenne.

Klasyczne koncepcje wojny sprawiedliwej były tworzone głównie przez teologów. W późniejszym okresie wypracowywano już na gruncie oświeceniowego pragmatyzmu zasady prowadzenia wojny racjonalnej. Koncepcja wojny sprawiedliwej w założeniach św. Augustyna opierać się miała na dwóch warunkach: 1) wojna może być prowadzona

[23] C. von Clausewitz, *O wojnie*, Kraków 2010, s. 15–17.

[24] T. Cyprian, J. Sawicki, *Materiały* ..., s. 13.

[25] Por. P. Chmielarz, *Wojna a państwo*, Warszawa 2010, s. 217 i nast; S. Mikolajczyk, *Der Prozeß gegen Saddam Hussein vor dem Irakischen Hohen Strafgerichtshof* (IHStGH) , „Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik" 2007, nr 1, s. 1 i nast.

jedynie przez legalną władzę oraz 2) jej przyczyna musi być słuszna.[26] Około 800 lat później do warunków tych dołączył św. Tomasz także wymóg prowadzenia wojny ze sprawiedliwą intencją. Jednak dopiero II wojna światowa pokazała kruchość tych przesłanek. Niemcy mogły twierdzić, że wojna przez nie wszczęta jest prowadzona przez legalne władze, dla słusznej przyczyny. Przyczyną tą miały być kontrybucje nałożone na Niemcy przez traktat wersalski. Postrzegano tam ten traktat jako bezpośrednią przyczynę zubożenia narodu i wepchnięcia go w wielki kryzys gospodarczy. Niemcy miały zatem reagować na krzywdę jakiej doznały od społeczności międzynarodowej. Ten subiektywizm przekonań stał się zapewne jednym ze źródeł podnoszonego w procesie norymberskim zarzutu *tu quoque*. Ponieważ sprowadzenie problemu do tak subiektywnych warunków, jakie formułowała teologia, rodziło możliwość podniesienia twierdzeń o legalnej władzy i słusznej przyczynie przez każdą ze stron konfliktu, konieczne stało się poszukiwanie dalszych czynników umożliwiających ustalenie czy mamy do czynienia z wojną sprawiedliwą. To właśnie w procesie norymberskim wprowadzono rozróżnienie między prawem do wojny (*ius ad bellum*) i prawem prowadzenia wojny (*ius in bello*).[27]

Podstawy filozoficzne procesu norymberskiego trzeba było czerpać z koncepcji prawa natury. Prawo pozytywne było bowiem tą domeną filozofii prawa, która z najwyższym trudem radziła sobie z rozstrzygnięciem sprzeczności między deklarowanym prymatem zasad gwarancyjnych, z zasadą *nulla poena sine lege* na czele, a potrzebą zapewnienia sprawiedliwości. Zasady gwarancyjne wypracowane przez pozytywistów czerpały swoją racjonalizację z ustabilizowania obrotu prawnego, z bezpieczeństwa co do prawa. Jednak w momencie, kiedy bezpieczeństwa nie było, bo trwała wojna, a znaczące grupy społeczne były wyjęte spod prawa, odwoływanie się do stabilizującej roli prawa wydawać się mogło jedynie koszmarnym cynizmem. Skala zbrodni była tak znaczna, że do przyjęcia potrzeby ich karania niepotrzebne było odwoływanie się do udowodnienia karalności zbrodni wywołania wojny, wojennych i zbrodni przeciw ludzkości w świetle prawa niemieckiego. Gustav Radbruch pisał w 1947 r., że „w obecnym kontekście nie ma potrzeby wyprowadzania (możliwego skądinąd) dowodu na to, że czyny wymienione w statucie trybunału i dziesiątej ustawie Rady Nadzorującej (...) były karalne już w świetle prawa niemieckiego, podobnie jak nie ma potrzeby dowodzić, że czyny te były sprzeczne z prawem międzynarodowym, zanim pojawił się statut i ustawa Rady Nadzorującej. Nam wystarczy to, że przynajmniej zbrodnie przeciw ludzkości są w świetle znanego każdemu człowiekowi ponadustawowego prawa naturalnego najcięższą nieprawością. Jak pokazał Kant, zawinione bezprawie zasługuje na karę, a służenie tym, którzy zasłaniają się brakiem odpowiedniego paragrafu karnego, mimo że czyn jest bez wątpienia karygodny, na pewno mija się ze znaczeniem zasady *nulla poena"*.[28] Takie postawienie sprawy przenosi jednak automatycznie dyskusję

[26] Koncepcja ta wychodziła z wcześniejszych poglądów Cycerona *(O państwie)*. To temu autorowi przypisuje się wprowadzenie do filozofii pojęć wojny sprawiedliwej i niesprawiedliwej. Zob. szerzej R. Mozgol, *Teologia wojny*, Biała Podlaska, Chorzów 2008, s. 30–31.

[27] P. Vardy, P. Grosch, *Etyka*, Poznań 2010, s. 164–165.

[28] G. Radbruch, *Filozofia prawa*, Warszawa 2009, s. 233–239.

nad czynami okresu wojny w sferę prawa naturalnego, w sferę powinności, w sferę ocen dostępnych każdemu człowiekowi. I dla tej właśnie sfery ma znaczenie zarzut *tu quoque*. Jego specyfika sprowadza się do zanegowania kantowskiego imperatywu. Zarzut ten stanowi przecież potwierdzenie oskarżenia. Jest przyznaniem się do winy. Tak – mówi oskarżony – robiłem to, co mi zarzucacie. Jednak wy robiliście tak samo. A zatem nie jest to wcale nieprawość „najcięższa", nie jest to czyn „najokrutniejszy". Jeśli czyn ten był udziałem także zwycięskich, „sprawiedliwych" uczestników konfliktu, czyli tych, którzy postępowali zgodnie z wymogami wojny sprawiedliwej, to znaczy, że mój czyn nie jest niczym szczególnym. Nie macie podstaw do tego, aby łamać dotychczasowe reguły prawa wojny. Takie stanowisko ma oczywiste podstawy moralne. Jednak polemika z nim nie powinna być toczona na gruncie szczegółowych rozstrzygnięć dotyczących stosowania określonych instytucji prawa, lecz na tym gruncie, na jakim powstał zarzut *tu quoque*. Jedynym źródłem ocalenia legitymizacji międzynarodowego sądownictwa karnego jest rozstrzygnięcie problemu na gruncie moralnym.

Niedopuszczalne jest posługiwanie się w odniesieniu do postępowań wobec czynów tak znacznych sposobami myślenia właściwymi dla przeciętnej przestępczości. Do zbrodni przeciw pokojowi, ludobójstwa i zbrodni wojennych nie można stosować zasad wypracowanych w poszczególnych państwach w odniesieniu do przestępczości masowej. Teorie racjonalizacji kryminalnej nie spełnią tu swojej roli. Przestępstwa prawa międzynarodowego nie mogą być porównywalne z nawet poważną przestępczością kryminalną. Odróżnia je szereg cech, takich jak związek ze strukturami władzy, działanie w ramach instytucji państwa, naruszanie szczególnych dóbr mas jednostek. Przyczyną powoływania trybunałów międzynarodowych dla osądzenia szczególnych zbrodni jest ograniczona władza miejscowych sądów karnych, które jeśli nawet dysponują odpowiednią bazą w postaci wcześniej obowiązujących regulacji, to w najlepszym razie nie mogłyby dysponować uniwersalną jurysdykcją w odniesieniu do sprawców czynów.[29]

Zwrócić jeszcze trzeba uwagę na pewne antropologiczne uwarunkowania prowadzenia procesów międzynarodowych w sprawach zbrodni przeciw ludzkości i wojennych. Już na pierwszy rzut oka widać, że fundamentalne znaczenie dla ustanowienia odpowiedzialności za zbrodnie wojenne pochodzi z porządku aksjologicznego. To sama moralność przekonuje nas o potrzebie ustanowienia pewnych instytucji czy przeprowadzenia określonych zadań, które mają cel głęboko antropologiczny. Celem tym jest przede wszystkim nazwanie, określenie zła, a dalej jego ukaranie.[30] Cel ten ma zostać zrealizowany z powodu czysto sprawiedliwościowej przyczyny. Społeczeństwa domagają się aktu sprawiedliwości. Brak formy reakcji na zło musi skutkować podważeniem przekonań sprawiedliwościowych na szeroką skalę. Pojawiające się w następstwie konfliktów wezwania do przebaczenia czy pojednania, a niekiedy do podjęcia aktów „narodowej amnezji", czyli zapomnienia o tragicznych wydarzeniach przeszłości,

[29] Zob. I. Tallgren, *The Sensibility and Sense of International Criminal Law*, „European Journal of International Law" 2002, vol. 13, issue 3, s. 591.

[30] Por. J. Bohman, *Punishment as a Political Obligation: Crimes Against Humanity and the Enforceable Right to Membership*, „Buffalo Criminal Law Review" 2002, vol. 5, is. 2, s. 551 i nast.

nie wytrzymują konfrontacji z rzeczywistością. Podjęcie oceny przeszłych zbrodni systemu miało miejsce w Republice Południowej Afryki. Działająca tam Komisja Prawdy i Pojednania działała w oparciu o odmienne konstrukcje i przekonania. Odrzucono tam zasady norymberskie. Zaoferowano amnestię tym, którzy zdadzą szczerą relację o popełnionych przez siebie zbrodniach. Niemniej czyny zostały w ten szczególny sposób określone jako złe. Ściganie karne skierowano przeciw tym, którzy nie ujawnili prawdy. W inny sposób określono zatem wroga. Moralny sens instytucji został jednak zachowany. Podjęto skuteczne działanie dla zapewnienia sprawiedliwości oczekiwanej przez tamtejszą społeczność[31]. Samo istnienie trybunałów karnych, mimo radykalnie moralizatorskiej retoryki, daje podstawę do twierdzenia, że państwo prowadzące wojnę, nawet wbrew regułom prawnym i moralnym, nie jest wykluczane ze wspólnoty międzynarodowej[32]. Jego przedstawiciele podlegają sądom międzynarodowym nawet, gdy postępują zgodnie z prawem obowiązującym w danym państwie. Ten aspekt dotyka jednak innego zagadnienia towarzyszącego międzynarodowym postępowaniom karnym, czyli immunitetu państwa.

Współcześnie wojna straciła chwilowo na znaczeniu. Wróg (partyzant Carla Schmitta) został, jak pisze Edward Karolczuk, jednocześnie zbanalizowany poprzez zredukowanie go do obiektu rutynowych działań policyjnych i zabsolutyzowany, ponieważ stanowi zagrożenie dla porządku etycznego lub religijnego. W dziele tworzenia Imperium istotne są jednak nie tylko sprawność militarna i zdolność umiejętnego przekonywania, że służy się prawu i pokojowi. Istotne znaczenie ma również zdolność rozwiązywania konfliktów. To ona stwarza legitymację dalszych działań Imperium. W tej dziedzinie międzynarodowe trybunały karne mogą odegrać jeszcze swoją rolę. W zależności od rozwoju sytuacji w przyszłych konfliktach zbrojnych mogą one spełnić rolę strażników sprawiedliwości lub strażników Imperium. W pierwszej z tych ról konieczne będzie zmaganie się z zarzutem współmierności działań zwycięzców i zwyciężonych. W drugiej trybunały będą wolne od problemu *tu quoque*, staną się jednak systemem dyktującym i sankcjonującym relacje między porządkiem moralnym, stosowaniem działań policyjnych i mechanizmem legitymizującym suwerenność imperialną.[33]

Wydaje się zresztą, że sam problem struktury przemocy, agresji i wojny nie jest zbyt jednolicie oceniany. Z pewnością minimalny konsensus wspólnoty międzynarodowej dotyczy potępienia ludobójstwa i zbrodni wojennych. Prawdopodobnie w tej samej skali mieści się potępienie terroryzmu. Jednak jesteśmy w pewnych przypadkach skłonni warunkowo tolerować stosowanie tortur, zaakceptować śmierć na wojnie, i jej inne skutki, jak kalectwo i choroby. Akceptujemy stosowanie ograniczeń w handlu, dotykających całych społeczeństw.[34] W końcu akceptujemy w pełni stosowanie kar opartych

---

31 Por. D. Crocker, *Punishment, Reconcliation and Democratic Deliberation*, „Buffalo Criminal Law Review" 2002, vol. 6, s. 509–510.

32 Por. R. Mozgol, *Teologia* ..., s. 91.

33 E. Karolczuk, *O wrogu*, Warszawa 2010, s. 336–338.

34 R. Michalowski, *In Search of 'State and Crime' in State Crime Studies*, w: W. J. Chambliss, R. Michalowski, R. C. Kramer (red.), *State Crime in the Global Age*, Cullompton 2010, s. 22–23.

na odpłacie, jako kar sprawiedliwych. Sprawiedliwość oceniamy jako współmierność, proporcjonalność reakcji. Nie jest to nic innego, jak transpozycja zasady sprawiedliwości. To na niej, a nie na względach formalnych, opiera się zarzut *tu quoque*. Zarzut ten nie jest zatem niczym szczególnym. Jest prostym domaganiem się sprawiedliwości, domaganiem się zrozumienia przyczyn własnego działania.

Pamiętać należy o jeszcze jednej cesze szczególnej zbrodni prawa narodów.[35] Są one czynami zakazanymi każdemu człowiekowi bezpośrednio z mocy prawa międzynarodowego. W związku z tym konieczne jest ustalenie jak bezpośredniość obowiązywania prawa międzynarodowego ma się do problemu zarzutu *tu quoque*. Dla rozstrzygnięcia charakteru tej relacji stwierdzić należy, że zarzut *tu quoque* może być przyczyną zaistnienia błędu sprawcy.

Problem błędu został przesądzony w statucie rzymskim MTK, w art. 32, który stanowi, że błąd co do prawa odnośnie do tego, czy określony rodzaj czynu stanowi zbrodnię podlegającą jurysdykcji Trybunału, nie stanowi podstawy wyłączenia odpowiedzialności karnej. Statut zastrzega jednak, że błąd co do prawa może jednak stanowić podstawę wyłączenia odpowiedzialności karnej, jeżeli wyłącza umyślność albo w sytuacji, gdy sprawca działa na rozkaz przełożonego.[36] Błąd co do prawa wymaga zatem spełnienia dwóch przesłanek, aby dać podstawę wyłączenia odpowiedzialności karnej: 1) błąd prowadzi do wyłączenia strony podmiotowej oraz 2) błąd polega na nieświadomości bezprawności, skutkującą mylnym wyobrażeniem dotyczącym strony przedmiotowej. Błąd taki stwarza jedynie możliwość wyłączenia odpowiedzialności karnej, nie stanowiąc jednoznacznej konsekwencji wyłączenia odpowiedzialności karnej.[37]

Błąd ten może przecież się opierać na przekonaniu, że jeśli druga strona konfliktu postąpiła w pewien określony sposób, to sprawca czynu stanowiącego nierzadko bezpośrednią retorsję może spodziewać się, że wcześniej zauważony sposób działania jest dopuszczalną metodą prowadzenia konfliktu. Oczywiście nie sposób uznawać tego twierdzenia za uniwersalne. Nie można go z pewnością zastosować do odpowiedzialności zawodowych żołnierzy czy polityków, którzy z racji swoich funkcji mają pewność co do zakresu obowiązującego prawa. Jednak w ograniczonym zakresie, wobec przedstawicieli ruchów wyzwoleńczych czy partyzanckich, można uwzględnić taki błąd w odniesieniu do sposobu prowadzenia działań wojennych. Błąd co do faktu, spowodowany wcześniejszą obserwacją działań innych stron konfliktu, nie może w żadnym razie dotyczyć zbrodni ludobójstwa i zbrodni przeciw ludzkości. Zbrodnie te z pewnością należą do grupy czynów opisywanych jako *mala in se.* Czyny takie są z pewnością łatwe do zidentyfikowania przez każdego człowieka, nie jest zatem możliwe uznanie, że ich sprawca nie rozpoznawał ich karygodności, że nie miał podstaw do ocenienia ich jako jednoznacznie nagannych. W literaturze prawa międzynarodo-

---

[35] Innymi są przestępstwa także umiędzynarodowione, nie podlegające jednak odrębnemu sądownictwu karnemu. Zob. P. Andreas, E. Nadelmann, *Policing The Globe. Criminalization and Crime Control in International Relations*, Nowy Jork 2006, *passim*.

[36] Zob. szerzej M. Płachta, *Międzynarodowy Trybunał Karny*, Kraków 2004, s. 595 i nast.

[37] M. Królikowski, P. Wiliński, J. Izydorczyk, *Podstawy prawa karnego międzynarodowego*, Warszawa 2008, s. 196–197.

wego twierdzi się, że zasada ta dotyczy wszystkich czynów podlegających jurysdykcji MTK.[38] Wydaje się jednak, że pogląd odmawiający możliwości uwzględnienia błędu co do szeregu szczegółowych regulacji prawa wojny, zbyt restryktywny. Szczególnie siły zbrojne pochodzące z nagłego poboru mogą być przecież narażone na dokonanie niewłaściwej oceny sytuacji, w związku z brakiem wystarczającego doświadczenia i wykształcenia. Dyskusyjna jest poza tym niewspółmierność konsekwencji dotyczących błędu co do faktu w stosunku błędu co do prawa. Błąd co do faktu, zgodnie z art. 32 ust. 1 Statutu MTK, stanowi podstawę wyłączenia odpowiedzialności karnej tylko wtedy, gdy wyłącza umyślność. Zapis ten wyłącza w zasadzie karalność czynu.[39] Różnica jednak między błędem, polegającym np. na niewiedzy czy atakowany obiekt jest szkołą, w stosunku do niewiedzy o zakazie atakowania szkół, po tym jak powzięło się wiedzę o tym, że przeciwnik atakował szkołę, wydaje się niezwykle subtelna. Rozstrzygnięcie powinno się dokonać w oparciu o szczegółowe ustalenia okoliczności popełnienia czynu.[40] Nie należy jednak wyłączać apriorycznie stosowania argumentu *tu quoque* jako podstawy błędu, w jakim pozostaje sprawca.

Zarzut *tu quoque* nie wydaje się szczególnie efektywnym narzędziem obrony. Nie wnosi w zasadzie niczego istotnego do kwestii indywidualnej odpowiedzialności karnej. W zasadzie żaden współcześnie oskarżany sprawca nie został na jego podstawie uwolniony od kary. W praktyce trybunałów potwierdzono stanowczo konieczność jego odrzucenia. Mimo to jednak zarzut ten formułowany jest niezwykle często. Najprostszym wyjaśnieniem może być głębokie przekonanie czy też wiara oskarżonego w słuszność własnego działania. Oskarżeni mogą być przeświadczeni, że ich działanie było jedyną możliwą odpowiedzią na ekstremalną prowokację przeciwnika. Zarzut *tu quoque* ma specyficzne znaczenie dla nacjonalistów, którzy doszukują się racjonalizacji swoich działań w argumentach natury historycznej i ideologicznej. Richard Ashby Wilson twierdzi, że takie pojmowanie odwetu legitymizuje go przez uznanie, że ofiary przemocy nie są zobowiązane do powściągliwości.[41] Z tego względu pożądana jest wielka ostrożność w posługiwaniu się i jeszcze większa w stosowaniu tego zarzutu.

Działalność międzynarodowych trybunałów karnych w znaczącym stopniu opiera się na pewnych aksjologicznych przekonaniach podzielanych przez społeczność międzynarodową. Przekonania te dotyczą zarówno ocen prawa do prowadzenia wojny, jak też metod używanych w jej trakcie. Przyczyną podnoszenia argumentu *tu quoque* są względy aksjologiczne, legitymizujące działania trybunałów międzynarodowych. Wykazanie podobieństwa działań i racji innych stron konfliktu prowadzić ma do osłabienia zdolności osądzenia konkretnych zdarzeń. Efektem wykazania, że społeczność międzynarodowa nie podziela jednolicie sądów moralnych będących podstawą oskarżenia, ma być co najmniej umniejszenie winy oskarżonego.

---

38 Zob. S. Vogeley, *The Mistake of Law Defense in International Criminal Law*, w: S. Yee (red.), *International Crime and Punishment, Lanham*, Nowy Jork, Oxford 2003, s. 90.

39 H. Satzger, *Internationales* ..., s. 184.

40 M. Królikowski, P. Wiliński, J. Izydorczyk, *Podstawy* ..., s. 197.

41 R. A. Wilson, *Writing* ..., s. 162.

SUMMARY

Justyn PISKORSKI

MEANING OF A TU QUOQUE *ARGUMENT IN PROCEEDINGS BEFORE INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNALS*

A *tu quoque* argument (also you) is sometimes being raised in the proceedings before international criminal tribunals. While it actually does not happen in common criminal proceedings, already back during the Nuremberg proceedings such argument was effectively raised. Similarly, it was also used in proceedings before ad hoc criminal tribunals (like those regarding former Yugoslavia or Irak). This paper shows analysis of background and meaning of this argument in the light of concepts legitimizing operation of international criminal courts. Their activities base on certain axiological opinions shared by international society. These opinions pertain both to the evaluation of the right to conduct a war, as well as the methods used during a war. The author of this paper presents an opinion that the reasons for raising *tu quoque* argument is to challenge axiological grounds that legitimize the operation of international tribunals. By demonstrating the similarities of actions of both sides to the conflict and the justifications their present, one may weaken ability of moral judgments of specific events. Showing that international society does not share moral judgments in a unified manner may at least lead to limiting the accused person's guilt.

Adam HERNAS

PRAWA CZŁOWIEKA W ŚWIETLE PROGRAMU HASKIEGO

Wstęp

Wraz ze wzrostem złożoności instytucji Unii Europejskiej następuje zwiększenie wyzwań, którym musi ona stawić czoła. Współcześni „obywatele europejscy" pokładają nadzieję w tym, że będąc członkami tej coraz większej wspólnoty, będą mieć zagwarantowane podstawowe prawa, zaś unijne organy posiadające obecnie zdolność prawną podejmą działania zmierzające do zachowania oraz poprawy warunków życia społeczności Unii, do wzmocnienia ich bezpieczeństwa oraz polepszenia systemów prawnych. Mając na uwadze fakt, że Europa staje się obecnie jednym z głównych miejsc docelowych migracji międzynarodowych, takich jak: migracja zarobkowa, migracja z przyczyn rodzinnych czy w końcu ucieczka z kraju pochodzenia spowodowana konfliktem i brakiem bezpieczeństwa, potrzebny jest zestaw instrumentów prawnych do regulacji tego zjawiska. Należy przy tym zauważyć, że w przeciwieństwie do dwóch pierwszych rodzajów migracji, ta ostatnia ma charakter bardziej cykliczny i po masowych wyjazdach często następują masowe powroty w przypadku poprawy sytuacji związanej z bezpieczeństwem narodowym danego państwa. Taki rodzaj wymuszonej migracji generuje uchodźców, którzy często przenoszą się tylko do pobliskich regionów, by znaleźć tu tymczasowe schronienie. Dlatego też dochodzi do obciążenia struktur politycznych, gospodarczych i społecznych państw przyjmujących, które nie zawsze przygotowane są do prawnego i administracyjnego zapewnienia realizacji chociażby podstawowych praw i przywilejów przysługujących migrantom, a zagwarantowanych przez ustawodawstwo międzynarodowe. W tym miejscu trzeba także podkreślić, że współczesne ramy legislacyjne, które rządzą działaniami państw europejskich w zakresie samej polityki migracyjnej są dość skomplikowane i tak niejednolite, jak różne jest ustawodawstwo tychże państw. Dlatego potrzebny jest nowy zestaw instrumentów prawnych oraz finansowych w ramach ujednolicenia wspólnej polityki państw-członków Unii Europejskiej, mający na celu utworzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego dla uchodźców, jako elementu przestrzeni, wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz gwarantujący finansowe wsparcie potrzebne do wdrożenia tego systemu.

Dokonując analizy zjawiska migracji międzynarodowych, nie sposób nie poruszyć problemu nielegalnej migracji, który przez ostatnie lata nasilił się głównie z kierunku południowo-wschodniej części Europy. W związku z powyższym zaistniała naturalna potrzeba, aby uczynić przede wszystkim z Ukrainy, jako państwa znajdującego się na szlaku nielegalnej migracji oraz kandydującego do członkostwa w UE, swoisty „obszar buforowy dla filtracji nielegalnych migrantów" i przez to zabezpieczyć ich dalsze przedostawanie się w głąb Europy. Jednak na realizację tego projektu potrzebna jest Ukrainie pomoc, zarówno techniczna, jak i finansowa, która ułatwi wdrożenie niezbęd-

nych założeń prawnych i proceduralnych wynikających z zawieranych porozumień readmisyjnych. W kontekście powyższych zagadnień można zaryzykować stwierdzenie, że prawa człowieka, zarówno tego będącego obywatelem Unii Europejskiej, jak i tego, który nim nie jest, lecz z różnych powodów migruje do krajów Wspólnoty, znajdują się w centrum uwagi toczącej się w Europie debaty publicznej. Prawa te są wręcz obecnie postrzegane jako jeden ze strategicznych priorytetów w polityce Unii w nadchodzących latach. W konsekwencji takiego podejścia został opracowany program tematyczny, który reguluje tematykę praw człowieka w kontekście partnerstwa Unii Europejskiej na rzecz odnowy europejskiej w najważniejszych dziedzinach życia pod nazwą „Program Haski"[1]. Natomiast w celu jego realizacji został sporządzony dokument Komisji Parlamentu Europejskiego i Rady[2], w którym zaproponowano zestaw sześciu instrumentów w ramach perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2007–2013. Już z pobieżnej analizy przedmiotowego dokumentu można zauważyć, że niektóre z tych instrumentów (pomoc humanitarna, instrument na rzecz stabilności oraz pomoc makrofinansowa) mają charakter horyzontalny i mają być wykorzystywane do konkretnych potrzeb i okoliczności. Pozostałe zaś narzędzia (pomoc przedakcesyjna, wsparcie na rzecz europejskiego sąsiedztwa oraz współpraca gospodarcza w zakresie rozwoju) mają określony zasięg geograficzny i mają służyć do realizacji poszczególnych polityk[3]. Zarówno założenia Programu Haskiego, jak i koncepcja przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego oraz opracowane do jej realizacji instrumenty powinny się w niedługim czasie kompleksowo przeobrazić w instrumenty prawne, służące zapewnieniu podstawowych praw i wolności społeczności zamieszkującej terytorium Unii Europejskiej[4].

---

1 Program Haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 53, 03/03/2005. Dokument ten ma bardzo poważne implikacje również dla Polski. Odkąd bowiem jest ona członkiem Unii Europejskiej, zobowiązana jest także do realizacji tego kompleksowego programu dotyczącego przecież praw człowieka w kontekście partnerstwa UE, por. A. Gruszczak, K. Reczkin, Wstęp [w:] *Program Haski – implikacje i wyzwania dla Polski*, materiały z seminarium 8 grudnia 2004 r., Warszawa 2005, s. 4.

2 Komunikat Komisji Parlamentu Europejskiego i Rady: Zielona księga w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego, KOM 301 z dnia 06.06.2007 r.

3 Komunikat Komisji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie: Programu tematycznego, dotyczącego współpracy z państwami trzecimi w zakresie migracji i azylu, KOM 26 z dnia 25.01.2006 r.

4 Jak wynika z projektu rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 13 lutego 2009 w sprawie przyszłości wspólnego europejskiego systemu azylowego [druk sprawozdania Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (2008/2305(INI)], przesunięto na rok 2012 termin realizacji drugiego etapu wspólnego europejskiego systemu azylowego, którego wprowadzenie ma wyeliminować niekorzystne rozbieżności w polityce azylowej państw członkowskich. Należy przypuszczać, że zmiana ta jest konsekwencją wejścia w życie Traktatu z Lizbony, który staje się fundamentem regulacji prawnych w dziedzinie przejrzystości i demokratycznej kontroli nad przestrzeganiem podstawowych praw i wolności człowieka w Unii Europejskiej.

1. Prawa człowieka a koncepcja wspólnego europejskiego systemu azylowego

Prace nad stworzeniem sprawnie działającego wspólnego europejskiego systemu azylowego zostały rozpoczęte pod koniec lat 90., a ich zwieńczeniem był pierwszy wieloletni program zatwierdzony przez Radę Europejską na szczycie w Tampere w dniu 15–16 października 1999 roku. Znalazły się w nim ustalenia przyszłych działań państw-członków Unii Europejskiej w zakresie priorytetów dotyczących przestrzeni, wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Należy podkreślić, że program z Tampere był bardzo ambitny, bowiem wymieniał szczegółowo główne kierunki polityczne Unii oraz konkretne cele z przypisanym im kalendarzem. Na wniosek Rady Europejskiej została nawet opracowana przez Komisję Europejską tabela wyników, która miała na celu rozpatrywanie co pół roku postępu, jaki się w tym zakresie dokonał[5]. Ponadto dla spełnienia głównych oczekiwań w zakresie pełnej swobody przemieszczania się i pełnej swobody działania oraz zagwarantowania ścisłego przestrzegania praw podstawowych, w myśl założeń programu z Tampere zasadniczą sprawą stało się ostateczne przyjęcie i szybkie wejście w życie Traktatu Konstytucyjnego UE. Ten akt prawa międzynarodowego stałby się przede wszystkim fundamentem regulacji prawnych w dziedzinie przejrzystości i demokratycznej kontroli nad przestrzeganiem podstawowych praw i wolności w zjednoczonej Europie[6]. Dodatkowo w komunikacie Komisji Europejskiej przyjęto założenie, że działanie Unii powinno być kontynuowane i konkretyzowane poprzez drugi europejski program na rzecz obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Program ten miałby określać priorytety wraz z dokładnym harmonogramem, sama zaś metoda pracy kontynuowana w Tampere jest dobra i należy ją zachować[7]. Dlatego też w dniach 4–5 listopada 2004 r. na szczycie w Brukseli Rada Europejska zatwierdziła drugi wieloletni plan działań, będący kontynuacją programu z Tampere i opierający się na pozytywnych doświadczeniach zdobytych w ciągu jego funkcjonowania, który nazwano Programem Haskim.

Na podstawie celów strategicznych określonych przez Radę Europejską wyznaczono w nim także dziesięć priorytetów na następnych pięć lat i przyjęto założenie, że są one jednakowo ważne oraz obejmują wszystkie cele wspomnianego programu. Toż-

---

[5] Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie: obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości: bilans programu z Tampere i przyszłe kierunki działania, KOM 401 z dnia 02.06.2004 r., s. 4.

[6] Należy jednak dodać, że Traktat z Lizbony wszedł w życie dopiero w dniu 1 grudnia 2009 roku po jego ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE. Jako ostatnia z 27 państw unijnych proces ratyfikacji tego dokumentu zakończyła Republika Czeska w dniu 3 listopada 2009 roku. Wcześniej, bo 10 października 2009 roku Traktat z Lizbony podpisał Prezydent RP. Jednak w hierarchii źródeł polskiego porządku prawnego Traktat obowiązuje od chwili jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, co nastąpiło 2 grudnia 2009 roku (Dz.U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569).

[7] Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie: obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości..., s. 17.

samy z nim dokument o nazwie „Cele strategiczne 2005–2009”[8] zawiera zamknięty katalog tych priorytetów:

- Prawa podstawowe i obywatelstwo: tworzenie jednowymiarowych obszarów polityki w zakresie monitorowania i popierania przestrzegania praw podstawowych wszystkich obywateli oraz polityki umacniającej obywatelstwo.
- Zwalczanie terroryzmu: dążenie do reakcji globalnej.
- Wspólny obszar azylowy: ustanowienie skutecznej i zharmonizowanej procedury, zgodnej z wartościami Unii i tradycjami humanitarnymi.
- Zarządzanie migracją: ustalenie zrównoważonego podejścia do zarządzania poprzez utworzenie wspólnej polityki migracyjnej.
- Integracja: maksymalizacja pozytywnych skutków migracji dla społeczeństwa i migracji.
- Granice wewnętrzne, zewnętrzne i wizy: tworzenie zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa w Unii.
- Prywatność i bezpieczeństwo wymiany informacji: dążenie do osiągnięcia równowagi między tymi dwoma pojęciami.
- Przestępczość zorganizowana: opracowanie koncepcji strategicznej dotyczącej zwalczania przestępczości zorganizowanej na poziomie UE oraz rozwój i pełne wykorzystanie Europolu i Eurojustu.
- Sądownictwo cywilne i karne: gwarancja skuteczności europejskiej przestrzeni sprawiedliwości dla wszystkich.
- Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość: nadanie praktycznego znaczenia koncepcji współodpowiedzialności i solidarności państw członkowskich poprzez zapewnienie odpowiednich środków finansowych na realizację celów w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w możliwie najskuteczniejszy sposób[9].

W zakresie praw podstawowych zgodnie stwierdzono, że są one fundamentem wartości Unii. Dlatego też należy zapewnić rozwój polityki odnośnie do monitorowania i popierania przestrzegania praw podstawowych wszystkich obywateli. Podkreślono, że Konstytucja UE w swym projekcie nadaje jednostce rangę najważniejszego elementu struktury europejskiej poprzez włączenie Karty Praw Podstawowych oraz zapowiedź przystąpienia do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Innym z celów Unii w zakresie praw podstawowych powinno być również popieranie i ochrona praw dzieci, jako grupy społecznej najbardziej podatnej na zagrożenia[10]. Za jeden z kolejnych priorytetów postawiono w Programie Haskim utworzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego, a w konsekwencji ustanowienie wspólnej procedury azylowej oraz jednolitego statusu dla tych, którym udzielono azylu oraz ochrony uzupełniającej. Ponadto przyjęto założenie, że powinien być

[8] Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: Cele strategiczne 2005–2009, Europa 2010: partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej, KOM 12 z dnia 26.01.2005 r.

[9] Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: Program Haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat. Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, KOM 184 z dnia 10.05.2005 r.

[10] Op. cit., s. 2.

w pełni i bezzwłocznie wprowadzony w życie pierwszy etap współpracy uzgodniony w Tampere, czyli przyjęcie dyrektywy w sprawie harmonizacji procedur azylowych[11]. Celem drugiego etapu zaś miało być ustalenie wspólnej procedury azylowej i jednolitego statusu zarówno osób uznanych za uchodźców, jak i tych, którym obecnie przysługuje status ochrony uzupełniającej[12].

Agenda Haska sporo miejsca poświęciła budowaniu partnerstwa z państwami trzecimi. Do wiosny 2005 r. Komisja Europejska miała przygotować strategie regionalne i krajowe, mające na celu pełniejsze uwzględnienie problematyki migracji w stosunkach UE z państwami trzecimi. Jeśli chodzi o współpracę i dialog z państwami sąsiednimi w kwestiach polityki migracyjnej i azylowej, najważniejsze cele i instrumenty miały być wyznaczane w dokumentach przyjmowanych w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa[13]. Na uwagę zasługuje również to, że w planie działania, który miał służyć realizacji Programu Haskiego, zapowiedziano przyjęcie wniosku dotyczącego koncepcji wspólnego europejskiego systemu azylowego do końca 2010 roku. Koncepcja ta, zgodnie z definicją zawartą w programie z Tampere i potwierdzoną w Programie Haskim miała polegać na ustanowieniu wspólnej procedury azylowej i jednolitego statusu obowiązującego w całej Unii Europejskiej. Na tej podstawie powstał dokument Komisji Europejskiej z dnia 6 czerwca 2007 r. pod nazwą: „Zielona księga w sprawie wspólnego europejskiego systemu azylowego"[14], w którym jak zauważa M. Zdanowicz postawiono pytania dotyczące opracowania do 2010 roku jednolitej procedury azylowej w państwach Wspólnoty[15]. W myśl założeń tego dokumentu drugi etap przyszłej struktury wspólnego europejskiego systemu azylowego ma polegać na dążeniu przez państwa UE do podniesienia poziomu ochrony i równości w zakresie ochrony uchodźców na ob-

---

[11] Dyrektywa Rady nr 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, Dz. Urz. UE L031, 06/02/2003, s. 18. Zgodnie z założeniami tego aktu prawnego UE, harmonizacja warunków dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o azyl powinna pomóc w ograniczaniu wtórnego przepływu osób ubiegających się o azyl, wynikającego ze zróżnicowania warunków ich przyjmowania.

[12] Dyrektywa Rady nr 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznanej ochrony, Dz. Urz. UE L304, 30/09/2004, s. 12 oraz 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.U. UE L326 z 13.12.2005, s. 13. Przedmiotowe akty prawne Unii Europejskiej zakładają, że wspólna polityka azylowa, w tym wspólny europejski system azylowy, jest częścią składową wytyczonego przez Unię celu, polegającego na stopniowym ustanowieniu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości otwartej dla tych, którzy zmuszeni przez okoliczności poszukują zgodnie z prawem ochrony we Wspólnocie.

[13] Komunikat Komisji Parlamentu Europejskiego i Rady: Program tematyczny dot. współpracy z państwami trzecimi w zakresie migracji i azylu, KOM 26 z dnia 25 stycznia 2006 r.

[14] KOM 301 z dnia 6 czerwca 2007 r.

[15] M. Zdanowicz, *Uchodźcy w prawie wspólnotowym, międzynarodowym i krajowym*, z konferencji naukowej – Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary, Katowice – Ustroń Jaszowiec, 19–20 października 2007 r.

szarze Wspólnoty oraz do zapewnienia większej solidarności między Państwami Członkowskimi. Na tym etapie będzie również ważne, by przyjąć zintegrowane, kompleksowe podejście do problematyki azylu, mające na celu usprawnienie prawne i administracyjne wszystkich aspektów procesu azylowego, poczynając od chwili, gdy osoby zwracają się z wnioskiem o udzielenie ochrony w UE do momentu znalezienia trwałego rozwiązania dla tych, którzy rzeczywiście potrzebują ochrony międzynarodowej. Dlatego niezbędne jest:

– zapewnienie osobom ubiegającym się o ochronę lepszych warunków do efektywnego składania wniosków i dochodzenia ich praw, a także odpowiednie zaspokajanie ich indywidualnych potrzeb oraz
– zwiększenie zdolności wszystkich osób zaangażowanych w proces azylowy do pomyślnego realizowania ich zadań, podnosząc tym samym ogólną jakość procesu.

Należy również zapewnić krajowym organom odpowiedzialnym za kwestie azylowe odpowiednie narzędzia, umożliwiające skuteczne zarządzanie przepływami azylowymi i zapobieganie oszustwom i nadużyciom, zapewniając tym samym integralność i wiarygodność systemu azylowego[16].

Zgodnie z omawianym dokumentem osiągnięcie tych celów będzie oznaczało wypełnienie istniejących luk w obowiązującym dorobku prawnym w dziedzinie azylu oraz postęp na drodze do ujednolicenia prawa w oparciu o wysokie normy wspólnotowe[17]. Ponadto istnieje nagląca potrzeba większej solidarności w dziedzinie azylu, aby zapewnić sprawiedliwy podział zadań związanych z rozpatrywaniem wniosków azylowych i udzielaniem ochrony w UE. Należy również zbadać możliwości zwiększenia wkładu Unii w ustanowienie bardziej dostępnego, sprawiedliwego i skutecznego międzynarodowego systemu ochrony[18].

2. Program Haski a Traktat z Lizbony – wspólne założenia odnośnie do praw człowieka

W Agendzie Haskiej Rada Europejska przyjęła założenie, że ten wieloletni program tematyczny odzwierciedla ambicje wyrażone w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i przyczynia się do przygotowania Unii do jego wejścia

---

16 Komunikat Komisji Parlamentu Europejskiego i Rady: *Zielona księga w sprawie wspólnego europejskiego systemu azylowego*, s. 3.

17 Koncepcja stworzenia jednolitego statusu dla osób, które korzystają z ochrony międzynarodowej, doczekała się pozytywnych recenzji w literaturze przedmiotu. Dotychczas bowiem państwa samodzielnie określały status osób, które nie mogą być zakwalifikowane jako uchodźcy, a które potrzebują ochrony. Tak na przykład w Polsce mamy: status uchodźcy, azyl, pobyt tolerowany i ochronę tymczasową, podczas gdy szereg państw ma inne instytucje służące ochronie cudzoziemców; por. M. Zdanowicz, *Etapy tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, [w:] Program Haski – implikacje i wyzwania dla Polski*, materiały z seminarium 8 grudnia 2004 r., Warszawa 2005, s. 17.

18 Komunikat Komisji Parlamentu Europejskiego i Rady: *Zielona księga w sprawie wspólnego europejskiego systemu azylowego*, s. 3.

w życie[19]. Dlatego też podpisanie Traktatu z Lizbony[20] w dniu 13 grudnia 2007 r. przez przedstawicieli rządów Państw Członkowskich UE stało się kolejnym krokiem na drodze do ujednolicenia polityki UE, między innymi w zakresie praw człowieka oraz podstawowych wolności. Zawarta w Traktacie Karta Praw Podstawowych UE[21] już we wstępie odnosi się do podstawowych praw i wolności człowieka, mówiąc, że Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności ludzkiej, wolności, równości i solidarności; opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego. Poprzez ustanowienie obywatelstwa Unii oraz stworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, stawia ona jednostkę w centrum swych działań[22]. Jest to więc wyraźne nawiązanie do opartych na Karcie założeń Programu Haskiego w zakresie praw podstawowych i obywatelstwa[23].

Karta Praw Podstawowych gwarantuje także prawo do azylu z właściwym poszanowaniem postanowień Konwencji Genewskiej i Protokołu Nowojorskiego oraz założeń samego Traktatu z Lizbony[24]. Akt ten w sekcji dotyczącej polityki UE w zakresie kontroli granicznej, azylu i migracji jest tożsamy z opisanymi wcześniej celami strategicznymi Agendy Haskiej w gestii wspólnej polityki w dziedzinie azylu oraz zarządzania migracją. Ponadto w Traktacie mówi się o dalszym rozwijaniu działań Unii w kwestii azylu oraz dodatkowej i tymczasowej ochrony, mającej na celu przyznanie odpowiedniego statusu prawnego każdemu obywatelowi państwa trzeciego, wymagającemu międzynarodowej ochrony. Ochrona ta powinna także zapewnić przestrzeganie zasady *non-refoulement*[25], zgodnie z powszechnie obowiązującymi międzynarodowymi aktami prawnymi[26]. Podpisanie Traktatu

---

19 Por. *Program Haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE, C 53, 03/03/2005, s. 1.

20 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE, C 306 z 17.12.2007 r.

21 Przyjęta uroczyście w dniu 12 grudnia 2007 r., jako akt trzech instytucji: Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji; ogłoszona w Dz. Urz. UE z 14 grudnia 2007 r., zbiór C 303/1 na stronie 1.

22 Traktat z Lizbony..., s. 41.

23 Zaletą Karty Praw Podstawowych jest kompleksowe podejście do ochrony praw człowieka, obejmujące wszystkie kategorie tych praw, a więc nie tylko prawa osobiste i polityczne, lecz również socjalne, kulturalne i ekonomiczne. Celem autorów Karty było także dążenie do zmniejszania różnic w zakresie posiadanych praw między obywatelami Unii a obywatelami państw trzecich; por. R. Wieruszewski, *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, Przegląd Sejmowy 2(85)/2008, s. 52.

24 Karta Praw Podstawowych nie jest jednak ani odrębną umową międzynarodową, ani częścią Traktatu z Lizbony. Od strony formalnej jest wobec Traktatu aktem zewnętrznym, dokumentem okołotraktatowym o charakterze politycznym, a nie prawnym; por. M. Muszyński, *Polska Karta Praw Podstawowych po Traktacie lizbońskim. Charakter prawny i granice związania*, Przegląd Sejmowy 1(90)/2009, s. 58; por. także: B. Banaszak, *Zalety i wady Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Przegląd Sejmowy 2(85)/2008, s. 14 i n.

25 Jest to jedna z najważniejszych instytucji prawa międzynarodowego chroniąca osoby prześladowane. Stanowi ona, że osoby, której odmówiono przyznania statusu uchodźcy, nie wolno deportować do kraju, w którym groziłoby jej niebezpieczeństwo dalszego prześladowania.

26 Traktat z Lizbony..., s 114–116.

z Lizbony przez Państwa Członkowskie jest więc wyraźnym krokiem w kierunku kontynuacji dostosowywania i ujednolicania przepisów prawnych poszczególnych krajów UE do opisanych wyżej założeń wspólnej polityki migracyjnej. Realizują się także założenia programu z Tampere i nadzieje odnośnie do spełnienia głównych wymagań w dziedzinie przejrzystości i demokratycznej kontroli nad przestrzeganiem podstawowych praw i wolności w zjednoczonej Europie. Na zakończenie dotychczasowych rozważań należy zauważyć, że na mocy Protokołu polsko-brytyjskiego[27], który stanowi integralną część Traktatu, zarówno polscy obywatele, jak i polskie prawo nie podlegają przepisom zawartym w Karcie Praw Podstawowych[28]. Wydaje się jednak, że pomimo wielu słów krytycznych padających na temat Protokołu, przyjęte w nim rozwiązanie pozwala Polsce jako stronie na takie działania, jak np. swobodne tworzenie prawa w zakresie chronionym Kartą[29]. Konsekwencją takiego rozwiązania jest m.in. to, że rola ewentualnego kształtowania prawa krajowego w kontekście norm[30] zawartych w Karcie zostaje przerzucona na ustawodawcę polskiego[31].

3. Integracja państw europejskich z krajami pochodzenia

Oprócz prac związanych ze stworzeniem sprawnie działającego wspólnego europejskiego systemu azylowego, Unia Europejska podejmuje obecnie kroki prawne w kierunku współpracy z krajami pochodzenia, które również wynikają z priorytetowych założeń Programu Haskiego. B. Mikołajczyk w jednym ze swoich opracowań podnosi, że współpraca ta przede wszystkim polega na kontynuacji zwalczania nielegalnej migracji, egzekwowaniu zobowiązań readmisyjnych oraz uruchamianiu programów dobrowolnej repatriacji i wzmożonej kontroli migracji, przy czym ta ostatnia może być skoncentrowana na stworzeniu odpowiednich ram proceduralnych dla wjazdów chronionych[32]. W zakresie polityki UE dotyczącej zwalczania nielegalnej migracji oraz ułatwiania readmisji nielegalnych migrantów, Komisja Europejska w swoim komunikacie przyjęła stanowisko, że zapobieganie przypadkom nieuprawnionego wjazdu migrantów pozostaje sprawą podstawową tej polityki, zaś kontrola migracji jest dalej strategicznym priorytetem w perspektywie lat 2007–2013. Zgodnie z zaproponowanym programem należy dążyć do wsparcia projektów współpracy w państwami trzeci-

---

27 Dz. Urz. UE, C 306/156 PL z 17/12/2007.

28 Choć Karta nie jest aktem prawnym, to w ujęciu prawa europejskiego otrzymuje jednak skuteczność i ochronę na podobieństwo norm wspólnotowych i to na poziomie prawa pierwotnego (wartość jak traktaty), jednak nie prawa materialnego; por: M. Muszyński, *Polska Karta Praw Podstawowych*..., s. 63.

29 Art. 1 ust. 1 Protokołu.

30 Wydaje się, że normy zawarte w Karcie mają różny charakter prawny. Niektóre z nich są normami nadającymi się do bezpośredniego stosowania (prawa i wolności), zaś część z nich ma jedynie charakter zasad, stanowiących w rzeczywistości jedynie cele polityki europejskiej.

31 Por. M. Muszyński, *Polska Karta Praw Podstawowych*..., s. 73; por. także: A. Wyrozumska, *Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie Lizbońskim oraz Protokołu polsko-brytyjskiego*, Przegląd Sejmowy 2(85)/2008, s. 34.

32 B. Mikołajczyk, *Osoby ubiegające się o status uchodźcy. Ich prawa i standardy traktowania*, Wydawnictwo UŚ Katowice 2004, s. 264–265.

mi, a szczególnie poprzez rozwój koordynacji pomiędzy instytucjami zajmującymi się zarządzaniem nielegalną migracją w takich obszarach, jak:

– zwalczanie przemytu ludzi oraz handlu ludźmi;
– informowanie się w celu odstraszania od nielegalnej migracji oraz podnoszenie świadomości na temat zagrożeń związanych z taką migracją;
– zapobieganie i zwalczanie nielegalnej imigracji (w tym poprzez wzmocnienie służb ochrony pogranicza, dostosowanie polityki wizowej i paszportowej, nie wyłączając zabezpieczenia dokumentów, z ewentualnym wykorzystaniem danych biometrycznych; a także wykrywaniem fałszywych dokumentów);
– realizacja porozumień o readmisji zawartych ze Wspólnotą, w tym także społecznej i zawodowej reintegracji osób powracających, tak aby ich powrót okazał się trwały;
– wspieranie państw trzecich w kontroli nielegalnej migracji (wspieranie ich w negocjowaniu i wprowadzaniu w życie ich własnych porozumień bądź uzgodnień o readmisji z innymi państwami trzecimi, w tym także zapewnianie odpowiednich warunków humanitarnych w ośrodkach, gdzie nielegalni imigranci są zakwaterowani w oczekiwaniu na odesłanie do państwa pochodzenia, wspieranie ich dobrowolnego powrotu i trwałej reintegracji w krajach ich pochodzenia)[33].

W tym kontekście należy też zwrócić uwagę na poszanowanie podstawowych swobód i praw człowieka, jak również istnieje potrzeba określenia szczegółowych kryteriów dla skuteczniejszego zabezpieczenia oraz kontroli projektów w zakresie ich wpływu na prawa człowieka[34].

J. Balicki w swoim opracowaniu zauważa, że przyczyn zjawiska migracji zagranicznych jest wiele. W jego opinii jedną z nich jest nasilające się zjawisko globalizacji, które powoduje, że ludzie z najodleglejszych zakątków świata, wiedząc jak żyją inni poza ich krajem, starają się z własnej woli dostać tam, gdzie jest łatwiej i gdzie są większe szanse na sukces. Należy się także zgodzić z tezą autora głoszącą, iż oprócz tego typu dobrowolnych migracji są również migracje dokonywane pod przymusem, na skutek prześladowań we własnym kraju, wojen domowych, rewolucji czy agresji z zewnątrz[35]. Dlatego ważne jest, aby mając powyższe na uwadze podejmować kroki w kierunku zapewnienia pomocy finansowej dla państw i regionów, z których pochodzą osoby uciekające przed biedą i poszukujące lepszego życia (państw i regionów pochodzenia). Jak zauważa B. Mikołajczyk jest to bowiem najbardziej skuteczny, ale zarazem i kosztowny sposób zwalczania nielegalnej migracji przy założeniu, że poszukiwanie pracy czy też azylu ma swój początek we własnym kraju[36]. Pierwsze kroki w tym kierunku zostały podjęte przez Komisję Europejską w 2003 roku, kiedy to zaproponowano specjalny nowy instrument finansowy pod nazwą AENEAS[37]. Został on zainicjowany w celu wsparcia państw trzecich w ich

---

[33] Komunikat Komisji Parlamentu Europejskiego i Rady: Program tematyczny dot. współpracy z państwami trzecimi w zakresie migracji i azylu, s. 12.

[34] Ibidem, s. 12.

[35] Por. J. Balicki, *Migracje i rozwój – aspekt globalny* [w:] Rządowa Rada Ludnościowa, Biuletyn (52) z 2007, s. 217.

[36] Por. B. Mikołajczyk, *Osoby ubiegające się o status uchodźcy*..., s. 265.

[37] Nazwę „AENEAS" zaczerpnięto od Eneasza, bohatera *Eneidy* Wergiliusza.

wysiłkach na rzecz lepszego zarządzania ruchami migracyjnymi. Znalazło to następnie odzwierciedlenie w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym ten program[38]. Instrument ten stworzono na potrzeby okresu 2004–2008 i wyposażono w budżet w wysokości 250 milionów euro, jednak w 2006 r. został on zastąpiony nowym instrumentem – programem tematycznym, który będzie kontynuował działania programu AENEAS w ramach pespektywy finansowej na lata 2007–2013[39]. Ogólnym celem programu tematycznego w zakresie migracji i azylu jest niesienie konkretnej, komplementarnej pomocy państwom trzecim, aby wesprzeć je w wysiłkach na rzecz zapewnienia lepszego zarządzania ruchami migracyjnymi we wszystkich ich wymiarach[40]. Wkład programu tematycznego nie ma jednak na celu zastąpienia interwencji zaplanowanych w tym samym zakresie i finansowanych z instrumentów geograficznych. Finansowanie działań związanych z migracją na szczeblu krajowym lub regionalnym powinno być bowiem nadal postrzegane przede wszystkim w kontekście tychże instrumentów. Dlatego biorąc pod uwagę fakt, że z zasady wielkość projektów finansowanych przez przedmiotowy program tematyczny w zakresie migracji i azylu będzie ograniczona, jest to odpowiednie narzędzie dla uzupełniania interwencji z instrumentów geograficznych lub proponowania nowych inicjatyw, ewentualnie w drodze nowego programu pilotażowego. Wydaje się jednak, że w takim przypadku powinno być uwzględnione podejście strategiczne określone przez Wspólnotę względem zainteresowanych państw trzecich i regionów. Jak wynika z treści dokumentu, na poziomie tematycznym obejmuje on główne pola działań, odpowiadające istotnym aspektom zjawiska migracji, w szczególności migracji i rozwoju, migracji zarobkowej, zapobiegania i zwalczania nielegalnej migracji, w tym także dobrowolnego powrotu i reintegracji migrantów oraz ochrony międzynarodowej[41]. Należy także podkreślić, że jednym z celów programu AENEAS było również wspieranie rozwoju oraz realizacji pilotażowych regionalnych programów ochrony. Program tematyczny jest zatem kontynuacją wsparcia ze strony Unii Europejskiej na rzecz trwałych

[38] Rozporządzenie (WE) nr 491/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r., ustanawiające program pomocy finansowej i technicznej dla państw trzecich w dziedzinie migracji i azylu (AENEAS), Dz. Urz. UE L080, 18/03/2004.

[39] Komunikat Komisji Parlamentu Europejskiego i Rady: Program tematyczny dot. współpracy z państwami trzecimi w zakresie migracji i azylu, s. 8.

[40] Choć nie jest to tematem niniejszego opracowania, to jednak należy wspomnieć, że zagadnieniem międzynarodowej migracji zajmuje się również od 1974 r. ONZ. Jednak dopiero pod koniec 2003 r. ówczesny sekretarz generalny ONZ Kofi Annan powołał do życia Globalną Komisję ds. Międzynarodowej Migracji (Global Commission on International Migration), której zadaniem jest przygotowywanie spójnej, wszechstronnej i wyczerpującej odpowiedzi na problemy, które jawią się w tym temacie w skali globalnej. Dopiero od ostatnich kilku lat obserwuje się też wzrost zainteresowania i badań nad wzajemnym wpływem migracji, a rozwojem państw dotkniętych tym zjawiskiem. Zaczęto też wprost stawiać sobie pytania, co zrobić, żeby migracje nie szkodziły krajom najbiedniejszym lub nawet więcej – co zrobić, by migracje przynosiły im korzyści. Tym sprawom była również poświęcona sesja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, odbywająca się w dniach 14–15 września 2006 r.; za: J. Balicki, *Migracje i rozwój*..., s. 215–216.

[41] Komunikat Komisji Parlamentu Europejskiego i Rady: Program tematyczny dot. współpracy z państwami trzecimi w zakresie migracji i azylu, s. 8.

rozwiązań w celu zminimalizowania zjawiska przeciągających się sytuacji uchodźstwa, w szczególności poprzez:

– umacnianie potencjału instytucjonalnego państw trzecich do udzielania azylu i ochrony międzynarodowej oraz do opracowania krajowych ram prawnych,
– wspieranie procesu rejestracji uchodźców i osób ubiegających się o przyznanie azylu,
– promowanie międzynarodowych norm i instrumentów w zakresie ochrony uchodźców,
– wsparcie dla procesów poprawy warunków przyjmowania, lokalnej integracji, trwałej reintegracji osób powracających oraz programów przesiedlenia[42].

4. Zarządzanie granicami zewnętrznymi UE

Agenda Haska zawiera ponadto zbiór ambitnych środków i zobowiązań ukierunkowanych na poprawienie zarządzania nielegalną migracją. Jak już wcześniej nadmieniono, jednym z dziesięciu priorytetów przyjętych w tym programie jest tworzenie zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa w Unii. Delegacja do realizacji tego założenia została też zawarta w projekcie Traktatu Konstytucyjnego UE z 2004 roku, który w art. 265 ust. 1 zakładał, że: „Unia rozwija politykę mającą na celu stopniowe wprowadzanie wspólnego zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi"[43]. Dlatego też należy podkreślić, iż wraz z powołaniem Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich (FRONTEX)[44] UE zyskała ważne narzędzie wspierania swojej zintegrowanej polityki zarządzania tymi granicami, zapewniające jedność i wysoki poziom kontroli oraz ochrony, będące jednocześnie niezbędnym elementem swobody przepływu osób w obrębie Wspólnoty oraz podstawowym składnikiem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Jak wynika z przedmiotowego aktu prawnego Agencja FRONTEX[45] koordynuje współpracę operacyjną między Państwami Członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi, wspomaga te państwa w szkoleniu funkcjonariuszy Straży Granicznej, w tym w ustanowieniu wspólnych standardów szkoleniowych. Ponadto przeprowadza ona analizy ryzyka oraz śledzi rozwój badań mających znaczenie dla kontroli i ochrony granic zewnętrznych. Agencja wspomaga także Państwa Członkowskie w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych oraz udziela im niezbędnego wsparcia w organizowaniu wspólnych działań dotyczących powrotów[46]. Aby zapewnić spójność działań, FRONTEX jest w stałym kontakcie z innymi wspólnotowymi i unijnymi organami odpowie-

---

42 Op. cit., s. 12.

43 Dz. Urz. UE C310 z 16.12.2004 r., str. 114.

44 Powstała na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiającego Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L349, 25/11/2004.

45 Nazwa agencji wywodzi się od francuskich słów *frontières extèrieures*, czyli granice zewnętrzne.

46 Art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004.

dzialnymi za bezpieczeństwo granic zewnętrznych, takimi jak: EUROPOL[47], CEPOL[48], OLAF[49]. Wykazuje ona także aktywność we wspólnych działaniach z organami odpowiedzialnymi za współpracę celną i współpracę w zakresie kontroli fitosanitarnych i weterynaryjnych. Jednym z jej zadań jest także wzmacnianie bezpieczeństwa granic, poprzez koordynację działań podjętych przez Państwa Członkowskie w celu wdrożenia środków wspólnotowych dotyczących zarządzania granicami zewnętrznymi[50].

Agencja ma kompetencje do podejmowania działań w zakresie wspólnych operacji i programów pilotażowych na granicach zewnętrznych. W tym celu dokonuje ona oceny, a także zatwierdza i koordynuje propozycje wspólnych operacji i projektów pilotażowych przygotowanych przez Państwa Członkowskie. Może ona także występować z własną propozycją inicjatywy wspólnej operacji oraz projektem pilotażowym we współpracy z państwami UE. Możliwe jest też skierowanie jej własnych środków technicznych do dyspozycji państw biorących udział we wspólnych operacjach lub projektach pilotażowych. Za przykład takiej operacji można uznać zorganizowany w 2007 roku i koordynowany przez FRONTEX strategiczny program pilotażowy pod nazwą FIVE BORDERS (pięć granic), w ramach którego zostały opracowane wspólne, czteroetapowe działania Państw Członkowskich pod nazwą URSUS (w ostatnim etapie tych działań autor brał udział). Głównym celem całej operacji było zbadanie i zminimalizowanie zjawiska nielegalnej migracji do UE przez „zieloną granicę" węgiersko-ukraińską, jak również wykrywanie fałszerstw, przemytu oraz ujawnianie skradzionych pojazdów.

Konkluzje

Stopniowe wprowadzanie w życie założeń Programu Haskiego stanowi skoordynowaną reakcję na wyzwania stojące przed władzami oraz obywatelami UE. Dalsze wzmacnianie wzajemnego zaufania pomiędzy dotychczasowymi a nowymi członkami Unii powinno niebawem przyczynić się także do jeszcze lepszej poprawy w zakresie działań podejmowanych w celu budowy wspólnej europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Przyjęte i w pełni wdrożone w życie niektóre założenia Programu Haskiego, poparte dodatkowo podpisaniem Traktatu z Lizbony oraz zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych UE w dniu 21 grudnia 2007 r., są dowodem na to, że Unia ewoluuje w kierunku realizacji wszystkich głównych celów strategicznych, które przyjęła w Programie Haskim oraz w innych programach tema-

[47] Europejski Urząd Policji (ang. European Police Office) to europejska agencja policyjna z siedzibą w Hadze.

[48] Europejskie Kolegium Policyjne (ang. European Police College) to jedna z agencji Unii Europejskiej ds. współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (czyli III filaru).

[49] Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (fr. Office Européen de Lutte Anti-Fraude); urząd utworzony przez Komisję Europejską 28 kwietnia 1999 roku. Ma na celu zwalczanie korupcji, nadużyć budżetu Unii oraz przemytu papierosów i alkoholu. Urząd posiada kompetencje nadzoru podatkowego, działa zarówno wewnątrz struktur unijnych, jak i w Państwach Członkowskich.

[50] Strona internetowa: http://www.frontex.europa.eu/

tycznych[51]. Udostępnienie zaś przez Portugalię dla potrzeb nowych Państw Członkowskich Systemu Informacyjnego Schengen pod nazwą SISone4all jest dowodem na to, że są to działania poparte praktycznymi posunięciami[52]. Ponadto następstwem praktycznej współpracy podejmowanej przez państwa Unii dla wsparcia legislacyjnego w zakresie równie ważnej tematyki uchodźczej stała się horyzontalna harmonizacja, która w przyszłości może skutkować osiągnięciem porozumienia, jawiącego się we wspólnym zarządzaniu w dziedzinie azylu. Podejście to wzmocnione dzięki prawnej i administracyjnej spójności oraz dzieleniu się doświadczeniem, zasobami i wiedzą, stanie się rzeczywistością operacyjną, spełniającą wymogi koncepcji wspólnego europejskiego systemu azylowego.

Reasumując, należałoby podkreślić, że ostatnie rozszerzenie strefy Schengen o nowe państwa ze wszystkimi tego konsekwencjami oraz zagrożeniami dla Wspólnoty, w tym przede wszystkim zagrożeniem nielegalną migracją oraz przestępstwami transgranicznymi, ma jeden podstawowy cel – jest to kolejny śmiały krok Unii Europejskiej na jej drodze do kompleksowej realizacji Programu Haskiego. Jest to także kontynuacja polityki UE w zakresie odnowy podejścia do zagadnienia prawa człowieka do wolności, swobody przemieszczania się, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Stopniowe wdrażanie założeń Agendy Haskiej wyznacza także zadania polegające na wypracowywaniu pozytywnego modelu w kwestii poprawy bezpieczeństwa wszystkich ludzi. Wszystkie te działania powinny być jednak ze rozumiałych względów prowadzone przy poszanowaniu podstawowych praw i wolności wszystkich obywateli Unii, tak aby nie popaść z jednej skrajności w drugą.

---

[51] Rozszerzenie układu z Schengen o kolejne państwa jest także wyrazem pełnego uczestnictwa Polski w obszarze dotyczącym europejskiego „wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych", por. A. Dudzic, *Kształtowanie polskiego stanowiska wobec zadań Programu Haskiego*, [w:] *Program Haski – implikacje i wyzwania dla Polski*..., s. 7.

[52] Program Haski przedstawia także oczekiwania w odniesieniu do wprowadzania wyznaczników biometrycznych w dokumentach, w paszportach, w dokumentach podróży czy w naklejkach wizowych. Przełożeniem tych zamierzeń na grunt polski jest ustawa o dokumentach paszportowych z dnia 13 lipca 2006 r. (Dz.U. z 2007 r., nr 143, poz. 1027 z późn. zm.), wprowadzająca pojęcie danych biometrycznych, która doczekała się już nowelizacji. Szerzej na ten temat: M. Piasecka-Sobkiewicz, *Odciski palców do usunięcia z centralnej ewidencji*, [w:] „Gazeta Prawna" nr 107 z 3 czerwca 2009 roku. Z kolei nowelizacja polskiej ustawy o cudzoziemcach, wynikająca z dostosowania prawa krajowego do rozporządzenia Rady (WE) nr 2252/2004 z 13 grudnia 2004 r. w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i w dokumentach podróży wydawanych przez Państwa Członkowskie zabrania wykorzystywania odcisków palców przetwarzanych w rejestrze spraw dotyczących udzielenia ochrony uzupełniającej oraz pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy na potrzeby organów administracji państwowej, prokuratury oraz sądów powszechnych lub administracyjnych. Szerzej na ten temat: D. Niedzielska-Jakubczyk, *Odciski palców w paszporcie uchodźcy*, [w:] „Gazeta Prawna" nr 112 z 10 czerwca 2009 roku. Zmiany w przedmiotowych ustawach zostały przeprowadzone w związku ze stanowiskiem Komisji Europejskiej. Organ ten uznał bowiem, że dane biometryczne w postaci odcisków palców należy wykorzystywać wyłącznie w celu sprawdzenia autentyczności dokumentu i potwierdzenia tożsamości jego posiadacza.

SUMMARY

Adam HERNAS

HUMAN RIGHTS IN THE LIGHT OF THE HAGUE PROGRAMME

This article presents the issue of observing human rights in the European Union. The subject is considered mainly with respect to the assumptions accepted in the Hague Programme, especially in the context of the common European asylum system. The first works on creating of such a system began in Europe at the end of the 1990`s and the long-term programme approved by the European Council at the summit in Tampere in October 1999 was the crowning of these works. The Hague Programme, adopted in Brussels in November 2004, which in its assumptions relied on the experience of the Tampere Programme, became a continuation of this programme. One of the Hague Programme priorities was to create a common European asylum system and, consequently, to establish a common asylum procedure as well as uniform status for those persons who were granted asylum or subsidiary protection.

The Hague Programme contains also a set of measures and obligations dedicated to the improvement of the illegal migration management. One of the ten priorities adopted in this programme is to increase the safety in the Union by means of establishing an integrated management of the external borders. Hence, FRONTEX, the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, is an important tool for supporting this management. Establishing such an institution, the European Union ensures uniform and high level border checks and external borders protection nowadays. It is an essential element of free flow of persons, goods and services in the Community after the abolition of controls at internal borders within the Schengen area.

Leszek WIECZOREK

POCZUCIE BEZPIECZEŃSTWA – RAPORT Z BADAŃ[1]

Wprowadzenie

Za Januszem Czapińskim[2] można podać, że w Polsce od 1989 roku trwa nieprzerwanie zmiana społeczna, która (jeśli chodzi o tempo, głębokość i zakres) należy do największych, jakich kiedykolwiek doświadczyły państwa porównywalnej wielkości w czasach pokoju[3]. Zmiana ta w minionych latach miała różną dynamikę i obejmowała kolejno różne dziedziny życia, choć w żadnej z poszczególnych dziedzin – niezależnie od tego, kiedy się zaczęła – nie została jeszcze ukończona. Polska jest w nieustającej przebudowie. Po stosunkowo szybko dokonanej zmianie ustroju politycznego, ewoluuje ciągle scena polityczna i główni jej aktorzy; po wprowadzeniu ustawowej reformy ustroju gospodarczego trwa nadal proces przekształcania struktury własności, zasad gry rynkowej i polityki finansowej oraz fiskalnej państwa; rozpoczęte z dużym odroczeniem reformy społeczne i domykająca zmianę ustrojową reforma podziału administracyjnego dalekie są od zakończenia w sensie założonych efektów, kompletności i zgrania z innymi aspektami zmiany.

I choć, jak twierdzą niektórzy badacze[4], społeczeństwo polskie ma za sobą okres zasadniczych i najbardziej dynamicznych zmian (wchodząc w XXI wiek, upodabnia się do wysoko rozwiniętych społeczeństw zachodnich, systematycznie wyrównywane są zaniedbania cywilizacyjne, krzepną struktury społeczne charakterystyczne dla ładu policentrycznego), to jednak obserwowane są też zjawiska niekorzystne, występujące zarówno w skali makro, jak i mikro. Przecież każda inicjowana świadomie zmiana społeczna rodzi oprócz skutków zamierzonych także szereg niepożądanych zjawisk, które zazwyczaj – ze względu na słabości nauk społecznych i ekonomicznych oraz złożoność materii – trudno jest precyzyjnie przewidywać, zwalczać i kontrolować. Nie wiemy też, jakie i w jakim wymiarze niepożądane skutki uboczne (np. bezrobocie, nadmierne rozwarstwienie społeczeństwa, wzrost przestępczości i demoralizacja mło-

---

1 Wyniki prezentowanych badań opublikowano w pozycji L. Wieczorek, *Diagnoza społeczna w zakresie zagrożeń patologiami na terenie miasta Dąbrowa Górnicza*, Katowice 2010.

2 J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2005. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa 2006, *passim* (podobnie 2005, 2007, 2009).

3 P. Sztompka, *Trauma wielkiej zmiany. Społeczne koszty transformacji*. Warszawa 2000, *passim*.

4 Zob. B. Urban, *Zaburzenia w zachowaniu i przestępczość młodzieży*, Kraków 2000, s. 7.

dzieży[5], deficyt wymiany handlowej, słabość finansów publicznych) są nieuniknione, a które i w jakim stopniu można było przewidzieć i łagodzić. Nie znamy rozmiarów, szczegółowej symptomatologii oraz korelatów z oczekiwanymi społecznie fragmentami rzeczywistości społecznej zjawisk, często nazywanymi „problemami społecznymi". Eksperyment ze zmianą społeczną w Polsce jest jedyny, niepowtarzalny, bez precedensów. Nie da się zatem odpowiedzialnie, poza sferą dyskursu politycznego, wytyczyć w pełni optymalnej drogi transformacji. Co nie znaczy, że nie da się z powodzeniem korygować tej drogi w trakcie procesu zmiany. Głównym źródłem nauk dla twórców reform są błędy ujawniane podczas wdrażania poszczególnych programów. Nie wystarczy skonstruować intelektualnie spójny i obiecujący program; niezbędne dla jego powodzenia są informacje zwrotne o skutkach realizacji. Informacje takie czerpać można ze wskaźników makroekonomicznych i makrospołecznych, mierzonych instytucjonalnie przez różne wyspecjalizowane agendy państwa, oraz z badań społecznych. Oba źródła są dosyć obfite.

Brak jednak aktualnych i całościowych opracowań w tym zakresie dotyczących choćby wybranej społeczności lokalnej[6]. W literaturze przedmiotu opracowano dostatecznie problematykę samego uzależnienia od alkoholu i narkotyków (w tym metod leczenia) oraz opisano (często fragmentarycznie i wybiórczo) pozostałe formy patologii społecznej. Brak jednak holistycznego ujęcia problemu występowania patologii społecznych (problemów społecznych), a tym samym brak bazy do opracowania propozycji konkretnych działań, mających stanowić realizację obowiązków ustawowych, określonych w aktualnym stanie prawnym jako zadania (własne lub zlecone) gmin i powiatów (miast na prawach powiatów). Prezentowane w niniejszej publikacji badania (diagnoza społeczna) miały właśnie temu służyć. Poprzez diagnozę kryminologiczną, analizę systemu prawnego i implikowanych przez niego metod walki z problemami społecznymi a także weryfikację zadań oraz uprawnień i sposobów ich realizacji przez organy administracji samorządowej, wypracować należy propozycje działań profilaktycznych i zmian prawnych w zakresie prawa lokalnego. Jest to zgodne z celami Unii Europejskiej przyjętymi do realizacji w odnowionej Strategii Lizbońskiej oraz opracowanej przy jej wykorzystaniu Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 (dokument przyjęty przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 roku), w którym m.in. czytamy, że

---

[5] Por. I. Rzeplińska, *Przestępczość i jej kontrola – co wynika z dwudziestolecia RP*, w: P. Kozłowski, H. Domański, *Po 20 latach. Polska transformacja z perspektywy ekonomicznej, socjologicznej i prawniczej*, Warszawa 2010, s. 195–202. Por. A. Kiersztyn, *Czy bieda czyni złodzieja? Związki między bezrobociem, ubóstwem a przestępczością*, Warszawa 2008, *passim*. zob. G. Dąbek, L. Wieczorek, Prawomocne orzeczenia sądowe wobec nieletnich w Polsce, w latach 1986–1990, w: E. Syrek (red.), Współczesne zagrożenia w strukturach społecznych, Katowice 1993.

[6] Podobnie Piotr Sałustowicz – „... prowadzonemu politycznie dyskursowi czy dyskursom na temat wykluczenia społecznego w Unii Europejskiej nadal brakuje jasności używanych pojęć, a także przekonywającej teorii i wystarczającej bazy danych empirycznych ..." (P. Sałustowicz, *Wykluczenie społeczne nowym wyzwaniem dla polityki społecznej – w świetle unijnych doświadczeń,* w: Galor Z. (red.), *Odmiany życia społecznego współczesnej Polski. Instytucje-Polityka-Kultura*, Poznań 2010.

„przy współpracy z lokalnymi społecznościami należy dążyć do tworzenia efektywnych lokalnych systemów bezpieczeństwa oraz wspierać działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa lokalnego, w szczególności mające na celu ograniczenie najbardziej dokuczliwej dla obywateli przestępczości pospolitej".

Uzasadniając przyjętą procedurę badawczą, a w tym w szczególności przedmiot badań i główne pytanie badawcze, zauważyć należy, że zjawisko wykluczenia społecznego jest trudno definiowalne. Mamy bowiem do czynienia z kilkoma nakładającymi się wymiarami marginalizacji.

W literaturze przedmiotu oraz w licznych dokumentach krajowych i międzynarodowych definicje wykluczenia społecznego koncentrują się albo na określonych wymiarach zjawiska, np. ograniczeniach instytucjonalno-prawnych, albo na dominującym ryzyku (zagrożeniu wykluczeniem), np. ubóstwie czy braku kwalifikacji, albo na grupach osób dotkniętych już wykluczeniem społecznym (np. bezdomnych, uzależnionych), albo na ukazywaniu obszarów, do których nastąpiło ograniczenie dostępu (np. do konsumpcji, informacji, kultury). Formułowane są też definicje opisujące proces wykluczania społecznego poprzez ukazywanie jego głównych przyczyn.

Według Narodowej Strategii Integracji Społecznej (NSIS)[7], wykluczenie społeczne to sytuacja uniemożliwiająca lub znacznie utrudniająca jednostce lub grupie, zgodne z prawem, pełnienie ról społecznych, korzystanie z dóbr publicznych, infrastruktury społecznej, gromadzenie zasobów i zdobywanie dochodów w godny sposób. Narodowa strategia ujmuje omawiane zjawisko także w szerszy sposób. Wykluczenie społeczne, które, najprościej ujmując, polega na niepodejmowaniu zwyczajowej i społecznie akceptowanej drogi życiowej lub wypadaniu z niej, dotyczy osób, rodzin lub grup ludności, które:

– żyją w niesprzyjających warunkach ekonomicznych (ubóstwo materialne),
– zostają dotknięte niekorzystnymi procesami społecznymi, wynikającymi z masowych i dynamicznych zmian rozwojowych, np. dezindustrializacji, kryzysów, gwałtownego upadku branż czy regionów,
– nie zostały wyposażone w kapitał życiowy, umożliwiający im: normalną pozycję społeczną, odpowiedni poziom kwalifikacji, wejście na rynek pracy, założenie rodziny, co dodatkowo utrudnia dostosowywanie się do zmieniających się warunków społecznych i ekonomicznych,
– nie posiadają dostępu do odpowiednich instytucji, pozwalających na wyposażenie w kapitał życiowy, jego rozwój i pomnażanie, co ma miejsce w wyniku niedoro-

[7] S. Golinowska (red.), *Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski*, Warszawa 2003. Narodowa Strategia Integracji Społecznej (NSIS) jest dokumentem przygotowanym przez Zespół Zadaniowy do Spraw Reintegracji Społecznej, któremu przewodniczył ówczesny minister gospodarki, pracy i polityki społecznej – Jerzy Hausner. Zespół został powołany 14 kwietnia 2003 roku przez Prezesa Rady Ministrów. W opracowaniu tym wskazano 6 grup zagrożonych wykluczeniem (niepełnosprawni, psychicznie chorzy, uzależnieni, długotrwale bezrobotni, bezdomni). http://www.mpips.gov.pl/userfiles/File/mps/NSIS.pdf [dostęp 03.12.2010].

zwoju tych instytucji z uwagi na: brak priorytetów, brak środków publicznych, niską efektywność funkcjonowania,
– doświadczają przejawów dyskryminacji, zarówno wskutek niedorozwoju właściwego ustawodawstwa, jak i kulturowych uprzedzeń oraz stereotypów,
– posiadają cechy utrudniające im korzystanie z powszechnych zasobów społecznych, np. niesprawności, uzależnienia, długotrwałej choroby albo innych cech indywidualnych,
– są przedmiotem niszczącego działania innych osób, np.: przemocy, szantażu, indoktrynacji.

Wykluczenie społeczne może więc występować w różnych sferach życia społecznego, nie tylko na rynku pracy, ale także w kulturze, edukacji, dostępie do świadczeń społecznych, w mieszkalnictwie. Wykluczenie to zwykle kilka trudności występujących naraz.

Publikacja niniejsza ma na celu prezentację wybranych wyników badań terenowych, w formie syntetycznej charakterystyki mieszkańców miasta Dąbrowa Górnicza oraz wybranych wyników dotyczących problematyki oceny bezpieczeństwa, dokonanej przez dorosłych mieszkańców, nauczycieli i uczniów.

Bezpieczeństwo jest „pojęciem, z którego treścią człowiek wiąże swoje nadzieje i na tej podstawie buduje perspektywę własną i swoich najbliższych. Jest kategorią, która odnosi się do spraw globalnych, państwowych, lokalnych i osobistych, tworząc bądź ograniczając szanse dla każdego z tych wymiarów”[8].

Konstytucyjnym obowiązkiem państwa wobec obywateli jest zapewnienie im bezpieczeństwa będącego jedną z pierwotnych potrzeb każdego człowieka[9]. Z tego też względu naczelnym celem każdej ekipy rządowej (też samorządowej) staje się (a właściwie powinno się stawać) osiągnięcie możliwie najwyższego poziomu bezpieczeństwa obywateli[10].

Badanie pozwoliło także na uzyskanie autentycznych, indywidualnych opinii uczniów, nauczycieli oraz pozostałych dorosłych mieszkańców miasta Dąbrowa Górnicza na temat problemów miasta, jego mocnych stron i najważniejszych trudności.

Dzięki standaryzacji wskaźników możliwe było nie tylko opisanie aktualnego stanu badanych zjawisk, ale także odtworzenie ich dynamiki, co z kolei umożliwia wstępne przewidywanie przyszłych trendów, potencjalnych szans i zagrożeń.

Metoda badawcza

Z uwagi na cel główny, jakiemu służyć miało badanie – opracowanie holistycznej, zgodnej z założeniami programów profilaktycznych nowej generacji diagnozy spo-

---

[8] L. Kanarski, B. Rokicki, J. Świniarski, *Wstęp*, w: *Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej zorganizowanej w dniu 21 października 1999 r. „Bezpieczeństwo personalne i strukturalne wobec wyzwań współczesnego świata”*, Warszawa 2000, s. 5.

[9] Zobacz np. art. 5 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

[10] R. Głowacki, K. Łojek, A. Tyburska, A. Urban, *Poradnik dla członków komisji bezpieczeństwa i porządku*, Szczytno 2007, s. 5.

łecznej zagrożenia patologiami oraz monitorowanie dynamiki problemów społecznych związanych między innymi z uzależnieniami na terenie miasta Dąbrowa Górnicza – a także potrzebą porównania wyników z 2010 roku z wynikami poprzednimi, przyjęto analogiczne jak w poprzednich badaniach cele szczegółowe:

– poznanie opinii uczniów i dorosłych mieszkańców miasta Dąbrowa Górnicza w zakresie pozytywnego potencjału miasta oraz jego najpoważniejszych problemów;
– poznanie sytuacji społecznej badanych jednostek i rodzin (w tym między innymi bezrobocie, przemoc, zagrożenie przestępczością itp.);
– ocena postaw kadry pedagogicznej wobec problemów młodzieży;
– dostarczenie danych ilościowych do planowania i realizacji Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz wdrażania strategii postępowania wobec środowiskowych problemów związanych z alkoholem, narkotykami, przemocą i agresją;
– porównanie skali badanych problemów związanych z uzależnieniami ze wskaźnikami publikowanymi przez PARPA (dotyczącymi alkoholu) i ESPAD (dotyczącymi narkotyków) oraz Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii.

Opisywane badania (kolejną edycję cyklicznie prowadzonych badań) przeprowadzono w 2010 roku w oparciu o zweryfikowane i uzupełnione w stopniu znacznym (w stosunku do poprzednich badań) narzędzia badawcze. Dla osiągnięcia celów badawczych zaprojektowane i przygotowane zostały trzy kwestionariusze ankiety, po jednym dla badania uczniów, dorosłych mieszkańców miasta i kadry pedagogicznej.

Ze względów edytorskich w niniejszej publikacji zrezygnowano z prezentowania narzędzia, którymi badania przeprowadzono oraz tabel zbiorczych (choćby wybranych) wyników badań.

Dokonano warstwowego doboru próby uczniów, przy czym warstwy stanowiły kategorie wiekowe uczniów od klasy VI szkoły podstawowej do klasy III szkół ponadgimnazjalnych (w tym szkoła dla dorosłych). Nie zakładano proporcjonalności udziału uczniów z poszczególnych szczebli kształcenia w próbie. Dobór próby dorosłych mieszkańców miasta był losowy.

Badaniami kwestionariuszowymi zostało objętych łącznie 700 uczniów z losowo dobranych szkół, w tym podstawowych (klasy VI), gimnazjalnych (klasy od I do III) oraz ponadgimnazjalnych (zasadniczych zawodowych, średnich zawodowych, średnich ogólnokształcących – klasy od I do III). Do badania dorosłych mieszkańców Miasta Dąbrowa Górnicza dobrano próbę 350 osób. Badaniem kadry pedagogicznej objęto 66 osób, w tym pedagogów szkolnych i wychowawców klas. Wszystkie badania zostały przeprowadzone przez przeszkolonych ankieterów na terenie Miasta.

Po przeprowadzeniu badania do analizy zakwalifikowano ostatecznie 682 kwestionariusze dla uczniów (średni wiek respondentów 14,4 roku, 305 dziewcząt/kobiet – 44%, 377 chłopców/mężczyzn – 56%[11]), 340 kwestionariuszy dla dorosłych mieszk-

[11] Z powodu występujących (lecz jednak sporadycznie) braków odpowiedzi respondentów na niektóre pytania, suma poszczególnych wariantów odpowiedzi nie zawsze równa się całości próby.

kańców miasta (średni wiek respondentów 39,2 roku, 207 kobiet – 61%, 133 mężczyzn – 39%) oraz 65 kwestionariuszy dla kadry pedagogicznej szkół (średni wiek respondentów 39,9 roku, 55 kobiet – 84%, 10 mężczyzn – 16%).

Istotne tło dla wyników uzyskanych w badaniu uczniów i dorosłych mieszkańców miasta Dąbrowa Górnicza stanowi opracowanie danych wtórnych uzyskanych z publikacji Urzędu Statystycznego w Katowicach oraz dzięki uprzejmości i współpracy Urzędu Miasta Dąbrowa Górnicza i innych instytucji.

Charakterystyka terenu badań

Miasto Dąbrowa Górnicza leży w Zagłębiu Dąbrowskim na wschodnim krańcu Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego. Jest najbardziej rozległym pod względem powierzchni (189 km^2) miastem województwa śląskiego. Należy do największych pod względem wielkości miast w Polsce. W Dąbrowie Górniczej mieszka 123,5 tys. osób, co stanowi prawie 3% mieszkańców województwa śląskiego. Gęstość zaludnienia należy do najmniejszych wśród miast na prawach powiatu w kraju i wynosi 677 osób na 1 km.

Tabela 1.
Ludność miasta Dąbrowa Górnicza w latach 2005–2010.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ludność	127 112	126 142	125 631	125 158	127 686	123 463
Dynamika (rok do roku)	X	–0,763%	– 0,405%	– 0,377%	+2,020%	– 3,307%

Źródło: dane Urzędu Miasta w Dąbrowie Górniczej

Wybrane wyniki badań[12]

Należy zauważyć, że 42% (w 2008 roku 30%) dorosłych mieszkańców Dąbrowy Górniczej uważa, że w ostatnich pięciu latach stan bezpieczeństwa w Polsce poprawił się (5% – tak, 37% – raczej tak, a w 2008 roku 5% – tak, 25% – raczej tak). Wśród uczniów pozytywną ocenę w tym zakresie wyraziło 41% (w 2008 roku – 35%) – 11 % – tak, 30% – raczej tak (w 2008 roku 11% – tak, 24% – raczej tak).

W zakresie zaś odpowiedzi na podobne pytanie, lecz odnoszące się już do miasta Dąbrowa Górnicza, wśród dorosłych mieszkańców pozytywną opinię wyraziło 45% (w 2008 roku 36%) respondentów (5% – tak, 40% – raczej tak, a w 2008 roku 6% – tak, 30% – raczej tak), a wśród uczniów aż 50% (w 2008 roku 35%) – 13% – tak, 37% –

[12] Jak już wcześniej wspomniano, wyniki prezentowanych badań opublikowano w pozycji L. Wieczorek, *Diagnoza społeczna w zakresie zagrożeń patologiami na terenie miasta Dąbrowa Górnicza*, Katowice 2010. Warto także, aby Czytelnik zapoznał się z wcześniejszymi badaniami w tym zakresie opublikowanymi w pozycji L. Wieczorek, *Diagnoza społeczna w zakresie zagrożeń patologiami na terenie miasta Dąbrowa Górnicza*, Katowice 2008. W niniejszym artykule prezentowane są jedynie fragmenty wyników badań. W opracowaniu jest pozycja pod roboczym tytułem *Problemy społeczne w mieście średniej wielkości (studium kryminologiczno-prawne),* prezentująca całość prowadzonych cyklicznie badań.

raczej tak (w 2008 roku 12% – tak, 33% – raczej tak). Przy czym należy zauważyć, że aktualnie Dąbrowę Górniczą za miasto bezpieczne uważa aż 66% (w 2008 roku 48%) dorosłych respondentów (8% – tak, 58% – raczej tak, a w 2008 roku 4% – tak, 44% – raczej tak), a uczniów aż 65% (w 2008 roku 53%) – 19% – tak, 46% – raczej tak (w 2008 roku 15% – tak, 38% – raczej tak). Są to więc wyniki pozytywne. Dużo korzystniejsze niż uzyskane w 2008 roku. Dąbrowa Górnicza jest oceniana jako bezpieczne miasto częściej niż Polska.

Jednocześnie:

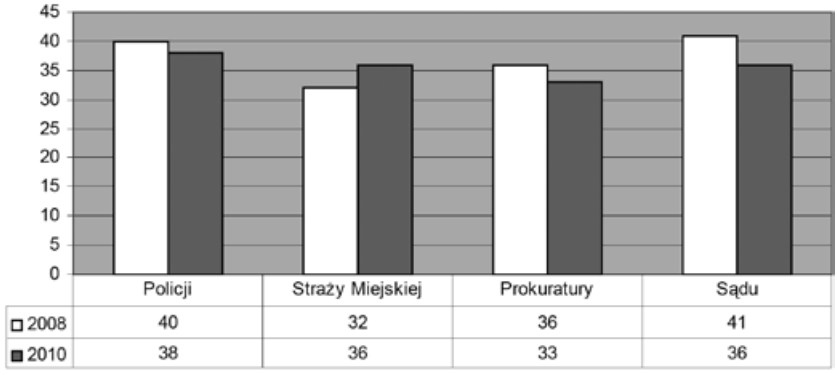
– 67% (w 2008 roku 54%) dorosłych mieszkańców (12% – tak, 55% – raczej tak, a w 2008 roku 9% – tak, 45% – raczej tak) oraz 70% (w 2008 roku 63%) uczniów (32% – tak, 38% – raczej tak, a w 2008 roku 34% – tak, 29% – raczej tak) dzielnicę, w której mieszka uważa za bezpieczną;
– 42% (w 2008 roku 55%) dorosłych mieszkańców (13% – tak, 29% – raczej tak, a w 2008 roku 19% – tak, 36% – raczej tak) oraz 40% (w 2008 roku 55%) uczniów (20% – tak, 20% – raczej tak, a w 2008 roku 23% – tak, 22% – raczej tak) nie boi się wyjść po zmroku do centrum miasta;
– 34% (w 2008 roku 43%) dorosłych mieszkańców (12% – tak, 22% – raczej tak, a w 2008 roku 13% – tak, 30% – raczej tak) oraz 31% (analogicznie, jak w 2008 roku) uczniów (15% – tak, 16% – raczej tak, a w 2008 roku 17% – tak, 14% – raczej tak) nie boi się wyjść po zmroku na spacer w okolicach swojego zamieszkania.

Wśród dorosłych mieszkańców miasta zanotowano 18% (w 2008 roku 9%) badanych, którzy w okresie ostatnich pięciu lat byli ofiarami przestępstwa lub wykroczenia, z czego tylko 36% (w 2008 roku 49%) zgłoszono organom ścigania. Badani uczniowie wskazali natomiast, że 21% (w 2008 roku 18%) było ofiarą przestępstwa lub wykroczenia, lecz tylko 35% (w 2008 roku 40%) zgłoszono organom ścigania. Problem ciemnej liczby[13] jest więc znaczny.

Dorośli respondenci miasta deklarowali w 31% (w 2008 roku 32%), że w okresie ostatnich pięciu lat zastosowali jakieś środki techniczne, celem poprawy swojego bezpieczeństwa (kraty, rolety, drzwi antywłamaniowe, alarm itp.) oraz 23% (w 2008 roku 31%) wskazało, że planuje zamontowanie takich urządzeń.

[13] Szerzej na temat problemu tzw. ciemnej liczby L. Tyszkiewicz, *Kryminologia (zarys systemu)*, Katowice 1986, s. 254 oraz J. Błachut, *Problemy związane z pomiarem przestępczości*, Warszawa 2007, *passim*.

Wykres 1. Odpowiedzi „tak" respondentów – dorosłych mieszkańców miasta Dąbrowa Górnicza na pytanie: czy ma Pani/Pan zaufanie do …?, w % w latach 2008–2010



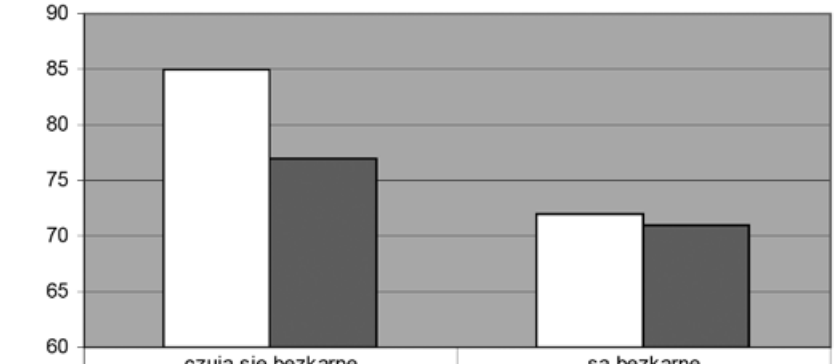
	Policji	Straży Miejskiej	Prokuratury	Sądu
2008	40	32	36	41
2010	38	36	33	36

Źródło: wyniki badań własnych

Badania pozwoliły także na wskazanie instytucji wymiaru sprawiedliwości, do których dorośli mieszkańcy miasta mają zaufanie (wykres 1). W 2010 roku najwięcej wskazań pozytywnych uzyskała policja – 38%, kolejno sąd i straż miejska po 36% a prokuratura 33% (w 2008 roku sąd 41%, kolejno policja 40%, prokuratura 36% i straż miejska 32%).

Zważyć przy tym należy, że swojego dzielnicowego znało „już" 38% (w 2008 roku 23%) dorosłych mieszkańców. Ponadto respondenci wskazali, że w 77% (w 2008 roku 85%) sprawcy przestępstw czują się bezkarnie, a 71% uważa, że (w 2008 roku 72%) są (faktycznie) bezkarni (wykres 2).

Wykres 2. Odpowiedzi „tak" respondentów – dorosłych mieszkańców miasta Dąbrowa Górnicza na pytanie: czy zdaniem Pani/Pana osoby, które popełniły przestępstwo czują się lub są bezkarne? (w %)

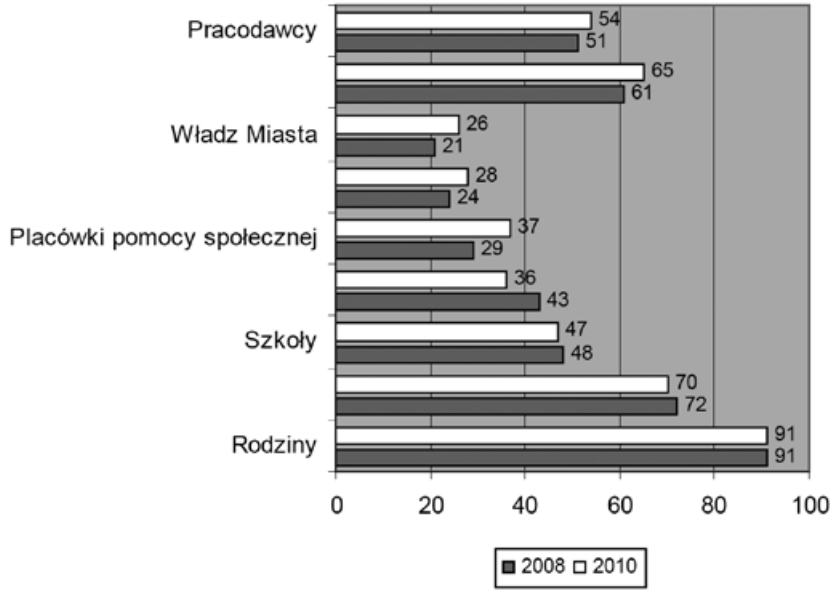


	czują się bezkarne	są bezkarne
2008	85	72
2010	77	71

Źródło: wyniki badań własnych

Interesujące są też wyniki badań zaufania do innych instytucji niż wymiar sprawiedliwości, które prezentuje wykres 3.

Wykres 3. Odpowiedzi dorosłych mieszkańców Dąbrowy Górniczej na pytanie: czy ma Pani/Pan zaufanie do ...? (w %)



Źródło: wyniki badań własnych

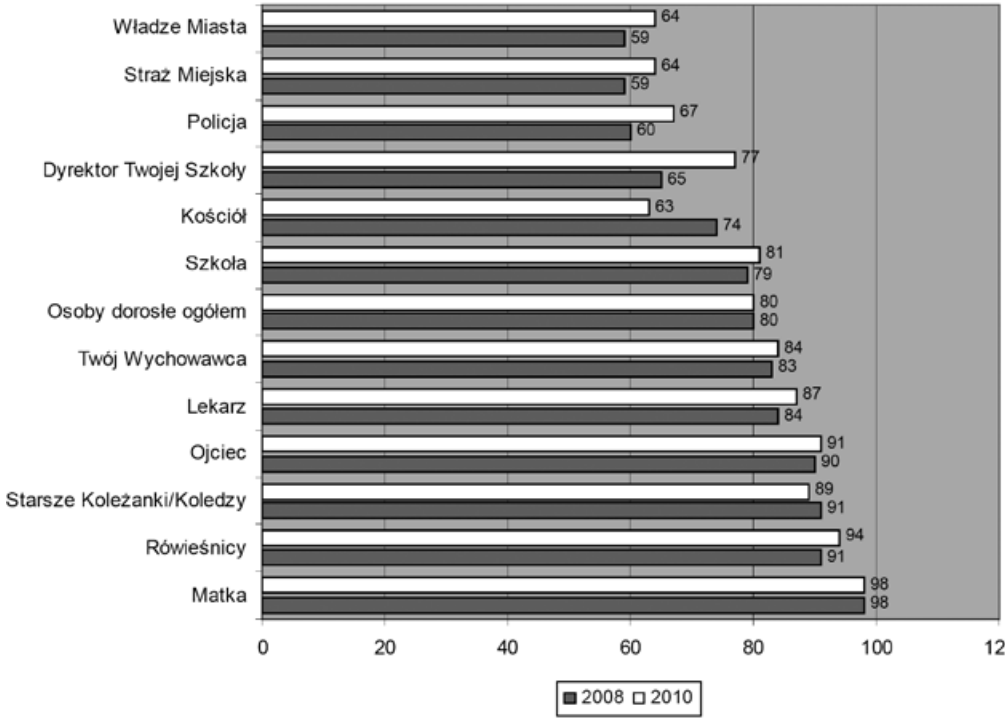
Kontakty interpersonalne (osobiste) wydają się przeważać w przypadku wzbudzania zaufania u respondentów. Największym zaufaniem u dorosłych mieszkańców (powyżej 90%) cieszy się rodzina oraz znajomi. Brak wiary w lokalną władzę wydaje się niepokojącym zjawiskiem. Przecież u podstawy reformy samorządowej leżało właśnie „przybliżenie" władzy obywatelom, a poprzez to zwiększenie zaufania obywateli do władzy (państwa).

Jednocześnie na pomoc rodziny w razie potrzeby może liczyć 90% (w 2008 roku 88%, dorosłych mieszkańców, sąsiadów 56% (w 2008 roku 55%), a znajomych 77% (w 2008 roku 78%). Wydaje się więc, że w sytuacji kryzysowej wsparcie do respondentów dotrze nie od instytucji w tym teoretycznie wyspecjalizowanych (do których w większości nie mają respondenci znacznego zaufania) lecz od innych osób fizycznych.

W przypadku uczniów (ze względu na specyfikę tej grupy) zapytano o zaufanie względem innych osób i instytucji (częściowo). Wyniki prezentuje wykres 4.[14]

[14] W niektórych wykresach pominięto odpowiedzi „jest to niewielki problem", przyjmując założenie, że w opisie stanu bezpieczeństwa chodzi o te elementy, które w opinii respondentów stanowią realne zagrożenie.

Wykres 4. Odpowiedzi uczniów Dąbrowy Górniczej na pytanie: czy masz zaufanie do poniższych osób lub instytucji? (w %)

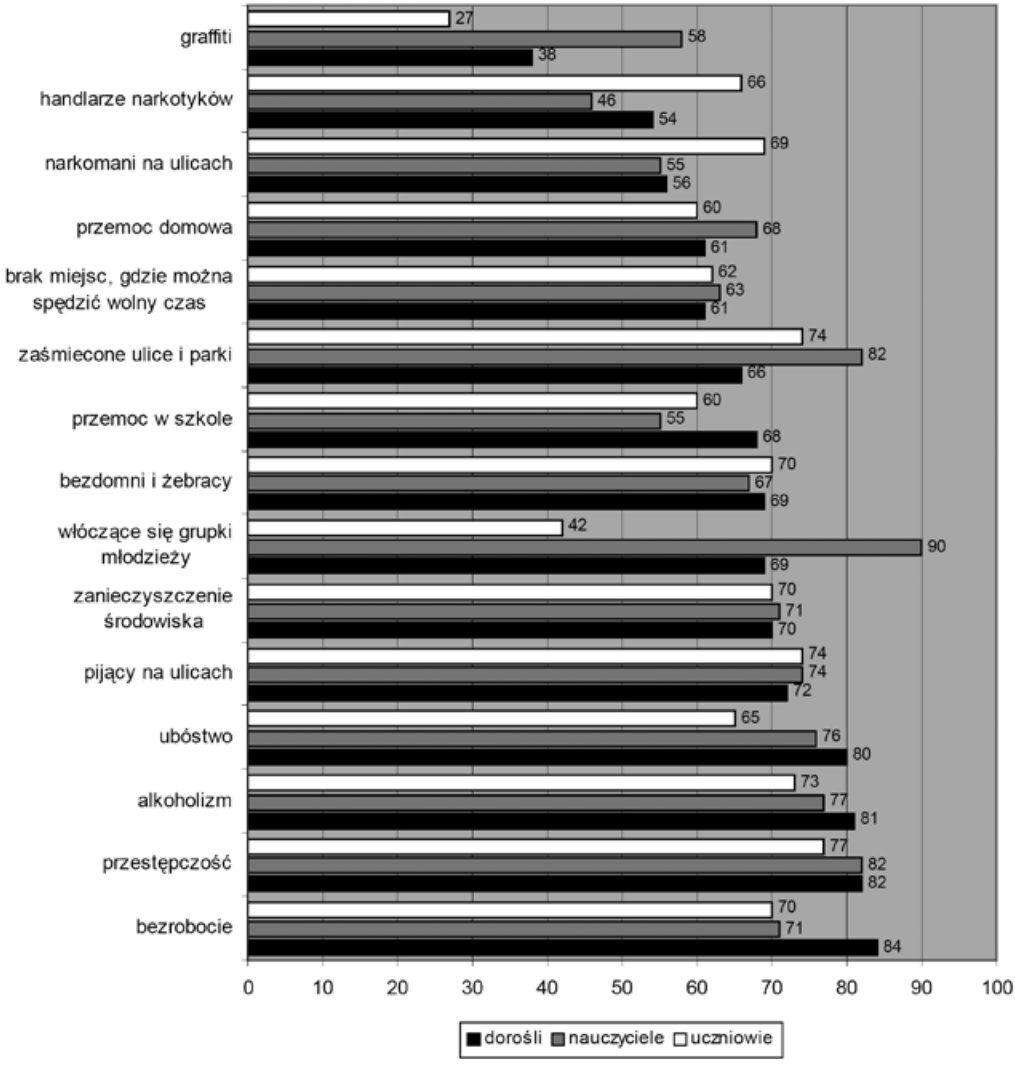


Źródło: wyniki badań własnych

Budujący jest fakt, że ogromnym zaufaniem (praktycznie wszystkich badanych) cieszą się rodzice. Podobny wynik zanotowano w przypadku rówieśników i starszych koleżanek i kolegów. To niekoniecznie musi budzić obawy, choć, w kontekście obserwowanych zjawisk patologicznych w środowiskach rówieśniczych, nie napawa optymizmem. Podobnie, jak w przypadku dorosłych i nauczycieli, martwi stosunkowo niskie zaufanie do władz miasta i straży miejskiej.

Analizując poczucie bezpieczeństwa, warto także prześledzić odpowiedzi respondentów, dotyczące oceny stopnia odczuwanego przez nich zagrożenia w ramach wybranych komponentów rzeczywistości (wykres 5).

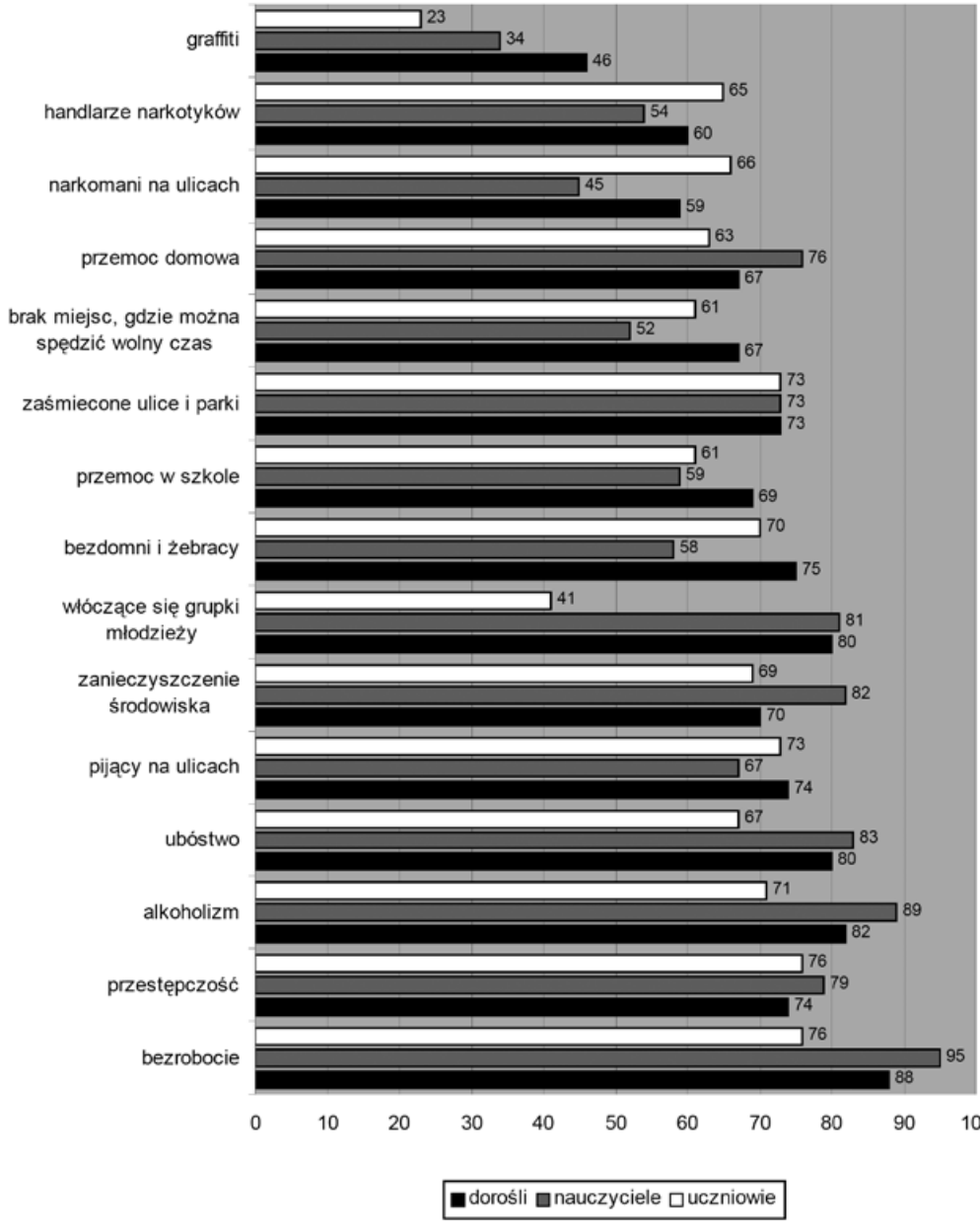
Wykres 5. Odpowiedzi respondentów (dorosłych mieszkańców, nauczycieli, uczniów Dąbrowy Górniczej) w 2008 roku na pytanie: czy uważa Pani/Pan, że poważnym problemem dla miasta jest …? (w % według pytania)



Źródło: wyniki badań własnych

Analizując wykres 5, należy zauważyć, że w 2008 roku istniały rodzaje zagrożeń jednakowo oceniane przez respondentów, jak i kategorie charakteryzujące się znaczną odmiennością ocen. Poszczególne grupy respondentów tak samo oceniały zagrożenie bezdomnością i żebractwem (średnio ok. 68,6%), brak miejsca, gdzie można spędzić wolny czas (62%), zanieczyszczenie środowiska (70,3%) i pijących na ulicach (73,3%).

Wykres 6. Odpowiedzi respondentów (dorosłych mieszkańców, nauczycieli, uczniów Dąbrowy Górniczej) w 2010 roku na pytanie: czy uważa Pani/Pan, że poważnym problemem dla miasta jest …? (w % według pytania)

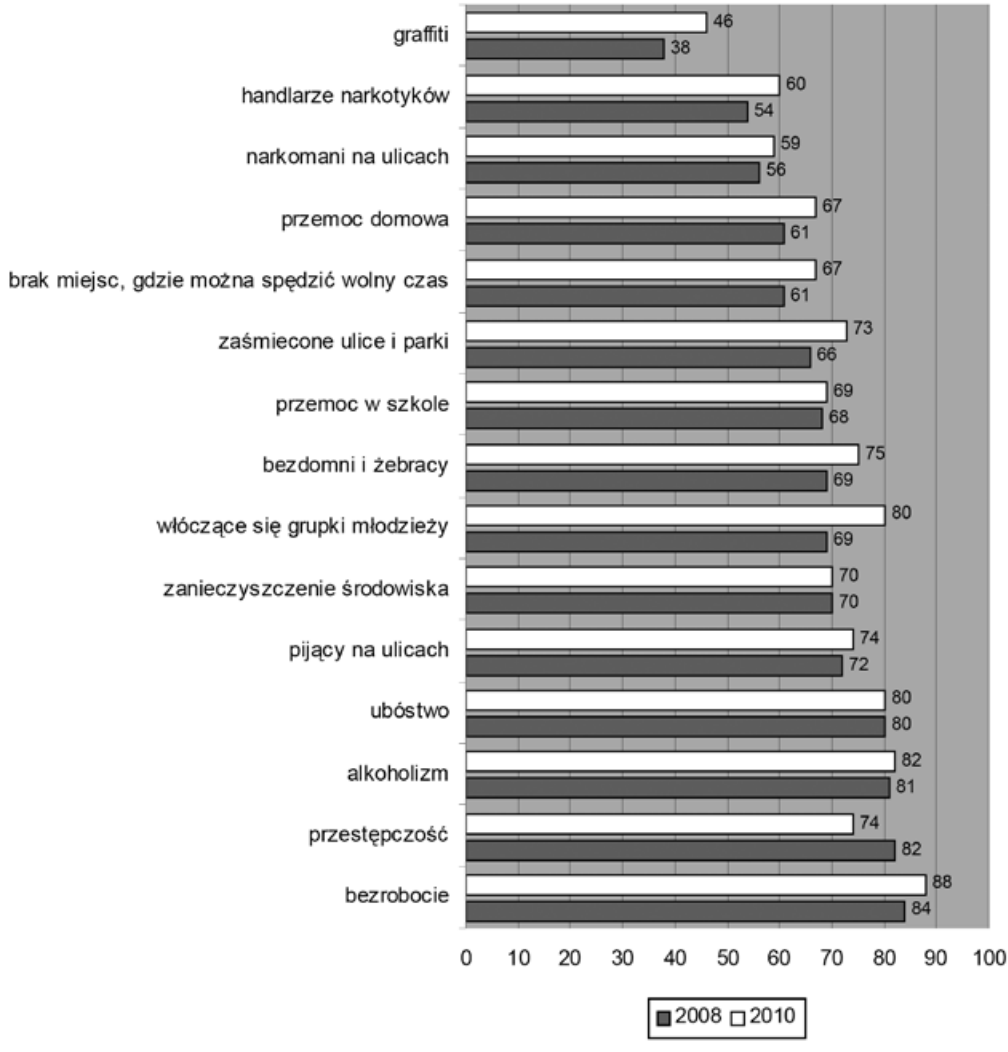


Źródło: wyniki badań własnych

Analizując natomiast wykres 6, należy zauważyć, że w 2010 roku były podobnie, jak w 2008 roku, grupy zagrożeń jednakowo oceniane przez respondentów, jak i grupy

charakteryzujące się znaczną odmiennością ocen. Respondenci identycznie oceniali zagrożenie zaśmieconymi ulicami i parkami (po 73%), zbliżone wyniki odnotowano także w zakresie zagrożenia przestępczością (od 74 do 79% – średnio ok. 76,3%). Największe, średnie zagrożenie w 2010 roku, notowano natomiast w przypadku bezrobocia (około 86,3%).

Wykres 7. Odpowiedzi dorosłych mieszkańców Dąbrowy Górniczej na pytanie: czy uważa Pani/Pan, że poważnym problemem dla miasta są/jest …? (w % w latach 2008–2010)



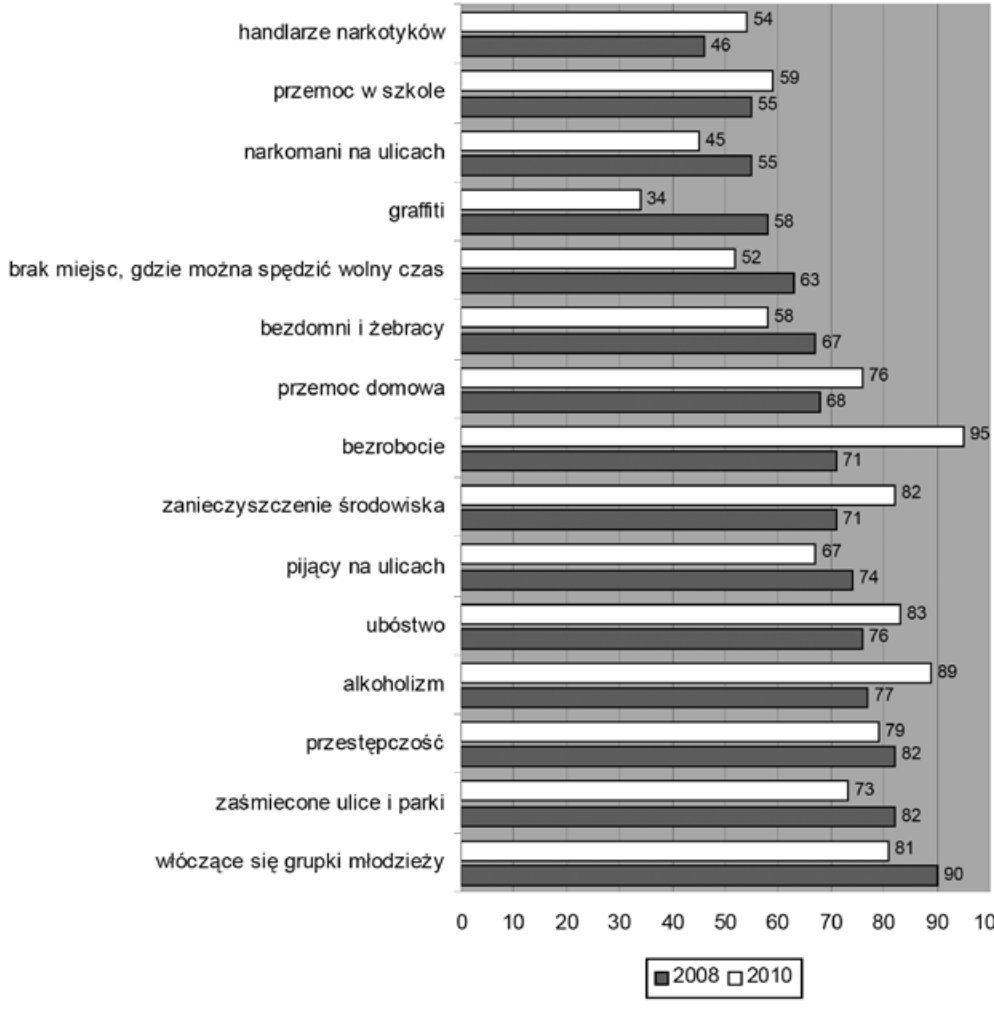
Źródło: wyniki badań własnych

Dorośli mieszkańcy największe zagrożenie upatrują (wykres 7) m.in. w bezrobociu, alkoholizmie i ubóstwie. Trzeba zauważyć, że w zasadzie wszystkie problemy, o które pytano respondentów, oceniane są przez nich jako istotne. Jedynie w przypadku zagro-

żenia przestępczością zanotowano w roku 2010, w porównaniu do roku 2008, spadek odczucia realnego zagrożenia tym problemem (z 82% do 74%).

Ponadto 15% (w 2008 roku 8%) dorosłych mieszkańców deklarowało, że nigdy nie byli świadkami – w miejscach publicznych – przykrych sytuacji związanych z nietrzeźwością innych osób (2010 rok 15% – raz, 75% – kilka razy; 2008 rok 16% – raz, 76% – kilka razy).

Wykres 8. Odpowiedzi nauczycieli Dąbrowy Górniczej na pytanie: czy uważa Pani/Pan, że poważnym problemem dla miasta są/jest …? (w % w latach 2008–2010)



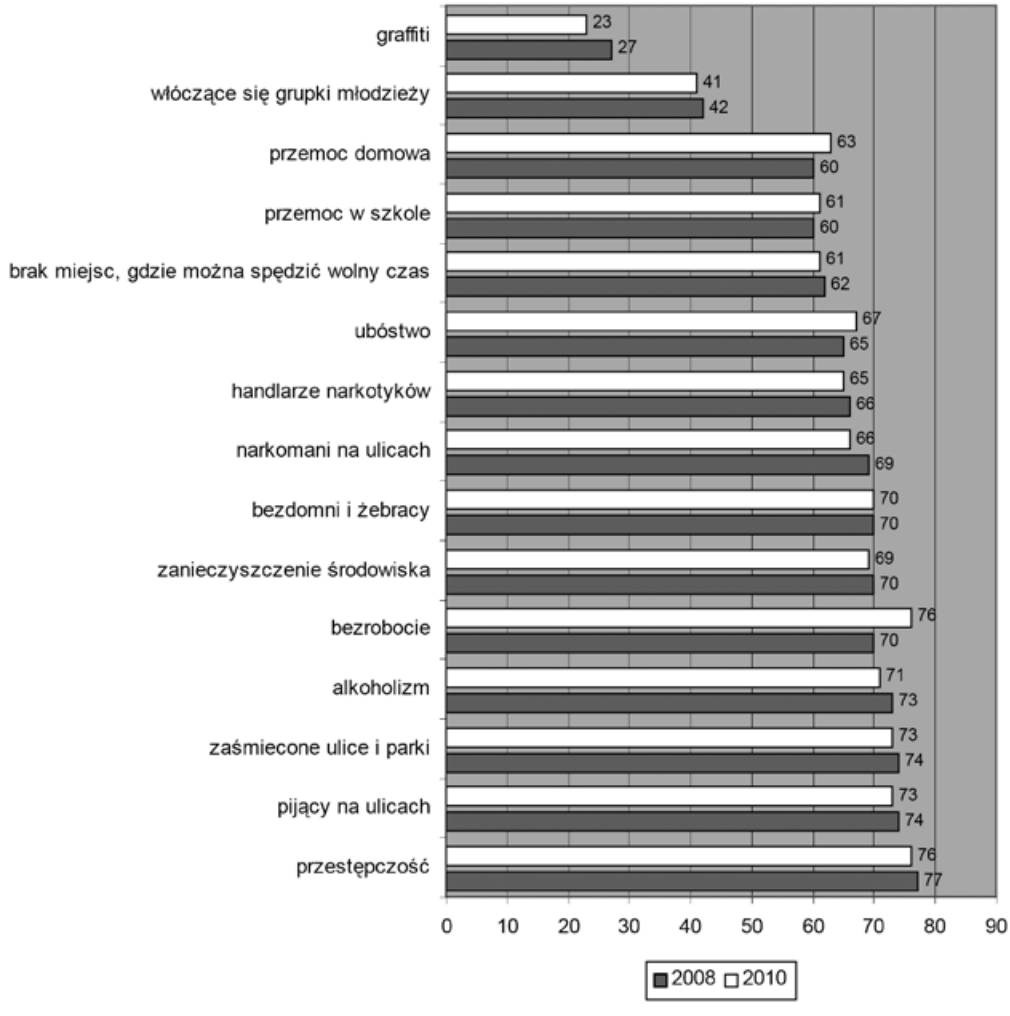
Źródło: wyniki badań własnych

Nauczyciele (wykres 8) największy wzrost zagrożenia upatrują w bezrobociu. Większość wskazanych w ankiecie zagrożeń społecznych charakteryzuje się odsetkami pozytywnych wskazań powyżej 50%. Uzyskane wyniki trudno więc pogodzić

z ocenianiem przez tych samych respondentów Dąbrowy Górniczej jako bezpiecznego miejsca.

Ponadto 9% (w 2008 roku 10%) dorosłych mieszkańców deklaruje, że nigdy nie byli świadkami przykrych sytuacji związanych z nietrzeźwością innych osób (2010 rok – 9% – raz, 80% – kilka razy; 2008 rok – 8% – raz, 73% – kilka razy) w miejscach publicznych.

Wykres 9. Odpowiedzi uczniów Dąbrowy Górniczej na pytanie: czy uważasz, że poważnym problemem dla miasta są/jest …? (w % w latach 2008–2010)



Źródło: wyniki badań własnych

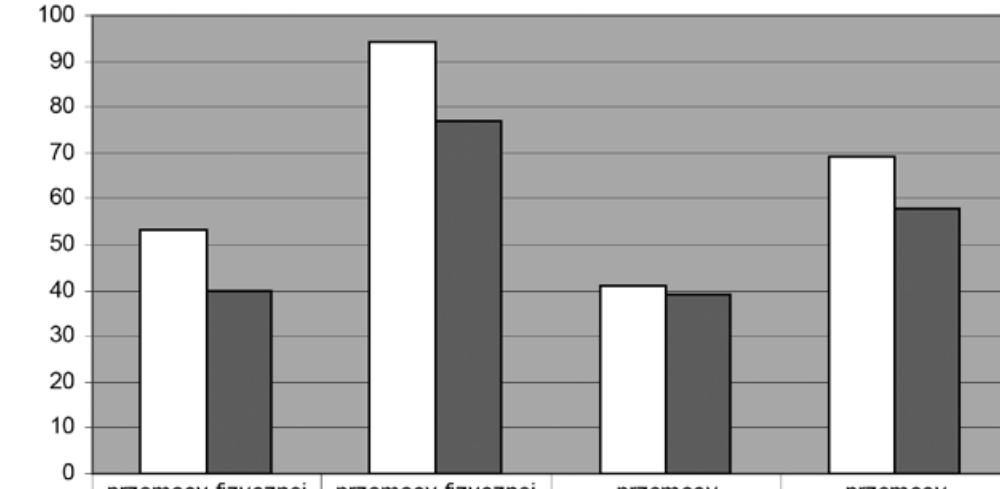
Uczniowie (wykres 9) problem włóczących się grupek młodzieży oraz graffiti odczuwają jako stosunkowo małe zagrożenie. W przypadku tej grupy respondentów wydaje się być to zrozumiałe – stanowi subiektywne odczucie. Ponieważ właśnie te przejawy problemów społecznych przypisywane są uczniom. Wszystkie pozostałe za-

grożenia oceniane są jako znaczne (powyżej 50%), przy czym szczególnie niepokoić mogą wskazania dla przestępczości (76% w 2010 roku i 77% w 2008 roku).

Jednocześnie 14% (w 2008 roku również 14%) dorosłych mieszkańców (w 2010 roku 11%, a w 2008 roku 6% nauczycieli) deklaruje, że było ofiarą przemocy, a 22% (w 2008 roku 18%) i 22% nauczycieli (w 2008 roku 43%), otrzymało pomoc pomimo, że tylko 35% (w 2008 roku 36%) dorosłych mieszkańców i 50% nauczycieli (w 2008 roku 73%) wiedziało, gdzie się zwrócić o pomoc. Ponadto 36% (w 2008 roku 71%) dorosłych mieszkańców i 86% nauczycieli (w 2008 roku 83%) badanych zadeklarowało, że gdyby stało się ofiarą przemocy, to wiedziałoby, gdzie się po tę pomoc zwrócić.

Pamiętać należy, że nauczyciele stanowią specyficzną grupę dorosłych mieszkańców miasta średniej wielkości. Ze względu na ich pracę podlegają szczególnym zagrożeniom, np. przejawami agresji uczniów, sami również mogą być jej sprawcami. Badaniami objęto wybrane aspekty tej problematyki.

Wykres 10. Odpowiedzi nauczycieli Dąbrowy Górniczej na pytanie: czy szkoła w której Pani/Pan pracuje „wolna" jest od …? (w %)



	przemocy fizycznej (uczeń wobec ucznia)?	przemocy fizycznej (uczeń wobec nauczyciela)	przemocy psychicznej (uczeń wobec ucznia)	przemocy psychicznej (uczeń wobec nauczyciela)
2008	53	94	41	69
2010	40	77	39	58

Źródło: wyniki badań własnych

Jak wynika z danych prezentowanych na wykresie 10, w opinii nauczycieli w szkołach w Dąbrowie Górniczej obecna jest przemoc, choć należy zauważyć, że w każdym z analizowanych aspektów problem ten się zwiększył. W 2010 roku 77% (a w 2008 roku 94%) badanych wskazało, że szkoła ta jest wolna od przemocy fizycznej w relacjach uczeń-nauczyciel. Bardziej niepokojące wyniki zanotowano w zakresie przemocy fizycznej ucznia wobec ucznia. W 2010 roku jedynie 40% uczniów wskazało, że szkoła jest od niej wolna. Podobnie, szczególnie niepokojące wyniki, odnotowano

w przypadku przemocy psychicznej ucznia wobec ucznia (jedynie 39% respondentów twierdziło w 2010 roku, że szkoła jest od niej wolna).

Jednocześnie 100% (w 2008 roku 80%) nauczycieli wskazało choćby jeden program profilaktyczny związany z przeciwdziałaniem alkoholizmowi, 100% (w 2008 roku 79%) z przeciwdziałaniem narkomanii, a z przeciwdziałaniem przemocy 58% (w 2008 roku żaden – 0%).

Zakończenie

Reasumując, należy stwierdzić, że respondenci w zasadzie nie czuli się bezpiecznie w Dąbrowie Górniczej. Ponadto nie mają znacznego zaufania do organów wymiaru sprawiedliwości i administracji publicznej.

SUMMARY

Leszek WIECZOREK

SENSE OF SAFETY-RESEARCH REPORT

The purpose of this publication is to present results of field researches in form of synthetic characteristics of citizens of a middle size city, Dąbrowa Górnicza, with particular emphasis on issue of addictions. The author describes results of examinations run in cycles (every two years) regarding selected demonstrations of social pathology (social problems). In 2010 700 students were questioned from randomly picked schools, including primary schools (up to 6th grade), gymnasiums (grades I to III) and high schools (practical job teaching schools and general education, grades I to III). For purposes of examination of adult citizens of Dąbrowa Górnicza 350 persons were selected. Examination of teachers covered 66 persons, including school psychologists and class care takers. The article presents selected results of research in the field of security.

Joanna KUCHTA
Jakub MICHALSKI

PRAWO UBOGICH W UJĘCIU NAUK SPOŁECZNYCH I PRAWNYCH

„Prawo ubogich" – pojęcie używane w języku prawniczym na określenie gwarancji (ze strony państwa) świadczeń umożliwiających dostęp do pomocy prawnej dla osób niezamożnych.

Biedny versus *wykluczony*

Przytoczone we wstępie do niniejszego artykułu „prawo ubogich" stanowi wyraz szczególnej troski prawodawcy o praktyczną realizację prawa każdego obywatela do rozpoznania jego spraw przez niezawisły, bezstronny, niezależny i właściwy sąd. Status majątkowy czy społeczny nie może skazywać jednej ze stron już na samym początku procesu sądowego na pozycję upośledzoną. „prawo ubogich" należy zatem uznać za przejaw walki z wykluczeniem społecznym. Artykuł ten ma stanowić próbę przedstawienia samego „prawa ubogich" oraz społecznego i kulturowego gruntu, na jakim ono wyrasta, ze szczególnym uwzględnieniem pojęć takich jak: ubóstwo, wykluczenie społeczne oraz państwo opiekuńcze.

Współczesne podejście na gruncie europejskim do kwestii wykluczenia społecznego oraz ubóstwa stanowi interesujący kontekst dla analizy „prawa ubogich". Omawiane zagadnienia są trwale obecne w języku potocznym i powszechnej świadomości społecznej. Któż nie zna pojęć takich jak „margines społeczny" czy „obrońca z urzędu"? Warto jednak pokusić się o przedstawienie precyzyjnego wyjaśnienia znaczenia tych popularnych pojęć, odwołując się do nauk społecznych i nauki prawa. Terminami, które w pierwszym rzędzie wymagają dokładnego zdefiniowania, są z pewnością „bieda" i „wykluczenie społeczne". Potoczna wiedza łączy oba terminy, często traktując je jako swoje zamienniki. A jak wygląda to na gruncie nauk społecznych? Związek zachodzący pomiędzy tymi dwoma zjawiskami nie jest jednoznacznie określany. Można to krótko podsumować, pisząc, że „wykluczenie społeczne jest czasem utożsamiane ze skutkami ubóstwa, a czasem z jego przyczyną"[1]. Relację pomiędzy ubóstwem a wykluczeniem można określić jako przyczynową (nazywaną także sekwencyjną) oraz deskrypcyjną. Sekwencyjne przejście od ubóstwa do wykluczenia społecznego ma przypominać „przesuwanie się od sytuacji trzymania głowy ponad powierzchnią wody, poprzez «topienie się» aż po «utonięcie»"[2]. Deskrypcyjny związek pomiędzy ubóstwem a wykluczeniem społecznym to zawieranie się jednego zjawiska w drugim bądź też zachodzenie ich na siebie. Możliwe jest także stanowisko uwzględniające oba podejścia. W takim ujęciu „ubóstwo może prowadzić do wykluczenia społecznego w tym sensie, że ludzie są odcinani od rynku pracy, nie biorą udziału w dominujących wzor-

[1] Ruth Lister, *Bieda*, Warszawa 2007, s. 104.
[2] Tamże, ss. 104–106.

cach zachowań oraz wzorcach kulturowych, tracą kontakty społeczne, mieszkają w naznaczonych okolicach i znajdują się poza zasięgiem instytucji pomocy społecznej".[3] Zdaniem Ruth Lister takie podejście prezentuje Rada Europy; przytoczony właśnie cytat ilustruje reprezentowane przez nią stanowisko.

Ubóstwo

Problemem, który musi rozstrzygnąć każdy badacz zajmujący się problemem ubóstwa, jest dobór adekwatnej definicji biedy. Nauki społeczne nie wypracowały jednej uniwersalnej definicji ubóstwa. Brak też zgody co do tego, gdzie przebiega linia demarkacyjna pomiędzy ubogimi a resztą ludności oraz jak obliczać i porównywać standardy życiowe w różnych czasach historycznych i miejscach. Stosunek do ubóstwa i ubogich ulegał zmianom na przestrzeni wieków – postawę średniowiecznej akceptacji dla biedy i nadania jej wydźwięku religijnego[4] wiele dzieli od podejścia modernistycznego skazującego ubogich na zamknięcie w przytułku, więzieniu, szpitalu czy fabryce[5]. Inne będzie dziedziczone z pokolenia na pokolenie ubóstwo amerykańskiej wielkomiejskiej *underclass*[6] niż nowa bieda w Europie Środkowo-Wschodniej o posttransformacyjnym rodowodzie[7], kojarzona raczej z terenami wiejskimi i małymi miastami.

Wielowymiarowość i obszerność zjawiska ubóstwa wymusza w pewien sposób stworzenie i posługiwanie się wieloma definicjami, kładącymi nacisk na rozmaite aspekty biedy, dopasowujące się do określonego kontekstu społecznego, kulturowego czy ekonomicznego. To one (oraz orientacja badacza) decydują, na jaką definicję w danym przypadku się powołamy. Przykładem niech tu będzie absolutna definicja ubóstwa, akcentująca potrzebę zaspokojenia biologicznych potrzeb, która będzie bardziej użyteczna w trakcie analizowania sytuacji ludzi w państwach rozwijających się niż kondycji mieszkańców wysoko rozwiniętej Europy. Absolutna definicja ubóstwa powstała w oparciu o kryterium wystarczającej ilości pożywienia, odzieży czy zapewnienia schronienia. Ubóstwo bezwzględne ma mieć charakter uniwersalny. Oznacza to, iż przyjmuje się założenie, że minimum życiowe jest jednakowe dla wszystkich ludzi w podobnym wieku i o zbliżonej kondycji fizycznej, bez względu na ich miejsce zamieszkania. Takie ujęcie nie uwzględnia specyfiki związanej np. z rodzajem wykonywanej pracy (zapotrzebowanie na kalorie robotnika pracującego na budowie jest inne niż człowieka pracującego za biurkiem) czy różnicami w kosztach życia w poszczególnych regionach kraju – „większość towarów kosztuje więcej na przykład w południowym Bronksie niż w małym miasteczku w stanie Iowa, mimo że oba miejsca można określić jako «obszary pozawiejskie»"[8].

---

3 Ibidem, s. 104.
4 Por. Bronisław Geremek, *Litość i szubienica – biedni potrzebni, by bogaci mogli być zbawieni.*
5 Por. Zygmunt Bauman, *Praca, konsumpcjonizm i nowi ubodzy*.
6 Por. Henryk Domański, *Ubóstwo w społeczeństwach postkomunistycznych.*
7 Por. Tomasz Rakowski, *Łowcy, zbieracze, praktycy niemocy.*
8 Charles Murray, *Bez korzeni*, s. 393.

Naszym zdaniem w przypadku analizowania ubóstwa ludzi, których egzystencja biologiczna nie jest zagrożona[9], lepszym rozwiązaniem jest wykorzystanie względnej definicji ubóstwa. Unika się w ten sposób ryzyka niedostrzeżenia biedy lub zbagatelizowania czyjegoś niedostatku, posiłkując się argumentem, że „ludzie żyjący w Trzecim Świecie mają gorzej". Ubóstwo względne jest określane w odniesieniu do standardu życia obowiązującego w danym społeczeństwie. Takie „zrelatywizowane" podejście do kwestii ubóstwa jest uzasadniane twierdzeniem, że ubóstwo jest określane kulturowo i nie można go zatem mierzyć wszędzie jednakową miarą deprywacji. Ludzkie potrzeby nie wszędzie są jednakowe – rzeczy, które w jednym społeczeństwie mają znaczenie podstawowe, w innym mogą być uznawane za zbytek czy wprost za rzecz zbędną. Przykładem może być tu ogrzewanie mieszkania – rzecz nieodzowna w chłodnym klimacie północnej Europy, a zarazem zbędna w obszarze okołorównikowym. Warto zwrócić uwagę także na fakt, że wraz ze wzrostem poziomu życia w danym społeczeństwie, zmieniać się będzie także ocena tego co jest luksusem, a co należy do kategorii „niezbędne do życia, nie można sobie wyobrazić egzystencji bez tego". Przykładem niech będzie tu lodówka – w przeszłości rzadkie dobro luksusowe, dziś oczywisty element wyposażenia każdego gospodarstwa domowego w państwach rozwiniętych, bez którego trudno wyobrazić sobie normalne funkcjonowanie gospodarstwa domowego[10].

Na potrzeby tego artykułu zdecydowaliśmy się właśnie posłużyć względną definicją ubóstwa zaczerpniętą od wybitnej polskiej socjolożki Marii Jarosz. Jako najogólniejsze ujęcie kwestii ubóstwa proponuje ona uznanie, że „pojęcie ubóstwa odnosi się do sytuacji socjalno-bytowej osób, rodzin lub grup, które w określonym społeczeństwie, w określonych warunkach społecznych i historycznych, przy określonych umownych wskaźnikach potrzeb obiektywnie znajdują się (bądź mają poczucie, że się znajdują) w sytuacji niedoboru dóbr materialnych bądź socjalnych. Z socjologicznego punktu widzenia ubóstwo dotyka ludzi, których sytuacja wskazuje na niezaspokojenie większości podstawowych potrzeb życiowych (jedzenie, ubranie, mieszkanie, zdrowie, bezpieczeństwo), a także potrzeb ponadpodstawowych (kultura, oświata, wypoczynek)"[11]. Niekwestionowaną zaletą tej definicji jest osadzenie jej w kontekście danej społeczności, do której przynależy jednostka oraz dostrzeżenie, że bieda to nie tylko niezaspoko-

---

[9] Przykładowo nie jest w tym przypadku problemem brak odzieży chroniącej przed zimnem czy niekorzystnymi warunkami pogodowymi, ale brak markowej odzieży. „Badania dotyczące ubóstwa dzieci (...) pokazują, że noszenie (nieosiągalnych) właściwych, modnych ubrań jest niezwykle istotne, aby «wkręcić się do towarzystwa», mieć przyjaciół i unikać zarówno szykanowania przez innych, jak i wykluczenia społecznego". Ruth Lister, *Bieda*, Wydawnictwo Sic! Warszawa 2007, ss. 147–148. Kwestia wizerunkowego oddziaływania odzieży jako elementu kształtowania wizerunku i bycia obecnym w społeczeństwie (odpowiedni strój jako swoista „zbroja" przed wstydem i wykluczeniem) nie dotyczy tylko współczesnych nastolatków, ale pojawiały się już u Adama Smitha – por. Ruth Lister, *Bieda*, s. 147.

[10] Definicja ubóstwa względnego za: Anthony Giddens, *Socjologia*, Warszawa 2008, s. 332–33.

[11] *Encyklopedia socjologiczna*, (red.) Zbigniew Bokszański, Henryk Domański, Warszawa 2002, s. 268.

jenie elementarnych potrzeb o charakterze biologicznym, ale także tych kulturowych i związanych z funkcjonowaniem w swojej wspólnocie.

Wykluczenie społeczne

Drugim terminem, który domaga się jasnego określenia, jest wykluczenie społeczne. Przytoczyć można tu definicję zaczerpniętą z Narodowej Strategii Integracji Społecznej, mówiącą, że wykluczenie społeczne to niepodejmowanie zwyczajowej i społecznie akceptowanej drogi życiowej lub wypadanie z niej; dotyczy osób, rodzin i grup ludności, które:

- żyją w niekorzystnych warunkach materialnych (ubóstwo materialne),
- zostają dotknięte niekorzystnymi procesami społecznymi, wynikającymi z masowych i dynamicznych zmian rozwojowych, np. dezindustrializacji, kryzysów, gwałtownego upadku branż czy regionów,
- nie zostały wyposażone w kapitał życiowy umożliwiający im: normalną pozycję społeczną, odpowiedni poziom kwalifikacji, wejście na rynek pracy lub założenie rodziny, co dodatkowo utrudnia dostosowanie się do zmieniających się warunków społecznych i ekonomicznych,
- nie posiadają dostępu do odpowiednich instytucji pozwalających na wyposażenie w kapitał życiowy, jego rozwój i pomnażanie, co ma miejsce w wyniku niedorozwoju tych instytucji spowodowanego brakiem priorytetów, brakiem środków publicznych, niską efektywnością funkcjonowania,
- doświadczają przejawów dyskryminacji, zarówno wskutek niedorozwoju właściwego ustawodawstwa, jak i kulturowych uprzedzeń oraz stereotypów,
- posiadają cechy utrudniające im korzystanie z powszechnych zasobów społecznych ze względu na zaistnienie: niesprawności, uzależnienia, długotrwałej choroby albo innych cech indywidualnych,
- są przedmiotem niszczącego działania innych osób, np. przemocy, szantażu, indoktrynacji[12].

Zaprezentowana definicja wykluczenia społecznego dobrze pokazuje wielopłaszczyznowość tego zjawiska. Choć wykluczenie społeczne zazwyczaj kojarzy się z wymiarem ekonomicznym, nie można zapominać także o związku wykluczenia społecznego np. z kapitałem kulturowym czy stereotypami funkcjonującymi w danej kulturze. Dlatego wykluczenie społeczne jest traktowane jako nieuczestniczenie (lub niezdolność do uczestniczenia) w ważnych aspektach życia zbiorowego: nie tylko tych gospodarczych, ale także społecznych, politycznych i kulturowych oraz „w normalnych aktywnościach charakterystycznych dla danego społeczeństwa”[13]. Śledząc uważnie dzieje ludzkości, natrafimy na wiele wersji wykluczenia. Współcześnie „niektóre z nich niemal zupełnie zanikły, jak np. banicja – wydalenie z kraju, jeszcze dziś, choć rzadko stosowana przez

[12] *Narodowa Strategia Integracji Społecznej* (dokument przygotowany dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej), opublikowana na stronie internetowej MPiPS dnia 26 lipca 2004, dostępna pod adresem http://www.mps.gov.pl/index.php?gid=378&news_id=65.

[13] Lucyna Frąckiewicz, *Wykluczenie społeczne w skali makro i mikroregionalnej,* [w:] Lucyna Frąckiewicz (red.), *Wykluczenie społeczne*, Katowice 2005, s. 13.

niektóre dyktatury. Inne formy straciły na znaczeniu, jak np. ekskomunika – wyłączenie ze społeczności wiernych wyznania katolickiego”[14]. Powstały za to nowe formy wykluczenia, np. wykluczenie ze świata konsumentów – wystarczy wspomnieć tu koncepcję „wybrakowanego konsumenta” opisywanego przez Zygmunta Baumana[15].

Czy ubóstwo automatycznie implikuje wykluczenie społeczne? Niekoniecznie. Pojęcie wykluczenia społecznego najczęściej pojawia się w kontekście „osób znajdujących się poza ramami zwykłej wymiany społecznej, w sytuacjach ekstremalnych”[16]. Wykluczenie społeczne może zatem pojawiać się w kontekście jednostek dobrze usytuowanych, dystansujących się od swojej społeczności. Anthony Giddens wspomina o zjawisku samowykluczenia się elit, określanym także mianem „dobrowolnego wykluczenia” lub „buntu elit”, oznacza ono wycofanie się zamożniejszych grup z życia swojej społeczności (także na poziomie instytucjonalnym). „Grupy te decydują się na odseparowanie od reszty społeczeństwa. Żyją we wspólnotach zamienionych w fortece i wycofują się z publicznego systemu edukacji i służby zdrowia”[17]. Giddens łączy zjawisko samowykluczenia uprzywilejowanych z upadkiem świadomości obywatelskiej, którego przejawami ma być, obok wysokiego poziomu przestępczości oraz rozpadu małżeństw i rodzin, właśnie słabnące poczucie solidarności społecznej[18].

Posłużenie się przykładem ekskluzji elit, tak odległym od pierwszych skojarzeń z wykluczeniem społecznym oraz od głównego tematu tego artykułu czyli wykluczenia społecznego, ma pomóc wyeksponować to, że wykluczenie społeczne nie może być automatycznie utożsamiane z biedą. Odwołując się jednak do przytaczanej definicji wykluczenia społecznego, pochodzącej z Narodowej Strategii Integracji Społecznej, wiemy, że związek pomiędzy ekskluzją a biedą może zachodzić. Wykluczenie społeczne wpływa na funkcjonowanie całego państwa. Obowiązkiem[19] państwa jest zatem wykształcenie odpowiednich mechanizmów pozwalających na radzenie sobie z wykluczeniem społecznym. Jedną z takich strategii jest koncepcja państwa opiekuńczego.

Państwo opiekuńcze

Podwaliny pod koncepcję państwa opiekuńczego położył Otto Bismarck – od 1871 r. kanclerz Rzeszy Niemieckiej. Chcąc zneutralizować wpływy socjaldemokra-

---

14 Tadeusz Kowalak, *Marginalność i marginalizacja społeczna*, Warszawa 1998, s. 30.
15 Zygmunt Bauman, *Praca, konsumpcjonizm i nowi ubodzy.*
16 Tadeusz Kowalak, *Marginalność i marginalizacja społeczna*, Warszawa 1998, s. 31.
17 Anthony Giddens, *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji,* Warszawa 1999, s. 92.
18 Ibidem, s. 72.
19 Nie sposób nie wspomnieć w tym miejscu o odmienności podejścia strukturalistycznego (za biedę odpowiada państwo) i indywidualistycznego, „obwiniającego” jednostkę za ubóstwo. Pierwsze z nich jest charakterystyczne dla kontynentalnej Europy, przychylnej koncepcji państwa opiekuńczego, drugie kojarzone jest z indywidualistyczną kulturą Stanów Zjednoczonych Ameryki. Ze względu na to, że całość niniejszego artykułu odwołuje się do realiów europejskich, a w szczególności polskich, uważamy, że użycie słowa „obowiązek” jest uzasadnione i nie wprowadza Czytelnika w błąd.

tów i związków zawodowych (Bismarck był przeciwnikiem socjalistów), wprowadził przepisy regulujące stosunki pracy (ograniczenie czasu pracy, zakaz pracy dzieci, inspekcja pracy, zasiłki dla bezrobotnych itp.), przede wszystkim jednak – obowiązkowe ubezpieczenia (na wypadek choroby, wypadku, a potem także ubezpieczenia emerytalno-rentowe). Rozwój niemieckiego państwa opiekuńczego trwał także w okresie Republiki Weimarskiej oraz Trzeciej Rzeszy. Po II Wojnie Światowej w krajach Europy Zachodniej następował dynamiczny wzrost gospodarczy („społeczna gospodarka rynkowa"), jednocześnie zwiększał się zakres opieki, którą państwo roztaczało nad swoim obywatelem. Szczególną opieką otoczono ludzi w podeszłym wieku, by i oni mogli korzystać z dobrodziejstw powojennego *boomu* gospodarczego (stąd przejście z wcześniejszego systemu emerytalnego opartego na kapitalizacji składek do systemu repartycyjnego, opierającego się na finansowaniu na bieżąco emerytur ze składek pracujących oraz na tzw. solidarności pokoleń). Taka koncepcja państwa opiekuńczego, zapewniającego każdemu obywatelowi dobrobyt i bezpieczeństwo, sprawdzała się aż do lat 80. XX wieku. Wtedy rozpoczęły się debaty nad przyszłością państwa opiekuńczego i projektami jego reformy. Co spowodowało ten odwrót od tradycyjnej koncepcji państwa opiekuńczego? Witold Gadomski źródeł upadku (a z pewnością podupadania) koncepcji państwa opiekuńczego szuka w przemianach demograficznych (wzrosła średnia długość życia Europejczyka, jest więc dłużej na emeryturze i pobiera świadczenie, zmniejszył się znacząco przyrost naturalny – problem z utrzymaniem systemu emerytalnego opartego na solidarności pokoleń) i zwolnieniu wzrostu gospodarczego. Sytuacji nie poprawia nastawienie społeczne. „Świadczenia społeczne są zobowiązaniami, do których beneficjenci szybko się przyzwyczajają i każdą próbę ich ograniczenia uważają za skrajną niesprawiedliwość. Niewiele ich obchodzi kondycja finansowa państwa. Świadczenie traktuje się najpierw jako należny przywilej, potem jako niezbywalne prawo, w końcu jako naturalny porządek rzeczy"[20]. Mimo to, zreformowanie państwa opiekuńczego (całkowite porzucenie go byłoby bardzo trudne ze względów kulturowych; bezpieczeństwo socjalne na dobre już wpisało się w świadomość Europejczyków) jest nieuniknione.

Czym tak właściwie jest państwo opiekuńcze? Zygmunt Bauman w swojej książce *Praca, konsumpcjonizm i nowi ubodzy* wyjaśnia, iż „pojęcie «państwa opiekuńczego» [*welfare state*] daje wyobrażenie, że obowiązkiem państwa jest zagwarantowanie «dobrobytu» [*welfare*] (to znaczy czegoś więcej niż tylko samego przetrwania: przetrwania z godnością, tak jak jest ona pojmowana w danym społeczeństwie i w danej epoce) wszystkim swoim obywatelom"[21]. Państwo opiekuńcze ma obowiązek, za pośrednictwem odpowiednich, powołanych specjalnie do tego celu instytucji, wspierać swoich obywateli w trudnych życiowo chwilach – w trakcie choroby, w przypadku kalectwa, bezrobocia czy podeszłego wieku. Sytuacja, w której obywatel staje przed sądem, z pewnością może zostać zakwalifikowana do kategorii chwil trudnych życio-

[20] Za: Witold Gadomski, *Wzlot i upadek państwa dobrobytu,* [w:] Gazeta Wyborcza z dnia 7 listopada 2003. Artykuł można znaleźć pod adresem http://serwisy.gazeta.pl/kraj/1,34314,1766785.html .

[21] Zygmunt Bauman, *Praca, konsumpcjonizm i nowi ubodzy*, s. 87.

wo. Do korzystania z tej pomocy zapewnianej przez państwo ma prawo każdy, kto jej potrzebuje. Jest to weryfikowane przez odpowiednie instytucje na podstawie ustalonych kryteriów. Środki przeznaczone na pomoc potrzebującym członkom społeczeństwa pochodzą głównie z danin publicznych, płaconych przez obywateli.

Koncepcja europejskiego państwa opiekuńczego występuje w kilku wariantach uwarunkowanych specyfiką kulturową danego miejsca. Anthony Giddens proponuje wyróżnić cztery typy, które są połączone wspólną genezą historyczną, strukturami i celami[22]:

- **Brytyjska koncepcja państwa opiekuńczego** kładąca nacisk na system opieki społecznej i służbę zdrowia. Wyspiarski model wiąże się z tendencją do uzależniania świadczeń od dochodu. Brytyjskie państwo opiekuńcze zostało oparte na trzech filarach. Pierwszym z nich jest uznanie, że zachodzi nierozerwalny związek między pracą a zarobkowaniem, a stanem, do którego społeczeństwo powinno dążyć jest pełne zatrudnienie. Osobom, które znalazły się na marginesie społeczeństwa z powodu braku pracy lub choroby, należy się pomoc społeczna. Ta pomoc była udzielana w powiązaniu z tradycyjnym modelem patriarchalnej rodziny (mężczyzna to żywiciel rodziny, a kobieta opiekuje się domem i dziećmi). Drugim filarem brytyjskiego modelu państwa opiekuńczego jest przeświadczenie o integrującej funkcji opieki społecznej – ma wzmacniać narodową solidarność. Trzecim, ostatnim komponentem było przekonanie, że państwo opiekuńcze pomaga zapanować nad ryzykiem, jakie jest wpisane w ludzkie życie. „(...) państwo opiekuńcze dawało coś na kształt ubezpieczenia na wypadek potencjalnych problemów, jakie mogła przynieść nieprzewidywalna przyszłość. Pomagało społeczeństwu stawić czoła bezrobociu, chorobie oraz innym społecznym i ekonomicznym niepowodzeniom”[23].
- **Skandynawskie państwo opiekuńcze** charakteryzuje się wysokimi podatkami, jakie płacą jego obywatele oraz hojną i bardzo rozbudowaną opieką socjalną finansowaną z owych podatków.
- **System typowy dla Europy Środkowej** to model o stosunkowo słabo rozwiniętej opiece społecznej, ale z zapewnionymi innymi świadczeniami, finansowanymi ze składek pochodzących od aktualnie pracujących.
- **Model południowy** Giddens opisuje jako zbliżony do środkowoeuropejskiego, ale obejmujący mniejszą grupę osób i świadczący mniejszą pomoc.

Model państwa opiekuńczego charakterystyczny w Europie Środkowo-Wschodniej, mimo widocznych różnic w porównaniu choćby z hojniejszym systemem w krajach skandynawskich, zdaniem Anthony’ego Giddensa zapewnia liczne świadczenia swoim gorzej sytuowanym mieszkańcom. Przytaczane we wstępie do tego artykułu „prawo ubogich, jak najbardziej wpisuje się w ową pomoc świadczoną uboższym i znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej.

[22] Typologia europejskiego państwa opiekuńczego na podstawie *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji* i *Socjologia.*

[23] *Socjologia*, s. 357.

„Prawo ubogich" historycznie

Genezy instytucji „prawa ubogich" należy się dopatrywać w świecie antycznym. W starożytnej Grecji już sofiści dostrzegli rolę społeczną, jaką pełnią mówcy występujący w imieniu ludu lub broniący swych własnych przekonań. „Nauczali sztuk i rzemiosł mających zapewnić obywatelowi niezależność, ale główny akcent kładli na retorykę, sztukę przemawiania i przekonywania"[24]. Dzięki takim jak oni „znajomość ustaw i procedury prawnej przestała być monopolem elity".[25]

W rzymskim procesie formułkowym strony mogły posługiwać się zastępcami procesowymi.[26] W ówczesnym społeczeństwie doniosłą rolę odgrywali też *iurisprudentes* czyli uczeni prawnicy i znawcy prawa, którzy bezpłatnie udzielali porad prawnych (*responsa*) zarówno obywatelom jak i przedstawicielom magistratur.[27] Znajomość prawa, które traktowano wówczas jako sztukę stosowania tego co dobre i piękne *(Ius est ars boni et aequi)*, była przywilejem patrycjuszy, rodzajem wykwintnego hobby i służbą współobywatelom jednocześnie. Jedną z ówczesnych profesji prawniczych było paranie się wygłaszaniem przemówień sądowych – zajmowali się tym *oratores*.[28] Rzymski a*dvocatus* był pełnomocnikiem strony procesowej. Początkowo pełnił swą funkcję bezpłatnie, chyba że klient dobrowolnie mu zapłacił.

Jeśli chodzi o ziemie polskie, to „pierwsze informacje dotyczące zastępstwa procesowego przez profesjonalnych prawników pochodzą z 1016 roku a dotyczą obowiązku zagwarantowania przez Skarb Państwa wdowom, sierotom i ludziom ubogim prawa do obrońców.[29] Podobne regulacje zawierały Statuty Wiślickie (1347–1370) jak i Przywileje Nieszawskie (1454).[30]

W obowiązującej procedurze sądowej (cywilnej, karnej, sądowo-administracyjnej) funkcjonuje instytucja prawa pomocy. Dawniej instytucja ta zwana była „prawem ubogich", które to, w zbliżonej do dzisiejszej formie, rozwinęło się w II Rzeczpospolitej.

Na marginesie warto wspomnieć o przełomie, jaki dokonał się w tej materii na gruncie europejskim, a w szczególności w Anglii. Ta przemiana w podejściu do pomocy ubogim wiązała się m. in. z rezygnacją z mówienia o moralnym kontekście pracy (i, w konsekwencji, o „niemoralności bezrobocia").[31] Była także przeniesieniem odpowiedzialności za ubogich na wyspecjalizowane instytucje państwowe. Wcześniej pomoc ubogim, nawet gdy przyjmowała charakter pomocy odgórnej i instytucjonalnej, nie miała na celu wyłącznie zaspokojenia potrzeb najuboższych członków wspólnoty. Można tu przywołać przykład prawa ze Speenhamland z 1795 roku (Anglia, hrabstwo Berkshire). Wówczas to miejscowi notable podjęli decyzję o zapewnieniu każdemu

---

24 H. Olszewski, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 2000, s. 21.
25 Ibidem, s. 20.
26 B. Lesiński, W.Rozwadowski, *Historia prawa*, Warszawa-Poznań 1980, s. 60.
27 K. Sójka-Zielińska, Historia prawa, Warszawa 2001, s. 28.
28 M. Kuryłowicz, A. Wiliński, *Rzymskie prawo prywatne*, Kraków 2002, s. 80.
29 S. Sagan (red.), *Organy i korporacje ochrony prawa*, Warszawa 2001, s. 311.
30 Ibidem, s. 312.
31 „Zmuszanie ubogich i «próżniaków» do pracy było zadaniem nie tylko ekonomicznym, ale również moralnym". Por. Zygmunt Bauman, *Praca, konsumpcjonizm i nowi ubodzy*, s. 31.

miejscowemu ubogiemu (bez względu na to czy posiada pracę, czy nie) minimum życiowego, wyliczanego w oparciu o cenę chleba i uwzględniającego ilość osób, jakie ów ubogi ma na utrzymaniu. Uznano to za „fakt solidarności społecznej na wielką skalę". Prawo ze Speenhamland wyrastało z mieszanki pobudek religijnych, tradycji „gospodarki moralnej" oraz chęci zapewnienia sobie spokoju społecznego. Inicjatywa ze Speenhamland rozszerzyła się także na inne hrabstwa i przetrwała do 1834 roku, kiedy została zastąpiona Ustawą o Ubogich.[32] Autorzy Ustawy o Ubogich zadecydowali, że wszelka pomoc dla ubogich może być udzielana tylko w przytułkach. Argumentowano, że tylko „prawdziwy nędzarz" może wybrać zamknięcie w brudnym i odpychającym przytułku. „Sami ubodzy dokonywali autoselekcji: ktokolwiek godził się na zamknięcie w przytułku, istotnie musiał nie mieć w zanadrzu żadnych innych sposobów, by przeżyć".[33] Nawet wyczerpująca, nużąca i kiepsko płatna praca w fabryce stawała się całkiem atrakcyjną alternatywą wobec pobytu w przytułku.

„Prawo ubogich" w polskim porządku prawnym

Rzeczpospolita Polska zobowiązana została do realizacji przepisów o „prawie ubogich", zawartych m.in. w art. 6 ust. 3 pkt c Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, stanowiącym, że *każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma co najmniej prawo do: (...) c) bronienia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę, a jeśli nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów obrony, do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości.*

Obowiązek powyższy wynika również z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, stanowiącej, że *pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.* Do sądu krajowego należy zbadanie, czy przesłanki udzielenia pomocy prawnej stanowią ograniczenie prawa dostępu do sądu, naruszające to prawo w jego istocie, czy ich cel jest zgodny z prawem i czy istnieje rozsądny stosunek proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a zamierzonym celem. W ramach takiej oceny sąd krajowy może uwzględnić przedmiot sporu, racjonalne szanse wygrania sprawy przez powoda, znaczenie, jakie sprawa ma dla powoda, złożoność przepisów materialnych i proceduralnych, mających zastosowanie w sprawie, jak również możliwości skutecznego poprowadzenia sprawy przez powoda. W celu dokonania oceny proporcjonalności, sąd krajowy może również uwzględnić wysokość zaliczki na poczet kosztów postępowania oraz to czy mogą one stanowić przeszkodę w ewentualnym dostępie do wymiaru sprawiedliwości.[34]

Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że: *Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny,*

---

[32] Daniel Bensaid, *Wywłaszczeni. Marks, własność i komunizm*, Warszawa 2010, s. 39–40.

[33] Zygmunt Bauman, *Praca, konsumpcjonizm i nowi ubodzy*, s. 36.

[34] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Druga Izba) DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH przeciwko Republice Federalnej Niemiec z dnia 22 grudnia 2010 r. Sprawa C-279/09 LexPolonica nr 2431541 www.curia.europa.eu

bezstronny i niezawisły sąd. Odnośnie do standardu konstytucyjnego, wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się obszernie w wyroku z 12 marca 2002 r. P. 9/2001 (OTK ZU 2002/2A poz. 14), w którym stwierdził m.in., że jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem. Wskazał przy tym, że na prawo do sądu składają się w szczególności: prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury), prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia).[35]

Warto wskazać także na art. 77 ust. 2 Konstytucji RP: *Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.* Jednym ze środków realizujących zapisy Konstytucji jest właśnie instytucja „prawa ubogich".

Na gruncie obowiązujących przepisów procedury cywilnej instytucja nieodpłatnej pomocy prawnej w procesie, określana jako pomoc prawna z urzędu, polega na możliwości ustanowienia przez sąd pełnomocnika z urzędu dla strony, która nie dysponuje środkami finansowymi na opłacenie zastępstwa prawnego.

Zgodnie z art. 117 kodeksu postępowania cywilnego, strona zwolniona przez sąd od kosztów sądowych w całości lub części może domagać się ustanowienia adwokata lub radcy prawnego. Osoba fizyczna, niezwolniona przez sąd od kosztów sądowych, może się domagać ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, jeżeli złoży oświadczenie, z którego wynika, że nie jest w stanie ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. Osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna, której ustawa przyznaje zdolność sądową, niezwolniona przez sąd od kosztów sądowych, może się domagać ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, jeżeli wykaże, że nie ma dostatecznych środków na poniesienie kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego. Wniosek o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego strona zgłasza wraz z wnioskiem o zwolnienie od kosztów sądowych lub osobno, na piśmie lub ustnie do protokołu, w sądzie, w którym sprawa ma być wytoczona lub już się toczy. Osoba fizyczna, która nie ma miejsca zamieszkania w rejonie tego sądu, może złożyć wniosek o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego w sądzie rejonowym właściwym ze względu na miejsce swego zamieszkania, który niezwłocznie przesyła ten wniosek sądowi właściwemu. Sąd uwzględni wniosek, jeżeli udział adwokata lub radcy prawnego w sprawie uzna za potrzebny.

Strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu). Do niezbędnych kosztów procesu prowadzonego przez stronę osobiście lub przez pełnomocnika, który nie jest adwokatem, radcą prawnym lub rzecznikiem patentowym, zalicza się poniesione przez nią koszty sądowe, koszty przejazdów do sądu strony lub jej pełnomocnika oraz równowartość zarobku utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie. Suma kosztów przejazdów i równowartość utraconego zarobku nie może prze-

[35] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 2008 r. SK 33/2007

kraczać wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego. Do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez adwokata zalicza się wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez sąd osobistego stawiennictwa strony. W wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów albo nie obciążać jej w ogóle kosztami (art. 102 kodeksu postępowania cywilnego, dalej: kpc).

Sąd rozstrzyga o kosztach w każdym orzeczeniu kończącym sprawę w instancji. Sąd może jednak rozstrzygnąć jedynie o zasadach poniesienia przez strony kosztów procesu, pozostawiając szczegółowe wyliczenie referendarzowi sądowemu; w tej sytuacji, po uprawomocnieniu się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, referendarz sądowy w sądzie pierwszej instancji wydaje postanowienie, w którym dokonuje szczegółowego wyliczenia kosztów obciążających strony.

Osoba fizyczna dołącza do wniosku o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego oświadczenie obejmujące szczegółowe dane o swoim stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania. Oświadczenie sporządza się według ustalonego wzoru. Jeżeli wniosek o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego składany jest łącznie z wnioskiem o zwolnienie od kosztów sądowych, osoba fizyczna dołącza tylko jedno oświadczenie. Sąd może odebrać od osoby fizycznej przyrzeczenie o treści: „Świadomy znaczenia mych słów i odpowiedzialności przed prawem zapewniam, że złożone przeze mnie oświadczenie o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania jest prawdziwe i rzetelne". Wniosek o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego złożony przez stronę reprezentowaną przez adwokata lub radcę prawnego bez dołączenia oświadczenia, o którym mowa powyżej, jest zwracany bez wzywania do uzupełnienia braków.

Minister Sprawiedliwości określił, w drodze rozporządzenia, wzór oświadczenia o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania. Wnioski są dostępne m.in. w sądach, na stronach internetowych ministerstwa sprawiedliwości. Ponowny wniosek o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego, oparty na tych samych okolicznościach, podlega odrzuceniu.

Adwokat lub radca prawny ustanowiony przez sąd jest obowiązany zastępować stronę do prawomocnego zakończenia postępowania, chyba że z postanowienia sądu wynika, iż obowiązek zastępowania strony ustaje wcześniej.

Sąd może zarządzić stosowne dochodzenie, jeżeli na podstawie okoliczności sprawy lub oświadczeń strony przeciwnej powziął wątpliwości co do rzeczywistego stanu majątkowego strony domagającej się ustanowienia lub zastępowanej przez ustanowionego adwokata lub radcę prawnego. Sąd cofnie ustanowienie adwokata lub radcy prawnego, jeżeli okaże się, że okoliczności, na których podstawie je przyznano, nie istniały lub przestały istnieć.

Postanowienie o ustanowieniu albo odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego może wydać także referendarz sądowy.

Zapisy kodeksowe uzupełnione są przez ustawę z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. nr 167, poz. 1398 ze zm.).

Zgodnie z art. 100 ust. 1 ww. ustawy strona w całości zwolniona od kosztów sądowych z mocy ustawy nie uiszcza opłat sądowych i nie ponosi wydatków, które obciążają tymczasowo Skarb Państwa.

Istotną kwestią dla osób nieposiadających wystarczających środków finansowych może też być kwestia umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminu zapłaty należności sądowych. Zgodnie z art. 119 ww. ustawy, zapłata należności Skarbu Państwa z tytułu nieuiszczonych kosztów sądowych oraz grzywien orzeczonych w postępowaniu cywilnym, zwanych dalej „należnościami sądowymi", może być umorzona, odroczona albo rozłożona na raty, jeżeli natychmiastowe ich ściągnięcie byłoby połączone z niewspółmiernymi trudnościami lub groziłoby dłużnikowi zbyt ciężkimi skutkami. Zapłata należności sądowych może być na wniosek dłużnika rozłożona na raty lub odroczona na okres do dwóch lat, a w wyjątkowych wypadkach na okres do trzech lat. Niezapłacenie którejkolwiek raty w terminie powoduje natychmiastową wymagalność pozostałej części należności. Rozłożenie na raty lub odroczenie terminu zapłaty może być cofnięte w razie stwierdzenia, że nie istnieją już okoliczności, które je uzasadniały.

Należności sądowe mogą być umorzone na wniosek dłużnika w części lub w całości, jeżeli dłużnik wykazał, że ze względu na swoją sytuację rodzinną, majątkową i wysokość dochodów nie jest w stanie ich uiścić, a ściągnięcie należności pociągnęłoby zbyt ciężkie skutki dla dłużnika lub jego rodziny. Należności sądowe mogą być umorzone z urzędu w części lub w całości, jeżeli:

1) egzekucja ich była bezskuteczna i ponowne jej wszczęcie w czasie późniejszym byłoby bezcelowe;
2) wszczęcie egzekucji okazało się niemożliwe albo byłoby bezcelowe wobec stwierdzenia, że suma uzyskana z egzekucji nie pokryłaby kosztów egzekucyjnych.

O rozłożeniu na raty, odroczeniu terminu spłaty lub umorzeniu należności sądowych orzeczonych w postępowaniu przed sądami powszechnymi oraz przed Sądem Najwyższym rozstrzyga ostatecznie prezes sądu właściwego do ściągnięcia należności. Wnioski o rozłożenie na raty, odroczenie terminu spłaty lub umorzenie należności sądowych wnosi się do prezesa sądu właściwego do ściągnięcia należności. Po rozpoznaniu wniosku o rozłożenie na raty, odroczenie lub umorzenie należności sądowych albo w razie wystąpienia okoliczności dających podstawę do wszczęcia postępowania o umorzenie należności sądowych z urzędu, prezes sądu wydaje stosowne zarządzenie.

W postępowaniu karnym jest podobnie jak w postępowaniu cywilnym. Zgodnie z art. 623 kodeksu postępowania karnego, sąd zwalnia osobę w całości lub w części od wyłożenia kosztów podlegających uiszczeniu przy wnoszeniu pisma procesowego, jeżeli wykazała ona, że ze względu na jej sytuację rodzinną, majątkową i wysokość dochodów wyłożenie ich byłoby zbyt uciążliwe.

Sąd może zwolnić oskarżonego lub oskarżyciela posiłkowego w całości lub w części od zapłaty na rzecz Skarbu Państwa kosztów sądowych, jeżeli istnieją podstawy do uznania, że uiszczenie ich byłoby dla nich zbyt uciążliwe ze względu na sytuację rodzinną, majątkową i wysokość dochodów, jak również wtedy, gdy przemawiają za tym względy słuszności.

Analogicznie jest w przypadku zwolnienia od ponoszenia opłat, o czym stanowi art. 17 ustawy z dnia 23 czerwca 1973 r. o opłatach w sprawach karnych (Dz. U. 1973 r., nr 27, poz. 152 ze zm.).

Prawo pomocy w procedurze sądowoadministracyjnej obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Prawo pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych może być udzielone stronie, na której ciąży obowiązek poniesienia tychże kosztów. Zasadność wniosku o przyznanie prawa pomocy powinna być rozpatrywana w dwóch aspektach – z uwzględnieniem z jednej strony wysokości obciążeń finansowych, jakie strona musi ponieść w konkretnym postępowaniu, z drugiej strony jej możliwości finansowych[36].

Prawo pomocy może być przyznane stronie na jej wniosek złożony na odpowiednim formularzu przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wzór formularza określony jest Rozporządzeniem Rady Ministrów z 16 grudnia 2003 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy[37]. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Przy rozpoznawaniu wniosku o przyznanie prawa pomocy sąd jest związany jego granicami i nie może orzec ponad żądanie wnioskodawcy, ponieważ stanowiłoby to niedopuszczalne przez ustawę przyznanie prawa pomocy z urzędu[38].

Rozpoznawanie wniosków o przyznanie prawa pomocy należy do wojewódzkiego sądu administracyjnego, w którym sprawa ma się toczyć lub już się toczy, a czynności w zakresie postępowania o przyznanie prawa pomocy mogą wykonywać referendarze sądowi.

Instytucja prawa pomocy w postępowaniu sądowoadministracyjnym, która ma gwarantować możliwość realizacji konstytucyjnego prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, stanowi odstępstwo od zasady ponoszenia kosztów postępowania przez strony. W związku z tym, że w przypadku przyznania prawa pomocy koszty postępowania sądowego pokrywane są z budżetu państwa, korzystanie z tej instytucji powinno mieć miejsce jedynie w wypadkach uzasadnionych szczególnymi okolicznościami, gdy wnioskodawca rzeczywiście nie posiada żadnych lub wystarczających możliwości sfinansowania kosztów postępowania, a przez to nie może zrealizować przysługującego mu prawa do sądu. Wymaga podkreślenia, że zgodnie z treścią art. 246 §2 pkt 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ppsa), rozstrzygnięcie sądu w zakresie prawa pomocy ma charakter uznaniowy. To oznacza, że nawet jeżeli zostałaby spełniona przesłanka braku dostatecznych środków na poniesienie pełnych kosztów postępowania, sąd nie musi przychylić się do żądania

---

[36] H. Knysiak-Molczyk, *Prawo pomocy w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przegląd Sądowy" 2003/11–12/79.

[37] Dz.U. z 2003 r., nr 227, poz. 2245.

[38] M. Baduchowska, *Prawo pomocy w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, cz. I., „Doradztwo Podatkowe" 2005/7–8/75.

strony, ale jedynie może przyznać prawo pomocy, jeżeli w oparciu o powyższy przepis uzna, że zachodzi taka potrzeba w świetle zapewnienia stronie realizacji zasady prawa do sądu.[39]

Strona, która występuje na drogę postępowania sądowego, winna mieć świadomość obowiązku ponoszenia kosztów tego postępowania i wnosząc o zwolnienie z tego obowiązku uprawdopodobnić w sposób wiarygodny i rzetelny, że zachodzą przesłanki do uwzględnienia wniosku. Jedynym kryterium oceny wniosku o przyznanie prawa pomocy jest bowiem kryterium finansowe.[40]

[39] Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2011 r. II GZ 112/2011.

[40] Postanowienie NSA z 19 stycznia 2010 r. I GZ 1/2010 www.orzeczenia.nsa.gov.pl

SUMMARY

Joanna KUCHTA
Jakub MICHALSKI

THE POOR RIGHTS IN TERMS OF SOCIAL AND LAW SCIENCES

The poor rights is a guarantee from the state, which says that indigent people will also have an access to legal assistance. It is a concept derived from law, but it is also very useful as far as social sciences are concerned. The poor rights is an action counteracting social exclusion which is often connected with poverty, but not only with it. The social exclusion is a broad idea and it is also combined with the lack of access to different services or worse position in social relations. An excluded man could have worse access to a lawyer. The poor rights counteracts this inequality. In this article, we show various definitions of poverty and social exclusion, which show their social consequences. The exclusion includes many issues such as economic, cultural and social ones. It is also impossibility of leading a regular life like the majority of society do. The state have to counteract the exclusion and discrimination. It is connected with the conception of welfare state in various versions. The welfare state has evoluated since the 19th century and it always had to help its citizens and protect the weaker. The poor rights is just an example of such help. Lawyers in an ancient Rome were the first who gave free pieces of legal advice to the poor. In Poland, since the Middle Ages, help for widows, orphans and the poor has been guaranteed. The poor rights and legal assistance for them have got a long tradition in European culture.

Gertruda WIECZOREK

PRAWO DO NAUKI A MOŻLIWOŚCI NAUCZANIA I DOKSZTAŁCANIA OSADZONYCH W POLSKICH JEDNOSTKACH PENITENCJARNYCH

Wykształcenie ma ogromne znaczenie w życiu człowieka, ponieważ zwiększa jego perspektywy, poszerza horyzonty, a przede wszystkim jest gwarantem znalezienia pracy, co pozwala na godne i uczciwe życie. Posiadanie wykształcenia to poniekąd furtka do świata zatrudnienia, która niejednokrotnie zamknięta jest przed osobami odsiadującymi karę pozbawienia wolności i to nie tylko ze względu na fakt, iż posiadają one wyrok, ale również w związku z tym, iż wciąż znaczna część osób, które znajdują się w więzieniach nie ma nawet podstawowego wykształcenia.

W starożytnych państwach niewolniczych wśród najczęściej stosowanych kar należy wymienić: karę śmierci, karę pieniężną, okaleczenie ciała winowajcy i wygnanie. Kara pozbawienia wolności nie była znana, dlatego też nie budowano specjalnych instytucji izolujących. Z więzieniami spotykamy się dopiero w IV w. p.n.e., kiedy cesarz Tullus Hostilius nakazał wybudowanie w Rzymie pierwszego obiektu zwanego „robrem", który służył do pilnowania przestępców. Więźniowie byli tutaj pozostawiani sami sobie na pewną śmierć, jako iż przy karaniu kierowano się przede wszystkim zasadą zemsty. Dopiero wraz z powstaniem pierwszych systemów więziennych, które moglibyśmy nazwać „nowoczesnymi", organizowanych w XVI wieku, można dostrzec starania o znalezienie bardziej humanitarnych sposobów wykonywania kary, gdzie znalazłaby zastosowanie idea resocjalizacji przestępców. Jednak dopiero w XVIII wieku karanie jednostek wiążące się z pozbawieniem ich wolności i umieszczaniem w więzieniu zaczęło stopniowo stawać się głównym i najczęściej stosowanym rodzajem kary. Dopiero wtedy karze tej zaczynał przyświecać cel nie tylko izolowania skazanego i ochrony społeczeństwa przed jego negatywną działalnością, ale także próba zmiany jego postawy i zachowania. Pod koniec tego wieku (XVIII), szeryf angielskiego hrabstwa Bedford John Howard opracował projekt ustawy, którą następnie uchwalił parlament angielski. Zgodnie z nią w więzieniach obowiązywać miały następujące zasady:

– Przestępców należy różnicować, po to, aby oddzielić tych, u których można uzyskać zmianę w zachowaniu, od tych, u których tego dokonać się nie da;
– Niezbędny jest także udział w nabożeństwach;
– Praca ma być środkiem do uzyskania pożądanych zmian u skazanych;
– Nauka wśród skazanych ma być regularna[1].

Od tego momentu tworzenie szkół więziennych stawało się zjawiskiem coraz bardziej powszechnym, a systemy szkół przywięziennych i związanych z nimi instytucji odnajdujemy także we współczesnym szkolnictwie, również polskim.

[1] Jasiński Z., Mudrecka I., *Studia i rozprawy z pedagogiki resocjalizacyjnej*, Opole 2004, s. 73–77.

Ustawa o systemie oświaty z 7 września 1991 roku, obowiązująca w systemie szkolnictwa państwa polskiego, jest równocześnie podstawą prowadzenia nauczania skazanych na karę pozbawienia wolności. Odstępstwa od tych przepisów wynikają jedynie ze specyfiki ucznia – skazanego, np.:

– Powszechnie obowiązująca tajemnica obrad rady pedagogicznej szkoły nie dotyczy szkół przywięziennych w zakresie spraw, które bezpośrednio mogą wpłynąć na bezpieczeństwo zakładu karnego, jego pracowników lub skazanych;
– W szkołach przywięziennych nie organizuje się rad szkół, w skład których wchodzą słuchacze i ich rodziny, gdyż zakres kompetencji tych rad jest zbyt istotny, aby można je było powierzyć skazanym lub ich rodzinom (często bardziej zdemoralizowanym niż sami skazani);
– Nie organizuje się też samorządów słuchaczy – tworzy się natomiast zespoły skazanych o cechach samorządu (o mniejszym zakresie kompetencji i przy nadzorowaniu tego zespołu przez pracowników zakładu karnego).[2]

Wynika z tego, iż każdy więzień ma prawo do nauki, a Polska od kiedy ratyfikowała wiele układów międzynarodowych (w których zwracano uwagę na sprawy edukacji wszystkich obywateli niezależnie od ich aktualnej sytuacji politycznej i społecznej), zobowiązana jest do zapewnienia tego prawa skazanym.[3]

Biorąc pod uwagę wytyczne zawarte w Karcie Narodów, która jest kluczowym dokumentem działania Organizacji Narodów Zjednoczonych, prawo do podjęcia nauki powinno być zapewnione każdemu, również temu kto odbywa karę pozbawienia wolności. Jak możemy przeczytać w art. 26 tego aktu, który Polska ratyfikowała 28 X 1945 r.:

Pkt 1. Każda osoba ma prawo do nauki. Nauczanie powinno być nieodpłatne, przynajmniej w zakresie kształcenia podstawowego. Wykształcenie podstawowe jest przymusowe. Wykształcenie techniczne i zawodowe ma być powszechnie dostępne, a wykształcenie wyższe ma być dostępne na równi dla wszystkich na podstawie rzeczywistych osiągnięć;

Pkt 2. Nauczanie powinno mieć na względzie pełny rozwój osobowości ludzkiej oraz umacnianie poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.[4]

W odniesieniu do samych skazanych dosadniej podkreśla ten fakt Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 XII 1966 r. W art. 10 czytamy, iż każda osoba pozbawiona wolności będzie traktowana w sposób humanitarny i z poszanowaniem przyrodzonej godności ludzkiej. Jednym z elementów takiego traktowania człowieka jest umożliwienie mu edukacji, w tym w zakładzie karnym, na poziomie zasadniczym lub średnim oraz egzekwowanie ukończenia szkoły podstawowej.[5] Faktem jest, że w perspektywie zintegrowanej Europy polityka kształcenia zawodowego powinna uwzględniać:

---

2 Tamże, s. 60.
3 Gronowska B., Jasnowicz T., *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Mik ZC., Toruń 1993.
4 Karta Narodów Zjednoczonych, (Dz. U. z dnia 6 marca 1947), art. 26.
5 Jasiński Z., Mudrecka I., *Studia i rozprawy...,* op. cit., s. 45–46.

– Zapewnienie swobody przy wyborze odpowiedniego miejsca pracy w wyuczonym zawodzie;
– Zaproponowanie metod samorealizacji i spełnienia szans wszechstronnego rozwoju osobowości, a przez nie pełnego udziału w życiu zawodowym i społecznym;
– Przygotowanie do życia i pracy w demokratyczno-pluralistycznym ustroju społecznym;
– Przekazanie umiejętności zawodowych, które obejmowałyby oczywistość technicznego i strukturalnego rozwoju w danym zawodzie.[6]

Wszystkie wyżej wymienione warunki w jednakowym stopniu odnoszą się do zwykłych placówek, jak i do tych, które działają przy zakładach karnych. Odnosząc się do skazanych, potrzeba prowadzenia ich nauczania wynika z następujących przesłanek:
– Wielu – zwłaszcza wśród młodych i recydywistów – brakuje nawet podstawowego wykształcenia, a od tego ostatecznie zależy zdobycie w przyszłości zatrudnienia;
– Zwiększa ono szansę pomyślnej readaptacji społecznej skazanych;
– Wypełnienie czasu skazanego zajęciami szkolnymi zmniejsza dolegliwość odbywanej kary.[7]

Jest czymś niesamowitym i trudnym do uwierzenia, że w XXI wieku – który poziom swojego rozwoju zawdzięcza daleko posuniętej nauce – są wciąż osoby, które nie posiadają wykształcenia podstawowego. Na zjawisko to można spojrzeć z dwóch perspektyw. Po pierwsze osoby takie są najliczniejszą populacją wśród skazanych, po drugie w związku z brakiem perspektyw dopuszczają się przestępstwa i zasilają szeregi więziennych cel. Konieczne zatem wydaje się jak najczęstsze oddziaływanie naprawcze, gdyż skazani nie podejmujący żadnej działalności marnotrawią czas, który im przyszło spędzić w więzieniu, zamiast wykorzystać go w pożyteczny sposób, którym z całą pewnością jest podjęcie działań edukacyjnych. Osoby mające jakieś perspektywy – które daje lepsze wykształcenie bądź zdobyte kwalifikacje – nie są tak bardzo podatne na negatywne oddziaływania współwięźniów jako, iż mają więcej do stracenia. Może to mieć duży związek i odniesienie do badań przeprowadzonych przez J. Czaplińskiego, z których wynika, że osoby wykształcone są bardziej zadowolone z życia, optymistycznie patrzą w przyszłość, rzadziej cierpią na depresję, rzadziej także ulegają myślom samobójczym i cechują się większym dobrostanem psychicznym. Dla potrzeb pedagoga resocjalizacyjnego, stykającego się z dość ponurą rzeczywistością wychowawczą, rezultaty tych badań z całą pewnością są istotne[8], gdyż w świetle zasygnalizowanych uwag nasuwa się konkluzja, że bez wykształcenia, przygotowania zawodowego, gotowości do szybkiej rekwalifikacji zawodowej, readaptacja byłych wychowanków zakładów dla nieletnich czy osadzonych zwalnianych z zakładów karnych jest bardzo utrudniona. Osoby niewy-

[6] Sapia-Drewniak E., *Współczesne tendencje oświatowe a ich realizacja w warunkach izolacji,* „Przegląd Więziennictwa Polskiego" 1994, nr 8, s. 40–46.
[7] Jasiński Z., Mudrecka I., *Studia i rozprawy...*, op. cit., s. 46.
[8] Czapiński J., *Cywilizacyjna rola edukacji. Dlaczego warto inwestować w wykształcenie*, Warszawa 1994, s. 63.

kształcone stanowią tę część populacji, która po zwolnieniu jest najbardziej narażona na powrót do przestępstwa.[9]

Wniosków tych nie można zaliczyć do odkrywczych. Osoby, które opuszczają zakład karny, niejednokrotnie trafiły do niego, ponieważ nie posiadały odpowiedniego wykształcenia, a przez to potrzebnych kwalifikacji, co skutkowało brakiem pracy. Sytuacja taka w wielu przypadkach popchnęła daną jednostkę do popełnienia przestępstwa. Niejednokrotnie jest to związane z niełatwą sytuacją materialną, czasami wiąże się z bezradnością, innym razem może być spowodowane frustracją w związku z niemożnością znalezienia pracy. W momencie kiedy jednostka taka nie ma możliwości uzupełnienia swojego wykształcenia podczas pobytu w zakładzie karnym i opuszcza go bez dodatkowych kwalifikacji, znajduje się w sytuacji jeszcze gorszej niż sytuacja wyjściowa sprzed wyroku skazującego na karę pozbawienia wolności. Wiąże się to z dwoma faktami. Osoba taka wciąż nie posiada żadnych kwalifikacji, co już na wstępie stwarza trudności w znalezieniu pracy, a ponadto ma w zanadrzu wyrok, który także nie poprawi jej sytuacji. Zbiór tych czynników powoduje, że w życiorysie niejednej osoby zatacza się błędne koło, ponieważ ponownie popełnia ona czyn karalny i trafia do zakładu karnego.

W znacznym stopniu potwierdziły to badania przeprowadzone przez T. Szymanowskiego, dotyczące problemów powrotu osób resocjalizowanych do społeczeństwa. Podczas przyjmowania ich do pracy największe znaczenie miały odpowiednie kwalifikacje zawodowe. Mimo że w latach, w których były przeprowadzane badania, praca była bardziej obowiązkiem niż prawem i dokonywano wtedy wszelkich zabiegów polityczno-propagandowych, aby ukryć bezrobocie, to zdecydowana większość zakładów pracy (ok. 90%) była zainteresowana zatrudnianiem osób z odpowiednimi kwalifikacjami czy wykształceniem. Przyjmowanie do pracy byłych skazanych było zjawiskiem dość powszechnym, skoro na 80 przebadanych zakładów tylko 15%, w ciągu jednego roku, nie zatrudniło nikogo z opuszczających jednostki penitencjarne.[10]

Podejmowanie resocjalizacji w oparciu o naukę ma oprócz celów związanych z ułatwieniem skazanemu znalezienia zatrudnienia, a przez to startu w nowym życiu, inne znaczenie dla osadzonych i samego procesu ich ponownego przystosowania, a mianowicie mówiąc o kształceniu skazanych, nie można pomijać zawartych w nim wartości etycznych czy humanistycznych, ważnych w formowaniu postaw skazanych, przede wszystkim młodocianych. Niektórzy z nich dopiero w szkole przywięziennej mogą się dowiedzieć, że nie należy krzywdzić drugiego człowieka, bez potrzeby zadawać cierpienia zwierzęciu lub że dobro i sprawiedliwość stanowią rzeczywiste i odwieczne ideały ludzkości.[11] Są to istotne podstawy i fundamenty do „wejścia" w nowe, uczciwe życie po odbyciu kary.

Przeobrażenia, jakim ulega system penitencjarny, tworzą w zakładach karnych klimat sprzyjający krzewieniu oświaty. Niewątpliwie ten klimat sprzyja motywowaniu

[9] Urban B., Stanik J.M., *Resocjalizacja*, op. cit., s. 252
[10] Szymanowski T., *Powrót skazanych do społeczeństwa,* Warszawa 1989, s. 61
[11] Jasiński Z., Mudrecka I., *Studia i rozprawy..., op. cit.*, s. 46

skazanych do uczenia się. Jednak szkolnictwo przywięzienne, jako integralna część tego systemu penitencjarnego, wymaga również modyfikacji:

- Konieczne jest umożliwienie nauczania i kształcenia skazanych poza obrębem zakładu karnego, szczególnie w tych jednostkach, w których nie powołano szkoły przywięziennej;
- W związku z długimi cyklami nauczania (trzyletnim) i ich stosunkiem do czasu orzekanych kar i przysługujących terminów warunkowego zwolnienia, pilne jest dostosowanie cyklu kształcenia, dokształcania i doskonalenia zawodowego do przewidywanego opuszczenia przez skazanego zakładu. Należałoby zatem realizować skrócony do połowy cykl kształcenia z zachowaniem pełnej liczby godzin nauczania poszczególnych przedmiotów, a także przyjmować warunkowo kandydatów do nauczania w każdym terminie, z jednoczesnym nałożeniem obowiązku opanowania wiedzy i umiejętności z zakresu programów nauczania wszystkich przedmiotów realizowanych od początku semestru;
- W sytuacji usamodzielnienia się finansowego i organizacyjnego przedsiębiorstw przywięziennych, pilną rzeczą jest organizowanie warsztatów szkolnych bądź pracowni technologicznych w celu odbywania praktycznej nauki zawodu;
- Celowe jest również utrzymanie drożności nauczania pomiędzy szkołami przywięziennymi i pozawięziennymi. Umożliwia to kontynuowanie nauki przez skazanych po opuszczeniu zakładu karnego;
- W związku z coraz większym upowszechnieniem wykształcenia średniego słuszne wydaje się organizowanie większej ilości szkół na tym poziomie nauczania, nawet kosztem szkół zasadniczych. Łączy się to oczywiście z doposażeniem szkół w techniczne środki nauczania (komputery, pakiety multimedialne, encyklopedie elektroniczne). Niedopuszczalna jest sytuacja braku w niektórych szkołach przywięziennych nawet tak podstawowych pomocy jak aktualne podręczniki.[12]

Państwo polskie musi zatem pomagać skazanym, aby nauczanie w zakładach opierało się na stabilnych fundamentach i jeśli nie takich samych, to zbliżonych do obowiązujących w szkolnictwie pozawięziennym. Działania w tym kierunku już mają miejsce, w związku z dużym udogodnieniem, jakim jest wprowadzenie zasady, że na świadectwach szkolnych nie figuruje informacja, iż ukończona przez osadzonego szkoła była placówką przywięzienną. Na przykład: skazani ze Strzelec Opolskich otrzymują świadectwa ukończenia zasadniczej szkoły zawodowej w specjalności obuwnik, a skazane z Grudziądza świadectwo ukończenia zasadniczej szkoły zawodowej ze specjalnością krawiectwa damskiego. Celem wprowadzenia takiego systemu wydawania świadectw ukończenia szkoły było, aby fakt odbycia kary nie utrudniał zwolnionym znalezienia pracy w wyuczonym zawodzie. Władze więziennictwa słusznie przyjęły, że skoro istnieje instytucja zatarcia skazania, to nie można na świadectwie szkolnym pozostawić jawnego dowodu odbywania kary[13]. Dzięki temu osadzony ma możliwość do podjęcia dalszej nauki bądź podjęcia pracy bez stygmatu

[12] Jasiński Z., Mudrecka I., *Studia i rozprawy*..., op. cit., s. 71.
[13] Tamże.

więźnia, co z pewnością należy uznać za duże udogodnienie i pomoc w rozpoczęciu nowego, niczym nie naznaczonego życia.

Tego typu udogodnienia są argumentem przemawiającym do psychiki skazanych, który ma im uświadomić, że pomimo przebywania w warunkach izolacji penitencjarnej, mają oni możliwość zmiany swojej sytuacji, co jednocześnie jest dowodem uznania kompetencji konkretnej jednostki do pracy resocjalizacyjnej i możliwości jego poprawy. Ważne jest, aby skazany zdawał sobie sprawę z tego, że co prawda jest pozbawiony wolności (w znaczeniu wolności fizycznej i w pewnym zakresie również – psychicznej), ale nadal ma wolność wyboru rozwiązań, które mogą zmienić jego warunki życia podczas izolacji penitencjarnej oraz dokonać zmian w życiu na wolności, po opuszczeniu zakładu karnego. Uświadomienie samemu bezpośrednio zainteresowanemu potęgi człowieka poprzez wskazanie na prawidłowość: *oto nie tylko możesz (poprawić się), ale i potrafisz, a zatem dobrze byłoby, gdybyś chciał,* zakłada skuteczne oddziaływanie motywującego przekazu, który nawet, jeśli nie spowoduje ostatecznie powzięcia decyzji przez skazanego w przedmiocie zintensyfikowanych oddziaływań resocjalizacyjnych, to może wywołać tak ważny skutek, jakim jest skłonienie do zastanowienia nad treścią tego przekazu i głębszej nad nim refleksji.

Skazani w procesie resocjalizacji muszą zatem zrozumieć, iż założeniem tych oddziaływań nie jest najważniejszy nacisk na ich osobę, ale doprowadzenie do stanu, kiedy dostrzegą popełnione błędy i zapragną chęci zmiany poprzez osobiste lepsze pokierowanie swoim życiorysem. Perspektywy innego życia rozwija podnoszenie poziomu wykształcenia, ponieważ daje możliwość zdobycia atrakcyjnej pracy, co zwiększa prawdopodobieństwo niepowrócenia na drogę przestępczości.

Nauka podjęta w więzieniu jest zatem możliwością zmniejszenia niedogodności związanych z odbywaniem kary i bardziej przyjemną formą oddziaływań resocjalizacyjnych, a ponadto daje szansę na uzupełnienie wiadomości, których jednostka nie nabyła wcześniej przebywając na wolności, a możliwość tę gwarantuje osadzonym Kodeks karny wykonawczy, jako iż stanowi, że nauka w szkole podstawowej i gimnazjum jest obowiązkowa. Pomimo to wśród skazanych wciąż istnieje duży odsetek osób, które mają problemy z czytaniem i pisaniem.[14]

Oprócz jednostek z niemal zerowym wykształceniem, istnieją również więźniowie o specjalnych potrzebach takich jak np. uwzględnione w kodeksie karnym przypadki osób, do których można zaliczyć te nieposiadające wyuczonego zawodu albo, które utraciły możliwość wykonywania swojego zawodu po odbyciu kary pozbawienia wolności lub skazani, którzy nie ukończyli 21 roku życia.[15] W książce K. Bondy *Polskie morderczynie* opisana została historia Małgorzaty Połczyńskiej, która pracowała jako lekarz w pogotowiu ratunkowym i nie będzie mogła pracować w zawodzie po zakończeniu kary. Kobietę osądzono za zabójstwo żony swojego kochanka, w związku z czym skazana została na karę pozbawienia wolności, z uwzględnieniem utraty prawa

[14] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 Kodeks Karny Wykonawczy (Dz.U, nr 90, poz. 557), art. 130.

[15] Tamże, art. 130.

do wykonywania zawodu po opuszczeniu zakładu karnego.[16] Przypadek ten pokazuje, jak ważne jest nauczanie i dokształcanie oferowane w zakładzie karnym i to nie tylko dlatego, że ktoś nie ma żadnego zawodu, ale również dlatego, iż nie będzie mógł wykonywać tego który posiada. Oferta kształcenia w instytucjach karnych jest zatem możliwością – a niejednokrotnie jedyną drogą – powrotu do społeczeństwa i „normalnego życia".

Pamiętać należy również o tym, że osoby pozbawione wolności tracą w dużym stopniu kontakt ze światem zewnętrznym i z rzeczywistością poza murami więzienia, która ulega cały czas zmianom. Jest to szczególnie duży problem dla jednostek odbywających kary długoterminowe. Podczas ich pobytu w zakładzie karnym rzeczywistość, którą znali, zmienia się nie do poznania i z czasem staje się przerażająca, jak wszystko co nieznane. Może to w ostatecznym rozrachunku prowadzić do popełniania kolejnych przestępstw po opuszczeniu więzienia. W sytuacji takiej znajduje się opisana w książce K. Bondy Irena Wacław, skazana za zabójstwo dwóch kobiet na tle rabunkowym, przebywająca w zakładzie karnym od 1992 roku.[17] Od początku procesu odbywania przez nią kary pozbawienia wolności, w Polsce i na świecie zaszło wiele zmian. Dotyczą one zjawisk ogólnoświatowych jak i sytuacji życia codziennego takich jak np.: pojawienie się telefonów komórkowych, bankomatów, szerokiej komputeryzacji wszystkich sfer życia itd. Są to rzeczy dla osoby przebywającej na wolności zupełnie naturalne, jednak w odniesieniu do osób mających tak dużą „wyrwę w życiorysie", niemających na co dzień z nimi styczności, mogą stanowić źródło przerażenia i frustracji. Dlatego niezbędna jest możliwość pogłębiania wiedzy w każdej sferze, również dotyczącej życia toczącego się poza murami więzienia, po to, aby znajdujący się za nimi świat nie stanowił dla skazanych źródła obaw. Dzięki takim działaniom społeczeństwo ma szanse na lepsze funkcjonowanie, co stanowi jeden z celów prowadzenia w zakładach karnych szeroko rozumianej działalności edukacyjnej, która może mieć dwa oblicza: nauki w placówkach przywięziennych i nauki poza zakładem karnym. Każdy z wariantów posiada swoje dobre i złe strony. Otóż zaletą nauki w więzieniu jest możliwość objęcia nauczaniem większej liczby osób, ponieważ za pobieranie nauki poza zakładem płacą uczący się, a wyjątkowo koszty pokrywa jednostka. (...). Ponadto dzięki temu istnieje możliwość większej bezpośredniej kontroli w ich nauczanie poprzez zebranie wszystkich w jednym miejscu. Niestety, często wiąże się to z niższym poziomem nauczania i możliwością częstszego negatywnego wpływu ze strony współkursantów – współwięźniów. Jednakże nauka realizowana poza zakładem także posiada zalety i wady. Pierwszym z jej pozytywnych skutków jest możliwość kontaktu ze światem „zza muru", a co za tym idzie stopniowe przystosowanie się do życia „na wolności", budowanie poczucia odpowiedzialności i samodyscypliny. Ponadto istnieje możliwość częstszego kontaktu z osobami najbliższymi. Mimo to wadą jest możliwość kontaktu z „kolegami – przestępcami", będącymi na wolności.[18]

---

16 Bonda K., *Polskie morderczynie,* Warszawa 2009, s. 217–238.

17 Bonda K., *Polskie morderczynie,* op. cit., s. 241–256.

18 http://akademia.e-prawnik.pl/porady/artykuly-3/nauka-w-wiezieniu.html z dnia 01.04.2011 r.

Pomijając pewne niedogodności, system penitencjarny powinien wykorzystywać w procesie ponownej socjalizacji metodę kształcenia i dokształcania, ponieważ istnieje duże prawdopodobieństwo chętniejszego udziału skazanych w procesie resocjalizacji w oparciu o naukę, w związku z licznymi korzyściami jakie otrzymują sami zainteresowani oraz korzyściami dla społeczeństwa, do którego ostatecznie wrócą. Kary pozbawienia wolności nie należy zatem traktować jako zemsty na osadzonym za popełnione zbrodnie, lecz jako szansę na sprowadzenie jednostki na drogę właściwego postępowania, w czym pomaga dokształcanie skazanych, gdyż zwiększa szansę na lepsze odnalezienie się skazanego w rzeczywistości życia pozawięziennego, ponieważ dostrzega on dla siebie jakieś perspektywy, przede wszystkim związane z szansą na zatrudnienie.

Możliwość kształcenia powinna zatem być w jak największym stopniu stwarzana osadzonym, tym bardziej iż, jak wskazują badania opisane przez A. Kamińskiego, mają oni powody dla których podejmują się nauki, a uczący w zakładach karnych dostrzegają jej pozytywny wpływ na osadzonych. W artykule „Nauka w więzieniu" autor opisuje przeprowadzone w zakładzie karnym Warszawa – Mokotów badania dotyczące nauki w więzieniu. Zgodnie z wynikiem ankiety, wychowawcy w zakładach karnych uważają, że nauka ma zdecydowanie pozytywny wpływ na osadzonych, ponieważ nie tylko zdobywają oni wiedzę i umiejętności, ale także zwiększają poczucie własnej wartości i osiągają wyższą pozycję na rynku pracy. Ponadto podkreślają, że skazani – uczniowie są bardziej zsamodyscyplinowani i zmniejsza się ich zainteresowanie do siłowego rozwiązywania konfliktów, niezależnie od tego czy uczą się w zakładzie karnym, czy poza nim. Tak jak wychowawcy tak samo nauczyciele, stwierdzili, że nauka zarówno w zakładzie karnym jak i poza nim daje pozytywne rezultaty.[19] B. Jarzębowska-Baziak dodatkowo podkreśla, iż edukacja w więzieniach jest tym bardziej słuszna, że za jej sprawą odbywa się wielostronne kształcenie osobowości uczniów – osadzonych.[20] Ponadto specyfika instytucji szkolnych w zakładzie karnym powoduje wytworzenie się zupełnie innych stosunków społecznych między uczniami a nauczycielami niż te, które panują między skazanymi a funkcjonariuszami służby więziennej. Nauczyciele, według opinii uczniów, są przedstawicielami społeczeństwa ludzi niemundurowych, którym można bardziej zaufać.[21]

Powody podejmowania nauki przez osadzonych bywają różne, jednak przesłanką, która zawsze się pojawia, jest możliwość warunkowego przedterminowego zwolnienia, a także chęć zdobycia wiedzy i podjęcia pracy w ramach praktyk, – zgodnie z sugestiami wychowawców – próba zdobycia zawodu, podniesienia poziomu wykształcenia, kwalifikacji, jak również długi wyrok i chęć wykorzystania „czasu wolnego" oraz zmiana siebie. Ogólnie ujmując dla skazanych – uczniów podjęcie nauki to w głównej mierze powiększenie szans na pracę po zakończeniu kary i zapełnienie czasu. Znamienne jest także to, iż skazani zwykle podejmują naukę po odbyciu połowy wyroku lub na trochę przed, co wiąże się z faktem, iż dopiero wtedy, czyli po połowie wykonania kary, mogą

[19] Tamże.

[20] Jarzębowska-Baziak B., *Rola szkoły w procesie reedukacji młodocianych w więzieniu karnym specjalnym w Szczypiornie,* „Przegląd penitencjarny" 1996, nr 1, s. 28.

[21] Jasiński Z., Mudrecka I., *Studia i rozprawy...,* op. cit., s. 65.

ubiegać się o warunkowe zwolnienie.[22] Dodatkowo, jako iż instytucja szkoły stanowi w strukturze zakładu karnego wyodrębnioną całość oraz rządzi się własnymi, odrębnymi przepisami, bardziej zbliżonymi do tych, które panują poza zakładem niż w nim, stanowi ona dla skazanych namiastkę wolności.[23]

Zgodnie z informacjami zdobytymi podczas badań w warszawskim Areszcie Śledczym, respondenci uczą się w zawodówce, technikum i na kursach – np. kurs komputerowy. Część z nich kontynuuje naukę języka angielskiego, a jeden z ankietowanych dodatkowo we własnym zakresie podjął się nauki języka hiszpańskiego. Większość z nich, jeśli byłaby w więzieniu, z chęcią kontynuowałaby naukę, a część ponadto chciałaby zdać maturę i pójść na studia. Wiedza i umiejętności zdobywane podczas odbywania kary wydają się im przydatne do znalezienia pracy i wykorzystania ich w niej. Większość z ankietowanych sklasyfikowała procedurę do podjęcia nauki jako nie bardzo trudną i nie łatwą, tylko jako przeciętną. Jednak już realizowanie jej poza aresztem jako trudną.[24]

W oddziaływaniach resocjalizacyjnych nie wystarczy jednak mówić wyłącznie o korzyściach płynących z kształcenia i podwyższania kwalifikacji zawodowych osadzonych, gdyż skazani domagają się godnego traktowania w zakładach karnych. Chcą, aby wszystkie ich potrzeby były zaspokajane w należyty sposób. Konieczne jest także, aby nauczanie szło w parze z profesjonalnym przygotowaniem edukacyjnym, na miarę potrzeb rynku pracy i wyzwań cywilizacyjnych XXI wieku.[25] Być może działania takie zatrzymają proces zmniejszającej się liczby uczniów – skazanych. Częściowo wytłumaczyć to można zmniejszeniem się liczby uwięzionych o ok. 1/3. Jednakże, skoro poprzednio kształcono tylko część więźniów, to zmniejszenie ogólnej jej liczby powinno pozwolić na polepszenie możliwości kształcenia. Kierownictwo resortu sprawiedliwości nie powinno rezygnować z tego najważniejszego środka oddziaływania resocjalizacyjnego. Odtworzenie zlikwidowanych szkół przywięziennych nie jest łatwe, a potrzeby są coraz większe. W jednym ze sprawozdań więziennictwa podkreślono, że zmniejsza się liczba skierowań do szkół ze strony administracji. Stan taki budzi zastrzeżenia i refleksję nad polityką finansową więziennictwa wobec szkolnictwa przywięziennego.[26]

Państwo polskie należy do krajów cywilizowanych, w których system penitencjarny jest wysoko rozwinięty, a więzienia nie przypominają miejsc przeznaczonych do uśmiercania w katorżniczych warunkach przebywających tam skazanych. Jednak zakres rozwoju więziennictwa pod kątem obecności szkół w zakładach karnych pozostawia nadal wiele do życzenia. Liczebność placówek resocjalizacyjnych, w których istnieją szkoły przywięzienne z całą pewnością jest wciąż za mała, które to zjawisko zasługuje na głębszą analizę i próbę zmiany na lepsze.

---

22 http://akademia.e-prawnik.pl/porady/artykuly-3/nauka-w-wiezieniu.htmlz dnia 01.04.2011 r.
23 Jarzębowska – Baziak B., *Rola szkoły w procesie reedukacji...,* op. cit., s. 28.
24 http://akademia.e-prawnik.pl/porady/artykuly-3/nauka-w-wiezieniu.html z dnia 01.04.2011 r.
25 Jasiński Z., Mudrecka I.*, Studia i rozprawy...,* op. cit., s. 71–72.
26 Tamże, s. 71.

Bezwzględnie istniejąca potrzeba resocjalizacji powinna z teoretycznych założeń być przekładana na pole praktyki, niezależnie od trudności związanych z jej realizacją i mających bezpośrednie przełożenie na efektywność, gdyż warto mieć na uwadze złożoność uwarunkowań, jakie mają miejsce w sferze praktycznych oddziaływań resocjalizacyjnych. Dotyczą one zarówno właściwości podmiotu, wobec którego są podejmowane, podmiotu, który je podejmuje oraz cech rzeczywistości zewnętrznej (środowiska, otoczenia, sytuacji), w jakich są one realizowane.

Izolacja penitencjarna stanowi najbardziej dotkliwą formę oddziaływań resocjalizacyjnych, będącą reakcją państwa na naruszenie norm prawa. Istnieją jednak formy resocjalizacji, które zmniejszają dolegliwość odbywanej kary. Są nimi prowadzone w zakładach karnych szkoły przywięzienne, które opierają się na tych samych rozporządzeniach co inne placówki oświatowe, jednak z pewnymi różnicami związanymi z nietypowymi uczniami, uczęszczającymi do tych placówek.

W myśl rozporządzenia Rady Ministrów z 18 września 1992 roku w sprawie określenia rodzajów szkół i placówek, Minister Sprawiedliwości prowadzi, utrzymuje i nadzoruje szkoły działające w zakładach karnych, które zobowiązani są prowadzić i nadzorować ministrowie.[27] Określa on szczegółowe zasady i tryb prowadzenia nauczania w zakładach karnych, warunki realizacji obowiązku nauczania, a także tryb ponoszenia odpłatności za kształcenie poza obrębem zakładu karnego, z uwzględnieniem specyfiki prowadzonego w warunkach izolacji więziennej nauczania.[28] Rozpoczęta w 1999 roku reforma systemu edukacji wprowadziła wiele zmian w ustroju szkolnym. Centralny Zarząd Służby Więziennej, dostosowując szkolnictwo przywięzienne do wymogów reformy, dokonał szeregu zmian w dotychczasowym modelu szkolnictwa. Przeobrażenia polegały na powołaniu szkół gimnazjalnych, rozwiązaniu dotychczasowych 8-letnich szkół podstawowych i powołaniu 6-letnich z klasą VI – ostatnią, rozwiązaniu podstawowych i średnich studiów zawodowych innych form kształcenia zawodowego. We współczesnej sieci szkół przywięziennych funkcjonują następujące typy szkół:

– Szkoły podstawowe o rocznym cyklu nauczania, przygotowują do egzaminu z zakresu ukończenia szkoły podstawowej;
– Gimnazja o 3-letnim cyklu nauczania, przeznaczone dla absolwentów szkół podstawowych;
– Szkoły zasadnicze o 3-letnim cyklu nauczania prowadzą nauczanie w czterech zawodach (ślusarz-mechanik, ślusarz-spawacz, obuwnik, kaletnik, kucharz, malarz, tapeciarz, betoniarz-zbrojarz, krawiec, elektromechanik, poligraf, elektryk). Absolwenci tych szkół uzyskują tytuł robotnika wykwalifikowanego;
– Technika zawodowe o 3-letnim cyklu nauczania (po zasadniczej szkole). Absolwenci tych szkół uzyskują dyplom technika w danej specjalności oraz mogą składać egzaminy dojrzałości i kontynuować naukę na uczelniach wyższych. Nauczanie prowadzone jest w kierunkach: drzewnym, gastronomicznym, technologii drewna, obróbki skrawaniem, budowlanym, poligraficznym, mechanicznym;

---

[27] Jasiński Z., Mudrecka I., *Studia i rozprawy*..., op. cit., s. 61.

[28] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 *Kodeks karny wykonawczy,* (Dz.U., nr 90. poz. 557), art. 134.

– Licea ogólnokształcące o 3-letnim cyklu nauczania. Absolwenci tych szkół uzyskują wykształcenie średnie oraz mają możliwość przystąpienia do egzaminu dojrzałości;
– Licea zawodowe o 3-letnim cyklu nauczania.[29]

Nadzór pedagogiczny nad nauczaniem przedmiotów ogólnokształcących sprawują Kuratoria Oświaty (wojewódzkie agendy Ministerstwa Edukacji Narodowej). Natomiast funkcjonariusze posiadający odpowiednie kwalifikacje nauczycielskie zatrudnieni w Centralnym Zarządzie Zakładów Karnych (w myśl zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 maja 1990 roku w sprawie organizacji nadzoru nad szkołami zawodowymi przy zakładach karnych i Liceum Penitencjarnym dla Pracujących oraz powierzenia funkcji organu wiodącego w stosunku do Liceum), sprawują nadzór pedagogiczny nad nauczaniem przedmiotów zawodowych, a także realizacją funkcji resocjalizacyjnej oraz przestrzeganiem przez szkoły przywięzienne prawa oświatowego. Nadzór pedagogiczny polega na ocenie realizacji statutowych funkcji szkoły, tj.:
– dydaktycznej (ocena poziomu nauczania poszczególnych przedmiotów pod względem merytorycznym i metodycznym);
– organizacyjnej (ocena stopnia przestrzegania przepisów oświatowych i resortu sprawiedliwości).[30]

Inspektorzy CZZK wspólnie z Kuratorem Oświaty przeprowadzają kompleksowe wizytacje szkół przywięziennych, podczas których dokonuje się diagnozy poziomu pracy dydaktyczno-resocjalizacyjnej, bada przestrzeganie prawa oświatowego i resortu sprawiedliwości.[31]

W zakładach karnych i aresztach śledczych prowadzi się nauczanie skazanych i tymczasowo aresztowanych, przede wszystkim dla uzyskania wykształcenia podstawowego, a także umożliwienia zdobycia kwalifikacji zawodowych i specjalistycznych, przekwalifikowania zawodowego, wdrożenia do samokształcenia oraz podnoszenia poziomu wiedzy zawodowej i ogólnej.[32]

Skazani przebywający w zakładach karnych i aresztach śledczych są kwalifikowani do różnych grup jako:
– młodociani;
– pierwszy raz karani;
– recydywiści.

Obowiązuje zasada, że nie wolno umieszczać w celi skazanych z różnych grup kwalifikacyjnych. Natomiast do nauczania w konkretnej szkole kieruje się skazanych zgodnie z przeznaczeniem jednostki penitencjarnej dla poszczególnej grupy kwalifikacyjnej (podobnie jak o zatrudnienie bądź zajęcia kulturalno-oświatowe), w celu doboru zindywidualizowanych metod reedukacji. Wspólnie można kierować młodocianych

[29] Jasiński Z., Mudrecka I., *Studia i rozprawy*..., op. cit.., s. 64–65.
[30] Tamże, *Studia i rozprawy*..., op. cit., s. 61.
[31] Tamże, s. 61.
[32] Rozporządzenie ministra sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie nauczania w zakładach karnych oraz zasad odpłatności za pracę skazanych w warsztatach szkolnych i wykonywaną przez skazanych odbywających praktyczną naukę zawodu (Dz.U. z 1998, nr 156, poz. 1025), art. 1.

z dorosłymi pierwszy raz karanymi oraz recydywistów z dorosłymi pierwszy raz karanymi. Nie można jednak wspólnie kierować młodocianych z recydywistami z uwagi na możliwość destrukcyjnego wpływu recydywistów na młodocianych.[33] Dyrektor zakładu, w którym nie powołano szkoły, może organizować kształcenie, dokształcanie i doskonalenie zawodowe w formach pozaszkolnych.[34]

Do nauczania skazanych kierują komisje penitencjarne, tj. kolegialne organa administracji jednostki penitencjarnej, w której ma on podjąć naukę. Kandydat zostaje przyjęty przez komisję penitencjarną, która sprawdza poprawność skierowania do jednostki i nauczania (grupa kwalifikacyjna, predyspozycje zdrowotne do wykonywania zawodu i do nauki, itp.), a następnie zostaje on zapoznany z:

– specyfiką jednostki i warunkami nauki;
– perspektywą zatrudnienia zgodnie z kierunkiem kształcenia;
– terminem postępowania klasyfikacyjnego przez szkolną komisję rekrutacyjno-kwalifikacyjną;
– terminem okresowej oceny postępów resocjalizacji;
– systemem mobilizującym do wywiązywania się z roli skazanego, pracownika i ucznia.

Następnie kandydata osadza się w tzw. szkolnych oddziałach mieszkalnych (jeśli takie istnieją).[35]

W celu dostosowania cyklu kształcenia, dokształcania i doskonalenia zawodowego do przewidywanego terminu opuszczenia przez skazanego zakładu, dyrektor szkoły w porozumieniu z radą pedagogiczną może:

– realizować skrócony do połowy cykl kształcenia, z zachowaniem pełnej liczby godzin nauczania poszczególnych przedmiotów, określonych w ramowym planie nauczania dla danego typu szkoły;
– przyjmować warunkowo kandydatów do nauczania w każdym terminie, z jednoczesnym nałożeniem obowiązku opanowania wiedzy i umiejętności z zakresu programów nauczania wszystkich przedmiotów realizowanych od początku semestru i złożenia egzaminu klasyfikacyjnego.[36]

Obowiązujące w szkołach przywięziennych programy nauczania są programami ogólnie obowiązującymi dla danego typu szkoły w oświacie publicznej. Realizowana jest w ten sposób zasada drożności nauczania, zakłada umożliwienie uczniowi kontynuowania przerwanej nauki w tym samym typie szkoły, możliwość podnoszenia kwa-

---

[33] Jasiński Z., Mudrecka I., *Studia i rozprawy*..., op. cit., s. 61–65.

[34] Rozporządzenie ministra sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie nauczania w zakładach karnych oraz zasad odpłatności za pracę skazanych w warsztatach szkolnych i wykonywaną przez skazanych odbywających praktyczną naukę zawodu (Dz.U. z 1998, nr 156. poz. 1025), art. 5.

[35] Jasiński Z., Mudrecka I., *Studia i rozprawy*..., op. cit., s. 61–62.

[36] Rozporządzenie ministra sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie nauczania w zakładach karnych oraz zasad odpłatności za pracę skazanych w warsztatach szkolnych i wykonywaną przez skazanych odbywających praktyczną naukę zawodu (Dz.U. z 1998, nr 156, poz. 1025), art. 7.

lifikacji i wykształcenia na wyższym poziomie nauczania.[37] W przypadku tak nietypowych uczniów, jakimi są osoby odbywające karę pozbawienia wolności, realizacja zadań edukacyjnych wobec skazanych musi odbywać się z jednoczesnym uwzględnieniem indywidualnych programów oddziaływania i indywidualnych programów terapeutycznych.[38]

Nauka we wszystkich szkołach przywięziennych jest bezpłatna. Uczniowie korzystają bezpłatnie z nauki i urządzeń w warsztatach szkolnych. Majątek każdej ze szkół stanowi własność państwową i jest ujęty w bilansie każdego z zakładów karnych. Wydatki szkolne pokrywa się z budżetu zakładu karnego. Każda ze szkół używa własnej pieczęci według ustalonego wzoru, wzory świadectw są identyczne ze wzorami szkół dla dorosłych, pozawięziennych. Uczniowie otrzymują świadectwa ukończenia szkoły. Koniec każdego roku szkolnego w zakładach karnych organizowany jest bardzo uroczyście. Rozdanie świadectw poprzedza spotkanie z dyrekcją i nauczycielami szkoły.

Bezpośrednią opiekę nad uczniami sprawują opiekunowie klas wyznaczeni spośród nauczycieli przez dyrektora szkoły. Opiekunowie klas organizują i prowadzą pracę wychowawczą w klasie, biorą udział w organizowaniu pracy pozalekcyjnej w szkole i zakładzie karnym, współdziałają z wychowawcami oddziałów, opiniują wnioski w sprawie ulg, kar i nagród uczniów, prowadzą dzienniki lekcyjne, teczki uczniów i wszelką dokumentację pracy w klasie. Zajęcia w szkole reguluje system dzwonków, wzywających na lekcje, które trwają 45 minut. Z uwagi na dopołudniową pracę uczniów w przedsiębiorstwach przywięziennych, lekcje odbywają się w godzinach popołudniowych, nawet do godziny 21.00.[39]

Nauka w szkołach przywięziennych odbywa się w specjalnie przeznaczonych do tego pomieszczeniach lub wydzielonych częściach budynków. Pomieszczenia szkolne różnią się urządzeniem od pozostałych części więzienia, a mianowicie są one przygotowane w podobny sposób jak szkoły na wolności, tym bardziej że taka organizacja szkoły ma zdecydowanie pozytywny wpływ na psychikę uczniów – skazanych. Klasy i pracownie są odpowiednio udekorowane i bardzo czysto utrzymane, a na ścianach wiszą gazetki ścienne, reprodukcje dzieł wielkich malarzy lub dekoracje wykonane przez uczniów. Urządzenie wnętrz pomieszczeń szkolnych, a także strój uczniów stwarzają warunki do powstawania specjalnej – odpowiedniej do nauki atmosfery w czasie zajęć szkolnych.[40] „Choć regulamin więzienny obliguje wszystkich skazanych do chodzenia w odzieży więziennej, to często uczniowie po przyjściu do szkoły zdejmują ją, pozostając w tzw. cywilnym ubraniu. Fakt ten powoduje, że skazani zaczynają czuć się przede wszystkim uczniami i pełniej odgrywają tę rolę społeczną. Każdy zachowuje się tak, jak wymaga jego mundur. A mundur to nie tylko ubranie, ale całokształt zwyczajów i idei, które

---

37 Jasiński Z., Mudrecka I., *Studia i rozprawy*..., op. cit., s. 60.

38 Rozporządzenie ministra sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie nauczania w zakładach karnych oraz zasad odpłatności za pracę skazanych w warsztatach szkolnych i wykonywaną przez skazanych odbywających praktyczną naukę zawodu (Dz.U. z 1998, nr 156. poz. 1025), art. 8.

39 Jasiński Z., Mudrecka I., *Studia i rozprawy...,* op. cit., s. 68.

40 Tamże, s. 66.

składają się na człowieka, jako istotę społeczną. Im mundur jest lepiej dopasowany, tym mniej się go odczuwa. Ludzie w doskonale dopasowanych mundurach starają się zaklinać na wszystko, że nie mają munduru na sobie. Wystarczy jednak do naga rozebrać ludzi z tych ich mundurów, pozbawić ich społecznych dystynkcji i zmieszać w bezimiennej masie nagusów, wśród których profesor uniwersytecki przestaje się różnić od ulicznego sprzedawcy gazet. Jakże odmienne staje się wtedy zachowanie ludzi.[41]

W zakładach karnych tworzone są zespoły szkół, w skład których wchodzą wszystkie szkoły zawodowe i ogólnokształcące. Zespołem szkół w każdym więzieniu kieruje dyrektor. Dyrektor współpracuje z naczelnikiem zakładu karnego i kierownikiem działu penitencjarnego. Dyrektor kieruje organizacją i pracą wszystkich szkół prowadzonych w danym zakładzie karnym. Organizację i działanie zespołów szkół określa statut.[42]

W każdym zespole szkół jest powołana rada pedagogiczna. W skład rady pedagogicznej wchodzą: dyrektor, zastępca dyrektora szkoły, uczący nauczyciele. Z głosem doradczym w posiedzeniach rady pedagogicznej uczestniczą: naczelnik zakładu karnego, kierownicy działów w zakładzie karnym, wychowawcy oddziałów. Na posiedzeniach rady pedagogicznej zespołu szkół omawiane są wszystkie sprawy związane z organizacją i przebiegiem nauczania w więzieniu. Corocznie organizuje się 7 posiedzeń rady pedagogicznej, w tym kilka szkoleniowych.[43]

W szkołach tych przewiduje się także możliwość zdawania egzaminów końcowych przez uczniów, którzy w czasie roku szkolnego zostali zwolnieni z zakładu karnego.[44] Celowość i sens wprowadzenia tego przepisu potwierdziła praktyka.

W latach 2000–2010 istniało wiele szkół i oddziałów szkolnych, a ich liczba podana została w poniższych tabelach.

Tabela nr 1
Przywięzienne szkoły w latach 2000–2010

Wyszczególnienie	Rok szkolny								
	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09
Ogółem (liczba szkół)	58	58	61	63	65	62	60	50	50
Szkoły podstawowe	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Gimnazja	9	9	10	10	10	10	10	9	9
Zasadnicze szkoły zawodowe	30	28	28	28	28	27	26	19	19
Technika zawodowe	12	13	13	13	12	11	10	9	9
Licea zawodowe	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Licea ogólnokształcące	2	4	6	8	11	10	10	9	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Centralnego Zarządu Służby Więziennej

41 Chałasiński J., *Społeczeństwo i wychowanie*, Warszawa 1948, s. 67.
42 Jasiński Z., Mudrecka I., *Studia i rozprawy...,* op. cit., s. 66.
43 Tamże s. 66–67.
44 Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 1992 w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania egzaminów eksternistycznych oraz zasad odpłatności za ich przeprowadzanie (Dz.U. 1992, nr 80, poz. 410).

Tabela nr 2
Przywięzienne oddziały szkolne w latach 2000–2010

Wyszczególnienie	Rok szkolny								
	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09
Ogółem (liczba oddziałów szkolnych)	185	170	159	162	172	171	175	164	161
Szkoły podstawowe	3	4	4	4	6	4	6	6	5
Gimnazja	20	19	18	21	18	18	16	16	15
Zasadnicze szkoły zawodowe	115	107	96	92	97	96	104	98	96
Technika zawodowe	38	31	27	26	28	25	23	24	24
Licea zawodowe	3	3	3	2	1	1	2	2	2
Licea ogólnokształcące	4	6	11	17	22	27	24	18	19

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Centralnego Zarządu Służby Więziennej

Szkoły i placówki oświatowe działające przy zakładach karnych i aresztach śledczych organizowane są na wszystkich poziomach edukacyjnych z wyjątkiem szkół wyższych. Istnieje również możliwość realizacji prawa do nauki poza zakładem karnym zgodnie z art. 131 Kkw.

W roku szkolnym 2000/2001, przy jednostkach penitencjarnych, funkcjonowało 58 szkół, w tym 185 oddziałów szkolnych funkcjonujących w zakładach karnych i aresztach śledczych. Ukształtowana sieć szkół przywięziennych zapewnia możliwość kształcenia, zarówno skazanym nieletnim, którzy objęci są nauczaniem obowiązkowym, jak i tym, którzy z własnej inicjatywy ubiegają się o podjęcie nauki. W roku szkolnym 2009/2010 funkcjonowały 52 szkoły przywięzienne, w tym były zorganizowane 162 oddziały szkolne.

Kształcenie skazanych organizuje się na 5 poziomach edukacyjnych, tj. podstawowym, gimnazjalnym, zasadniczym, średnim i policealnym.

Jak podaje Ministerstwo Sprawiedliwości przeciętnie, w każdym roku, naukę w formach szkolnych organizuje się dla około 3500 osadzonych. Poddawani są oni oddziaływaniom dydaktyczno-wychowawczym, które stanowią jeden z bardziej efektywnych elementów pracy resocjalizacyjnej. Uczniowie szkół stanowią około 4,5% wszystkich osadzonych w aresztach śledczych i zakładach karnych. Oferta nauki w szkołach przywięziennych różnego typu skierowana jest przede wszystkim do skazanych młodocianych i odbywających karę pozbawienia wolności po raz pierwszy, którzy są najliczniejszą grupą uczących się w szkołach. Stanowią oni 66% wszystkich uczniów szkół przywięziennych. Nie ogranicza się jednak dostępu do nauki szkolnej skazanym z innymi grupami klasyfikacyjnymi, jeżeli chcą oni kontynuować przerwaną naukę w formach szkolnych.

Nauka w szkołach zawodowych organizowana jest przeważnie w takich zawodach, które dają szansę na zatrudnienie po opuszczeniu zakładu karnego. Są to przede wszystkim zawody poszukiwane na rynku pracy, takie jak: kucharz małej gastronomii, malarz-tapeciarz, posadzkarz i wiele innych z grupy zawodów usługowych. W grupie zawodów przemysłowych, do których szkoły przygotowują, są takie jak: mechanik, monter maszyn i urządzeń, ślusarz, elektromechanik.

W technikum uzupełniającym kształci się w takich zawodach jak: technik żywienia, technik budownictwa, technik technologii drewna, technik poligraf.

W każdym roku pewna liczba skazanych podejmuje naukę w szkołach poza obrębem zakładów karnych. Jaka jest liczba osób podejmujących kształcenie w szkołach przywięziennych i pozawięziennych obrazuje poniższa tabela.

Tabela nr 3
Liczba osadzonych objętych nauczaniem w szkołach przywięziennych i pozawięziennych w latach 2000–2010

Wyszczególnienie	Rok szkolny								
	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09
Ogółem (liczba osób)	3833	4011	4014	3843	3880	3667	3919	3537	3304
Szkoły podstawowe	56	64	83	63	43	35	32	25	26
Gimnazja	388	436	452	484	411	391	421	399	430
Zasadnicze szkoły zawodowe	2538	2628	2463	2311	2323	2161	2315	2189	1956
Technika zawodowe	631	563	590	482	504	439	523	471	401
Licea zawodowe	62	102	73	39	18	32	30	48	43
Licea ogólnokształcące	123	211	341	443	553	575	569	372	422
Szkoły wyższe	15	7	12	21	28	34	29	33	26

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Centralnego Zarządu Służby Więziennej

Nabór i organizacja nauczania w szkołach przy zakładach karnych i aresztach śledczych odbywa się w oparciu o Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych zasad i trybu prowadzenia nauczania w zakładach karnych (Dz.U. z 2004 r., nr 37, poz. 337 z późn. zm.) oraz zgodnie z Instrukcją Nr 5 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie szczegółowego trybu organizowania nauczania w szkołach oraz szkolenia kursowego w zakładach karnych i aresztach śledczych z dnia 25 listopada 2008 r. Do nauczania kwalifikuje się:

1. obligatoryjnie – osadzonych, którzy nie ukończyli 18 roku życia, zobowiązanych do realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki na podstawie ustawy o systemie oświaty;
2. na wniosek działu penitencjarnego zakładu – osadzonych, którym w indywidualnym programie oddziaływania określono potrzebę nauczania;
3. osadzonych, którzy wystąpili z prośbą o podjęcie nauki lub jej kontynuację w określonym typie szkoły.

Osadzony w celu podjęcia nauki w szkole występuje z wnioskiem do komisji penitencjarnej o skierowanie do nauczania. Komisja penitencjarna, kwalifikując osadzonego do nauczania w określonym typie szkoły, kieruje się w szczególności:

1. udokumentowaną dotychczasową nauką stanowiącą podbudowę programową konieczną do podjęcia nauki w wybranym typie szkoły lub semestrze nauki;
2. motywacją i predyspozycjami do nauki w odpowiednim typie szkoły;
3. zaleceniami zawartymi w indywidualnym programie oddziaływania;
4. zaleceniami wynikającymi z przeprowadzonych badań psychologicznych, o ile takie badania zostały przeprowadzone;

5. ogólnym stanem zdrowia, ocenionym przez lekarza zatrudnionego w więziennej służbie zdrowia;
6. terminem warunkowego przedterminowego zwolnienia lub końca kary;
7. dotychczasowym stażem pracy osadzonego w wybranym zawodzie;
8. zgodnością wybranego przez osadzonego typu szkoły i kierunku kształcenia z wykazem szkół i aktualnym, na dany semestr, wykazem kierunków kształcenia i semestrów nauki w szkołach;
9. przeznaczeniem jednostki penitencjarnej, przy której funkcjonuje wybrana przez osadzonego szkoła;
10. koniecznością zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w zakładzie.

Osadzonych kwalifikuje się do nauczania w szkole, jeżeli czas pozostały do zakończenia odbywania kary nie jest krótszy niż okres trwania nauki w szkole. Do wszystkich typów szkół można ponadto kwalifikować osadzonych warunkowo, jeżeli do terminu zwolnienia z zakładu karnego w związku z przedterminowym warunkowym zwolnieniem lub końcem kary pozostało im nie mniej niż 6 miesięcy, a wymagają oni ukończenia przerwanej nauki lub mają odpowiednią motywację do nauki i możliwość jej kontynuowania po opuszczeniu zakładu karnego.

Przyjmowanie osadzonych do szkół prowadzonych przy zakładach następuje na podstawie wyników postępowania rekrutacyjnego, prowadzonego przez szkolną komisję rekrutacyjną. Przy rekrutowaniu kandydatów na semestr pierwszy w szkołach nie przeprowadza się egzaminów wstępnych i rozmów kwalifikacyjnych.

Pierwszeństwo w przyjmowaniu do szkoły mają:
1. osadzeni odbywający karę pozbawienia wolności w systemie programowanego oddziaływania, którym w indywidualnym programie oddziaływania określono potrzebę nauczania;
2. osadzeni, którym pozostaje do końca kary okres krótszy lub równy okresowi nauki w szkole.

Warunkiem przyjęcia osadzonego do szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe jest uzyskanie przez niego zaświadczenia lekarskiego stwierdzającego brak przeciwwskazań zdrowotnych do podjęcia nauki w wybranym zawodzie.

Uzupełnieniem oferty edukacyjnej, dla osób pozbawionych wolności, są szkolenia kursowe organizowane przez jednostki penitencjarne. Szkolenia kursowe organizuje się przede wszystkim dla skazanych kończących odbywanie kary niemających żadnych umiejętności zawodowych lub wymagających przekwalifikowania zawodowego, aby zwiększyć ich szansę na podjęcie pracy zarobkowej po opuszczeniu zakładu karnego, a tym samym ograniczenie zjawiska powrotu do przestępstwa.

Tabela nr 4
Nauczanie kursowe w latach 2000–2010

Wyszczególnienie	Rok szkolny								
	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09
Ilość kursów	48	27	58	69	233	472	707	934	933
Liczba skazanych objętych nauczaniem kursowym	668	412	848	965	3205	5950	8400	11181	10605
Liczba absolwentów kursów	625	377	810	930	3014	5798	8190	10934	10372

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Centralnego Zarządu Służby Więziennej

Szkolenia kursowe organizowane są w porozumieniu z urzędami pracy, a ich zakres dostosowywany jest do potrzeb lokalnego rynku pracy. Najbardziej popularnymi szkoleniami były kursy przyuczające do wykonywania prac w takich zawodach jak: dekarz, kucharz, malarz budowlany, stolarz, ogrodnik terenów zielonych i brukarz. Szkolenia kursowe są bardzo pożądaną formą uzupełniającą szkolenie zawodowe skazanych. Stosunkowo krótki okres realizacji oraz duża różnorodność prowadzonych szkoleń to ich podstawowe atuty. Biorąc pod uwagę średni wymiar odbywania kary w zakładach penitencjarnych, który jest stosunkowo krótki i wynosi około dwóch lat, szkolenia kursowe stanowią istotne uzupełnienie oferty edukacyjnej dla skazanych z krótkimi wyrokami.

Nauczanie skazanych, a w szczególności przygotowanie ich do podjęcia pracy zawodowej po odbyciu kary, jest jednym z podstawowych elementów oddziaływań penitencjarnych. Zadania związane z poprawą warunków szkolenia zawodowego oraz tworzeniem dodatkowych miejsc do nauki i szkolenia kursowego skazanych traktowane były priorytetowo w realizowanych programach resortowych.

Priorytetem istnienia dzisiejszej ludzkości jest daleko posunięty rozwój nauki. Podstawę do tego stanowią ludzie, którzy napędzają tę „maszynę zwaną społeczeństwem". Nie należy zatem zapominać, iż jednostki przebywające w zakładach karnych również należą do tego społeczeństwa choć chwilowo pozostają poza jego marginesem. Zatem w momencie, kiedy osoby te nie mają możliwości kształcenia, zahamowują rozwój społeczeństwa, inwestującego w nie pieniądze, które nigdy się nie zwrócą, gdyż osoby te niezaopatrzone w kwalifikacje zasilą najprawdopodobniej szeregi bezrobotnych bądź ponownie wrócą do zakładu karnego.

Osadzeni podejmując się nauki w każdej jej formie mają przede wszystkim na celu ułatwienie sobie startu w nowe, lepsze i uczciwe życie, które opierać ma się na uczciwym zatrudnieniu. Zdecydowanie warto wykorzystywać taki stan rzeczy, ponieważ nie należy zapominać, iż nauka i dokształcanie nie tylko wyposażają więźnia w wiedzę i kwalifikacje, ale są również jedną z najlepszych metod resocjalizacji, a to dlatego, iż akceptowaną przez samego zainteresowanego.

SUMMARY

Gertruda WIECZOREK

POSSIBILITIES TO TEACH AND EXPAND EDUCATION OF PRISONERS IN POLISH PENITENTIARY UNITS

The right to learn, to obtain professional qualifications is granted to all citizens of our country. This pertains also to the persons serving their imprisonments, that is why there are educational units at penitentiary places. Prisoners may participate in their activities and gain knowledge (at various levels of primary and professional teaching) as well as to work within schemes of apprenticeships. For prisoners possibility to learn expands their chances for work after their punishment is finished but it also allows them to fill in the time. The school institution within structures of penitentiary places is a separate and independent unit, governed by its own by-laws and regulations – more similar to those that apply outside prisons and may be treated as „feeling of freedom".

PUBLIKACJE STUDENCKIE

STUDENT'S PUBLICATIONS

Joanna MĘDRZAK

OCHRONA WOLNOŚCI OSOBISTEJ A ZASTOSOWANIE ŚRODKA ZABEZPIECZAJĄCEGO W POSTACI UMIESZCZENIA W ZAKŁADZIE PSYCHIATRYCZNYM

Gwarancja wolności każdego człowieka jest jednym z podstawowych praw konstytucyjnych, strzeżonych przez praworządne państwo w dobie współczesnego rozwoju cywilizacyjnego. Jej ochrona zostaje podjęta zarówno na kartach Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, czyli w akcie prawnym o najwyższej mocy legislacyjnej w państwie, jak i w prawodawstwie międzynarodowym. Wyraz temu daje art. 31 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, iż „wolność człowieka podlega ochronie prawnej". Konstytuuje zatem wartość nadrzędną, której nietykalności może domagać się każdy człowiek. Natomiast Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 roku daje gwarancję podobnej protekcji w art. 5, traktując je zasadniczo jako prawo niezbywalne[1]. Jednakże oba akty o tak wysokim autorytecie prawnym, koncesjonują pewne ograniczenia w zakresie wolności. Konstytucja RP dopuszcza je tylko na gruncie ustawy i tylko wówczas gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie prawnym ze względu na bezpieczeństwo, porządek publiczny lub ochronę środowiska, zdrowie, moralność publiczną, bądź wolności i prawa innych osób (art. 31 ust. 2). Co więcej takie zabiegi mogą być realizowane o ile nie naruszają istoty prawa (art. 31 ust. 3). Reasumując, na gruncie wspomnianego aktu, honorowane jest ograniczenie wolności człowieka jedynie wówczas, gdy istnieją ku temu prawne podstawy, a ponadto nie dochodzi do naruszenia „rdzenia" prawa do wolności osobistej. Konwencja Praw Człowieka sięga w tym względzie po bardziej precyzyjne rozwiązanie, posługując się numerus clausus dozwolonych detencji. Pośród owych dopuszczalnych ingerencji, wskazano „pozbawienie wolności osób zakaźnie lub psychicznie chorych, alkoholików, narkomanów i włóczęgów" (art. 5 ust. 1e EKPC). Wspomniane tu „umieszczenie w zakładzie psychiatrycznym", będzie przedmiotem poniższego wywodu.

Umieszczenie w zakładzie psychiatrycznym, jako instytucję karno-prawną, należy niewątpliwie skategoryzować jako środek zabezpieczający o charakterze leczniczo-izolacyjnym[2]. Funkcją tego typu rozwiązania jest zabezpieczenie społeczeństwa przed groźbą popełnienia czynu zabronionego, a cechą dystynktywną – brak elementu potępienia, co a contrario dotyczy środków karnych. Z całą pewnością można skonstatować, iż nadmieniony wyżej przypadek jest formą pozbawienia wolności osoby

[1] Wyrok Trybunału Europejskiego z 18.06.1971 r., de Wilde, Ooms i Versyp, Serie A, Tom 12(1971), pkt 65 uzasadnienia

[2] S. Dąbrowski, J. Pietrzykowski, Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz, Warszawa 1997, s. 317

hospitalizowanej i dlatego powinien być ostatecznością ultima ratio[3]. Taka restrykcja zawsze wpływa na swobodę ludzkiej aktywności, uniemożliwia przemieszczanie się w przestrzeni, a nawet pozbawia pewnych aspektów codziennej egzystencji. Toteż działalność legislacyjna powinna zmierzać w kierunku jednoznacznego wskazania przesłanek stosowania takiej procedury. W Kodeksie Karnym sklasyfikowano je w dwóch kategoriach jako: podstawy o charakterze psychiatrycznym i o charakterze prawnym. Widoczne staje się zatem obustronne odziałowywanie dwóch dziedzin naukowych, tj. prawa i psychiatrii.

Psychiatryczną podstawą zastosowania obserwacji w zakładzie leczniczym, zgodnie z art. 95 §1 Kodeksu karnego, jest niepoczytalność sprawcy tempore criminis. „Niepoczytalność" oznacza niemożność rozpoznania znaczenia czynu lub nieumiejętność pokierowania własnym postępowaniem z powodu niedorozwoju umysłowego, choroby psychicznej lub innych zakłóceń czynności psychicznych (art. 31 § 1 Kodeksu karnego). Kodeks karny wprowadza dwa kryteria niepoczytalności – kryterium psychologiczne, tj. niemożność pokierowania własnym postępowaniem i drugie – psychiatryczne, czyli ustalenie u sprawcy problemów zdrowia psychicznego. Chociaż „niepoczytalność nie jest terminem lekarskim, lecz wytworem języka teorii i praktyki"[4], jej ocena wymaga fachowej wiedzy z zakresu nauki psychiatrii, a przynajmniej znajomości elementarnych podstaw, czyli rozróżnienia pojęć: „zdrowia psychicznego" i „anormalności". Zabieg ten stanowi nie lada wyzwanie, gdyż wymaga nie tyle należytych kwalifikacji, co wyboru jednej z dominujących koncepcji, stanowiących próby zdefiniowania terminu „normalności psychicznej". Tytułem przykładu, J. Sowa „zdrowiem" nazywa „pewien zespół właściwości organizmu żywego"[5]. Przy czym katalog owych cech pozostaje bardzo szeroki, a jedynym charakteryzującym je atrybutem, będzie pozytywna ocena. Przede wszystkim, wyjaśniając to pojęcie medycyna zostaje zdominowana przez założenia kulturowe („kulturowe ujęcie normalności"), będące owocem poziomu ewolucji człowieka i przyjętych norm społecznych. Najczęściej bowiem „zdrowym psychicznie", będzie ten człowiek, który wykazuje cechy pożądane w danej społeczności, cechy podziwiane, do których zmierzano. Taki osobnik, zasługujący na akceptację, a nawet podziw nie może być skazany na izolację. Dlatego „zdrowie" nie pretenduje do miana terminu medycznego, pozostaje jedynie „symbolem akceptacji społecznej"[6]. Autorka rozważa ponadto problematykę „statystycznego ujęcia normalności", przeciętną, średnią wartość na krzywej Gaussa, czyli wzorzec wyznaczony ilościowo poprzez typy zachowań najpowszechniejsze w danej grupie. Definicja ta jednakże powinna zostać poddana surowej krytyce, m.in. ze względu na odrzucenie koncepcji indywidualności postaw i nazbyt wyidealizowane przeświadczenie o przeważaniu prawidłowych zachowań w społeczeństwie. K. Dąbrowski z kolei wskazuje: „zdrowiem psychicznym

[3] D. Hajdukiewicz, Ultima ratio stosowania środków zabezpieczających związanych z umieszczeniem w szpitalu psychiatrycznym, Psychiatria Polska, T.XL, nr 4, 2006, s. 641 i n.

[4] B.Cader, J.Gruba, J. Gurgul, T. Hanausek: Zabójstwo seksualne-problemy teoretyczne, Warszawa 1980, s.129

[5] J. Sowa: Kulturowe założenia pojęcia normalności w psychiatrii, Warszawa 1984, s.17

[6] Ibidem: s. 20 i 21

jest dobrostan fizyczny, psychiczny i społeczny, przy braku objawów psychopatologicznych i kalectwa, a jednocześnie ogólnobiologiczne przystosowanie organizmu do środowiska”[7]. Samozaspokojenie potrzeb, osiągnięcie efektu w postaci zadowolenia, przy jednoczesnym zaklimatyzowaniu w środowisku społecznym, będą głównym wyznacznikiem tak rozumianej „normalności”. Niepoczytalność, o jakiej mowa w Kodeksie karnym, będzie wykluczać wyżej wymienione przymioty, a jednocześnie wynikać z wszelkiego rodzaju patologii. „Nienormalność”, jaka wówczas występuje, oznacza dosłownie „odbieganie od normy”, czyli zjawisko niewątpliwie społecznie niepożądane. A. Podgórecki podejmuje problematykę definicji „patologii” z następującym efektem: „rodzaj zachowania, typ instytucji, pozostający w nie dającymi się pogodzić sprzecznościami ze światopoglądowymi wartościami, akceptowanymi przez daną społeczność”[8]. W każdym jednak przypadku, próba definicyjna nie odpowiada wymogom pewności i przyzwoitości legislacyjnej. Stanowi conajwyżej propozycję, która jednakowoż odsyła biegłych psychiatrów do zaznajomienia się z przeważającym w danej kulturze systemem pochwalanych wartości behawioralnych. Uniwersalizm, o ile stanowi źródło względnego bezpieczeństwa prawnego, o tyle może być zagrożeniem dla jednostkowego przypadku. Należy zważyć ponadto, iż nawet Europejski Trybunał Praw Człowieka nie znajduje żadnej precyzyjnej definicji w tym zakresie. Podkreśla jednocześnie, że ocena ta powinna nastąpić w oparciu o aktualny poziom wiedzy medycznej, przy czym niewystarczający jest fakt, że badany odstaje od reguł powszechnie akceptowanych[9]. Ponieważ obserwacja psychiatryczna powoduje poważne konsekwencje, w tym implikuje zmianę postrzegania w najbliższym otoczeniu danej jednostki, biegli winni są dochować najwyższej staranności, tak aby ich decyzja nie budziła najmniejszych zastrzeżeń i była możliwie najbardziej przekonywująco umotywowana.

Przede wszystkim, zasadne jest skierowanie podmiotu do zakładu zamkniętego, gdy występują trudności diagnostyczne, których biegli nie są w stanie rozstrzygnąć jednorazowym badaniem. Następnie owy tryb uzasadnia konieczność wykonania badań specjalistycznych, możliwych do przeprowadzenia tylko w warunkach szpitalnych. W tym wypadku nie jest wymagane wyraźne określenie, gdyż biegli, przeprowadzający obserwację, powinni mieć swobodę wyboru takich badań i metod, jakie uznają za konieczne do wydania wiążącej opinii. Następnie zaleca się to badanie, jeśli rozpoznawano już w przeszłości przewlekłe zaburzenia psychiczne, których prawdopodobieństwo ustąpienia jest niewielkie, a nie stwierdza ich aktualne badanie. Wówczas jest mowa rewizji kontrolnej. Uzasadnia ową izolację fakt, iż dana osoba ujawnia zaburzenia psychiczne typu reaktywnego, inne ostre zaburzenia psychiczne lub gdy umiejętnie, ale jednak – symuluje, co uniemożliwia ocenę jego stanu psychicznego podczas badania ambulatoryjnego. Rozsądne jest hospitalizowanie również, gdy popełniony został czyn o niezrozumiałych motywach, mogący nasuwać podejrzenie stanu wyjątkowego lub nieprawidłowej reakcji afektywnej organizmu. Przyczyny mogą leżeć po stronie

---

7 K. Dąbrowski: Wprowadzenie do higieny psychicznej, Warszawa 1979, s.12–14

8 A.Podgórecki: Patologia życia społecznego, Warszawa 1969, s.24

9 Wyrok Trybunału Europejskiego z 24.10.1979, Winterwerp, Serie a Tom 33 (1980), p.37 uzasadnienia

samego oskarżonego i jego zachowania, czyli, gdy popełnił przestępstwo przeciwko zdrowiu i życiu (J. Przybysz w takim przypadku, śmiało akcentuje tak daleko posuniętą konieczność[10]), czy też gdy sprawca napotkał spore trudności w zdobywaniu wykształcenia i ustabilizowania społecznego. Wreszcie biegli uciekają się do tego typu wnioskowania w sytuacji zaistnienia rozbieżności w danym zespole badawczym. Niejednokrotnie do tego typu ograniczeń swobody przestrzennej prowadzi sama złożoność sprawy i ogrom stosownych dokumentów.

Podstawy prawne internacji psychiatrycznej precyzuje art. 94 § 1 Kodeksu karnego. Wobec nieścisłości przesłanek o charakterze materialnym, wydaje się, iż w tym wypadku prawodawca powinien realizować zasadę bezpieczeństwa prawnego obywateli i stanowić gwarancję nienadużywania władzy w ich sferze prywatnej. Po pierwsze poddanie ograniczeniu może nastąpić wobec sprawcy, któremu przypisuje się popełnienie czynu o znacznej społecznej szkodliwości. Ocena stopnia społecznej szkodliwości stanowi kompetencję sądu, nie biegłych, w oparciu o treść art. 115 § 2 Kodeksu karnego. Wolą ustawodawcy była bowiem wykładnia pojęcia zgodnie z zastosowaną definicją legalną: „Przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu, sąd bierze pod uwagę rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary naruszonej lub grożącej szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu, wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków, jak również postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia". A posteriori według wiedzy biegłych psychiatrów musi zaistnieć wysokie prawdopodobieństwo, że sprawca popełni taki czyn ponownie w przyszłości. Będzie ono wynikać z przeżyć psychopatologicznych, utrzymujących się nadal i należy do najtrudniejszych zadań biegłych, głównie z racji konieczności prognozowania aktywności kryminalnej danego osobnika. Wszakże zgodnie z wykładnią językową, prawdopodobieństwem określamy istnienie szans, że przewidywania się spełnią. W pewnym sensie rozważania tego typu opierają się na domysłach, co samo przez się tworzy swoisty margines dowolności[11]. Poza specjalistyczną diagnozą medyczną konieczna jest również konfrontacja wyników z dotychczasową linią życia pacjenta, nakładają się tu bowiem czynniki społeczne i egzystencjalne. Odwołując się natomiast do treści art. 203 § 1 Kodeksu postępowania karnego, wskazać należy jeszcze jedną przyczynę, a mianowicie „duże prawdopodobieństwo popełnienia przestępstwa przez daną osobę, co wynika z zebranego materiału dowodowego w sprawie". Wobec tego o badaniu poczytalności człowieka w tak specyficznej formie, nie ma mowy, pomimo zaistnienia pozostałych przesłanek, gdy nie chodzi o osobę oskarżoną o popełnienie czynu zabronionego, będącego przestępstwem w rozumieniu Kodeksu karnego.

Europejski Trybunał Praw Człowieka podnosi, iż umieszczenie w zakładzie psychiatrycznym dopuszczalne jest jedynie „w interesie ograniczonej jednostki"[12]. Posługuje się zatem pojęciem nieostrym, ocenianym na ogół subiektywnie, na tle konkretnego przypadku i w danym kontekście sytuacyjnym. Należy przyjąć, że „interes danej

[10] J. Przybysz: Psychiatria sądowa, Toruń 2003, s.19
[11] Ibidem, s.65
[12] Wyrok Trybunału Europejskiego z 6.11.1980, Guzzardi, Serie A, Tom 39 (1981), pkt 98 uzasadnienia

osoby" obejmują: jej zdrowie, bezpieczeństwo niej samej, ale również innych ludzi, komfort psychiczny, dobrobyt.

Obserwacja szpitalna w żadnym wypadku nie jest obligatoryjna, może jednak poszerzyć potrzebną wiedzę w zakresie poczytalnośći uczestnika postępowania. Dlatego środek ten zastosowany zostaje w przypadku, gdy w ocenie biegłych psychiatrów zachodzi ku temu realna potrzeba zgodnie z art. 203 § 1 Kodeksu postępowania karnego. Zainicjowanie omawianej procedury następuje z mocy „zgłoszenia biegłych psychiatrów". Nie należy przy tym traktować tego impulsu jako wniosku procesowego[13], ponieważ biegli nie występują jako podmiot własnych interesów. Powinno się ją traktować raczej jako opinię poddaną kontroli organu procesowego, z której wynika potrzeba zastosowania takiej obserwacji. W świetle ochrony konstutucyjnego prawa do wolności człowieka, regulacja ta wydaje się być pozytywnym rozwiązaniem, ponieważ angażuje w tak znaczący proces kolejnego decydenta. Sąd ma obowiązek odniesienia się pozytywnie, bądź negatywnie do sugestii specjalistów, a w sytuacji, gdy podniesiona przez inicjatorów argumentacja jest nieprzekonywująca, dysponuje możliwością sięgnięcia po kolejną opinię w trybie art. 201 Kodeksu postępowania karnego. Rewizja dokonywana jest przez sąd – organ, stojący na straży prawości i sprawiedliwości, obdarzony zaufaniem społeczeństwa i Państwa. Z drugiej strony opiniowanie na temat konieczności zarządzenia hospitalizacji nie zostaje poddane wyłącznie imperatywie organu o raczej wątpliwej wiedzy specjalistycznej w dziedzinie psychiatrii. Sąd nie może zainicjować takich ograniczeń bez opninii specjalisty.

Znaczne kontrowersje wzbudza ponadto warunek zgody pacjenta na leczenie w zakładzie psychiatrycznym, ponieważ ilekroć mowa o przymusowej hospitalizacji, samo literalne brzmienie określenia wskazuje, iż chodzi tu o zastosowanie nakazu. Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego z dnia 19.08.1994 roku stoi na straży praw pacjentów, zastrzegając, iż warunkiem przeprowadzenia leczenia, zawsze jest zgoda wyrażona przez osobę z zaburzeniami, sąd opiekuńczy, bądź przez przedstawiciela ustawowego (art. 22). Jednocześnie akt przewiduje wyjątki od prezentowanej zasady, gdyż możliwe jest przyjęcie do szpitala psychiatrycznego w trybie nagłym lub wnioskowym, pominowszy wolę jednostki. Reakcja dozwolona jest wówczas, gdy dotychczasowe zachowanie podmiotu wskazuje na bezpośrednie zagrożenie dla własnego życia lub życia i zdrowia innych. Dlatego choroba psychiczna per se nie stanowi wystarczającej przesłanki przymusowej hospitalizacji[14]. Ponadto podobną tezę wyraża Ustawa o zawodzie lekarza z dnia 5.12.1996 roku w art. 33, który brzmi następująco: „Badanie lub udzielenie pacjentowi innego świadczenia zdrowotnego bez jego zgody jest dopuszczalne, jeśli wymaga on niezwłocznej pomocy lekarskiej, a ze względu na stan zdrowia lub wiek nie może wyrazić zgody i nie może porozumieć się z przedstawicielem ustawowym lub opiekunem faktycznym". Sąd zawsze powinien „ściśle kierować się sformułowanymi w ustawie przesłankami uzasadniającymi uwzględnienie wniosku

[13] M. Cieślak, K. Spett, W. Wolter: Psychiatra w procesie karrnym, Warszawa 1968, s.393
[14] S. Dąbrowski, J. Pietrzykowski, op. cit., s. 261

i nie może stosować do nich ani wykładni rozszerzającej, ani analogii, gdyż konsekwencją jest ingerencja w sferę praw i wolności obywatelskich chorego człowieka”[15].

Formalną podstawą zastosowania omawianego środka o charakterze leczniczo-izolacyjnym jest postanowienie sądu, określająjce czas i miejsce obserwacji (art. 203 § 2 Kodeksu postępowania karnego). Prawodawca, mając na względzie ochronę wolności człowieka, ograniczył krąg uprawnionych do wydania tego typu decyzji do jedynego organu, tj. do sądu, przed którym sprawa się toczy. Tym samym nastąpiło w stosunku do regulacji wcześniejszej uszczuplenie roli prokuratora, który w nowym stanie prawnym władny jest tylko do wniesienia wniosku, także w postępowaniu przygotowawczym. Zgodnie z ogólnymi zasadami, dotyczącymi tej czynności procesowej, wydanie postanowienia następuje na posiedzeniu, w którym uczestniczyć mogą „strony oraz osoby niebędące stronami, jeżeli ma to znaczenie dla ochrony ich praw lub interesów, o ile się stawią” (art. 96 § 2 Kodeksu postępowania karnego). Następuje tu zatem dopuszczenie udziału do owego procesu, kolejno samych bezpośrednio-zainteresowanych, a co za tym idzie pozwala na dodatkową konfrontację ze stanem rzeczy. Wyjątkowo, tzn. w sytuacji, gdy zdaniem biegłych udział chorego jest niewskazany, krąg uczestników posiedzenia napotyka ograniczenie[16]. W tego typu decyzjach ponownie stawiany jest wobec biegłych wymóg wykazania najwyższej staranności i dokładności w analizie stanu psychicznego, tak aby zapewnić należytą ochronę praw osoby internowanej do zakładu psychiatrycznego. Wspomniane postanowienie wymaga uzasadnienia i przysługuje na nie zażalenie do sądu wyższego rzędu nad tym, który wydał zaskarżoną decyzję (art. 203 § 4 i art. 425 § 1 Kodeksu postępowania karnego). Zgodnie z ogólną intencją postępowania odwoławczego, stanowi to szansę weryfikacji i eliminowania ewentualnych błędów poczynionych w powziętej decyzji.

Znaczącym zagrożeniem praw jednostki jest niejasność terminu trwania badania w zakładzie psychiatrycznym. Prawodawca ogranicza się jedynie do wskazania terminu względnie maksymalnego 4. tygodni (art. 203 § 3 Kodeksu postępowania karnego), dopuszczając jednocześnie możliwość przedłużenia tego badania na wniosek zakładu przez sąd, na czas określony. Brak zatem pomocnych wskazówek odnośnie konkretnego określenia czasu hospitalizacji, jednakże wydaje się, iż konieczne jest zachowanie zasady proporcjonalności w stosunku do wagi zarzucanego czynu i stanu zaawansowania zaburzeń psychicznych chorego. Nie daje to satysfakcjonującej gwarancji ochrony konstytucyjnych praw, gdyż nie eliminuje skutecznie sytuacji przewlekłości postępowania, co implikuje absurdalne przetrzymywanie badanego. Eropejska Konwencja Praw Człowieka i Obywatela, zakazuje owych praktyk w art. 6 ust. 1, wspominając o „rozsądnym terminie”, a Kodeks postępowania karnego ustanawia instytucję zażalenia na postanowienie w tym przedmiocie (art. 203 § 4). Postulaty powyższe, chociaż oceniane są pozytywnie, nie stanowią wystarczającego narzędzia walki z nadużyciami, jakie zagrażają, ilekroć legislator korzysta z nieostrej terminologii.

[15] Ibidem, s. 264

[16] J. Przybysz, op. cit., s. 68

Zgodnie z art. 202 Kodeksu karnego wykonawczego; „Sprawcę, wobec którego zastosowano środek zabezpieczający poddaje się właściwemu leczeniu". Warunki jego realizacji precyzuje Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 grudnia 2004 r. w sprawie wykazu zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania obserwacji oraz sposobu finansowania obserwacji, a także warunków zabezpieczenia zakładów dla osób pozbawionych wolności (na podstawie delegacji w art. 203 § 5 Kodeksu postępowania karnego). Niewątpliwie Rozporządzenie konstytuuje wymóg badania danej jednostki, nie w gmachu sądu, w więzieniu, w areszcie, czy w innym miejscu, lecz w placówce specjalistycznej, zapewniającej należytą opiekę medyczną i gwarantującej zadawalające warunki bytowania osób dotkniętych zaburzeniami psychicznymi. Zasadniczą część rozporządzenia stanowią cztery załączniki z wykazem zakładów psychiatrycznych. Miejsce dokonania badania określa ponadto art. 19 Ustawy o ochronie zdrowia psychicznego z dnia 19.08.1994 roku: „Przewidziane w innych ustawach badanie stanu psychicznego osoby, przeprowadzane na żądanie sądu, prokuratora lub innego uprawnionego organu, powinno się odbywać w publicznych zakładach psychiatrycznej opieki zdrowotnej. W razie potrzeby badanie to może być przeprowadzone w innych zakładach opieki zdrowotnej, a wyjątkowo także w miejscu zamieszkania osoby badanej". O wyborze konkretnego zakładu decyduje sąd w postanowieniu, nie pomijając jednakże sugestii biegłych, a także faktu, czy ma do czynienia z przestępstwem zagrożonym najwyższym wymiarem kary (w takim wypadku umieszczenie następuje w zakładzie zamkniętym). Ponadto Rozporządzenie stwarza możliwość zasięgnięcia w tym przedmiocie głosu Komisji Psychiatrycznej ds. środków zabezpieczających. Zgodnie z linią orzeczniczą opinia ta jest podstawowym dowodem w procesie ustalenia rodzaju zakładu psychiatrycznego i miejsca wykonywania internacji, a nadto powinna zawierać argumentację opartą na analizie wszelkich okoliczności konkretnego przypadku[17].

Problemem o szczególnie praktycznym znaczeniu pozostają warunki przeprowadzania obserwacji. Z jednej strony psychiatria dąży do tworzenia szpitali „otwartych drzwi", zważywszy na komfort pacjentów, z drugiej zaś Wymiar Sprawiedliwości stanowczo domaga się kratowania, ze względu na bezpieczeństwo społeczne. Kwestia praw pacjentów o szczególnym statusie, tzn. będących jednocześnie sprawcami czynów zabronionych, wiąże się z wyjątkowymi interferencjami. Jako podmioty, których aktywność zasługuje na potępienie i dezaprobatę, muszą stawić czoło zarzutom, czy aby na pewno zasługują na ochronę swych konstytucyjnych praw. W „instytucji totalnej", czyli oderwanej od codzienności życia społecznego, zorganizowanej w sposób drobiazgowy, hierarchiczny, limitujący znacznie swobodę działania, uniemożliwiający własną aktywność i pozbawiający dopływu impulsów socjalnych, pacjent zostaje narażony przede wszystkim na: zatracenie zdolności do odgrywania ról społecznych i zanik jakiejkolwiek autonomii woli. Jak wynika z badań przeprowadzanych przez dr. Ewę Król dla serwisu „interwencja prawna", w praktyce chorzy sprawcy czynów zabronionych podlegają poważnej dyskryminacji. Przede wszystkim niemożliwa jest dla nich realizacja prawa do przepustki, przerwy

[17] Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dn. 12.10.2005 r., II Akzw 608/05

w leczeniu, co traktowane może być jako forma terapii. Ponadto nierzadko zmuszani są do wykonywania różnego rodzaju prac porządkowych, często nie wynikających z regulaminów. Najpoważniejszym mankamentem ich sytuacji prawnej jest brak rozwiązań o charakterze wyczerpującego lex specjalis wobec ogólnego systemu ochrony praw pacjenta. Wobec powyższych pytań znajdujemy jedynie nieznaczne regulacje w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie wykazu zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających (...) z 10 sierpnia 2004 roku. Wspomniane zakłady psychiatryczne winny spełniać należyte warunki zabezpieczenia pacjentów:

– stały nadzór nad obserwowanymi przebywającymi w zakładzie,
– drzwi i okna wyposażone w urządzenia uniemożliwiające obserwowanym samowolne opuszczenie zakładu,
– system telewizji wewnętrznej umożliwiający obserwację drzwi wejściowych, okien zewnętrznych, izolatek i korytarzy,
– elektroniczny system sygnalizujący niekontrolowane otwarcie okien.

Następuje tu więc znaczna inwigilacja poddanych detencji psychiatrycznej. Nie podlega jednakże wątpliwości konieczność wprowadzenia swoistych unormowań, gdyż ważymy w tej problematyce jednocześnie dobro i bezpieczeństwo społeczne, a nadto podstawy praworządności i sprawiedliwości wobec postaw kryminalnych. Pochwalić należy równocześnie sformułowanie obowiązku informowania pacjentów o przysługujących im prawach i obowiązkach, m.in.: o prawie do przebywania w warunkach bezpieczeństwa i higieny, prawie do korzystania z posług religijnych, prawie do kontaktowania zarówno – listownie jak i telefonicznie, prawie do składania próśb i skarg, a nawet – prawie do ochrony więzi rodzinnych, co chociaż nie zostało należycie sprecyzowane, stanowi pozytywny sygnał starań o pielęgnowanie prawidłowych reakcji socjologicznych. W kwestii ochrony prywatności wskazano potrzebę jej poszanowania, przy czym zauważono konieczność ograniczeń wynikających ze specyfiki zakładu. Temat nie doczekał się rozwinięcia.

Konkludując, wolność każdej jednostki (w tym niezmiennie także tej, wobec której zastosowano internację psychiatryczną) pozostaje jednym z najwyżej cenionych atrybutów współczesnego człowieczeństwa. Chociaż jej ochrona należy do zasadniczych zadań systemu państwowego, przewiduje odstępstwa, aczkolwiek jedynie w sytuacji najwyższej konieczności. Dlatego decyzja o umieszczeniu w zakładzie psychiatrycznym wymaga nadzwyczaj satysfakcjonującego uzasadnienia. Pomimo tego, iż regulacja prawna dotycząca tej problematyki wydaje się czynić zadość stawianym wymaganiom, praktyka nierzadko niesie za sobą zgoła inne rozwiązania. Nie brak wśród nich nadużyć i naruszenia podstawowych praw konstytucyjnych, głównie z powodu nieprecyzyjności prawa i niedoskonałości wciąż rozwijającej się psychiatrii. Przede wszystkim status pacjentów internowanych w ramach stosowania środków zabezpieczających wywołuje wiele istotnych kontrowersji. Z jednej strony bowiem są to pacjenci, którzy napotykają znaczne ograniczenia w zakresie ich wolności osobistej, z drugiej – osoby, wobec których stawiane są poważne zarzuty Wymiaru Sprawiedliwości.

SUMMARY

Joanna MĘDRZAK

THE PROTECTION OF LIBERTY AND PLACEMENT IN A PSYCHIATRIC HOSPITAL AS APPLICATION OF PREVENTIVE MEASURES

The protection of liberty, which is realized in both the Constitution of Poland and the international legislation, is one of the basic constitutional rights. The Constitution states that liberty of an individual is protected and every limitation need to be justified and cannot infringe the essence of the law. In European Convention of Human Rights the liberty is an inalienable right and there is a closed catalogue of limitations, *inter alia* the placement in a psychiatric hospital as application of a measure that is institution of criminal law.

The placement in a psychiatric hospital is a large restriction of liberty, so before the court decides to limit this right in this way, two types of conditions need to existence. The first, psychiatry experts have to examine whether the defendant has been insane *tempore criminis* or is insane at the moment of proceedings. The definition of insanity may be found in the Polish Penal Code (Art. 31) and it is associated with a concept of mental health that varies in the doctrine.

The article shows that, as yet, „mental health" has not been precisely clarified in psychiatry, so this premiss of limitation fails to satisfy requirements of certainty of the law. Similarly, the concept of „pathology" is ambiguous. The second type of conditions includes: considerable social harmfulness of imputed crime and justified probability of committing the crime in the future. In the first case, the court follows the definition in the Polish Penal Code (Art. 115 § 2), whereas in the second case psychiatry experts have to forecast criminal activity of an individual. In addition, the article shows a significant problem with stating the interest of an individual that is another condition of limitation.

The article describes formal procedures of placement in a psychiatric hospital, proving the necessity of cooperation between the court and psychiatry experts. Besides, there are some problems with understanding a consent and a consent of a particular patient, an insane defendant. The next problem constitutes the realization of limitation, because of the time of hospitalization, which is not defined *a priori* in court`s decision. Thus, it can be a source of many malpractices. These law regulations are neither precise nor unambiguous, so the protection of this special kind of patients is very difficult. Some solutions may be found in the secondary legislation of the Minister of Health. It includes some regulations concerning technical conditions of protection of patients' rights in psychiatric hospitals. These kinds of patients must be controlled but they have got important rights, e.g.: a right to be informed about rights and obligations or right to live in hygienic conditions.

Anna HLEBICKA-JÓZEFOWICZ

POZYCJA USTROJOWA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W ŚWIETLE PROPONOWANYCH ZMIAN KONSTYTUCJI – ANALIZA NA PODSTAWIE PROJEKTÓW KONWERSATORIUM „DOŚWIADCZENIE I PRZYSZŁOŚĆ", PRAWA I SPRAWIEDLIWOŚCI ORAZ PLATFORMY OBYWATELSKIEJ Z LAT 2009–2010

Spory polityczne na linii Prezydent – Rada Ministrów są zjawiskiem naturalnym i często nieuniknionym, co ujawnia się szczególnie wyraźnie w warunkach kohabitacji. Od początku obowiązywania Konstytucji z 1997 r. mieliśmy okazję przekonać się o tym wielokrotnie: za prezydentury A. Kwaśniewskiego w latach 1997–2001 (rząd AWS–UW) oraz 2007–2010, podczas prezydentury L. Kaczyńskiego (rząd PO–PSL). Dopiero jednak w 2009 r. tego rodzaju spór polityczny przybrał postać sporu kompetencyjnego i został poddany pod rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego (na złożony w 2008 r. wniosek Prezesa Rady Ministrów, D. Tuska)[1]. Spór ten dotyczył reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej podczas odbywającego się w październiku 2008 r. szczytu Unii Europejskiej i miał charakter pozytywny, bowiem zarówno Prezydent jak i Prezes Rady Ministrów, a więc dwa centralne organy państwa, uznali się za właściwych do załatwienia tej samej sprawy. Sytuacja ta stała się impulsem dla poszukiwania nowych rozwiązań ustrojowych. Na fali owych wydarzeń pojawiły się więc propozycje zmian w obecnie obowiązującej Konstytucji, będące próbą modyfikacji stosunków wewnątrz egzekutywy, zwłaszcza zaś propozycje zmiany uregulowań sytuujących Prezydenta w ramach tego segmentu władzy. W styczniu 2010 r. swój projekt wysunęła partia opozycyjna, Prawo i Sprawiedliwość, natomiast w lutym 2010 r. – partia rządząca, Platforma Obywatelska. Są to różne wizje prezydentury, sytuujące się – co do źródeł – po obu stronach konfliktu, dlatego też opracowanie niniejsze stanowić będzie przede wszystkim analizę tych dwóch projektów.

Próby zmiany Konstytucji były jednak podejmowane już wcześniej, bowiem w lutym 2009 r. opublikowano oświadczenie byłych prezesów Trybunału Konstytucyjnego, A. Zolla, M. Safjana i J. Stępnia[2]. W oświadczeniu tym wyrazili gotowość do wystąpienia „z propozycją dokonania szybkich zmian w Konstytucji", mających umożliwić wyjście z „istniejącego paraliżu konstytucyjnego". Zdaniem autorów, „obecna konstytucja nie rozstrzyga wystarczająco precyzyjnie, zwłaszcza w sferze władzy wykonawczej, o kompetencjach Prezydenta i szefa rządu", wobec czego konieczne staje się opowiedzenie za którymkolwiek z modeli – prezydenckim lub parlamentarno-gabinetowym – w celu „jednoznacznego i precyzyjnego rozstrzygnięcia o charakterze

[1] Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08

[2] A. Zoll, M. Safjan, J. Stępień, *Oświadczenie byłych Prezesów Trybunału Konstytucyjnego*, „Gazeta Wyborcza", 5 lutego 2009 r.

ustrojowym państwa" i „przeprowadzenia jasno cezury między kompetencjami najważniejszych organów". Oświadczenie zawierało także zapowiedź opracowania przez ekspertów konstytucjonalistów z Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość" alternatywnych założeń zmian w Konstytucji – według konsekwentnie przeprowadzonych modeli prezydenckiego i parlamentarno-gabinetowego. Zgodnie z tą zapowiedzią, we wrześniu 2009 r. Konwersatorium ogłosiło Raport nr 4/2009: *Projekt zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z dnia 2 kwietnia 1997 r.)*[3]. Znajdziemy tam jednak wyłącznie rozwiązania ustrojowe prowadzące do wzmocnienia elementów systemu parlamentarno-gabinetowego. Jak deklarują autorzy projektu, propozycję czystego modelu prezydenckiego odrzucono, uznawszy ją w łonie Konwersatorium za „idącą za daleko" i będącą „rozwiązaniem zbyt radykalnym, a nade wszystko niezgodnym z naszymi tradycjami ustrojowymi"[4]. Jak zobaczymy, deklaracja ta sytuuje propozycję Konwersatorium bliżej Platformy Obywatelskiej, a w opozycji do Prawa i Sprawiedliwości, dlatego też w dalszych rozważaniach oba te projekty będą czasem traktowane łącznie. Za takim traktowaniem przemawia dodatkowo fakt powtórzenia w projekcie Platformy Obywatelskiej niektórych propozycji zawartych w ogłoszonym wcześniej projekcie Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość" oraz wypowiedź D. Tuska, który zastrzegł, że w pracach nad nową konstytucją Platforma „będzie rekomendowała kierunek zmian, który narodził się w czasie dyskusji [...] w szerszych kręgach uczonych, publicystów i autorytetów życia publicznego zgrupowanych między innymi w Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość""[5].

W literaturze spotykamy rozmaite wyliczenia czynników warunkujących pozycję ustrojową Prezydenta[6]. Istnieje jednak zgoda co do tego, że pozycję tę tworzą cztery podstawowe elementy: miejsce Prezydenta w systemie naczelnych organów państwowych, sposób wyboru, rodzaj i zakres odpowiedzialności oraz zakres kompetencji. Obecne uregulowania konstytucyjne realizujące model parlamentaryzmu „zracjonalizowanego" spotykają się z zarzutami braku spójności i wewnętrznej niejednolitości. Wybór „jakiegoś systemu półprezydenckiego"[7] dokonany na gruncie Konstytucji z 1997 r., zdaniem W. Osiatyńskiego podyktowany był niemożliwością „uchwalenia konstytucji przeciw prezydentowi [L. Wałęsie – przyp. AHJ], zwłaszcza w warunkach rozbitego parlamentu nie posiadającego wyraźnej większości. Prezydent musiał być

---

3 http://www.dip.org.pl/raport04–2009.html

4 Wstęp, Raport nr 4/2009: *Projekt zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z dnia 2 kwietnia 1997 r.)*

5 Przemówienie Prezesa Rady Ministrów D. Tuska na zakończenie konferencji *Od transformacji do modernizacji*" podsumowującej dwa lata rządu PO–PSL, 21 listopada 2009 r.– http://www.premier.gov.pl/premier/przemowienia/id:3049/

6 Por. *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej* pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2008, s. 344–373; *Polskie prawo konstytucyjne* pod red. D. Góreckiego, Warszawa 2008, s. 175–177; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 151–152; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 254–255

7 R. Matyja. *Konstytucyjne relikty transformacji. Rywalizacja polityczna a kształtowanie się instytucji ustrojowych,* „Przegląd Sejmowy" 2007, nr 4, s. 266

częścią zawieranego kompromisu”[8]. B. Banaszak i M. Granat zwracają uwagę, że dualistyczne ukształtowanie egzekutywy zakładające istnienie dwóch organów władzy wykonawczej – kolegialnego (rządu) i jednoosobowego (prezydenta) stanowi w istocie mieszankę systemu kanclerskiego i prezydencjalnego. Według autorów, przyjęcie tych dwóch modeli „powoduje eklektyzm regulacji prawnej i jej niespójność”[9]. Zdaniem tej części doktryny[10], podstawowa niekonsekwencja obowiązującego systemu tkwi w ukształtowaniu pozycji Prezydenta nie pozwalającym na jednoczesną realizację jego funkcji arbitra i organu władzy wykonawczej. Druga niekonsekwencja dotyczy ukształtowania relacji wewnątrz egzekutywy. Węższe uprawnienia Prezydenta ograniczają wprawdzie jego wpływ na Radę Ministrów, a tym samym zmniejszają ryzyko konfliktu, oznaczają jednak rezygnację z funkcji stabilizującej system polityczny wymagającej odpowiednich środków działania. I odwrotnie – zbyt szerokie uprawnienia Prezydenta mogą doprowadzić do paraliżu pracy demokratycznie wyłonionego rządu i rozmycia odpowiedzialności za prowadzoną politykę, a – jak słusznie zauważają B. Banaszak i M. Granat – „nie można równocześnie opowiadać się za mocnym prezydentem i mocnym premierem”[11]. Wszystkie trzy projekty dają odpowiedź na te zastrzeżenia – dwa z nich poprzez wyodrębnienie Prezydenta z *trias politica*.

I. Miejsce Prezydenta w systemie naczelnych organów państwowych

Propozycja Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” przewiduje przeniesienie treści ust. 1 art. 126 obecnie obowiązującej Konstytucji („Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej”) na początek art. 10 ust. 2 oraz skreślenie fragmentu sytuującego Prezydenta wśród organów władzy wykonawczej. Jak zapewniają autorzy projektu, zabieg ten spełnia „funkcję porządkującą” poprzez „precyzyjne i konsekwentne wskazanie, którym organom państwa powierza się poszczególne segmenty władzy”[12]. Władza wykonawcza przypada więc w całości Radzie Ministrów, wespół z całą odpowiedzialnością za „bieg spraw w państwie, kierunek przyjmowanych reform i realizację programów wyborczych”. Oznacza to rozdzielenie jej prerogatyw od prerogatyw Prezydenta, którego kompetencje wykraczają poza schemat klasycznego trójpodziału, umożliwiając mu oddziaływanie na wszystkie trzy segmenty władzy. Taki porządek ma ustanawiać art. 10 ust. 2 w proponowanym kształcie: „Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy

---

8 R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001, s. 129–130

9 B. Banaszak, M. Granat. *O projektach zmiany Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 298

10 Por. P. Sarnecki. *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s.360; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 256–257

11 B. Banaszak, M. Granat, *op. cit.,* s. 298

12 Wstęp, Raport nr 4/2009: *Projekt zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z dnia 2 kwietnia 1997 r.)*

państwowej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały".

Z kolei Prawo i Sprawiedliwość w art. 7 ust. 1 swojego projektu proponuje, by władza wykonawcza była sprawowana „przez Radę Ministrów, na czele której stoi Prezes Rady Ministrów", a w ust. 2 stawia Prezydenta na pozycji „najwyższego przedstawiciela Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych" oraz „gwaranta ciągłości władzy państwowej". Ponadto, czytamy dalej w art. 7 ust. 2, „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, dba o spójność działań państwa, stoi na straży jego suwerenności i bezpieczeństwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium". Zwraca uwagę systematyka projektu – zadania Prezydenta zostały przeniesione z art. 126 do art. 7, usytuowanego w rozdziale „Zasady naczelne". Nadrzędną pozycję głowy państwa podniesiono więc do rangi zasady ustrojowej, a normę gwarantującą Prezydentowi najwyższe miejsce w strukturze organów państwowych uczyniono dyrektywą interpretacyjną dla pozostałych przepisów. Jednocześnie jednak sformułowania w rodzaju „najwyższy przedstawiciel Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych" czy „dba o spójność działań państwa" pozostają w sprzeczności z ustanowionym w art. 108 ust. 2 projektu domniemaniem na rzecz Rady Ministrów kompetencji w sprawach polityki państwa. Można zatem wątpić czy regulacja tego rodzaju służy rozładowaniu napięć na linii Prezydent – Rada Ministrów, ma bowiem duże szanse stać się zarzewiem konfliktu (szczególnie w warunkach kohabitacji). Jak podkreślają jednak twórcy projektu, ich intencją było przede wszystkim sprzeciwienie się „tendencji do marginalizowania roli Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, sprowadzania jej do czynności formalnych i symbolicznych"[13]. Dodatkowo w posłowiu do projektu partii z 2005 r. K. Ujazdowski deklaruje, że „w przekonaniu Prawa i Sprawiedliwości, rola ustrojowa Prezydenta związana jest z [...] określeniem strategicznych kierunków polityki państwa"[14]. Pozycję Prezydenta umacnia się więc przez wyodrębnienie go z istniejącego trójpodziału władzy i podkreślenie jego całościowego zwierzchnictwa nad polityką państwa. Ograniczenie swobody działania po stronie Rady Ministrów jest w tej sytuacji nieuniknione.

Propozycja Platformy Obywatelskiej sprowadza się do nadania nowego brzmienia art. 126 ust. 1: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest reprezentantem państwa i gwarantem ciągłości władzy państwowej". Mimo, że zmiana wygląda na kosmetyczną, już w drodze wykładni literalnej daje się zauważyć swoistą „degradację" pozycji Prezydenta. Przypomnijmy, że na gruncie projektu – zgodnie z obecnie obowiązującą regulacją art. 10 ust. 2 – nadal należy on do organów władzy wykonawczej razem z Radą Ministrów i to jako ten organ (dotychczas „najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej") miałby się stać „reprezentantem państwa". Wydaje się, że funkcja reprezentanta (z łac. *repraesentatio* – „wizerunek") jest w stosunku do przedstawiciela funkcją okrojoną. Reprezentant jedynie „prezentuje" coś już ukształtowanego, pod-

[13] *Wprowadzenie do projektu Konstytucji przedstawionego przez Prawo i Sprawiedliwość 15 stycznia 2010 r.*–http://www.pis.org.pl/article.php?id=16665#!

[14] K. Ujazdowski. *Posłowie,Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt Prawa i Sprawiedliwości*, 2005

czas kiedy przedstawiciel rzecz tę „przedstawia". W tej sytuacji traci celność dokonane przez P. Sarneckiego przeciwstawienie Prezydenta jako „żywego symbolu państwa" innym funkcjonariuszom państwowym jako jedynie „reprezentantom aktualnej władzy państwowej"[15]. W wyniku odjęcia znamion „wyższości" w stosunku do pozostałych przedstawicieli Rzeczypospolitej, pozycja Prezydenta zostaje zrównana z ich pozycją. To natomiast skutkuje osłabieniem autorytetu urzędu i może prowadzić do wniosku, że stanowisko „prezentowane" przez Prezydenta-reprezentanta powinno być podporządkowane stanowisku Rady Ministrów. Ma to szczególny wymiar w świetle działającego na jej rzecz domniemania kompetencji w sprawach polityki państwa ustanowionego w art. 146 ust. 2 (zachowanym w jego obecnej postaci) oraz konstytuowanego przez art. 133 ust. 3 (zmieniony w projekcie) obowiązku współdziałania Prezydenta w zakresie polityki zagranicznej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem (o czym dalej). O tym, że pojęcia „najwyższego przedstawiciela" i „reprezentanta państwa" nie są tożsame pisze także R. Stemplowski[16]. Inaczej P. Sarnecki, który uważa, że pojęcia „przedstawiciel" i „reprezentant" są synonimami[17].

Przy rozważaniu omawianych wyżej regulacji trzeba pamiętać, że w przepisach formułujących zadania Prezydenta charakterystyka urzędu dokonywana jest w sposób ogólny. Nie oznacza to bynajmniej, że można ją traktować zdawkowo. Chodzi raczej o fakt, że nie są to przepisy natury kompetencyjnej – że jedynie wyrażają one koncepcje ustrojowe twórców poszczególnych projektów, a czynią to poprzez generalne określenie celów i kierunków działalności Prezydenta oraz jego zadań ustrojowych. Instrumentarium kompetencyjnego dostarczają mu dopiero przepisy dalsze.

II. Sposób wyboru Prezydenta

Kolejnym elementem wyznaczającym pozycję ustrojową Prezydenta jest sposób obsadzania urzędu. Istnieją trzy podstawowe drogi wyboru: przez parlament, przez specjalnie powołany organ państwowy i przez naród (wybory powszechne). Różni je nie tylko procedura wyborcza, ale przede wszystkim zakres legitymacji demokratycznej, jaką dysponuje głowa państwa. W pierwszym przypadku legitymacja ta jest pochodną legitymacji parlamentu, w drugim – rzeczywistą pozycję prezydenta wyznacza skład organu wybierającego. Są to systemy spotykane najczęściej w modelu parlamentarno-gabinetowym. Natomiast system wyborów powszechnych zapewnia prezydentowi najsilniejszą legitymację, czyniąc go przedstawicielem Narodu-suwerena, na którego wolę może się powoływać – w oparciu o tę legitymację jest on zdolny przeciwstawić się parlamentowi. System ten jest charakterystyczny dla modelu prezydenckiego, więc jako część polskiego porządku konstytucyjnego naraża go na zarzut niejednolitości.

---

15 P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Warszawa 2000

16 R. Stemplowski, *O konstytucyjnym pojęciu prowadzenia polityki*, „Przegląd Sejmowy" 2007, nr 4, s. 241

17 P. Sarnecki, uwagi do art. 126 (pkt 3), art. 133 (pkt 2), [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999

Jak zauważa R. Mojak: „system powszechnych wyborów prezydenta [...] nie jest spójny z całokształtem rozwiązań systemowych w Konstytucji”[18].

Propozycja Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” zawiera dwa alternatywne warianty: utrzymanie powszechnych wyborów bezpośrednich (A) lub wprowadzenie wyborów pośrednich (B). Pierwszy z nich przewiduje tylko omówione powyżej przeniesienie do art. 10 ust. 2 obecnego art. 126 ust. 1, który w tej sytuacji uległby skreśleniu. Inaczej w przypadku wariantu B. Zakłada on wybór Prezydenta przez specjalnie w tym celu zwoływane Kolegium Elektorskie. Uchwała w tej sprawie miałaby zapadać bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków Kolegium, a „jeśli w pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów [...] nie uzyska wymaganej większości głosów, w każdym kolejnym głosowaniu wyklucza się kandydata, który w poprzednim głosowaniu uzyskał najmniejszą liczbę głosów”. Prawo zgłaszania kandydatów przysługiwałoby grupie liczącej co najmniej 1/4 ustawowej liczby członków Kolegium. Jak czytamy we wstępie do projektu, wybór tego wariantu miałby prowadzić do dalszego umocnienia pozycji Rady Ministrów i parlamentu oraz „zaakcentować rolę prezydenta jako najwyższego przedstawiciela państwa”[19]. Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie wyborów pośrednich ujednolica obowiązujące rozwiązanie systemowe, zbliżając je do modelu parlamentarno-gabinetowego. Ze względu na skład Kolegium („członkowie Zgromadzenia Narodowego” i „przedstawiciele województw wybierani przez radnych sejmików województw w liczbie równej sumie mandatów posłów i senatorów z danego województwa”) w proces wyborczy zostaliby włączeni przedstawiciele samorządu terytorialnego. Zdaniem autorów projektu, oznaczałoby to wzmocnienie autorytetu i realnego znaczenia władz samorządowych, co sprzyja budowie społeczeństwa obywatelskiego. Jest to też bez wątpienia wariant tańszy, prostszy i mniej organizacyjnie wymagający. Wybór tego wariantu oznacza jednak odebranie obywatelom posiadającym czynne prawo wyborcze możliwości oddania głosu na preferowanego kandydata, a tej możliwości – raz danej – niełatwo jest odmówić. Trzeba pamiętać, że zastosowanie konstrukcji wyborów bezpośrednich skutkuje ściślejszym związaniem Prezydenta z wyborcami i silną personalizacją samych wyborów. Prezydent będący *de facto* organem przedstawicielskim, podejmując działanie będzie miał na uwadze interesy wyborców, ponieważ ciąży na nim szczególne zobowiązanie – skutek okazanego mu zaufania. Skoro zaś ma być uosobieniem państwa i autorytetu władzy – trzeba, by utożsamiała się z nim większość obywateli. I choć nie wszyscy uprawnieni do głosowania biorą w nim udział, a konkretny kandydat nie zwycięża jednogłośnie, to jednak cieszy się on poparciem bezwzględnej większości głosujących. Zauważmy też, że intencje suwerena i jego przedstawiciela (tu – członków Kolegium Elektorskiego) nie zawsze się pokrywają – na dobrą sprawę jedynym momentem realnej tożsamości tych intencji jest moment wyboru tego przedstawiciela. Wobec tego w wariancie „B” Prezydent może i byłby „najwyższym przedstawicielem

[18] R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo”, 1997, nr 11–12

[19] Wstęp, Raport nr 4/2009: *Projekt zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z dnia 2 kwietnia 1997 r.)*

państwa", ale nie reprezentantem narodu. Ponadto tak osłabiona legitymacja demokratyczna Prezydenta wymagałaby adekwatnego ukształtowania przysługujących mu uprawnień – zwłaszcza w jego relacjach z legislatywą: wybrany w wyborach pośrednich piastun tego urzędu zostałby wszak pozbawiony możliwości powołania się na wolę suwerena, a możliwość taką posiada parlament. Głowa państwa mogłaby wobec tego nie podołać powierzonej jej roli arbitra stojącego ponad trójpodziałem. Innymi słowy – Prezydent pozbawiony autorytetu społecznego i politycznego, jaki gwarantuje mu dzisiaj konstrukcja wyborów bezpośrednich dysponuje dalece skromniejszą siłą politycznego przebicia. Może to skutkować niechętną reakcją różnych organów na skierowane do nich akty głowy państwa. Trzeba jednak pamiętać, że obecne ukształtowanie uprawnień Prezydenta jest stosunkowo niewielkie w porównaniu z zakresem przysługującej mu legitymacji demokratycznej. Zmiana trybu wyboru miałaby zatem skutek ujednolicający, dostosowując pozycję Prezydenta do posiadanych przez niego kompetencji w myśl zasady *rex regnat et non gubernat*.

Zupełnie inną drogę wybrało Prawo i Sprawiedliwość, które skutek ujednolicający chce osiągnąć nie przez osłabienie legitymacji demokratycznej tak, by odpowiadała zakresowi kompetencji – ale przez umocnienie kompetencji tak, by odpowiadały sile legitymacji. Projekt tej partii preferuje system wyborów powszechnych. Jedyna modyfikacja dotyczy sposobu zgłaszania kandydatów – propozycja obejmuje dwa warianty. W jednym kandydatura wymaga poparcia przez co najmniej 300 000 obywateli polskich posiadających prawo wybierania, w drugim – co najmniej 300 osób pełniących w dniu zgłoszenia funkcje publiczne z wyborów bezpośrednich oraz 100 000 obywateli polskich posiadających prawo wybierania. Oba warianty występują alternatywnie – i oba służą ograniczeniu liczby kandydujących na urząd Prezydenta. Drugi z nich pełni jednak podwójną rolę – ogranicza też problem badania autentyczności podpisów, które w skali ogólnokrajowej okazuje się trudne do przeprowadzenia. Jak zauważa W. Skrzydło, przyznanie prawa zgłaszania kandydatów tylko osobom posiadającym już mandat zaufania wydatnie zmniejsza skalę ewentualnej weryfikacji[20], a czasem całkowicie ją eliminuje.

Podobnie w projekcie Platformy Obywatelskiej – i tutaj zmiana polega na trzykrotnym podniesieniu progu koniecznego poparcia: zgłoszenie kandydata zamiast 100 000, wymagałoby 300 000 podpisów.

III. Zakres kompetencji Prezydenta

Ostatnim z elementów składających się na pozycję ustrojową Prezydenta jest zbiór przysługujących mu kompetencji. Wypada przy tym zaznaczyć różnicę pomiędzy kompetencjami i zadaniami. Powtarzając za P. Sarneckim, „kompetencja jest konkretnym środkiem działania przyznanym danemu podmiotowi przez prawo i określonym w normach prawnych"[21], zadania zaś – o czym była już mowa – służą raczej wyznaczeniu

[20] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2002

[21] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej* pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2008, s. 350

ogólnego kierunku działania tego podmiotu i określeniu celu, do którego powinien dążyć, wykonując swoje kompetencje. Mając na uwadze dotychczasową praktykę, ostatnią część wywodu ograniczę do omówienia tych spośród kompetencji Prezydenta, które najczęściej narażają go na konflikt z organami poszczególnych segmentów władzy. Kierunek niniejszych rozważań będzie więc wyznaczał obraz stosunków Prezydenta kolejno z legislatywą, egzekutywą i judykatywą.

W ramach relacji Prezydent – władza ustawodawcza problemem najbardziej aktualnym wydaje się zagadnienie weta ustawodawczego. Chodzi o uprawnienie głowy państwa polegające na możliwości przekazania Sejmowi ustawy do ponownego rozpatrzenia wraz z umotywowanym wnioskiem. O sile tego uprawnienia decyduje przede wszystkim rodzaj większości wymaganej dla odrzucenia weta. Jest to skutek przeciwstawienia parlamentu, jako inicjatora określonych zmian oraz Prezydenta, jako strony powstrzymującej, stojącej na straży obecnego porządku i wynika z ukształtowania obu organów: ustawodawca z natury rzeczy musi być podmiotem aktywnym, napędzającym, natomiast Prezydent – obserwującym i, gdy trzeba, hamującym inicjowane przez legislatywę procesy. Zresztą, biorąc pod uwagę stawiane przed nią zadania gwarancyjne, głowa państwa jest konstytucyjnie zobowiązana i zarazem uprawniona do reagowania tam, gdzie dostrzega ryzyko naruszenia którejś ze strzeżonych przez nią wartości. W tej sytuacji, na wzór konstytucji V Republiki Francuskiej, Prezydent jest nazywany arbitrem – arbitrem politycznym, monitorującym i „racjonalizującym" zachodzące w państwie procesy społeczne napędzane przez pozostałe segmenty władzy. W literaturze[22] zwraca się uwagę na potencjalnie antyparlamentarny sposób ukształtowania pozycji ustrojowej głowy państwa na gruncie Konstytucji z 1997 r. R. Matyja wymienia trzy przesłanki ustrojowej rywalizacji prezydenta z rządem i większością parlamentarną: symetryczną legitymizację (której źródłem są powszechne wybory), realny układ sił politycznych uniemożliwiający powstawanie rządu jednopartyjnego i funkcjonowanie silnej, zdolnej do odrzucenia prezydenckiego weta koalicji oraz brak realnego pola politycznej aktywności prezydenta, które nie prowadziłoby do kolizji z rządem[23].

Propozycja Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość" i Platformy Obywatelskiej polega na obniżeniu progu większości wymaganej dla odrzucenia weta. Obecnie wynosi on 3/5 co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, a w razie wprowadzenia proponowanych zmian – zostałby zmniejszony do bezwzględnej większości głosów przy tym samym *quorum*. Na rzecz takiego rozwiązania mogłaby przemawiać dotychczasowa praktyka – A. Kwaśniewski podczas trwającej dziesięć lat prezydentury ów „umotywowany wniosek" złożył trzydzieści pięć razy (jedenaście w czasie pierwszej, dwadzieścia cztery w drugiej kadencji), L. Kaczyński – w ciągu czterech lat – osiemnaście razy. Dotąd dziewięciokrotnie udało się Sejmowi zebrać większość konieczną dla jego odrzucenia, co oznacza, że średnio ponownie uchwalona zostaje jedna na sześć zawetowanych ustaw. Nie chodzi jednak o statystykę – należy tu raczej zadać pytanie o istotę

[22] por. J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 28; R. Matyja, *op. cit.*, s. 268

[23] R. Matyja, *op. cit.*, s. 268

sprzeciwu Prezydenta. Jeśli próg większości wymaganej dla jego odrzucenia będzie za wysoki, weto może stanowić blokadę procesu ustawodawczego wbrew woli większości parlamentarnej. W warunkach kohabitacji, gdy Prezydent i większość rządząca reprezentują odmienne opcje polityczne, ryzyko nadmiernego stosowania tego uprawnienia dodatkowo wzrasta, bowiem może doprowadzić do zatarcia odpowiedzialności za niepowodzenia legislacyjne, a nawet deformacji wyniku wyborów parlamentarnych. Natomiast próg zbyt niski czyni weto jedynie „instrumentem wyrażania wątpliwości co do zasadności, trafności, konsekwencji ustawy przyjętej przez parlament”[24], deformując sens tej instytucji i pozbawiając ją hamującego charakteru. Wobec powyższego – skoro propozycją Prawa i Sprawiedliwości jest podniesienie progu wymaganej dla odrzucenia weta większości do 3/5 całej izby – obecnie obowiązująca regulacja może uchodzić za dobrze wyważoną. Natomiast wprowadzenie którejkolwiek z proponowanych mogłoby doprowadzić do zachwiania wypracowanej na gruncie Konstytucji z 1997 r. równowagi. Zastanawia jedynie na ile równowaga ta wynika z rozwiązań prawnych, a na ile z kultury politycznej i poziomu debaty publicznej w kraju. Nie bez racji bowiem zauważa A. Wołek, że tendencja do nadmiernego wykorzystywania blokujących właściwości weta i instytucja blokowania w ogóle „jest typową regułą okresu przejścia od systemu autorytarnego do demokracji”, która sprawia, że „każdy z organów władzy blokuje działania innych, tak by jak najbardziej ograniczyć sferę, w której konkurent może podejmować samodzielne decyzje polityczne”[25]. R. Matyja tendencję tę nazywa wręcz „specyficzną cechą kultury politycznej”[26].

Gdy chodzi o relacje Prezydenta z Radą Ministrów, a więc relacje wewnątrz egzekutywy, z punktu widzenia praktyki konstytucyjnej ostatnich lat główną przyczyną tarć jest dziedzina polityki zagranicznej. Tego zagadnienia dotyczy wspomniane już postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., mające rozstrzygnąć spór kompetencyjny pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesem Rady Ministrów. Na tym polu propozycje obu obozów – Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” i Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości różnią się zasadniczo. Obecna regulacja przewiduje po stronie Prezydenta obowiązek współdziałania w dziedzinie polityki zagranicznej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem, a odpowiedzialnością za jej prowadzenie obarcza Radę Ministrów – na rzecz rządu istnieje tu bowiem domniemanie kompetencji. By zapewnić realizację tego obowiązku, a jednocześnie uściślić współdziałanie organów egzekutywy w zakresie polityki zagranicznej i – co za tym idzie – wewnętrzną koherencję prezentowanego za granicą stanowiska Rzeczypospolitej, Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” oraz Platforma Obywatelska proponują dodanie w art. 133 ust. 3 następującego zdania: „Stanowisko w zakresie polityki zagranicznej Prezydent przedstawia na wniosek lub za zgodą Prezesa Rady Ministrów”. Cała zmiana polega zatem na wprowadzeniu do

[24] Wstęp, Raport nr 4/2009: Projekt zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z dnia 2 kwietnia 1997 r.)

[25] A. Wołek. *Trwałość instytucji nieformalnych jako element oceny stosowania Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 282

[26] R. Matyja, *op. cit.*, s. 268

Konstytucji formuły wyrażonej przez TK w postanowieniu z 20 maja 2009 r. W postanowieniu tym Trybunał stwierdza, że przypisywane Radzie Ministrów prowadzenie polityki zagranicznej i sprawowanie w tym obszarze „ogólnego kierownictwa”[27] oraz fakt, że pozostaje ona organem właściwym w sprawach niezastrzeżonych dla innych organów państwowych obejmuje ustalanie treści stanowiska Rzeczypospolitej Polski we wszystkich zakresach jej stosunków zewnętrznych (w tym stosunkach z Unią Europejską). Zatem obowiązek współdziałania konstytuowany przez art. 133 ust. 3 oznacza powinność przestrzegania przez Prezydenta uzgodnień w zakresie form uczestnictwa i ewentualnego udziału głowy państwa w przedstawianiu stanowiska Rzeczypospolitej ustalonego przez Radę Ministrów.

Zupełnie inaczej przedstawia się propozycja Prawa i Sprawiedliwości. Art. 73 projektu mówi mianowicie o osobistym reprezentowaniu Rzeczypospolitej przez Prezydenta w rokowaniach z przedstawicielami innych państw i w organizacjach międzynarodowych „według jego uznania”. W takich przypadkach, czytamy dalej, „prezydent zwraca się do Prezesa Rady ministrów o sformułowanie przez Radę Ministrów stanowiska Rzeczypospolitej Polski w sprawach, które mają być przedmiotem rokowań” oraz o wyznaczenie członków Rady Ministrów w tych rokowaniach uczestniczących. Czy w takim razie bez stosownego „zwrócenia się” prezydenta Prezes Rady Ministrów nie jest uprawniony do wyznaczenia członków rządu mających uczestniczyć w rokowaniach? Taki sposób wykładni pozostaje w sprzeczności z ustanowionym w art. 108 ust. 2 projektu domniemaniem na rzecz Rady Ministrów kompetencji w sprawach polityki państwa. Należy więc zastosować wykładnię funkcjonalną. Skoro jednak Prezydent „może” osobiście reprezentować Rzeczpospolitą to za każdym razem, kiedy zdecyduje się to zrobić – inicjatywa odnośnie wyznaczania przez Prezesa Rady Ministrów członków Rady Ministrów uczestniczących w rokowaniach przechodzi na jego stronę. Wynika stąd, że dopiero w sytuacji gdy z tego uprawnienia nie korzysta, w pełni działa tu domniemanie z art. 108 ust. 2. Byłaby to konstrukcja niewydolna z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze – swoboda Rady Ministrów w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej każdorazowo narażana jest na szwank zależnie od woli Prezydenta i jego decyzji o reprezentowaniu państwa podczas konkretnych rokowań. Prezes Rady Ministrów przed wyznaczeniem delegacji i ustaleniem stanowiska musiałby więc czekać na stosowny impuls ze strony głowy państwa. Po drugie – tak powstałe uprawnienie Prezydenta jest w istocie bezprzedmiotowe i trudno wyobrazić sobie jakiekolwiek inne jego zastosowanie niż to, które polega na utrudnianiu działań Rady Ministrów w tej ważnej dziedzinie. Formalnie cała procedura zostaje bowiem podporządkowana jego decyzji, ale materialnie należy w całości do prowadzącego politykę zagraniczną rządu – dlatego, że to rząd, nie Prezydent, ustala treść stanowiska prezentowanego podczas rokowań.

Ostatnim z segmentów władzy, którego relacje z Prezydentem na gruncie praktyki konstytucyjnej ostatnich kilku lat napotykają trudności jest władza sądownicza. Choć zgodnie z art. 173 Konstytucji sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od

[27] Art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski

innych, a ich niezależność jest jedną z gwarancji realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zasady podziału władz – całkowita separacja jest niemożliwa. Natomiast pierwszym i podstawowym punktem stycznym dla obu – judykatywy i egzekutywy – jest sposób powoływania sędziów. Obecna regulacja art. 179 sprawia, że choć sędziów powołuje Prezydent jako organ egzekutywy, czyni to w oparciu o wnioski Krajowej Rady Sądownictwa, będącej organem samorządu sędziowskiego i gwarantem niezawisłości sędziowskiej. Takie ukształtowanie procedury wyklucza możliwość stosowania kryteriów politycznych przy obsadzie stanowisk sędziowskich, zatem fakt powoływania przez organ władzy wykonawczej nie zagraża ich niezawisłości. Niemniej nawet przy tak ostrożnym sformułowaniu normy art. 179 praktyka nie uniknęła trudności. 28 lutego 2008 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w sprawie sporu kompetencyjnego, który – jego zdaniem – zaistniał pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polski i Krajową Radą Sądownictwa „w zakresie dotyczącym kompetencji do opiniowania kandydatów na stanowisko sędziego". Podstawą wniosku Pierwszy Prezes SN uczynił postanowienie Prezydenta z 3 stycznia 2008 r. w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, w którym odmówił on powołania wskazanym kandydatom. Co ważne, postanowienie to jedynie stwierdzało odmowę, nie zawierając ponadto żadnego uzasadnienia. Trybunał Konstytucyjny umorzył jednak postępowanie, powołując się na niedopuszczalność wydania wyroku – wnioskowana sprawa nie spełniała przesłanek pozwalających zakwalifikować ją jako spór kompetencyjny opisany w art. 189 Konstytucji, a tym samym poddany kognicji TK.

Konflikt pozostał więc nierozstrzygnięty, a odpowiedzią na tę sytuację mają być propozycje Platformy Obywatelskiej, Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość" oraz Prawa i Sprawiedliwości. Platforma Obywatelska, powtarzając propozycję Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość", chce zastąpić sformułowanie z art. 179: „na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa" sformułowaniem „zgodnie z wnioskiem". Przewiduje się poza tym dodanie ustępu drugiego: „Odmowa powołania może nastąpić tylko z ważnych powodów ujawnionych po przedstawieniu wniosku Krajowej Rady Sądownictwa i wymaga uzasadnienia". Rozwiązanie to ma trojaki wymiar. Po pierwsze – wyklucza możliwość powtórzenia się sytuacji z 2008 r., kiedy odmowa powołania pozbawiona jest uzasadnienia. Stosowanie takich pozamerytorycznych, nieujawnionych publicznie kryteriów oceny kandydata na sędziego stanowi zagrożenie nie tylko dla jego wiarygodności, ale – przede wszystkim – dla gwarantowanej konstytucyjnie niezawisłości tego urzędu i może być odbierane jako próba wywarcia na nim presji. W demokratycznym państwie prawnym nie ma miejsca na tak przeprowadzaną polityczną weryfikację kandydata na sędziego, przedtem pozytywnie ocenionego pod względem merytorycznym[28]. Po drugie – samo powołanie przez Prezydenta sprowadza się do aktu o charakterze symbolicznym, a fakt odbierania nominacji z rąk głowy

[28] Por. opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich z 2001 r. – pkt 37: „wszelkie decyzje dot. nominacji i kariery sędziowskiej powinny być oparte na kryteriach zobiektywizowanych, podejmowane przez władzę niezależną oraz połączone z odpowiednimi gwarancjami, że nie będą uwzględniane jakiekolwiek inne kryteria oceny kandydata"

państwa ma jedynie podkreślać jej wagę. Po trzecie wreszcie – dodatkowo wzmocniona zostaje gwarancja niezawisłości sędziowskiej, a to za sprawą podkreślenia autonomiczności decyzji samorządu sędziowskiego i zapewnienia przejrzystości całej procedury. Jednocześnie stanowi to wyraz respektowania ustrojowej niezależności władzy sądowniczej konstytuowanej przez wspomniany art. 173 i czyni zadość postulatom zawartym w aktach takich jak Europejska Karta Statusu Sędziego[29] czy w rekomendacjach Rady Europy[30].

W projekcie Prawa i Sprawiedliwości, choć procedura pozostaje ta sama, zmienia się organ odpowiedzialny za przedstawianie Prezydentowi wniosków o powołanie na urząd sędziowski. Krajowa Rada Sądownictwa, będąca organem samorządu sędziowskiego, a zdaniem Prawa i Sprawiedliwości „*sui generis* reprezentantem korporacji sędziowskiej wobec demokratycznego państwa"[31] zostaje tu zastąpiona Radą do Spraw Sądownictwa. Rada ta, zgodnie z *Wprowadzeniem do projektu Konstytucji przedstawionego przez Prawo i Sprawiedliwość 15 stycznia 2010 r.*, miałaby być „niezależnym od rządu, fachowym organem demokratycznego państwa w sprawach kadr wymiaru sprawiedliwości pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej Polski". Istotnie, w art. 148 ust. 1 projektu przewiduje się, że w skład Rady wchodziliby Prezydent (jako z urzędu przewodniczący), 4 osoby powołane przez Prezydenta, po 2 osoby (wyróżniające się wiedzą o wymiarze sprawiedliwości) powołane przez Sejm i Senat bezwzględną większością głosów w każdej z izb oraz 4 osoby powołane przez Ministra Sprawiedliwości (spośród sędziów wyróżniających się doświadczeniem zawodowym). Byłby to zatem twór czysto polityczny – zarówno, gdy idzie o osoby spoza środowiska sędziowskiego, jak i sędziów dobieranych przez Ministra Sprawiedliwości. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przy zastosowaniu tak ogólnie sformułowanego kryterium jak „wyróżnianie się doświadczeniem zawodowym" przy doborze członków Rady spośród sędziów, wybór ten przebiegałby w oparciu o kryteria polityczne, a w najlepszym razie podporządkowane interesowi politycznemu. Choć więc byłby to „organ demokratycznego państwa", można mieć wątpliwości czy chodzi o demokratyczne państwo prawne.

W przypadku Prawa i Sprawiedliwości mamy do czynienia z projektem nowej ustawy zasadniczej, podczas kiedy Platforma Obywatelska i Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość" ograniczają się do przedstawienia propozycji zmian w Konstytucji obowiązującej. Projekty te nie mogą być jednak rozpatrywane wyłącznie na tle obecnych uregulowań prawnych – należy liczyć się także z rzeczywistością społeczno-polityczną, polską tradycją ustrojową i – nade wszystko – „ogólnoustrojowymi" konsekwencjami proponowanych zmian. Bez względu na to, który z wariantów prefe-

[29] Por. zasada 3.1 Europejskiej Karty Statusu Sędziego: „The decision to appoint a selected candidate as a judge, and to assign him or her to a tribunal, are taken by the independent authority referred to at paragraph 1.3 hereof or on its proposal, or its recommendation or with its agreement or following its opinion."

[30] Por. rekomendacja Rady Europy nr R (94) 13 – zasada 2.c: „The authority taking the decision on the selection and career of judges should be independent of the government and the administration."

[31] Wprowadzenie do projektu Konstytucji przedstawionego przez Prawo i Sprawiedliwość 15 stycznia 2010 r.

rujemy, należy pamiętać, że każda zmiana Konstytucji powinna być dokonywana dla dobra wspólnego, nie partykularnego, w duchu art. 1: Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Z tego samego powodu każdą zmianę powinna poprzedzać pogłębiona debata publiczna, która nie tylko przybliża suwerenowi treść i cel takiej nowelizacji, ale też weryfikuje jej podstawy. Dziś ciągle znajdujemy się na etapie obserwacji bieżącej praktyki konstytucyjnej i analizy jej słabości. Czy analiza ta będzie owocna, a wnioski przydatne – pokaże przyszłość. Jednak przedtem należałoby odpowiedzieć sobie na pytanie czy przyczyną niedomagań praktyki konstytucyjnej aby na pewno są tylko rozwiązania ustrojowe, a jeśli nie – czy mogą być na nie radą. Nie sposób bowiem odmówić słuszności zdaniu B. Banaszaka, że „wybór modelu władzy wykonawczej w każdym kraju dokonywany jest pod wpływem wielu czynników – od tradycji ustrojowych i doświadczeń historycznych, po wyobrażenia społeczeństwa lub polityków o zaletach bądź wadach określonego systemu rządów”[32]. Jednocześnie podkreślić należy, że „wiele z polskich instytucji odbiega w swym działaniu od formalnych reguł”[33] i powtórzyć za M. Grzybowskim, iż uregulowania konstytucyjne nie stanowią „ani jedynego, ani też – w pewnych sytuacjach – najbardziej rozstrzygającego czynnika określającego w praktyce status, znaczenie i zasady funkcjonowania organów władzy państwowej”[34]. Decydujące znaczenie zdaje się mieć więc praktyka i – nade wszystko – wykształcona na gruncie tej praktyki kultura polityczna rządzących.

[32] Por. B. Banaszak, *Egzekutywa w Polsce — stan obecny i uwagi de lege fundamentalis ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 15–27.

[33] A. Wołek, *op. cit.*, s. 277

[34] M. Grzybowski, *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej — model konstytucyjny a praktyka ustrojowa (Prezydent RP–Rada Ministrów)*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, s. 233.

SUMMARY

Anna HLEBICKA-JÓZEFOWICZ

THE CONSTITUTIONAL POSITION OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND IN THE PROPOSED CHANGES IN THE CONSTITUTION – THE ANALYSIS ON THE BASIS OF PROJECTS BY KONWERSATORIUM „DOŚWIADCZENIE I PRZYSZŁOŚĆ", PRAWO I SPRAWIEDLIWOŚĆ AND PLATFORMA OBYWATELSKA, 2009–2010

In years 2009–2010 Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość" together with Prawo i Sprawiedliwość and Platforma Obywatelska parties presented proposals of changes in the Constitution of the Republic of Poland.

The author performs the analysis of these three projects focusing on the problem of the suggested changes in the constitutional position of the President of the Republic of Poland. Taking into consideration that this position is conditioned mainly by: the location of the President in the system of the chief state authorities, the method of his election and the range of his jurisdiction – the author presents the ideas concerning these elements suggested by the originators and performs the comparison of the proposed solutions with those currently existing. The analysis of the last, the range of President's jurisdiction, is limited to the discussion of his powers which mostly subject him to a conflict with the authorities of particular segments of the leadership: legislative veto in relations with legislature, jurisdiction in foreign affairs in relations with executive and the method of appointing judges in relations with judicature.

Finally, the author concludes that each change in the Constitution should be preceded by a wide public debate and that it is not just Constitution's legal regulation that is important, but also constitutional practice and the political culture of the leadership.

RECENZJE, NOTY BIBLIOGRAFICZNE

REVIEWS AND BIBLIOGRAPHICAL NOTES

Iwona MAŁAJNY

STANISŁAW SAGAN, VIKTORIYA SERZHANOVA: NAUKA O PAŃSTWIE WSPÓŁCZESNYM, WARSZAWA 2010

Na rynku wydawniczym ukazał się niedawno podręcznik pióra dwojga konstytucjonalistów z Uniwersytetu Rzeszowskiego, Wiktorii Serżanowej i Stanisława Sagana, zawierający kompendium wiedzy o państwie współczesnym. Inicjatywę autorów należy powitać z uznaniem, a to z dwóch powodów. Po pierwsze, od czasów Jesieni Ludów (1989) zainteresowania polskich specjalistów z zakresu teorii państwa i prawa uległy wyraźnemu przesunięciu na drugi człon tego terminu. Zjawisko to znalazło nawet swój instytucjonalny wyraz, skoro niektóre katedry teorii państwa i prawa zmieniły nazwę na „katedry teorii i filozofii prawa". Zapewne tłumaczyć należy to tym, że w państwie demokratycznym ranga prawa jest niepomiernie wyższa od tejże w państwie totalitarnym, znacznie silniej zatem przykuwa uwagę badaczy. Ponadto kategoria „prawo" trudniej poddaje się wpływom ideologicznym aniżeli kategoria „państwo", co też stanowi wyraźną dla tej uwagi zachętę. Po wtóre – co siłą rzeczy wiąże się z pierwszym – jakkolwiek na rynku księgarskim są obecne przyzwoite podręczniki z zakresu teorii prawa, to jednak ciągle brak pogłębionego dzieła z zakresu teorii państwa. Recenzowaną rzecz można uznać za preludium do napisania takiego właśnie *opus*.

Opracowanie St. Sagana i W. Serżanowej składa się ze słowa wstępnego, 10 rozdziałów, posłowia i bibliografii (wykazu aktów normatywnych i literatury). Nader przydatny jest też zamieszczony na końcu skorowidz przedmiotowy. Rozdział I poświęcony jest nazwom i definicjom państwa; II – jego celom i funkcjom; III – symbolom; IV – władzy państwowej; V – racji stanu; VI – formom państw współczesnych; VII – teorii organów; VIII – relacjom między państwem a narodem; IX – niepaństwowym formom organizacji społeczeństwa; X – instytucji państwa w obliczu procesów integracji europejskiej i globalizacji. Już z tego wynika, że autorzy łączą spojrzenie prawnika z perspektywą politologa, dzięki czemu ujmują frapującą ich materię kompleksowo.

Z uznaniem należy wypowiedzieć się o języku podręcznika – jest klarowny i komunikatywny, skutkiem czego percepcja zawartych w nim treści nie nastręcza żadnych trudności. Jako ciekawostkę można odnotować przeplatanie toku wywodu rozmaitymi sentencjami Ryszarda Kapuścińskiego, pochodzącymi głównie z jego *Lapidarium*. Czynią one lekturę bardziej interesującą. Wykaz wykorzystanej literatury jest generalnie zadowalający, choć nie wszystkie pozycje w danym obszarze badawczym to gwiazdy pierwszej wielkości. Dzięki powyższym walorom podręcznik ma sporą wartość praktyczną i może stanowić cenną pomoc dydaktyczną dla studentów administracji szczebla licencjackiego.

Wartość ta byłaby jeszcze wyższa, gdyby nie garść usterek lub twierdzeń wątpliwych. I tak z lektury stron 88 i 89 dowiadujemy się m.in., że teorię podziału władzy rozwijano już w starożytności, a konkretnie czynił to Arystoteles. Otóż jest to popu-

larny stereotyp, utrzymujący się nie tylko w polskim, ale także w światowym konstytucjonalizmie. Prawda jest wszak inna. To, co napisał na temat „czynników ustrojowych" Stagiryta, to nie podział władzy, lecz zaledwie podział pracy między organami państwa. Różnica pomiędzy tymi kategoriami jest mniej więcej taka, jak między lampą a ogarkiem. Teoria rozdziału władzy została zapoczątkowana w okresie rewolucji burżuazyjnej w Anglii (1640–1660) przez ówczesnych pamflecistów politycznych, a więc ok. półwiecza przed Johnem Lockiem, którego Autorzy czynią prekursorem „podziału władz w nowożytnym znaczeniu". (Gdyby Autorzy sięgnęli do monografii R.M. Małajnego, *Trzy teorie podzielonej władzy,* Warszawa 2001, to uniknęliby takich sformułowań).

Ponadto na s. 89 czytamy: „Trójpodział władz zakłada trzy odrębne sfery działalności władz państwowych – legislatywę, egzekutywę i judykaturę. Władze te są równoległe, równoprawne i wzajemnie hamujące się. Jest to tzw. pionowy układ władzy". Fragment ten obfituje w nieścisłości.

Po pierwsze, judykatura to tyle co orzecznictwo; chodzi więc o judykatywę. Po drugie, legislatywa, egzekutywa i judykatywa to nie sfery działalności władz państwowych, tylko organy państwa. Po trzecie, nie bardzo wiadomo czym w tym kontekście są władze równoległe. Po czwarte, nie jest to pionowy (wertykalny) układ władzy (góra – dół), tylko poziomy (horyzontalny). Na marginesie, nie jest prawdą, że „współcześnie unikalną zasadą ustrojową organizacji aparatu państwowego pozostaje zasada jednolitości władzy państwowej" (s. 90). Wręcz przeciwnie – jest ona typowa dla wszystkich państw niedemokratycznych, a tych na świecie jest, niestety, większość.

Zastrzeżenia budzi definicja państwa wyznaniowego (s. 172). Zdaniem Autorów jest to takie państwo, „które w konstytucji bądź w konkordacie postanawia, że dana religia jest wyznaniem państwowym, a inne kulty są zabronione lub tolerowane jest jedynie prywatne ich wyznawanie". Rzecz w tym, że takie preferencje dla religii lub kościoła państwowego niekoniecznie muszą wynikać z konstytucji lub konkordatu. Dość powiedzieć, iż przez znakomitą większość swoich dziejów państwa dzisiejsze były państwami konfesyjnymi, mimo że konstytucja to wynalazek liczący sobie niewiele ponad 200 lat.

Sprzeciw budzi charakterystyka amerykańskiego modelu rozdziału kościoła od państwa. Chodzi zwłaszcza o tezę, że w USA państwo ingeruje w sferę religii poprzez: zwalnianie kościołów z podatku dochodowego; dopuszczanie dodawania zwrotu „Tak mi dopomóż Bóg" do słów przysięgi funkcjonariuszy publicznych; a także subwencjonowanie szkół wyznaniowych poprzez przewożenie na koszt publiczny uczniów autobusami z domu do szkoły, subsydiowanie podręczników itp. Akurat te formy pomocy służą bardziej uczniom niż szkole, co zostało podtrzymane przez federalny SN (tzw. *child benefit theory*). Z ingerowaniem w sferę religii nie ma to wiele wspólnego, jeżeli w ogóle. Charakterystyka ta jest więc nieszczególnie adekwatna, co wynika z faktu, że Autorzy oparli się na podręczniku do prawa wyznaniowego autorstwa ks. J. Krukowskiego – zawierającego dość specyficzne oceny – miast zadać sobie trud przeanalizowania bardziej miarodajnej literatury na ten temat (*Vide* przede wszystkim: R.M. Małajny, *Mur separacji – państwo a kościół w Stanach Zjednoczonych Ameryki,* Ka-

towice 1992; T.J. Zieliński, *Państwo wobec religii w szkole publicznej według orzecznictwa Sądu Najwyższego USA,* Warszawa 2007; M. Potz, *Granice wolności religijnej. Kwestie wolności sumienia i wyznania oraz stosunku państwa do religii w Stanach Zjednoczonych Ameryki,* Wrocław 2008). Tym samym należy tłumaczyć znajdującą się na s. 180 opinię, że we Francji „w grudniu 1905 r., po dojściu do władzy tzw. >lewicy masońskiej< powrócono do wrogich relacji z kościołem".

Na s. 199 Autorzy piszą: „Trendy globalizacyjne wyraźnie zmieniają zakres funkcji państwa współczesnego, które pozbawione zostało wpływu na gospodarkę narodową, podatki i obronność. Zawężają one swoją dziedzinę aktywności do zapewniania ładu i porządku wewnętrznego na określonym terytorium". Obawiam się, że diagnoza ta brzmi cokolwiek kasandrycznie. Rodzi się pytanie, czy w takim razie warto się jeszcze państwem zajmować?

Na działalność związków zawodowych w Anglii nie zezwolono bynajmniej w roku 1824 (s. 184) – choć tak podaje *Wikipedia* – tylko rok później.

Wbrew Autorom Traktat Lizboński nie powołał do życia instytucji „przewodniczącego Rady Europy" (s. 189), tylko przewodniczącego Rady Europejskiej, a to już inna parafia.

W p. 2 rozdz. I poświęconemu nazwom państw współczesnych, warto byłoby uwzględnić takie nazwy, jak PRL czy Mołdowa oraz wspomnieć o dylemacie: Indie – India. Z kolei na s. 28 Autorzy jako czołowych przedstawicieli teorii umowy społecznej wymieniają jedynie Hobbesa, Locke'a i Rousseau. Przydaliby się wszak jeszcze przynajmniej Grotius i Pufendorf.

Na s. 32 czytamy, że dla Hegla państwem idealnym była monarchia pruska, „co zadziwia". Przeciwnie, niczego dziwnego tu nie ma, jeśli uwzględnić, że Prusy w ciągu swego wówczas zaledwie półtorawiekowego istnienia z peryferyjnego księstewka zdołały dołączyć do grona mocarstw europejskich. Ponadto Hegel – w przeciwieństwie do Kanta – był postacią nader przez władze pruskie celebrowaną.

No i jeszcze detal z dziedziny heraldyki. Wbrew tezie, że z europejskich krajów socjalistycznych tylko Polska zdołała zachować swój dawny herb państwowy (s. 66), udało się to także Czechosłowacji, Bułgarii i Albanii, choć za cenę pewnych modyfikacji. Można też znaleźć trochę „literówek", np. nie 932 r. (s. 71), tylko 1932 r.; nie autor „kontestuje" (s. 83), tylko konstatuje; nie „Ernesta Nolta" (s. 128), tylko Ernesta Noltego; nie Jim Grow (s. 151), tylko Jim Crow; nie *cratos* (s. 167), tylko *kratos*. *Libertarian* to nie „libertyński" (s. 33), tylko „libertariański". Autorzy nadużywają też określenia „teoria" (m.in. s. 26, 27), uważają, że przymiotnik „fundamentalny" można stopniować (s. 158), a rolę „pełnić" (wielokrotnie).

Usterki te nietrudno wszak „zrektyfikować" przy następnym wydaniu recenzowanego podręcznika, który z pewnością wart jest zalecenia studentom.

Agata WOŹNIAK-KRAKOWIAN

ANDRZEJ TARNOPOLSKI: CZŁOWIEK WOBEC NIEWIEDZY. NIEWIEDZA JAKO ELEMENT LUDZKIEJ RACJONALNOŚCI, CZĘSTOCHOWA 2010

Niewiedza – jako problem (nie tylko filozoficzny, bowiem głównie z tej perspektywy rozpatruje ją Autor) – nie doczekała się dotąd systematycznego opracowania, a prezentowana monografia jest próbą rozwiązania tego zadania. Podstawowym celem książki jest próba opisania roli, jaką pełni niewiedza w życiu człowieka, a w szczególności w budowaniu jego racjonalności, co wybitnie udało się Autorowi zrealizować.

Niewiedza, zdaniem A. Tarnopolskiego, jest źródłowym zagadnieniem filozofii, które wywodzi się z tradycji sokratejskiej. O ile jednak dla Sokratesa, Platona czy później Pascala stanowiła problem intelektualnie podstawowy, to z biegiem czasu ulegał on marginalizacji. Niewiedza pojawiała się w poglądach filozofów, lecz nie stała się głównym tematem ich rozważań. Jest ciągle obecnym w różnych systemach filozoficznych marginesem, czasem tłem do innych kwestii czy zbiorem uwag związanych z innym, istotniejszym celem. Najczęściej występuje w pośredniej formie merytorycznego rozproszenia. Rozproszenie owo nie jest wyłącznie filozoficzne, ma również wymiar interdyscyplinarny.

Oprócz filozofii problem niewiedzy pojawia się w psychologii (budowanie strategii działania, także relacji wiedza – akceptacja, poziomy akceptacji wiedzy, obszernie przy problemie psychomanipulacji), w socjologii (regulatory życia społecznego np. anomię, tolerancję jako czynnik wpływający na skuteczność tych regulatorów, analizując relację wiedza – nasz stosunek do innego człowieka czy problem socjomanipulacji). Odnajdujemy go również w świecie nauk praktycznych, zajmujących się podejmowaniem decyzji (nauki o zarządzaniu i pochodne). Jest to również zagadnienie historiozoficzne i polityczne, gdy rozpatrujemy kwestie niewiedzy (np. kłamstwa, manipulacji informacją itp.), jako ważnego czynnika politycznej i gospodarczej władzy nad ludźmi. Lecz, jak należy przypuszczać jest to jednak przede wszystkim problem antropologiczny, dotyczący człowieka i jego racjonalności. To, jak sądzę, podstawowy poziom, tym ważniejszy, że w filozofii, a dokładniej antropologii filozoficznej, niewiedza może być wyjaśniana jako przeciwieństwo wiedzy, ujawniając się jako specyficzne uzupełnienie ludzkiej racjonalności. W tym znaczeniu niewiedza może być podstawowym problemem nauki o człowieku.

Problem pierwszy to znalezienie (opracowanie) klucza (odpowiedniej metody), do analizowania poglądów różnych filozofów (i szkół) w kwestii ich stosunku do niewiedzy. Metoda zastosowana w części historycznej jest kompilacją poglądów Helmutha Plessnera[1] oraz kontynuatora jego osiągnięć Odo Marquarda[2], dotyczących rozumu

[1] Porównaj: H. Plessner, *Śmiech i płacz. Badania nad granicami ludzkiego zachowania*. Kęty 2004.

[2] Porównaj: O. Marquard, *Szczęście w nieszczęściu. Rozważania filozoficzne*. Warszawa 2001.

ludzkiego. Jak twierdzi Marquard, aby racjonalnie opisać i zrozumieć świat, człowiek posługuje się dwoma rozumami: rozumem ekskluzywnym – odrzucającym, pomijającym i wykluczającym oraz rozumem inkluzywnym – włączającym i akceptującym. A. Tarnopolski zakłada, że rozum ekskluzywny odrzuca wszystko to, co uważa za niewiedzę definiowaną jako obszar otwartej penetracji poznawczej, umożliwiającej nam dotarcie do nowych źródłowo i metodologicznie rozwiązań. Nie zajmuje się pytaniami, które ujawniona niewiedza mu przedstawia. Pomija je jako nieważne, nieinteresujące lub nieciekawe. Rozum inkluzywny natomiast stara się włączyć niewiedzę (zaakceptować ją) w obszar swojej analizy i wykorzystać jej pytania – zakładając, że w strukturze niewiedzy najważniejszą rolę i poczesne miejsce zajmują pytania – do eksploracyjnego otwarcia się na nowe obszary poznawcze i wykroczenia poza istniejący stan wiedzy. Jest to istota zastosowanej metody. Polega ona na postawieniu rozumu w granicy poznania, w obliczu błędu ujawniającego obszar niewiedzy; w otwartej sytuacji poznawczej i otwartej sytuacji decyzyjnej. W tym sensie jest to pytanie o stosunek rozumu do niewiedzy. Czy odrzuci ją ekskluzywnie, nie akceptując otwartych poznawczo wyzwań, które niesie z sobą niewiedza, czy też zaakceptuje graniczną niewiedzę, otwierając się na nią i definiując w ten sposób na nowo swą racjonalność. Autor zakłada, że od takiego doświadczenia rozpoczął swe filozofowanie Sokrates, który był zwolennikiem inkluzji niewiedzy, a jego postawa badawcza jest przykładem inkluzywnego otwarcia poznawczego, umożliwiającego nam eksplorację nowych obszarów wiedzy, po wcześniejszym zaakceptowaniu swej ignorancji. Jednak spór ten wygrał rozum ekskluzywny. Racjonalność budujemy poprzez wykluczenia, ograniczając nasze poznanie do niektórych kwestii (wybieranych arbitralnie, uznaniowo, według zasad niejawnych, czasem nieuświadamianych). Wybór jest często konsekwencją ukrytej gry interesów, akceptowanego bezdyskusyjnie minimalizmu metodologicznego lub walki o władzę i pieniądze. Autor przedstawia swe rozważania w sześciu intrygujących poznawczo rozdziałach.

Geneza pojęcia niewiedzy to rozdział I, będący z konieczności wybiórczą prezentacją historii niewiedzy w poglądach wybranych filozofów z zastosowaniem wyżej opisanej metody – stawiania rozumu w sytuacji granicznej racjonalnie, to znaczy w obliczu niewiedzy.

Rozdział II, *Niewiedza jako element ludzkiej racjonalności,* to bardzo udana próba zdefiniowania terminu i pojęcia niewiedzy, a także sklasyfikowania owego pojęcia. Definicje budowane są w sposób przybliżony, konstruowane tak, aby wyjaśniały pojęcie niewiedzy rozumiane jako przeciwieństwo kolejno: informacji, wiedzy (potocznej i naukowej) oraz mądrości (wiedzy mądrościowej). Podstawowym problemem tego rozdziału jest zdefiniowanie pojęcia niewiedzy jako przeciwieństwa wiedzy. Zaproponowane są trzy drogi dojścia do tej definicji. Pierwsza to definiowanie niewiedzy jako przeciwieństwa wiedzy obiektywnej, rozumianej jako system (zbiór) odpowiednio skonstruowanych informacji. W tej definicji pomija się – zgodnie z oczekiwaniami lingwistycznymi – rolę podmiotu. Druga droga to definiowanie niewiedzy jako przeciwieństwa wiedzy subiektywnej, niewiedzy jako stanu świadomości. W tej definicji rola podmiotu jest wyeksponowana. Trzecia droga to propozycja autorska. Podstawowa dla

tej pracy. To próba zdefiniowania pojęcia niewiedzy rozumianego jako specyficzny stopień swobody. Stopień, który jako konieczny wmontowany jest w naszą wiedzę, ujawniając jej niedokładność a jednocześnie poznawczą otwartość. Ta definicja pojęcia niewiedzy jest podstawową i nadrzędną definicją dla Autora i nas czytelników

W rozdziale III *Niewiedza jako składnik ludzkiego życia. Funkcje niewiedz*y, Autor poszukuje odpowiedzi na pytanie o rolę niewiedzy w życiu człowieka. Kluczem ma być opisanie funkcji niewiedzy. Jest to próba ujawnienia przede wszystkim regulacyjnej funkcji niewiedzy – niewiedzy definiowanej jako stopień swobody. Rozdział ten został podzielony na trzy części. Pierwsza część przedstawia znaczenie niewiedzy w życiu człowieka jako jednostki. Opisywana jest niewiedza jako stan świadomości i jako czynnik determinujący naszą osobowość, pozwalający nam być istotą nie do końca racjonalną. Czynnik będący czymś w rodzaju psychologicznego stopnia swobody, pozwalający np. działać człowiekowi niestandardowo, przekraczać granice jednoznacznie ustalonej obyczajowo racjonalności, generalnie otwierać człowieka na świat i na nowe wyzwania. Druga część obrazuje rolę niewiedzy w stosunkach społecznych, jako regulujący relacje społeczne, wkomponowany w te struktury stopień swobody. Opisywany w dwóch wymiarach. Jako element deregulatywnej anomii i jako składnik postaw budowanych wobec obcych. Trzecia część rozdziału to opis takiego mechanizmu w odniesieniu do systemów wiedzy (tzw. niewiedza w znaczeniu filozoficznym). Tu znajduje się próba sklasyfikowania różnego rodzaju znaczeń niezupełności wiedzy (stopni swobody wiedzy). Klasyfikacja oparta jest na zdefiniowanych deficytach wiedzy, specyficznych brakach, odpowiedzialnych za niezupełności wiedzy. Niezupełności konstruującej odpowiedni stopień swobody systemów wiedzy. Stopień wynikający z wkomponowanej w struktury wiedzy, niewiedzy, ujawniający nam otwartość poznawczą owych systemów i mechanizmy ich poznawczego rozwoju.

Rozdział IV, *Niewiedza i tolerancja,* porusza problem relacji pomiędzy niewiedzą i tolerancją. Autor wykazał: po pierwsze, że termin tolerancja ma podwójne znaczenie. To nie tylko tolerancja humanistyczna rozumiana jako określona postawa wobec nie do końca akceptowanej odmienności innych ludzi (tzw. tolerancja w pierwszym znaczeniu), po drugie, że tolerancja jest miarą pewnego rodzaju niedoskonałości, niedokładności czy niezupełności świata, pewnego stopnia swobody ujawniającego się najpewniej w świecie techniki i w gospodarce (to tzw. tolerancja w drugim znaczeniu). A. Tarnopolski zwrócił uwagę na to, że akceptacja zasad tolerancji (w drugim znaczeniu), akceptacja niedokładności wkomponowanej w strukturę świata to zaakceptowanie niewiedzy, rozumianej jako inkluzja zawartego w jej istocie błędu niedokładności. W ten sposób może ulec przedefiniowaniu rozum praktyczny, określający na nowo granice racjonalności. Wreszcie tolerancja ujawnia swój interesujący wymiar jako regulator życia jednostkowego i społecznego, oznaczając świadome zaakceptowanie pewnego zakresu niewiedzy o innym człowieku. Zakładająca życzliwy, ale jednak podkreślający indywidualną niezależność drugiego człowieka stosunek dystansu (życzliwej obojętności) do niego. Tolerancja ujawnia również swój wymiar regulacyjny w nauce, w trzech wymiarach: jako istotny składnik postawy intelektualnej – w relacji tolerancja a intelekt, w wymiarze metodologicznym jako założenie metodologiczne zakładające

akceptację pewnych stopni swobody oraz jako istotny czynnik postawy uczciwości intelektualnej (uczciwości naukowej), potrzebny do sprawnego funkcjonowania nauki instytucjonalnej. Wszystkie te zagadnienia mają wykazać, że pojęcie tolerancji i pojęcie niewiedzy (jako stopnia swobody) są sobie bliskie i wywodzą się z takiego samego założenia intelektualnego, założenia zakładającego, że świat (człowiek) może sprawnie funkcjonować tylko dlatego, że w jego strukturę i mechanizmy działania (funkcjonowania) wpisany jest pewien stopień swobody, ujawniający granice dokładności/niedokładności owego działania. W związku z tym, Autor proponuje prawidłowo używać pojęcia niewiedzy tolerancyjnej.

W rozdziale V *Myślenie naturalne a niewiedza*, Autor przedstawił praktyczny wymiar niewiedzy związanej z codziennym życiem. Opisuje dominację rozumu ekskluzywnego w praktycznym życiu człowieka oraz znaczenie niewiedzy tolerancyjnej (definiowanej jako stopień swobody w rozdziałach systematycznych), w tych formach myślenia naturalnego. Autor przedstawił, w jaki sposób niewiedza umiejscawia się w obszarze myślenia naturalnego. Czy jest również pewnego rodzaju stopniem swobody (choć niekoniecznie akceptowanym), tak jak postrzegamy to w innych obszarach ludzkiego życia. Myślenie naturalne rozumiane jest przez Autora genetycznie jako konsekwencja naturalnego istnienia – co w przypadku gwałtownego i wszechogarniającego rozwoju cywilizacji wielkoprzemysłowej (cywilizacji wielkich miast), wydaje się zasadne. Przedstawione jest w dwóch wymiarach: jako myślenie potoczne i intuicyjne. W obu przypadkach niewiedza, zdaniem Autora, stanowić ma ważny składnik ich struktury (jako stopień swobody) i w obu przykładach możemy obserwować dość jednoznaczne i powszechne wypieranie (ekskluzję) niewiedzy poza jej obszar (obszar myślenia naturalnego). Następne podrozdziały dotyczące algorytmów odnoszą się również do praktyki, ponieważ myślenie receptualne zdominowało praktykę wielu zawodów i uważane jest za synonim pragmatyczności. Powszechna akceptacja takiego myślenia, a także wysoka ocena jego wartości powodują, że zajmują w naszych strategiach racjonalności wyeksponowane miejsce. W sprawie niewiedzy podkreśla się, że algorytmizacja wiedzy (jako strategia budowania racjonalności polegająca na złudnym likwidowaniu tolerancyjnego stopnia swobody opartego na niewiedzy), to jednocześnie zgoda na bardzo duży zakres wykluczania. Rozum algorytmiczny to jednoznacznie i w silnym znaczeniu rozum ekskluzywny.

Rozdział VI, *Praktyczne strategie radzenia sobie z niewiedzą,* poświęcony jest strategiom racjonalności. W znacznej mierze jest propozycją autorską. Rozpoczyna się od definicji strategii racjonalności, która to pozwoli nam wyjaśnić podstawowe podejście metodologiczne tego rozdziału. Strategia jest zdefiniowana w tej pracy jako przybliżony i dopasowany do praktycznych potrzeb dnia codziennego model racjonalności, używany przez ludzi w praktycznym życiu. Istotą tego rozdziału jest autorska klasyfikacja takiego typu strategii, z uwypukleniem roli (stosunku do niewiedzy), jaką odgrywa niewiedza w tych modelach. Większość strategii budowana jest w oparciu o wiedzę zgromadzoną w poprzednich rozdziałach, ma więc odniesienie filozoficzne. Część natomiast, (niektóre) to propozycje wybiegające poza zakres tej książki i będące zalążkiem przyszłych prac na ten temat. Rozdział zakończony jest krótkim podroz-

działem dotyczącym wpływu niewiedzy w działaniu czy może dokładniej w procesach przeddecyzyjnych, poprzedzających bezpośrednio działania.

Obszerny, jak na filozofa przystało, spis bibliograficzny obejmuje pozycje wykorzystane w opracowaniu. Wybór książek nie jest jednolity, dobrane są tematycznie, a ze względu na znaczne rozproszenie zagadnienia niewiedzy (również interdyscyplinarne). Przypisy są w zasadzie odniesieniowe, czasem objaśniające, sygnalizując w ten sposób dyskusję, dotyczącą spraw niewyjaśnionych w tej monografii, ale zmuszających czytelnika do refleksji i analizy semantycznej niewiedzy w nauce.

Książka A. Tarnopolskiego zmusza do zastanowienia nad poziomami niewiedzy, bowiem Autor charakteryzuje ją z szerokiej perspektywy, co związane jest z jego ogromnym dorobkiem poznawczym, uwzględniającym filozofię, psychologię, pedagogikę i politykę, co świadczy o jego potężnej wiedzy i umiejętnościach pisarskich. Jest to pozycja godna polecenia wszystkim myślącym ludziom, bez względu na profesję.

Leszek WIECZOREK

PAWEŁ KOZŁOWSKI, HENRYK DOMAŃSKI (RED.): PO 20 LATACH. POLSKA TRANSFORMACJA Z PERSPEKTYWY EKONOMICZNEJ, SOCJOLOGICZNEJ I PRAWNICZEJ, WARSZAWA 2011

Nakładem Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN, Instytutu Filozofii i Socjologii PAN oraz Instytutu Nauk Prawnych PAN, tworzących wraz z Instytutem Psychologii PAN Kolegium Studiów Społecznych Instytutów Polskiej Akademii Nauk w Warszawie, ukazała się w 2011 roku pod redakcją naukową Pawła Kozłowskiego i Henryka Domańskiego bardzo interesująca i cenna pozycja pt. *Po 20 latach. Polska transformacja z perspektywy ekonomicznej, socjologicznej i prawniczej*. Jak zauważają we wstępie Redaktorzy Naukowi, „książka ta traktuje o polskiej transformacji, a zatem – o procesie głębokich i wszechogarniających zmian kształtowanych zarówno instytucjonalnie, jak i ludzkie biografie", a jej kompozycja wiąże się z cechami transformacji. Książka ta jest wyrazem poznawczego perspektywizmu, a problemy opisywane w niej dotyczą najnowszej historii analizowanej z pozycji „naocznego świadka", który konfrontuje swój własny model z faktami. Konfrontacja ta najczęściej wypada niekorzystnie dla faktów.

Część pierwsza to perspektywa ekonomiczna. Znajdujemy tu teksty: Ryszarda Buhaja pt. *Społeczne i polityczne uwarunkowania przekształceń w gospodarce polskiej*, Zdzisława Sadowskiego pt. *Sukces transformacji a warunki rozwoju Polski* oraz Jerzego Osiatyńskiego pt. *Uwagi o strategicznych wyzwaniach polskiej gospodarki w 1989 roku i dwadzieścia lat później*.

Kolejna część poświęcona jest perspektywie socjologicznej i zawiera artykuły Włodzimierza Pańków pt. *Transformacja jako ciąg efektów perwersyjnych i przywracanie społecznej równowagi* oraz Piotra Glińskiego pt. *20 lat społeczeństwa obywatelskiego w Polsce?*

Kolejna (trzecia) perspektywa to perspektywa prawna opisana przez Jana Wawrzyniaka *(Konstytucje XX-lecia 1989–2009)* oraz Włodzimierza Czaplińskiego *(Otwarcie prawa polskiego na prawo zewnętrzne)*.

Niezwykle ciekawa jest także część czwarta, zatytułowana *Kryteria i oceny*, w ramach której opublikowano teksty następujących Autorów: Tadeusz Kowalik pt. *Powtórka z pierwotnej akumulacji kapitału*, Kazimierz Łaski pt. *Zbyt kruchy rozwój*, Krzysztof Jasiecki pt. *Dryf zamiast strategii*, Irena Rzeplińska pt. *Przestępczość i jej kontrola – co wynika z dwudziestolecia RP?,* Elżbieta Tarkowska pt. *O potrzebie uwzględniania kultury raz jeszcze.*

Już tylko pobieżny przegląd Autorów gwarantuje, że prezentowane teksty są wartościowe, a ponadto często pisane przez współtwórców (w aspekcie teoretycznym lub też praktycznym) polskiej transformacji. Całość pracy stanowi próbę swoistego podsumowania i oceny „polskiej Wiosny Ludów" z perspektywy wspomnianych już 20-letnich doświadczeń.

Justyn PISKORSKI

RICHARD ASHBY WILSON: WRITING HISTORY IN INTERNATIONAL CRIMINAL TRIALS, CAMBRIDGE 2011

Czy rzeczywiście międzynarodowe trybunały karne zyskują historyczną doniosłość dla opisu konfliktów zbrojnych? Czy na salach trybunałów rzeczywiście dochodzi do szczególnego splotu prawa i historii? Tę kwestię w swojej niezwykle interesującej publikacji podniósł Richard Ashby Wilson, profesor Uniwersytetu Connecticut, dyrektor tamtejszego Instytutu Praw Człowieka, specjalista w dziedzinie prawa i antropologii, zajmujący się od wielu lat problematyką konfliktów zbrojnych, polityki międzynarodowej i humanitaryzmu.

Już od kilku lat R.A. Wilson pracował nad szczególnym zagadnieniem dotyczącym oceniania historii na salach sądowych. Jego publikacje dotyczące tej tematyki ukazywały się już wcześniej np. w „Human Rights Quarterly" (z sierpnia 2005).

R.A. Wilson podjął szersze badania nad problematyką historii w orzecznictwie trybunałów międzynarodowych. Recenzowana monografia prezentuje wyniki badań empirycznych prowadzonych wśród sędziów międzynarodowych trybunałów karnych oraz oskarżycieli, obrońców i biegłych występujących w postępowaniach przed tymi trybunałami. Punktem wyjścia dla badań było uznanie, że dziedzictwo historyczne stanowi integralną część postępowań międzynarodowych. Sięganie do historii jest powszechną praktyką zarówno prokuratorów, jak i obrońców, kreujących stosowne linie interpretacyjne w trakcie takich procesów. Narracje historyczne są używane dla wytyczenia granic zarzutu, dla wyartykułowania szczególnej interpretacji przypadku przez stronę. Przykładowo w procesie Slobodana Miloševica prokurator wykazywał szczególną postać zamiaru ludobójstwa poprzez odwołanie do długotrwałego zamiaru funkcjonującego w postaci nacjonalistycznej świadomości grupowej. Jego obrońcy powoływali świadków kształtowania tych postaw w przeszłości, aby podważyć oskarżenie i pozbawić je historyczno-ideowego kontekstu i sprowadzić granice rozstrzygnięcia do uznania akcji zbrojnej za odwetową. Zatem mimo odmienności historii i prawniczych metod rozumowania, można założyć, że często łączą się one w postępowaniach przed międzynarodowymi trybunałami w sposób dający podstawy do przemyślenia relacji między prawem a historią.

Książka R.A. Wilsona jest podzielona na dziewięć rozdziałów. Wstępna część monografii zarysowuje problematykę sądowych historii zbrodni masowych. Podkreślona zostaje teza, zgodnie z którą wiele orzeczeń trybunałów międzynarodowych nie kończyło się jednoznacznymi konkluzjami. A przecież trybunały te miały na celu potępienie zbrodni o wielkich rozmiarach, takich jak zbrodnie przeciw ludzkości, przeciw pokojowi czy zbrodnie wojenne. Autor przypomina spór filozoficzny i aksjologiczny towarzyszący powstaniu pierwszych sądów karnych międzynarodowych. Zasada rządów prawa, wizja pozytywizmu prawniczego, minimalizm zasady „prawo i nic oprócz prawa", wyznaczały dyskurs wokół powołania specjalnych sądów międzynarodowych. Skonfrontowanie

pomysłu na sądową ocenę zbrodni z wymogami legalizmu, pojmowanego szczególnie w odniesieniu do prawa obowiązującego w państwach liberalno-demokratycznych, wymagało przemyślenia podstawowych zasad prawa karnego, w tym szczególnie funkcji procesu karnego. Idea sądu karnego jako sądu określającego winę lub niewinność jednostki wydawała się już nie wystarczać dla oceny zjawisk o szerokim znaczeniu społecznym. Odwołując się do szerokiej literatury przytacza Autor dyskusję dotyczącą winy Adolfa Eichmanna, w stosunku do czynów którego zarówno politycy (Ben Gurion), jak i obrona (Gideon Hausner) próbowali zastosować narrację czysto historyczną, której celem było wyjaśnienie przyczyn jego zbrodni. Za przyczynę taką uznano nie tylko działanie realizujące cele reżimu nazistowskiego, ale i „historyczny antysemityzm", który wyprowadzano od decyzji faraonów w starożytnym Egipcie i prowadzono do współczesnych Niemiec. Takie przykłady wskazujące na znaczenie procesów karnych dla historii pojawiają się w odniesieniu do wielu dalszych procesów, np. Paula Touviera, Klausa Barbiego, Slobodana Miloševića. W tym ostatnim procesie podkreślono, że to historia raczej stwarza legitymację prokuratorom do wniesienia aktu oskarżenia, sama nie stanowi jednak jego podstawy. Historia nie powinna zatem odgrywać poważniejszej roli w takich postępowaniach, ustępując na rzecz jednoznacznych i bezpośrednich dowodów popełnienia czynu. Rozdział pierwszy wprowadza także istotne zastrzeżenia metodologiczne, ukazujące różnice w sposobie pojmowania wydarzeń przez historyków i prawników. Różnice te dotyczą przede wszystkim zakresu interpretacji. Oczywista jest większa swoboda historyków w stawianiu i dowodzeniu pewnych tez, na co karnista nie może sobie z oczywistych względów pozwolić, będąc zmuszonym do precyzyjnego dowodzenia konkretnych zarzutów. Wśród tych wstępnych zastrzeżeń znajdują się także tezy dotyczące racjonalności prawodawstwa czy samej konstrukcji procesu karnego, który zaciera ze swej natury fundamentalne kwestie dotyczące sprawiedliwości. Tak było m.in. w Norymberdze, gdzie w procesie stanowczo niedostatecznie oceniono wymiar Holokaustu, gdyż stronami postępowania były tylko strony konfliktu wojennego, a zatem państwa w niej uczestniczące. Konstrukcja procesów karnych niekiedy (kontynentalnych) umożliwia także oskarżonym, inaczej niż w prawie anglosaskim, podnoszenie w swojej obronie argumentów fałszywych. To „prawo do kłamania" może nie tylko zakłócać prawidłowość postępowania, ale także – co istotniejsze – pozbawiać proces jednoznaczności w odbiorze zewnętrznym. Tę wstępną część książki kończą pytania o możliwość ustalenia związku między prawem a historią w sądach karnych międzynarodowych, który to związek nie powinien zdaniem Autora być ani upraszczany, ani sprowadzany do stwierdzenia wewnętrznej sprzeczności. R.A. Wilson wzywa też do przemyślenia pojęć dotyczących debaty nad międzynarodowym sądownictwem karnym.

Rozdział drugi poświęcony został rozważaniom dotyczącym zmieniającego się znaczenia pojęcia prawa międzynarodowego. Rozpoczynają się one od stwierdzenia różnic między poszczególnymi trybunałami karnymi. Różne w każdym przypadku było podłoże polityczne i zróżnicowane zainteresowanie społeczności międzynarodowej w powoływaniu Międzynarodowego Trybunału Karnego ds. Rwandy, Międzynarodowego Trybunału Karnego ds. byłej Jugosławii oraz Międzynarodowego Trybunału Karnego. Pierwsze dwa trybunały zostały powołane na początku lat 90. XX w. w okresie znaczą-

cych przekształceń międzynarodowej sceny politycznej. Przemiany stały się przyczyną kilku konfliktów zbrojnych, od agresji Iraku na Kuwejt w 1991 r., przez etniczne konflikty w Jugosławii, po wojnę domową w Rwandzie. Powołane wtedy trybunały były powoływane *ad hoc*. Przypominając historię ich powoływania, nie sposób nie pamiętać o dwóch kwestiach. Pierwszą jest fakt popierania przez różne państwa różnych stron konfliktu, niekiedy o niezwykle kontrowersyjnym charakterze, jak np. poparcie przez Francję i uzbrojenie reżimu Habyarimana, odpowiedzialnego za ludobójstwo w obozach uciekinierów. Drugim istotnym czynnikiem jest powszechnie znana nieskuteczność ONZ. Żołnierze ONZ nie tylko nie powstrzymywali aktów agresji, ale także nie potrafili zapewnić bezpieczeństwa samym sobie. Po przeprowadzeniu retrospektywnych analiz postawy militarnej kontyngentów ONZ, jasne było, że obecność tysięcy dobrze wyszkolonych żołnierzy w miejscach konfliktów mogła powstrzymać masowe morderstwa.

Rozdział trzeci zawiera mniej interesujące z polskiego punktu widzenia porównanie zasad procesowych i dowodowych właściwych trybunałom międzynarodowym oraz stosowanych w sądach systemu anglosaskiego. Rozdział ten ma jednak niezwykle istotne znaczenie, gdyż akcentuje niezwykle dobitnie rolę postępowania dowodowego. Ocena poszczególnych środków dowodowych przez sąd jest sercem prawnego systemu zrozumienia i zaprezentowania wartości i faktów. To poszczególne dowody składają się na obraz poddawanego osądowi konfliktu.

W kolejnym fragmencie pada fundamentalne dla monografii R.A. Wilsona pytanie o znaczenie historii w postępowaniach przed trybunałami międzynarodowymi. Z jednej strony można śmiało stwierdzić, że historia współczesnych konfliktów zbrojnych nie może funkcjonować bez odwoływania się do orzecznictwa i dowodów zgromadzonych przez trybunały międzynarodowe. W drugą stronę przełożenie to nie jest już tak oczywiste. Większość trybunałów międzynarodowych obywała się bez udziału ekspertów akademickich w dziedzinie historii. Żaden oskarżony nie został skazany wyłącznie na podstawie dowodów tylko historycznych. Tymczasem w postępowaniach dotyczących byłej Jugosławii zauważono, że większości sędziów trybunału historia i kultura regionu, w sprawie którego mieli orzekać, była całkowicie obca (proces Tadića, 1996). Od tego momentu coraz częściej powoływano w procesach twierdzenia opisujące przeszłość danego regionu. Odwoływały się do tych okoliczności nie tylko strony postępowań, ale coraz liczniejsi biegli, których rolą było przedstawienie sądowi np. historycznych praw do określonego terytorium (odwoływano się tu do przeszłości sięgającej nawet V i VI stulecia) czy do wojskowych i politycznych uwarunkowań okresu przełomu geopolitycznego i okoliczności rozpadu Jugosławii w latach 1991–1992. Sprawiedliwość rozstrzygnięcia w dużym stopniu, zarówno w sprawach Rwandy, jak i byłej Jugosławii, w coraz większym stopniu zależała od uwzględnienia uwarunkowań historycznych. Nie można zatem było powstrzymać pochodu historii (i historyków) przez sale sądowe. W rozdziale tym przytoczono i poddano szczegółowej interpretacji szereg odwołań do historii przed trybunałami międzynarodowymi. Wpływały one m.in. na przyjęcie kwalifikacji ludobójstwa oraz działania ze szczególnym zamiarem jego popełnienia, ustalenie umyślności czynu czy też jego uprzednie planowanie.

W dalszych częściach opracowania rozważano rozliczne kwestie towarzyszące odwołaniom do historii. Wskazano na rosnącą frustrację sędziów, gdy dywagacje histo-

ryczne nadmiernie odbiegały od tez procesowych i związane z tym ograniczenie wypowiedzi do kwestii czysto dowodowych skoncentrowanych na zarzutach. Zwrócono uwagę na niedostateczne lub niewłaściwe przygotowanie ekspertów (biegłych) do występowania przed trybunałami międzynarodowymi. Podniesiono dalej rolę argumentów historycznych jako okoliczności umniejszających lub wyłączających winę. Szerzej odniesiono się do kwestii rwandyjskich, z powodu specyfiki tamtejszego konfliktu. Od samego początku bowiem inicjatywa powołania trybunału międzynarodowego napotykała trudności o charakterze legalnym. W sytuacji Rwandy stronami konfliktu były bowiem nie państwa, nawet nie narody, lecz plemiona (Hutu i Tutsi). Te zaś nie podlegały szczególnej ochronie prawnej. Problematyka uznania znaczenia społecznych kategorii urosła do jednego z podstawowych problemów konstrukcji trybunału oraz znacząco determinowała zakres jego orzekania. W końcowej części książki R.A. Wilson zamieścił przemyślenia dotyczące znaczenia argumentów historycznych przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym. Autor wskazał na fakt rozstrzygnięcia wielu kwestii dowodowych, budzących wcześniej obiekcje w statucie MTK.

Książkę kończy syntetyczne podsumowanie, którego ambicją jest wskazanie nowych kierunków w działalności międzynarodowych trybunałów karnych. Autor zwraca uwagę na rosnącą rolę odwołań do historii, zmierzających do wykazania uprzedniego zamiaru sprawcy. Szczególne znaczenie mają takie argumenty podnoszone w postępowaniach, w których jako oskarżeni stają przywódcy państwowi i wojskowi. Historia pozwala bowiem wskazać ich predylekcję do popełnienia określonego czynu lub ją wykluczyć. Argumenty historyczne mają kluczową rolę w ustalaniu stosunku psychicznego sprawcy do czynu. R.A. Wilson wskazuje tu nie tylko na konieczność posłużenia się w procesie karnym metodami wnioskowania właściwymi dla nauk historycznych (np. interpretacja dokumentu w jego kontekście, z uwzględnieniem jego znaczenia hierarchicznego itp.), ale także na znaczenie instytucji naukowych, zajmujących się historią współczesną. Pada tu przykład niemieckiego Instytutu Historii Współczesnej w Monachium, dzięki któremu możliwe było zrozumienie rozwoju narodowego socjalizmu i militaryzmu w Niemczech przed II wojną światową.

Wiele argumentów przytoczonych przez R.A. Wilsona wymagałoby przemyślenia w polskim kontekście. Analogia jego rozważań do społecznie rozpoznawalnego stosunku gen. Wojciecha Jaruzelskiego do wprowadzenia stanu wojennego wydaje się aż nazbyt oczywista. Sam generał wielokrotnie powtarzał, że osądzi go historia. R.A. Wilson dowodzi, że nie ma przeszkód, aby taki historyczny osąd miał miejsce na sali sądowej.

Nadto stwierdzić należy, że pracę R.A. Wilsona czyta się niezwykle przyjemnie. Jest to lektura przepojona licznymi dygresjami i odniesieniami, nie tylko do konkretnych zdarzeń z sal sądowych, ale także do literatury pięknej. Z pewnością należałoby rekomendować wydanie polskiego tłumaczenia tej książki. Osoby zainteresowane profesjonalnie problematyką prawa karnego międzynarodowego do niej dotrą. Jednak ze względu na wagę podjętej tam problematyki i możliwość pogłębienia dzięki niej wewnątrzpolskiego dyskursu historyczno-prawnego, warto byłoby dotrzeć z tą publikacją do szerszego grona odbiorców.

Gertruda WIECZOREK

DANUTA RAŚ, UWAGI O WIĘZIENIACH, ZAPOBIEGANIU WYSTĘPKOM I WYCHOWANIU MŁODZIEŻY. WYBÓR TEKSTÓW Z XVI–XX WIEKU, KRAKÓW 2011

Książka Danuty Raś pt. *Uwagi o więzieniach, zapobieganiu występkom i wychowaniu młodzieży. Wybór tekstów z XVI–XX wieku* ukazała się w 2011 roku w Wydawnictwie Impuls. Jak zauważa sama Autorka we wstępie *Uwagi o więzieniach, zapobieganiu występkom i wychowaniu młodzieży* mają na celu przypomnieć i niejednokrotnie ocalić od zapomnienia dawno wydane prace z tego zakresu. Zostały one pomyślane jako uzupełnienie, uściślenie poglądów i propozycji, a także odkrycie nowych i przypomnienie dawnych koncepcji, mogą stanowić uzupełnienie monografii i z pedagogiki, socjologii, opieki społecznej, prawa, psychologii klinicznej i kryminologii. Pozwalają też na bezpośredni kontakt odbiorcy z oryginalnym tekstem danego autora lub sprawozdaniem z działalności placówki, co ma największą wartość. Jak słusznie twierdzi Danuta Raś, każda interpretacja tekstu, nawet najbardziej celna, w jakimś stopniu stanowi wyraz poglądów interpretatora, zmienia i ogranicza pierwotny tekst. Z tego właśnie powodu zachowano pisownię oryginalną poszczególnych dzieł, przedstawione fragmenty zostały zaczerpnięte z pierwszego wydania danej pracy, a tam, gdzie nie było to możliwe – z najstarszej dostępnej wersji.

Teksty zamieszczone w *Uwagach o więzieniach...* pochodzą ze zbiorów Biblioteki Narodowej w Warszawie oraz Biblioteki Publicznej m.st. Warszawy przy ul. Koszykowej. Są to prace wydane drukiem i napisane w języku polskim, od możliwie najstarszych publikacji dotyczących tytułowych zagadnień, czyli – jak przyjęto – od kazań Piotra Skargi, do tekstów dwudziestowiecznych. Późniejsze teksty są stosunkowo znane i łatwo dostępne, wcześniejsze natomiast zachowały się w rękopisach i są mało zrozumiałe dla współczesnego odbiorcy. Stąd też te trudniejsze w rozumieniu są opatrywane trafnymi komentarzami i uwagami. Należy docenić inicjatywę Autorki również z tego względu, że przytaczane teksty są często praktycznie niedostępne (w bibliotekach i archiwach znajdują się często pojedyncze, bardzo zniszczone egzemplarze) i nawet dociekliwym badaczom dotarcie do wszystkich sprawiałoby znaczną trudność.

Teksty są uporządkowane chronologicznie. Praca składa się z dwóch części. Część I pt. *Od połowy XVI do połowy XIX wieku* zawiera teksty Andrzeja Frycza Modrzewskiego – *O poprawie Rzeczypospolitej. Księgi wtóre i O prawach, to jest ustawach statutowych* (1551); Piotra Skargi – *Pisma wszystkie*. T. 4. *Bractwo Miłosierdzia w Krakowie u ś. Barbary zaczęte roku pańskiego 1584 miesiąca octobra* (1588); Antoniego Januszewskiego, *Wstęp*. Piotr Skarga – *Wybór pism* (1912); Józefa Rafacza – *Dawne polskie prawo karne* (1932) oraz *Więzienie marszałkowskie w latach 1767–1795* (1932); Stanisława Staszica – *Dzieła*. T. 1. *Uwagi nad życiem Jana Zamoiskiego Kanclerza*

i Hetmana W. K. do dzisiejszego stanu Rzeczypospolitei Polskiei przystosowane w roku 1784 pisane a 1785 drukowane (1785); Juliana Ursyna Niemcewicza – *Memoriał o nowym systemie więzień ustanowionym w Stanach Zjednoczonych Ameryki* (1807); Hugo Kołłątaja – *Porządek fizyczno-moralny czyli nauka o należytościach i powinnościach człowieka* (1810); Juliana Ursyna Niemcewicza – *O Więzieniach publicznych czyli Domach pokuty rzecz krótka* (1818); Józefa Pawlikowskiego – *O prawach kryminalnych* (1818); Xawerego Potockiego – *Uwagi do proiektu ogólnego i szczególnego ulepszenia admistracyi i stanu więzień publicznych w Królestwie Polskiem* (1819); Fryderyka Skarbka – *O poprawie moralnéy winowayców w więzieniach* (1822); Aleksandra Kożuchowskiego – *O więzieniach*. T. 1. *O więzieniach zagranicznych* (1825); Tadeusza Czackiego – *Dzieła*. T. 2. *O litewskich i polskich prawach* (1844); Józefa Teodora Głębockiego – *Zakłady ku ulżeniu cierpieniom bliźnich obecnie w Krakowie istniejące z krótką wzmianką o dawniejszych, a dziś nie istniejących instytucyach tego rodzaju* (1852); opracowanie zbiorowe – *Pamiętnik Towarzystwa Dobroczynności Krakowskiego wydany z powodu obchodzonego w d. 24 i 25 czerwca 1866 r. pięćdziesiąt-letniego Jubileuszu wskrzeszenia w roku 1816 tegoż Towarzystwa* (1868); Andrzeja Zamoyskiego – *System więzień poprawczych irlandzkich* (1870).

Część II pt. *Od połowy XIX wieku do końca I wojny światowej* zawiera teksty: *Rocznik Towarzystwa Osad Rolnych i Przytułków Rzemieślniczych za rok 1877* (1878); *Niedole dziecięce* (1882); Franciszek Walczakiewicz – *Ksiądz Piotr Gabrjel Boduin. Misjonarz, Założyciel domu Podrzutków i pierwszej Ochrony w Warszawie. Wspomnienie w 200 lecie jego urodzin* (1889); *Sprawozdanie Towarzystwa Opieki nad Ubogimi Matkami oraz ich Dziećmi w Warszawie za rok 1889* (1891); Franciszek Walczakiewicz – *Dzieje Instytutu Moralnej Poprawy Dzieci i Krótka Historja Kościoła w Mokotowie od założenia tegoż przez Bractwo Św. Benona do obecnej chwili, podług wiarogodnych źródeł i własnych osobiście dokonanych spostrzeżeń* (1898); Emilian Konopczyński – *Internaty* (1901); Kazimierz Jeżewski – *Do pracy od podstaw!* (1908), Franciszek Sypowski – *Powściągliwość i praca w Pawlikowicach. Wrażenia i wnioski ze zwiedzenia Zakładu Wychowawczego dla ubogich i osieroconych chłopców w Pawlikowicach – Filii Tow. „Powściągliwość i Praca" w Miejscu Piastowem* (1908); *Sieroty – Narodowi. Na żywy pomnik Piotra Skargi. Braterstwo i samopomoc młodzieży wychowującej się w powściągliwości i pracy* (1912); *Gniazdo w Zawierciu utrzymuje Ochronę i Salę Zajęć dla dziewcząt* (1913); Franciszek Popiołek – *Szkolnictwo i oświata na Śląsku Cieszyńskim* (1913); Mieczysław Kuznowicz – *Metody pracy społecznej* (1914), Mieczysław Kuznowicz – *Zadanie względem przyszłego pokolenia w dobie obecnej czyli planowa akcya ochrony i wychowania dzieci i młodzieży* (1916); Kazimierz Jeżewski – *Program Wychowawczy Towarzystwa Gniazd Sierocych na tle ogólnej działalności Towarzystwa za czas pierwszych 10 lat pracy* (1918).

Recenzowana pozycja to książka bardzo cenna, która stanowić powinna wręcz obowiązkową lekturę każdego humanisty.

Gertruda WIECZOREK

DANUTA RAŚ, RODZINY UBOGIE I PRZESTĘPCZOŚĆ OD XVI DO XX WIEKU. WARUNKI ŻYCIA, BADANIA PSYCHOLOGICZNO-SPOŁECZNE, DOBROCZYNNOŚĆ I WYCHOWANIE MŁODZIEŻY, KRAKÓW 2011

Nakładem Wydawnictwa Impuls ukazała się również w 2011 roku (recenzowana chronologicznie po pozycji tejże autorki pt. *Uwagi o więzieniach, zapobieganiu występkom i wychowaniu młodzieży. Wybór tekstów z XVI–XX wieku*) kolejna pozycja Danuty Raś pt. *Rodziny ubogie i przestępczość od końca XVI do XX wieku. Warunki życia, badania psychologiczno-społeczne, dobroczynność i wychowanie młodzieży.*

Jak zauważa Autorka w pracy skoncentrowano się na problemach związanych z rodzinami ubogimi, zagrożonymi patologią społeczną i przestępczością. Przedmiotem zainteresowania były warunki życia, badania psychologiczno-społeczne, wychowanie i dobroczynność. Problemy te związane są z profilaktyką społeczną, pomocą rodzinom ubogim i dysfunkcyjnym oraz przestępczością. Na inne zagadnienia, choć ważne, położono mniejszy nacisk. W pracy starano się przedstawić sytuację tych rodzin na podstawie oryginalnych dokumentów i publikacji, obrazujących stan wiedzy oraz zainteresowanie środowisk naukowych i praktyków, a także literatów i publicystów. Układ pracy jest, generalnie, problemowo-chronologiczny, a niezbędne odstępstwa od tej zasady wynikają z charakteru analizowanej problematyki.

Praca składa się z pięciu części. Część pierwsza pt. *Dobroczynność i zainteresowanie przestępczością (XVI–XIX wiek)* zawiera rozdziały: *Żebracy i ubodzy w Europie Zachodniej; Nierówność społeczeństwa wobec prawa i propozycje zmiany sytuacji ubogich* (A. Frycz Modrzewski, J. Ocieski, P. Skarga, A. Szembek, F. Bieliński, S. Staszic, H. Kołłątaj); *Propozycje poprawy stanu więzień* (S. Lubomirski, S. Czochron, J.U. Niemcewicz, J. Szymanowski, K. Potocki, J. Haller, A. Kożuchowski, R. Hube, J. Pawlikowski); *Działalność w zakresie dobroczynności i więziennictwa oraz polska myśl pedagogiczna* (F. Skarbek, S. Jachowicz); *Arcybractwo Miłosierdzia i Banku Pobożnego w Krakowie Zakład dla chłopców w Krzysztoforzycach* (M.H. Nakwaski, J. Głębocki); *Reformy w Rosji Piotra I oraz Katarzyny II;*

Część druga pt. *Życie chłopów i biednych rodzin miejskich w utworach literackich* obejmuje rozdziały: *Sytuacja chłopów pańszczyźnianych i ich rodzin w literaturze pięknej i publicystyce* (M. Rej, F. Karpiński, J. Kitowicz, J.I. Kraszewski); *Dzieci wiejskie i bieda w rodzinach miejskich XIX wieku w nowelach i powieściach pozytywistów* (H. Sienkiewicz, M. Konopnicka, B. Prus, S. Żeromski).

Część trzecia pt. *Ekonomiczna, zdrowotna i edukacyjna sytuacja ludności na przełomie XIX i XX wieku. Nędza w miastach, wzrost liczby żebraków i przestępców* zawiera rozdziały: *Zainteresowanie rodziną robotniczą, pracą kobiet, dzieci oraz dziedzicznością i etiologią przestępstw* (J. Jeleński, L. Krzywicki); *Pionierzy psychologii, badania psychologiczne i nowy ideał wychowawczy* (J. Ochorowicz, J.W. Dawid, A.

Szycówna, J. Joteyko, W. Sterling, A. Mogilnicki); *Zakłady dla nieletnich przestępców i problemy wychowania Studzieniec i Towarzystwo Osad Rolnych i Przytułków Rzemieślniczych* (A. Moldenhawer, W.P. Miklaszewski, F. Walczakiewicz); *Trudne warunki życia w Galicji oraz zakłady dla ubogich i przestępców* (J. Supiński, S. Habdank-Skarbek, A. Zamoyski); *Działalność zapobiegawcza Kościoła i rozwój ruchu ludowego w Galicji* (ks. B. Markiewicz, ks. M. Kuznowicz, ks. K. Siemaszko, J. Serkowski, J. Makarewicz, J. Rosenblatt, J. Muczkowski, F. Sypowski, K. Jeżewski, M. Darowska, salezjanie); *Zakłady w zaborze pruskim. Fundacja Najświętszej Marii Panny, Domy Dobrego Pasterza, zgromadzenia zakonne oraz zakłady w Wielkopolsce* (ks. R. Spiske, ks. J. Schneider, E. Bojanowski, M. Karłowska).

Część czwarta nt. *Młodzież wykolejona, przestępczość i opieka społeczna po I wojnie światowej* zawiera rozdziały: *Sytuacja społeczno-gospodarcza oraz warunki życia robotników i chłopów w okresie dwudziestolecia międzywojennego* (S. Kopczyński, F. Jaros); *Rodziny ubogie i bezrobotne w Warszawie, na Śląsku i w Wielkopolsce* (H. Krahelska, A. Jankowska, A. Żukowska, T. Łaciak, C. Kopyciński, J. Hellmann); *Statystyka przestępczości i dane dotyczące zakładów zamkniętych Rozwój metod pracy profilaktycznej z rodziną i przestępcami; Ustawa o sądownictwie dla nieletnich (1919) i kodeks karny* (1932); *Dokonania przedstawicieli nauk społeczno-pedagogicznych oraz rozporządzenia i ustawy o opiece społecznej (1923, 1928) i zakładach poprawczych* (1928) (W. Szenajch, K. Koralewski, A. Ostrowski, J. Zawadzki, K. Krzeczkowski, M. Grzegorzewska).

Ostatnia piąta część pt. *Badania psychosocjologiczne nad rodziną w pierwszej połowie XX wieku* zawiera teksty: *Warunki życia dzieci i rodziny w badaniach psychologów i socjologów* (S. Hamczyk, S. Batawia, S. Baley, O. Pfister, S. Szuman, J. Pieter, Z. Rosenblum, F. Znaniecki, J. Chałasiński); *Społeczne uwarunkowania pracy dydaktyczno-wychowawczej z młodzieżą, diagnoza i działania kompensacyjne* (H. Radlińska, K. Lisiecki); *Rozwój pedagogiki dziecka zagrożonego przestępczością i pozbawionego opieki* (Z. Mysłakowski, H. Rowid, B. Nawroczyński, J. Korczak).

Podobnie jak inne książki Danuty Raś jest to pozycja zasługująca ze wszech miar na pozytywną ocenę i rekomendację dla Czytelników.

Gertruda WIECZOREK

DANUTA RAŚ, PRZESTĘPCZOŚĆ I WYCHOWANIE W DWUDZIESTOLECIU MIĘDZYWOJENNYM. WYBÓR TEKSTÓW, KRAKÓW 2011

Rok 2011 to rok szczególnych publikacji książkowych Danuty Raś. Po pozycji pt. *Uwagi o więzieniach, zapobieganiu występkom i wychowaniu młodzieży. Wybór tekstów z XVI–XX wieku i Rodziny ubogie i przestępczość od końca XVI do XX wieku. Warunki życia, badania psychologiczno-społeczne, dobroczynność i wychowanie młodzieży*, także w 2011 roku ukazała się książka stanowiąca logiczną kontynuację dociekań Autorki pt. *Przestępczość i wychowanie w dwudziestoleciu międzywojennym. Wybór tekstów.*

Jak we wstępie zauważa Danuta Raś *Przestępczość i wychowanie w dwudziestoleciu międzywojennym jest kontynuacją pracy pod tytułem Uwagi o więzieniach, zapobieganiu występkom i wychowaniu młodzieży,* stanowiącej wybór tekstów z XVI– XX wieku. W obu publikacjach obowiązują takie same zasady doboru oraz opracowania materiałów. Dotyczą one zagadnień profilaktyki społecznej, postępowania z przestępcami (głównie w okresie nieletniości) oraz warunków życia rodzin. W okresach wcześniejszych piśmiennictwo z tego zakresu było skromniejsze – mimo niejednokrotnie interesujących i znaczących publikacji. Dwudziestolecie międzywojenne z uwagi na bogactwo opracowań stanowiących podwaliny ustawodawstwa oraz wiedzy w tej dziedzinie po II wojnie światowej, a także w wieku XXI zasługuje na odrębne potraktowanie. We wszystkich zamieszczonych tekstach zachowano oryginalną pisownię. Wierność oryginałowi ma tę przewagę nad uwspółcześnianiem zapisu, że pozwala odbiorcy na samodzielne odczytanie zawartych w publikacji poglądów, bez przekłamań i interpretacji narzuconej przez innych. Poza tym słownictwo, składnia itp. wciąż ulegają zmianom, a tekst początkowo współcześnie brzmiący po pewnym czasie się przedawnia i wtedy może zamazywać pierwotne znaczenia. Duża część przedrukowanych w tym opracowaniu tekstów pochodzi z dwóch ważnych publikacji okresu międzywojnia. Z zakresu więziennictwa jest to *Księga jubileuszowa więziennictwa polskiego 1918–1928* z roku 1929, zamykająca pierwszą połowę dwudziestolecia, a z zakresu wychowania – *Encyklopedia wychowania z lat 1933–1939*. Recenzowana publikacja zawiera jedynie wybrane opracowania. Jak zauważa Danuta Raś, wiele interesujących tekstów pominięto (np. Heleny Radlińskiej, Floriana Znanieckiego i in.), gdyż z uwagi na wydania po II wojnie światowej są bardziej znane czytelnikowi, dotyczą problemów społecznych itp.

Całość pracy składa się z dwóch części. Część I (1919–1929) zawiera teksty: Juliusz Makarewicz – *Zbrodnia i kara* (1922); Marceli Dąbrowski – *Zza krat i bram więziennych. Djalogi z życia więźniów* (1924); Adam S. Ettinger – *Zbrodniarz w świetle antropologji i psychologji* (1924); Zygmunt Bugajski, Edward Neymark – *Aktualne zagadnienia i projekty reformy więziennictwa* (1925); Aleksander Mogilnicki – *Dziecko*

i przestępstwo (1925); Wacław Zaleski – *Prostytucja powojenna w Warszawie* (1927); Bronisław Wróblewski – *Prawo karne a moralność. Szkoła humanistyczna prawa karnego* (1927); Bronisław Wróblewski – *Zarys polityki karnej* (1928); *Sprawozdanie z działalności Patronatu w Warszawie (Tow. opieki nad więźniami) i jego Oddziałów na Prowincji za rok 1928/9*; Józef Czesław Babicki – *Wychowanie dziecka opuszczonego w zakładach opiekuńczo-wychowawczych*. Cz. 1. *Założenia teoretyczne* (1929); Lucjan Jaxa-Maleszewski – *Rozwój więziennictwa polskiego* (1929); Henryk Wapniarski – *Regulamin życia więziennego* (1929); Sergiusz Rajowski – *Personel więzienny i jego wyszkolenie* (1929); Edward Neymark – *Zakłady wychowawczo-poprawcze dla nieletnich* (1929).

Część II (1930–1939) obejmuje publikacje: Stanisław Batawia – *Wstęp do nauki o przestępcy. Zagadnienie skłonności przestępczych* (1931); Leon Wernic – *Eugenika jako nauka i jej granice* (1933); Kazimierz Jeżewski – *Słuszność zasady: oddaj, coś winien* (1933); Stanisław Batawia – *Kwestjonariusz biologiczno-kryminalny. Zarys projektu* (1933); Leon Rabinowicz – *Podstawy nauki o więziennictwie* (1933); Jerzy Szpakowski – *Z psychologii przeżyć więziennych* (1933); Bogdan Nawroczyński – *Encyklopedja wychowania. Przedmowa* (1933); Jakób Frostig – *Psychopatologja dzieci i młodzieży* (1933); Wojciech Gottlieb – *Środowisko społeczne dzieci i młodzieży* (1933); Bogdan Suchodolski – *Wychowanie moralno-społeczne* (1934); Juliusz Makarewicz – *Kodeks karny z komentarzem* (1935); Tadeusz Krychowski – *Polski system penitencjarny* (1936); Leon Radzinowicz – *Zagadnienie kar dyscyplinarnych w nowoczesnym ustroju więziennym* (1936); Anna Jankowska – *Warunki życia rodzin dzieci upośledzonych umysłowo w Warszawie* (1936–1937); Stanisław Batawia – *Niepoprawni przestępcy w świetle 150 wyroków z art. 84 k.k.* (1937); Jerzy Władysław Śliwowski – *Badania kryminalno-biologiczne w Polsce* (1937); Maria Grzegorzewska – *Szkolnictwo specjalne* (1937–1939); Mieczysław Kreutz – *Osobowość nauczyciela-wychowawcy* (1937–1939); Józef Włodarski – *Karność w wychowaniu* (1937–1939); Józef Czesław Babicki, Wanda Woytowicz-Grabińska – *Opieka społeczna nad dziećmi i młodzieżą* (1937–1939) oraz Ustawa z dnia 26 lipca 1939 r. o organizacji więziennictwa (1939).

Podobnie jak poprzednie recenzowane pozycje Danuty Raś, książka ta jest cenną pozycją godną polecenia wszystkim, którym bliskie są sprawy szeroko pojętych problemów społecznych.

Elena KARPUSZENKO

BEATA ZIĘBA-KOŁODZIEJ, INTERNAT I BURSA. HISTORIA I WSPÓŁCZESNOŚĆ, TARNOBRZEG 2011

Autorka polecanej pozycji książkowej dr Beata Zięba-Kołodziej jest nie tylko nauczycielem akademickim, ale przede wszystkim wieloletnim wychowawcą młodzieży, pracującym w bursie, placówce której poświęcona jest książka. Wydaje się zatem, że doświadczenia zdobyte podczas pracy w bursie tylko wzbogacają proponowaną Czytelnikom pozycję, czyniąc ją starannie opracowanym podręcznikiem. W omawianej książce szczegółowo zaprezentowano działalność burs i internatów. Całość składa się z czterech rozdziałów, bogatej bibliografii oraz ciekawych aneksów.

Początek publikacji stanowi zaprezentowanie rozwoju internatów na przestrzeni różnych okresów historycznych. Z rozdziału tego Czytelnik dowiaduje się kiedy i w jakich okolicznościach powstały placówki opiekuńcze typu internat i bursa lub im podobne (jak np. konwikt, kolegium czy pensja). Historyczna prezentacja rozwoju tego typu instytucji wsparcia dzieci i młodzieży przedstawia specyfikę poszczególnych okresów historycznych, uwzględnia także istniejące różnice. Autorka szczegółowo omawia warunki zamieszkania w takiej placówce, obowiązujące zasady, wypełniane w poszczególnych okresach funkcje i zadania. Z prezentowanego rysu historycznego ponadto dowiadujemy się o bogactwie stawianych przez owe instytucje celów (np. w zakresie dbania o higienę i zdrowie, wychowania moralnego czy rozwoju osobistego podopiecznych) i wymaganiach wobec zatrudnionej kadry.

Podsumowując, należy stwierdzić, że w rozdziale tym znajdziemy wiele ciekawych informacji na temat warunków, które starano się zapewnić podopiecznym, zarówno materialnych, jak i w zakresie podejmowanych działań wychowawczych. Autorka ukazuje też podejście do roli wychowawcy i opiekuna dzieci w internacie czy bursie, wskazując na niezbędne kompetencje oraz na zadania stawiane przed kadrą pedagogiczną.

Kolejny rozdział dotyczy prawnych aspektów funkcjonowania burs i internatów. Warte podkreślenia wydaje się wskazanie w omawianej pozycji różnic pomiędzy bursą i internatem, bowiem nierzadko określeń tych używa się zamiennie, podczas gdy między placówkami tymi istnieją różnice organizacyjne i strukturalne. W dalszej części przeprowadzona została szczegółowa analiza obowiązujących aktów prawnych. Autorka porusza tu kwestie wymagań stawianych bursom i internatom, nadzoru pedagogicznego, a także odnosi się do kwestii kategoryzacji placówek, wskazując na jej negatywne aspekty. Ponadto zainteresowani znajdą tu aktualnie obowiązujące przepisy dotyczące zatrudnienia wychowawców.

W opracowaniu monograficznym dotyczącym funkcjonowania placówki nie może zabraknąć omówienia jej funkcji i zadań. W prezentowanej publikacji Autorka szczegółowo rozpatruje podstawowe funkcji placówek internatowych, mianowicie funkcję społeczną, wychowawczą i opiekuńczą i zachodzące w ich wypełnianiu prze-

miany. Tak na przykład funkcja społeczna pierwotnie oznaczająca „stwarzanie warunków do powszechnego pobierania nauki”[1] stopniowo przekształciła się i obecnie określana jest jako zaspokajanie społecznych potrzeb w zakresie kształcenia, turystyki i rekreacji oraz jako realizowanie potrzeb lokalnej społeczności.[2] W zakresie działań wychowawczych podkreśla znaczenie transmisji wzorów kulturowych. Z kolei w przypadku realizacji funkcji opiekuńczej znajdziemy omówienie znaczenia i roli wychowawcy w okresie adaptacji podopiecznych w placówce. Zmiana środowiska zamieszkania jest istotnym czynnikiem stresującym w życiu jednostki, tym bardziej młodego człowieka, który po raz pierwszy opuszcza dom rodzinny. Dlatego też warto pamiętać o szczególności okresu adaptacji do życia w placówce oraz o czynnikach ułatwiających bądź utrudniających ten proces.

Ostatni rozdział zaś poświęcony został omówieniu niektórych aspektów funkcjonowania burs i internatów, omówieniu zasad pracy wychowawczej istotnych w działalności wychowawcy. Autorka wskazuje także najważniejsze podmioty, z którymi współpracuje internat, ze szczególnym uwzględnieniem współpracy z rodzicami podopiecznych placówki. W dalszej części omawia podopiecznych burs, wskazując na trudności przystosowawcze młodych ludzi, wynikające z zamieszkania w omawianych placówkach opiekuńczych. Porusza ponadto zagadnienie ideału osobowego wychowawcy. Jak każda instytucja oświatowa, także i bursy borykają się z różnego typu problemami, jak np. problemem finansowania, konieczności modernizacji bazy lokalowej lub niedostatecznej ilości personelu.

Całość pracy uzupełniona jest obszerną bibliografią i ciekawymi aneksami. Prezentowana pozycja książkowa jest jedną z niewielu monografii poruszających całościowo zagadnienie działalności burs i internatów. Ostatnie obszerne monografie na wspomniany temat ukazały się w latach 80. Jest to zatem pozycja uzupełniająca znaczącą lukę na rynku wydawniczym, z pewnością godna polecenia Czytelnikom.

[1] B. Zięba-Kołodziej, *Internat i bursa. Historia i współczesność*, Wyd. PWSZ, Tarnobrzeg 2011, s. 76.

[2] Ibid., s. 77.

SPRAWOZDANIA

REPORTS

Karina CAŁKA-LAJNERT

DEBATA REALIZOWANA W RAMACH „CZWARTKÓW NA BRUKSELSKIEJ" – ZNACZENIE REPREZENTATYWNOŚCI ZWIĄZKOWEJ DLA FUNKCJONOWANIA DIALOGU PARTNERÓW SPOŁECZNYCH, WARSZAWA, 3 MARCA 2011 R.

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej (wcześniej Konfederacja Pracodawców Polskich) jest jedną z największych i najstarszych organizacji pracodawców w Polsce. Powstała w listopadzie 1989 roku i reprezentuje ponad 7000 firm. Przedsiębiorstwa zrzeszone w Pracodawcach RP zatrudniają ok. 3 mln pracowników. Zdecydowana większość z nich – 85 proc. – to firmy prywatne. Organizacja jest aktywnym uczestnikiem dialogu społecznego w ramach obrad komisji sejmowych i komisji senackich. Uczestniczy w pracach decyzyjnych i doradczych gremiów różnych szczebli administracji państwowej oraz Komitetów Sterujących i Komitetów Monitorujących wykorzystywanie funduszy Unii Europejskiej, a także w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej podejmują inicjatywy i dyskusje na rzecz przedsiębiorczości, innowacyjności, wykorzystania nauki dla potrzeb gospodarki, a także w obszarze stanowienia prawa. W ramach tych idei organizowane są debaty zwane „Czwartkami na Brukselskiej". W dniu 3 marca 2011 roku dyskutowano nad znaczeniem reprezentatywności związkowej dla funkcjonowania dialogu partnerów społecznych.

Debatę rozpoczęto od przedstawienia jej programu. Poinformowano, że w pierwszej jej części przewidziane są wystąpienia wiceprezydent Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej Ady Kostrz-Kosteckiej oraz doradcy prezydenta Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej doktor Moniki Gładoch. W drugiej części debaty do zabrania głosu zostali zaproszeni: Prof. dr hab. Jerzy Wratny, reprezentujący Instytut Pracy i Spraw Socjalnych oraz Instytut Nauk Prawnych PAN, Tomasz Kuydynowicz – przedstawiciel Związku Pracodawców Polska Miedź, Mirosław Szkałuba – wiceprezes Zarządu Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa S.A. ds. Handlu, Andrzej Węglarz – przewodniczący Zarządu Związku Pracodawców Przemysłu Hutniczego oraz Sławomir Adamczyk – ekspert NSZZ „Solidarność". W trzeciej części debaty przewidziano dyskusję z uczestnikami spotkania w ramach „Czwartków na Brukselskiej" oraz podsumowanie debaty. Na moderatora debaty wyznaczono dr Monikę Gładoch.

Wiceprezydent Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej Ada Kostrz-Kostecka rozpoczynając debatę przypomniała historię pluralizmu związkowego i zauważyła, że obecnie uzwiązkowienie w Polsce spada. Podkreśliła, że reprezentatywność związków zawodowych ma istotne znaczenie, ponieważ im więcej podmiotów związkowych przystępuje do rozmów, tym trudniej jest wypracować wspólne stanowisko i osiągnąć konsensus. Często dochodzi do sytuacji, gdy rozsądny dialog blokują nowo tworzone

organizacje związkowe, które nie są zainteresowane prowadzeniem rozmów i bezkompromisowo dążą do obranego celu. Pani Wiceprezydent uznała, że obowiązujące regulacje prawne dotyczące reprezentatywności związkowej są niewystarczające i powinny zostać podjęte prace nad nowelizacją przepisów. Za istotny krok w tej dziedzinie uznała dzisiejszą debatę.

Dr Monika Gładoch zaprezentowała znaczenie pojęcia reprezentatywności, przytaczając m.in. definicje M. Pliszkiewicza i M. Seweryńskiego, którzy prezentują pogląd, że reprezentatywność związku zawodowego lub organizacji pracodawców oznacza ich szczególną zdolność do występowania w określonych sprawach, w zbiorowych stosunkach pracy, a w szczególności w charakterze strony, w układach i porozumieniach zbiorowych oraz sporach zbiorowych. W swoim wystąpieniu dr Monika Gładoch scharakteryzowała także uprawnienia organizacji związkowej i przejawy jej reprezentatywności w zakładzie pracy. Zaprezentowała stan prawny obowiązujący w Polsce oraz w wybranych krajach Unii Europejskiej. Uznała, że należy na nowo zdefiniować zasady funkcjonowania związków zawodowych, a głównym obszarem wymagającym regulacji jest zmiana przepisów dotyczących reprezentatywności związku zawodowego. Na świecie obowiązują różne jej kryteria: liczbowe, nominacyjne czy też desygnacyjne. W polskim prawie obowiązuje wyłącznie kryterium liczbowe, co często prowadzi do nieporozumień oraz znacząco wpływa na obniżenie jakości dialogu.

Prof. dr hab. Jerzy Wratny poparł tezę o zaostrzeniu kryterium reprezentatywności i nadmiernym pluralizmie związkowym. Przywołał przykład PKP Cargo, gdzie funkcjonuje rekordowa liczba 283 związków. Taka ilość związków zawodowych działających u pracodawcy rodzi kilka znaczących problemów, m.in. zmniejsza skuteczność działania organizacji związkowych, przedłuża procesy decyzyjne, powoduje gorsze traktowanie przez pracodawców i wpływa na wzrost kosztów po stronie pracodawcy, który dzięki ich liczbie może nimi w sposób stosunkowo łatwy manipulować lub je ignorować. Remedium na rozwiązanie tej sytuacji miało być ustanowienie kryterium reprezentatywności związków zawodowych. Jesteśmy na dobrej drodze ku temu, lecz procedury wybierania reprezentatywnych związków ciągle są skomplikowane. Przepisy wciąż umożliwiają tworzenie wielu takich organizacji. Pojawiły się różne propozycje zaostrzenia obecnych kryteriów reprezentatywności, tj. podniesienie liczby progu, od którego możliwe jest utworzenie związku zawodowego w zakładzie pracy, dopuszczenie do reprezentatywności łączonej – kilka związków musiałoby przekroczyć pewien próg ilościowy i wyłaniałoby spośród siebie przedstawicieli, którzy negocjowaliby z pracodawcą. Inna koncepcja to wyłonienie reprezentatywnego związku zawodowego w drodze tajnego głosowania, w którym ten, kto uzyska największą ilość głosów, miałby mandat do rozmów z pracodawcą.

Sławomir Adamczyk zauważył, że wyraźne preferowanie jednej organizacji związkowej może prowadzić do skrajności i kreowania żądań z jednej strony nie do przyjęcia przez pracodawcę, a z drugiej daleko wykraczających poza oczekiwania pozostałych organizacji związkowych. Przytoczył przykład z Kopalni Węgla Kamiennego Budryk, gdzie niewielki i mało znaczący związek doprowadził do sporu zbiorowego. Sławomir Adamczyk uznał, że należy się zastanowić nad umocnieniem wspólnej reprezentacji

związków zawodowych, która spowoduje rozwój poszczególnych organizacji i da możliwość szerokiego reprezentowania pracowników. Nie zgodził się z tezą wiceprezydent Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Ady Kostrz-Kosteckiej, która stwierdziła, że wspólna reprezentacja związkowa nie ograniczy rozproszenia związkowego i zauważył, że podobny układ funkcjonuje już w grupie Żywiec i doskonale się sprawdza.

Andrzej Węglarz zaprezentował funkcjonowanie związków zawodowych w swoim zakładzie. Opracowanie wspólnego stanowiska odbywa się podczas spotkania tzw. zespołu roboczego, w skład którego wchodzi kilkunastu związkowców. Później to wspólnie wypracowane stanowisko przedstawiane jest w tzw. zespole centralnym. Zauważył jednak, że wciąż jest to jak siedzenie na bombie, ponieważ na zespole centralnym nawet najmniejszy związek może zgłosić swoiste *liberum veto* i zablokować wejście w życie wypracowywanych dokumentów bądź zmian. Przytoczył przykład Huty Katowice, gdzie po uzgodnieniu z trzema największymi związkami punktów porozumienia, niewielki związek zniweczył szanse na wejście w życie wypracowywanego dokumentu. Andrzej Węglarz postulował, aby reprezentatywna była ta organizacja, która zrzesza odpowiedni procent załogi lub ta, która jest najliczniejsza. Uznał, że nie budzi uwag możliwość działania w zakładzie wielu związków, jednak to ostatecznie tylko z jednym pracodawca powinien prowadzić rozmowy.

Andrzej Wystrzykowski zauważył, że także zbyt wysoki próg procentowy może rodzić kłopoty. Jeżeli przyjmiemy, że reprezentatywna będzie ta organizacja, do której należy np. 25 procent załogi, to w PGNiG takiej organizacji nie będzie, bowiem najliczniejsza z nich skupia 20 procent załogi. Dodatkowo ustawodawca nie przewidział sytuacji, gdy firma swoją centralę ma jak PGNiG w Warszawie a pozostałe oddziały są rozrzucone po całym kraju. Oczywistym jest bowiem, że reprezentant związkowy ze Szczecina nie będzie zainteresowany problemami organizacji z południa Polski.

Z kolei Tomasz Kuydynowicz zauważył, że w kontaktach pomiędzy stronami dialogu społecznego potrzebna jest duża doza racjonalizmu, aby uniknąć licytowania się związków zawodowych na populistyczne i niemożliwe do spełnienia żądania w stosunku do pracodawców. Uznał, że należy doprecyzować pojęcie kompetencji związków zawodowych, a dopiero później podjąć prace nad kryteriami reprezentatywności. Dodał jednak, że jeżeli chodzi o reprezentatywność, dobrym pomysłem może być koalicja związków zawodowych lub prowadzenie rozmów ze związkiem, który ma największe poparcie załogi.

Po wystąpieniu panelistów doktor Monika Gładoch zaprosiła uczestników spotkania do dyskusji, zauważając jednocześnie, że być może dzisiejszy stan prawny najbardziej negatywnie wpływa na sytuację pracowników i pracodawców. W Polsce bowiem wszczyna spór zbiorowy każdy nawet związek zawodowy niemający zdolności układowej.

Głos w dyskusji zabrał reprezentant Związku Zawodowego Marynarzy NSZZ „Solidarność". Wyraził on ubolewanie, że nawet reprezentatywność nie daje gwarancji, że prowadzony dialog zakończy się sukcesem. Zauważył jednocześnie, że w obecnej chwili największym problemem jest likwidacja największych zakładów pracy i brak należytych warunków dla funkcjonowania związków zawodowych w prywatnych za-

kładach pracy. Powszechną praktyką jest zwalnianie pracowników, którzy choćby planują wstąpienie do związków. Rząd powinien dawać przykład jak prowadzić dobry dialog. Tymczasem od 3 lat nie wywiązuje się on należycie ze swoich funkcji i dąży do dalszej likwidacji dużych państwowych zakładów pracy. Uniemożliwiono dodatkowo związkowcom wchodzenie do rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa.

Głos w dyskusji zabrał także przewodniczący Związku Energetyków, który zaznaczył, że konieczne jest podjęcie prac nad nową kodyfikacją kodeksu pracy, tak aby przepisy nadążały za dynamiką rozwoju gospodarczego i społecznego. Zaskakującym jest fakt, że organizacje związkowe potrafią jednoczyć się w strukturach międzynarodowych, a nie potrafią zrobić tego na szczeblu krajowym.

Opinię o osłabieniu i rozdrobnieniu związków zawodowych oraz regulacji reprezentatywności związkowej wyraziła także przedstawicielka Związku Zawodowego Poczta Polska. Uznała, że należałoby skupić się na doskonaleniu prawa już funkcjonującego i wprowadzić zmiany do ustawy o związkach zawodowych, a także podnieść próg możliwości tworzenia związków zawodowych.

Reprezentant Związku Zawodowego Kierowców uznał, że gorszy od mnogości związków jest ich brak. Pracodawcy zwalczają związki zawodowe. Należałoby zatem zrobić swoisty rachunek sumienia. Organizacje zrzeszające pracodawców powinny zwracać uwagę czy w ich strukturach nie ma firm, które tylko w czasie debat podobnych do dzisiejszej są skłonne do dialogu i fikcyjnie akceptują funkcjonowanie związków zawodowych, podczas, gdy w codziennej praktyce utrudniają nawet założenie związku zawodowego w ich zakładzie.

Głos zabrał także członek Polskiego Związku Emerytów i Rencistów, który wyraził przekonanie, że w mediach pomijana jest działalność organizacji związkowych. Instytucje publiczne i społeczeństwo nie są informowane o ich dokonaniach. Przypomniał, że ideą dialogu jest umiejętność ustępowania i wyrzekanie się osiągania prywatnych korzyści i celów.

Na zakończenie paneliści wspólnie uznali, że należy prowadzić dyskusje na temat reprezentatywności związków zawodowych, zbiorowych stosunków pracy i rozwiązywania sporów zbiorowych pracy, że powinno się jasno określać cele i poprzez dialog oparty na wzajemnym zrozumieniu dążyć do ich osiągnięcia. Doktor Monika Gładoch zaprosiła do prowadzenia rozmów i spotkań ekspertów, nawet nieformalnych, które jednak przyczyniłyby się do poprawy obecnej sytuacji i poprawy dialogu wśród partnerów społecznych.

Leszek WIECZOREK

ROBOCZA KONFERENCJA MIĘDZYŚRODOWISKOWEJ GRUPY BADAWCZEJ MARGINES SPOŁECZNY POZNANIA 2010–2012 R., POZNAŃ, 14 KWIETNIA 2011 R.

W dniu 14 kwietnia 2011 roku w Poznaniu odbyła się Robocza Konferencja Międzyśrodowiskowej Grupy Badawczej Margines Społeczny Poznania 2010–2012 (MGBMSP), zorganizowana pod auspicjami Obywatelskiego Instytutu Monitoringu i Rekomendacji (OIMR) w Poznaniu, działającej w kilku zespołach pod przewodnictwem Prof. dr hab. Zbigniewa Galora (której piszący te słowa ma zaszczyt być uczestnikiem), w myśl wypowiedzi Bronisława Geremka „... zajmować się będziemy ludźmi i grupami ludzi, którzy wyrzuceni są lub wychodzą na margines życia społecznego, nie uczestniczą w procesie produkcyjnym ... w hierarchii godności, honoru czy szacunku społecznego określeni są wyłącznie negatywnie ...", stanowiącej jej motto.

Konferencję otworzył pan Tomasz Sadowski z Obywatelskiego Instytutu Monitoringu i Rekomendacji w Poznaniu wspólnie z panem Włodzimierzem Kałek z Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Poznaniu.

Prof. dr hab. Piotr Sałustowicz prowadził pierwszą część obrad dotyczącą stanu działalności Międzyśrodowiskowej Grupy Badawczej Margines Społeczny Poznania 2010–2012 i wyników jej badań. W tej części zaprezentowano wystąpienia dotyczące podsumowania dotyczące MGBMSP (Zbigniew Galor) oraz prezentacji wyników badania podstawowego (Maciej Kokociński).

Kolejną część pt. *Indywidualne zadania badawcze i inne* prowadził Prof. dr hab. Zbigniew Galor. Wystąpienia dotyczyły: Hospicjów (Małgorzata Chrząstowska), Przestępczości zorganizowanej i życia administracyjnego Poznania (Andrzej Strabel), Socjologicznej dokumentacji fotograficznej (Piotr Kopczuk) oraz Wniosków dla badań nad marginesem społecznym z diagnozy zagrożeń patologiami społecznymi w Dąbrowie Górniczej (Leszek Wieczorek).

Z kolei dr Ewa Roman moderowała część dotyczącą komunikatów z zespołowych zadań badawczych, w ramach której przedstawiono wystąpienia nt.: Szara strefa (Tomasz Kujaczyński), Bezdomni (Radosław Miński), Bezrobotni (Agnieszka Ignasiak), Biedni i Żebracy (Ewa Harmaciej), Prawo ubogich (Joanna Kuchta, Jakub Michalski), Wykluczani i włączani społecznie (Piotr Sałustowicz), Historia marginesu społecznego Poznania (Przemysław Sperling), Migranci (Jakub Isański), Niepełnosprawni i Chorzy (Marta Lausch-Chudy), Sprawcy przemocy, w tym przemocy w rodzinie (Maciej Kokociński), Przestępcy (Mirosław Czarnecki), Uzależnieni (Franciszek Szklennik).

Ostatniej części dotyczącej upowszechniania końcowych wyników badań planowanego na 2013 rok przewodniczyła mgr Joanna Kuchta. Sławomir Kalinowski poruszył zagadnienia związane z formami upowszechniania końcowych wyników badań, a Barbara Z. Goryńska-Bittner plan zbiorowej publikacji książkowej.

Konferencję podsumował Prof. dr hab. Zbigniew Galor.

Warto podkreślić, że grupa badawcza zorganizowana przez Prof. dr. hab. Zbigniewa Galora zgromadziła przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych. Grupa ta podjęła się z inicjatywy Pana Profesora bardzo ambitnego oraz trudnego zadania i co warte zauważenia realizuje to (niestety) bez żadnych grantów itp., korzystając jedynie z okazjonalnego wsparcia instytucji, stowarzyszeń i szkół wyższych Poznania. Tym bardziej warto docenić włożony trud w dotychczasowe badania i liczyć na pomyślną ich finalizację.

Sabina GRABOWSKA

MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA NAUKOWA NT. EFEKTYWNOŚĆ EUROPEJSKIEGO SYSTEMU OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA, WARSZAWA, 18–19 KWIETNIA 2011 R.

W dniach 18–19 kwietnia 2011 r. z okazji 20-lecia akcesji Polski do Rady Europy i podpisania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka odbyła się w Sejmie RP Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka". Była to już trzecia międzynarodowa konferencja poświęcona tematyce związanej z przemianami we współczesnej Europie, koordynowana przez prof. dr hab. Jerzego Jaskiernię, a zorganizowana przez Instytut Ekonomii i Administracji Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego w Kielcach oraz Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP. Współorganizatorami tego przedsięwzięcia byli: Centrum Badawcze OPF, Fundacja Praw Podstawowych, Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, a także Międzynarodowe Centrum Prawa i Zarządzania WSM w Legnicy. Patronat honorowy nad konferencją objął sekretarz generalny Rady Europy, T. Jagland. Poprzednie konferencje z tej serii dotyczyły Europy jako obszaru demokracji, praworządności i ochrony praw człowieka oraz tematu Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009 (Szklarska Poręba, 2009)[1], i Transformacji systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009 (Legnica, 2010)[2].

W wieczór poprzedzający rozpoczęcie obrad, tj. 17 kwietnia 2011 roku, miała miejsce prezentacja książki z poprzedniej międzynarodowej konferencji naukowej: „Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości" (tom I i II, Toruń 2011, Wydawnictwo Adam Marszałek). Prezentacji dokonali: prezes Wydawnictwa – dr Adam Marszałek, redaktor naukowy książki – prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia.

Konferencję w dniu 18 kwietnia 2011 roku rozpoczęło powitanie skierowane do uczestników konferencji przez Rektora UJK, prof. dr. hab. R. Renz. W ceremonii powitania głos zabrali m.in. wicemarszałek Sejmu prof. S. Niesiołowski, prezes Trybunału Konstytucyjnego, prof. A. Rzepliński, minister sprawiedliwości, K. Kwiatkowski oraz stały przedstawiciel RP przy Radzie Europy, amb. U. Gacek. Przesłania do uczestników konferencji skierowali: Prezydent RP B. Komorowski oraz sekretarz generalny Rady Europy, T. Jagland.

W pierwszym dniu konferencji odbyły się dwie sesje plenarne i osiem paneli dyskusyjnych. Natomiast na drugi dzień konferencji przewidziano kolejne dwie sesje

[1] Zob.: *Rada Europy a przemiany demokratyczne w Europie Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009)* pod red. J. Jaskierni, Toruń 2010.

[2] Zob.: *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, t. I i II, pod red. J. Jaskierni, Toruń 2011.

plenarne. Pierwszej sesji plenarnej „Rozwój systemu ochrony praw człowieka" przewodniczył prof. W. Sokolewicz (Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie). Wygłoszono następujące referaty: prof. H. Schambeck (University of Linz), *The Idea of Man and Human Rights in Present*; prof. G. Grabowska (Uniwersytet Śląski w Katowicach), *Prawa człowieka u progu XXI wieku. Rozwój i kierunki zmian*; prof. J. Oniszczuk (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie), *Równowaga i równość w sferze ochrony wolności i praw człowieka*; prof. K. Klima (University of West Bohemia, Pilsen, Czechy), *Efficiency of the Relationship between Constitutional Law and European Human Rights Law*; prof. J. Kolarzowski (Uniwersytet Warszawski), *Prawa socjalne – prawami człowieka. Różnorodność i perspektywy unifikacji;* prof. Z. Lasocik (Uczelnia Łazarskiego w Warszawie), *Zakaz tortur – standard, inny wymiar i nowe wyzwania*; prof. M. Doroshenko (Narodowy Uniwersytet Ukrainy, Kijów, Ukraina), *Значение Хартии ЕС об основных правах 2000 года для формирования механизма защиты прав и свобод человека в Европейском Союзе*.

Drugiej sesji plenarnej „Uwarunkowania efektywności europejskiego systemu ochrony praw człowieka" przewodniczył prof. M. Zubik (Uniwersytet Warszawski). Zaprezentowano następujące referaty: prof. L. Garlicki (Uniwersytet Warszawski), *Kryteria oceny efektywności europejskiego systemu ochrony praw człowieka*; prof. J. Jaskiernia (Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach), *Rada Europy, Unia Europejska i OBWE w europejskim systemie ochrony praw człowieka – synergia działań czy konkurencja?*; dr P. Świtalski (ambasador tytularny, Dyrektor ds. planowania politycznego, Sekretariat Generalny Rady Europy, Strasburg, Francja), *Europejski system ochrony praw człowieka: OBWE a Rada Europy na tle zmian w środowisku politycznym Europy*; amb. J.W. Bertens (European Parliament Former Members Association, Holandia), *Human Rights in the European Union*; prof. S. Kaźmierczyk (Uniwersytet Wrocławski, Wyższa Szkoła Menedżerska w Legnicy), *Wykonywanie Europy i praw człowieka przez Unię Europejską*; prof. N. Chronowski (Uniwersytet w Pecu, Węgry), *Integration of European Human Rights Standards – the Accession of EU to the ECHR*; prof. A. Wróbel (Instytut Nauk Prawnych PAN, sędzia Sądu Najwyższego), *Ochrona tymczasowa w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*; prof. A. Bisztyga (Uniwersytet Śląski w Katowicach), *Wątki islamskie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*.

Następnie po lunchu rozpoczęły się dyskusje w pierwszych czterech panelach. Pierwszy panel dyskusyjny dotyczył problemów ochrony praw człowieka w systemie Rady Europy i przewodniczył mu sędzia Trybunału Stanu, Sylweriusz Marcin Królak (przewodniczący Rady Fundacji Praw Podstawowych). Drugi panel dyskusyjny nt. „Problemy ochrony praw człowieka w systemie Unii Europejskiej" odbył się pod przewodnictwem dr. Jerzego Rychlika (Instytut Nauk Prawnych PAN, dyrektor Fundacji Promocji Prawa Europejskiego). Dr Sabina Grabowska (Uniwersytet Rzeszowski) przewodniczyła trzeciemu panelowi dyskusyjnemu na temat problemów współdziałania Rady Europy, OBWE i Unii Europejskiej w sferze ochrony praw człowieka. A czwartemu panelowi dyskusyjnemu, którego tematem były: krajowe a międzyna-

rodowe instrumenty ochrony praw człowieka, przewodniczył dr hab. Jerzy Ciapała (Uniwersytet Szczeciński).

Po przerwie na kawę rozpoczęły się obrady w kolejnych czterech panelach dyskusyjnych. Dr hab. Ryszard Chruściak (Uniwersytet Warszawski, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych) objął przewodnictwo piątego panelu dyskusyjnego na temat ochrony praw człowieka w sferze wymiaru sprawiedliwości. Obradom szóstego panelu dyskusyjnego o nowych wyzwaniach w sferze europejskiego systemu ochrony praw człowieka przewodniczyła dr Agnieszka Bień-Kacała (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu). Siódmy panel dyskusyjny o problemach skutecznego zwalczania rasizmu i wszelkich form dyskryminacji odbył się pod przewodnictwem dr. Artura Preisnera (Uniwersytet Wrocławski). Ósmy, ostatni panel dyskusyjny pod przewodnictwem dr Ewy Popławskiej (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Fundacja Promocji Prawa Europejskiego) dotyczył tendencji rozwojowych europejskiego systemu ochrony praw człowieka.

Pierwszy dzień konferencji zakończyła uroczysta kolacja w restauracji „U Chłopa" w hotelu Gromada.

Drugi, a zarazem ostatni dzień konferencji odbył się również w budynku Sejmu. Trzeciej sesji plenarnej „Przesłanki skuteczności europejskiego systemu ochrony praw człowieka" przewodniczył prof. B. Szmulik (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie). Zaprezentowane zostały referaty: prof. J. Menkes (Wyższa Szkoła Psychologii Społecznej w Warszawie), *Funkcjonariusz versus organizacja międzynarodowa – prawa podstawowe versus immunitet jurysdykcyjny*; prof. J. Svak, dr B. Balog (Pan European University, Bratislava, Słowacja), *Trends in the judicature of European Court of Human Rights and the Execution of Judgments of European Court of Human Rights in Slovakia*; prof. K. Drzewicki (Uniwersytet Gdański), *The Modalities of Simplified Procedures for Amending the European Convention on Human Rights*; doc. A. Waszkiewicz (Białoruski Uniwersytet Państwowy, Mińsk, Białoruś), *Spontaneous Assemblies in the Decisions of the ECHR and in the National Legislation;* dr R. Wiewiórowski (Uniwersytet Gdański), *Przyszłość Konwencji 108 Rady Europy jako podstawy europejskiego systemu ochrony prywatności*; prof. I. Aliebastrova (Moskiewska Państwowa Akademia Prawa, Moskwa, Federacja Rosyjska), *The Natural Law Conception of Human Rights in European and Russian Law*; prof. K. Karski (Uniwersytet Warszawski), *Instytucjonalne gwarancje niezależności sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jako czynnik wpływający na efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka*; dr T. L'alík (Comenius University, Bratislava, Słowacja), *Understanding the Binding Effect of the Case-Law of the ECtHR in Domestic Legal Order*; dr A. Bodnar (Uniwersytet Warszawski): *Zasada subsydiarności a implementacja wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących państw trzecich*; M. Kononenko (doradca ministra, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Ukrainy, Kijów, Ukraina), *Институциональный механизм защиты прав и свобод человека в Европейском Союзе*.

Czwartej sesji plenarnej „Uwarunkowania rozwoju systemu ochrony praw człowieka" przewodniczył prof. M. Mazurkiewicz (przewodniczący Rady Programowej

Międzynarodowego Centrum Prawa i Zarządzania WSM w Legnicy). W trakcie tej sesji wysłuchano następujących referatów: prof. J. Maciejewski (Uniwersytet Wrocławski), *Trans-europejski wymiar makro-systemu grup dyspozycyjnych w społeczeństwie obywatelskim*; prof. J. Sobczak (Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej, sędzia Sądu Najwyższego), dr W. Sobczak (Uniwersytet Adama Mickiewicza, Poznańskie Centrum Praw Człowieka Instytutu Nauk Prawnych PAN), *Wolność sumienia i wyznania – prawo człowieka czy iluzja?*; ks. prof. J. Kułaczkowski (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie), *Znaczenie nauczania Kościoła o prawach rodziny dla kultury europejskiej*; prof. B. Wojciechowski (Uniwersytet Łódzki), *Między relatywizmem a uniwersalizmem praw człowieka we współczesnej filozofii prawa*; dr R. Grzeszczak (Uniwersytet Warszawski), *Ochrona praw jednostki w Unii Europejskiej przez zasadę dobrej administracji*; prof. E. Weiss (Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie), *System ochrony prawnej praw jednostki w procesie aplikowania o środki unijne*; prof. Сауле Кошкеновна Амандыкова (Karagandijskij Gosudarstwiennyj Uniwiersitiet im. J. A. Bukietowa, Karaganda, Kazachstan), *Развитие концепции прав человека в Конституции Республики Казахстан 1995 года*.

Na zakończenie konferencji prof. J. Jaskiernia stwierdził, iż była to konferencja pluralistyczna, ukazująca różne podejścia ideologiczne i światopoglądowe na problematykę praw człowieka. Zapewnił ponadto, iż tradycja tego typu konferencji będzie kontynuowana w następnych latach.

Na konferencji zaprezentowano ponad 140 referatów, zarówno przez doświadczonych badaczy tej tematyki jak i przez spore grono młodych naukowców. Wszystkie referaty, staraniem organizatorów, a przede wszystkim koordynatora prof. dr. hab. Jerzego Jaskierni, zostaną opublikowane w monografii dzięki pomocy i życzliwości Wydawnictwa Adam Marszałek w Toruniu.

Leszek WIECZOREK

I OGÓLNOPOLSKI ZJAZD PRZEDSTAWICIELI NAUKI O BEZPIECZEŃSTWIE, SZCZYTNO 15–16.06.2011 R.

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie oraz Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie byli organizatorami I Ogólnopolskiego Zjazdu Przedstawicieli Nauki o Bezpieczeństwie w dniach 15–16 czerwca 2011 roku w Szczytnie.

Obrady otworzył Komendant – Rektor Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, a obradom plenarnym, w ramach których głos zabrali zaproszeni goście, przewodniczył Prof. dr hab. Andrzej Misiuk.

Zgłoszonych referatów było tak wiele, że dalsze prace prowadzone były przez dwa w pięciu panelach tematycznych.

Pierwszy panel dotyczył strategicznych aspektów bezpieczeństwa i moderowany był przez prof. dr. hab. Piotra Majera przy udziale asystenta Tomasza Mejera i obejmował następujące wystąpienia: kmdr dr hab. Tomasz Szubrycht (AMW Gdynia) – Wybrane problemy bezpieczeństwa morskiego państwa; prof. dr hab. Krzysztof Kubiak (DSW we Wrocławiu) – Na morzu i z morza. Nowe wyzwania bezpieczeństwa międzynarodowego; prof. dr hab. Marek Lisiecki (WSPol Szczytno) – o bezpieczeństwie jako nowej dyscyplinie naukowej; prof. dr hab. Ryszard Jakubczak (WSPol Szczytno) – Strategia bezpieczeństwa narodowego RP; dr hab. Zenon Trejnis (WAT Warszawa) – Ewolucje systemu bezpieczeństwa RP; prof. dr hab. Henryk Ćwięk (Akademia im. Długosza Częstochowa) – Bezpieczeństwo Polski w XX–XXI wieku; gen. bryg. rez. dr inż. Tomasz Bąk (WSI Rzeszów) – Rola wyższych uczelni w edukacji dla bezpieczeństwa; prof. dr hab. Piotr Majer (UW-M Olsztyn) – Bezpieczeństwo wewnętrzne w państwie nowożytnym – ewolucja przedmiotowa i podmiotowa; prof. dr hab. Piotr Mickiewicz (DSW we Wrocławiu) – Strategia bezpieczeństwa morskiego Rzeczpospolitej Polskiej; dr hab. Janusz Świniarski (WAT Warszawa) – Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu filozoficznym; dr Wiesław Śmiałek (WAT Warszawa) – Traktatowe podstawy bezpieczeństwa RP; dr Cezary Tatarczuk (WSAiB w Gdyni) – Studia i nauki o bezpieczeństwie istotnym *novum* w środowisku akademickim oraz szansą na fundamentalną zmianę świadomości społeczeństwa; prof. dr hab. Leszek Korzeniowski, dr Juliusz Piwowarski (WSBPiI Kraków) – Przydatność dalekowschodnich koncepcji w filozofii bezpieczeństwa dla polskich służb mundurowych.

Kolejny panel prowadził prof. dr hab. Edward Wiszowaty przy pomocy asystenta Adama Poszewieckiego nt. Współczesny terroryzm. Blok ten obejmował wystąpienia: prof. dr hab. Wiesław Pływaczewski (UWM w Olsztynie) – Przestępczość przeciwko środowisku przyrodniczemu jako forma finansowania konfliktów zbrojnych oraz terroryzmu; mł. insp. dr Jerzy Szafrański (WSPol Szczytno) – Edukacja społeczności szkolnej w kontekście zagrożeń terrorystycznych; ks. prof. dr hab. Edmund Wiszowaty (WSPol Szczytno) – Problem bezpieczeństwa w edukacji szkolnej; dr inż. Krzysztof

Liderman, dr inż. Adam Patkowski (WAT Warszawa) – O znaczeniu bezpieczeństwa informacyjnego; dr Ryszard Mazurek (WSOSP Dęblin) – Formy i rodzaje zagrożeń; dr Ireneusz Dziubek (PWSZ w Kaliszu) – Nielegalny dostęp do broni palnej w kontekście zagrożeń terroryzmem w Polsce; dr Tomasz Aleksandrowicz (AH Pułtusk) – Bezpieczeństwo w świecie międzyepoki. W poszukiwaniu nowego paradygmatu; dr Elżbieta Posłuszna (SGGW Warszawa) – Nowy terroryzm – o skuteczności dezorganizacji; ppłk w st. spocz. Józef Kubas (WSIiZ Rzeszów) – Europejska współpraca policyjna; dr Jacek Węgrzyn (UW-M Olsztyn) – Relacje między Interpolem a Europolem. Refleksje na tle umowy o współpracy z 2001; mgr inż. Jan Ronowski (Uniwersytet Szczeciński) – Czy państwa odpowiedzialne są za terroryzm?

Trzeci blok dotyczył zarządzania kryzysowego i prowadzony był przez moderatora nadk. dr. Mariusza Nepelskiego oraz asystenta podkom. Sebastiana Kmiotka, a w nim wystąpili: prof. dr hab. Andrzej Pepłoński, bryg. Witold Jaworski (AP Słupsk) – Zalety wykorzystania specjalistycznego oprogramowania w zarządzaniu kryzysowym; prof. dr hab. Jerzy Konieczny (WWSzH-E Jarocin) – Ochrona zdrowia publicznego w nadzwyczajnych zagrożeniach środowiskowych; płk prof. dr hab. Henryk Spustek (WSOWL Wrocław) – Metody wielowymiarowej analizy porównawczej w identyfikacji infrastruktury krytycznej; dr hab. Marian Cieślarczyk (UP-H Siedlce) – Doświadczenia Japonii z pierwszej połowy 2011 roku w świetle teorii bezpieczeństwa i obronności; mł. insp. dr Agata Tyburska (WSPol Szczytno) – Ochrona infrastruktury krytycznej – projekt podnoszenia kwalifikacji w kontekście diagnozowanych oczekiwań; Jakub Mączka – Skuteczność CPTED; dr Zbigniew Dziemianko (WSHiU Poznań) – Zarządzanie kryzysowe w Polsce, stan prawny i organizacyjny na 2011; mjr Andrzej Truskowski (WSOSP Dęblin) – System poszukiwania i ratownictwa lotniczego w Polsce; Joanna Bańkowska, Przemysław Dzionek (BSI GP Sp. z o.o.) – Analiza ryzyka w zarządzaniu kryzysowym; dr Janusz Kawalec (PWSZ Nysa) – Bezpieczeństwo energetyczne w polityce państwa polskiego w latach 2005–2011.

Kolejny panel prowadzony przez mł. insp. dr Izabelę Nowicką przy udziale asystenta kom. Agnieszki Sadło-Nowak dotyczył prawno-organizacyjnych problemów bezpieczeństwa. W jego ramach odnotowano referaty: kmdr dr hab. Krzysztof Rokiciński (AMW Gdynia) – Formy i rodzaje zagrożeń na morzu w aspekcie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa; dr hab. Wiesław Łach (UW-M Olsztyn) – Wojsko w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego II Rzeczypospolitej; mł. insp. dr Janusz Bryk (WSPol Szczytno) – Przestępstwo handlu ludźmi w polskim prawie karnym; dr Halina Łach (UW-M Olsztyn) – Transformacja systemu ochrony granicy państwowej w III Rzeczypospolitej; Grzegorz Kachel (Stowarzyszenie Sędziów Polskich o. Gdańsk) – Temida – wymiar sprawiedliwości czy bezmiar statystyki?; dr Bolesław Sprengel (UMK Toruń) – parlamentu w ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce w latach 1919–1939; mjr dr Adam Szymanowicz, kpt. dr Piotr Jakubaszczuk (WSOWL Wrocław) – Współpraca Oddziału II Sztabu Głównego Wojska Polskiego z formacjami ochrony granic i Policja Państwową na kierunku Prus Wschodnich; dr Piotr Starzyński (UW-M Olsztyn) – proporcjonalności w stosowaniu środków przymusu procesowego z punktu widzenia bezpieczeństwa i porządku publicznego; Agnieszka Okińska (UWM Olsz-

tyn) – Problem wymiany informacji pomiędzy urzędami skarbowymi a Policją jako zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego; kom. Agnieszka Sadło- Nowak (WSPol Szczytno) – postępowanie w sprawach o wykroczenia w odpowiedziach Policyjnego Centrum Informacyjnego; dr inż. Bogdan Kosowski (WSOP Katowice) – Współdziałanie instytucji w systemie zarządzania bezpieczeństwem; podinsp. Tomasz Mosio (WSPol Szczytno) – Działania polskiej Policji w zapobieganiu przestępstwom z nienawiści; dr Krzysztof Wójcik (WSHiFM Warszawa) – Służba więzienna jako jedna z instytucji odpowiadających za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa; podinsp. Magdalena Baranowska (WSPol Szczytno) – Narkomania w Polsce – dopalacze jako środki zastępcze; podinsp. Agnieszka Wołoszko (WSPol Szczytno) – Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy Policji.

Ostatni panel nt. Społecznego wymiaru bezpieczeństwa, moderował dr Janusz Gierszewski wraz z asystentką, mgr Agatą Lewkowicz. Zgłoszono w nim następujące wystąpienia: prof. dr hab. Jadwiga Stawnicka (UŚ Katowice) – Wiedza lingwistyczna w służbie bezpieczeństwu. Stan i perspektywy badawcze; prof. dr hab. inż. Marek Trombski (WSOP Katowice) – Bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne – odczucia obywateli; dr Janusz Gierszewski (PWSH w Chojnicach) – Społeczne zagrożenia (*social security*) bezpieczeństwa państwa; dr Włodzimierz Gocalski (WAT Warszawa) – Procesy migracyjne a bezpieczeństwo państwa; ppłk dr Dariusz Jurczak (KGSG) – Bezpieczeństwo Polaków przebywających za granicą; dr Andrzej Szerauc (WS im. Pawła Włodkowica Płock) – Stres nieodłącznym zjawiskiem służb mundurowych; dr Mirosław Marciniak (AH Pułtusk) – Bezpieczeństwo obywatelskie a bezpieczeństwo obywateli – aspekty terminologiczne i fenomenologiczne; dr Małgorzata Wiśniewska (UP Siedlce) – Teorie wojenne XX wieku – kilka refleksji; podkom. Arkadiusz Kaczyński, podkom. Jacek Copik (SP Katowice) – Wpływ demoralizacji i przestępczości nieletnich na poczucie bezpieczeństwa wśród społeczeństwa; dr Tadeusz Iwanek (PWSZ Nysa) – Bezpieczeństwo społeczności lokalnej w opiniach i ocenach respondentów; dr Leszek Wieczorek (UŚ Katowice) – Problemy społeczne w mieście średniej wielkości. Zadania Powiatowych Komisji Bezpieczeństwa i Porządku; dr Wiesław Stach (WSHiU Poznań) – Rola samorządów terytorialnych w kształtowaniu bezpieczeństwa lokalnego; dr Marek Stefański (AP Słupsk) – Bezpieczeństwo w percepcji społeczności lokalnej; Katarzyna Jurzak-Mączka (UJ Kraków) – Zintegrowana polityka bezpieczeństwa. CPTED a uczelnie wyższe.

Nauka o bezpieczeństwie to nowa samodzielna dyscyplina naukowa. Z tego też względu wszelkie inicjatywy mające na celu jednoczenie środowiska oraz wymianę doświadczeń, w tym w szczególności stosowanej metodologii badań i popularyzacji wyników prowadzonych eksploracji, mają szczególne znaczenie.

Leszek WIECZOREK

KONFERENCJA NT. PROBLEMY SPOŁECZNE MAŁOPOLSKI I ICH INSTYTUCJONALNE WYMIARY. REFLEKSJE TEORETYCZNE I PRAKTYCZNE ROZWIĄZANIA, KRAKÓW 8 GRUDNIA 2011 R.

Z inicjatywy Polskiego Towarzystwa Socjologicznego (Oddział w Krakowie) oraz Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk przy współudziale Akademii Górniczo Hutniczej w Krakowie, Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Urzędu Statystycznego w Krakowie – Ośrodka Badania Systemu Zabezpieczenia Społecznego, Wojewódzkiej Biblioteki Publicznej – Regionalne Centrum Integracji Społecznej, odbyła się w Krakowie w dniu 8 grudnia 2011 roku konferencja nt. Problemy społeczne Małopolski i ich instytucjonalne wymiary (refleksje teoretyczne i praktyczne rozwiązania).

W ramach sesji plenarnej nt. Zrównoważony rozwój i partycypacja społeczna a jakość życia w społecznościach lokalnych, prowadzonej przez panią Grażynę Skąpską referaty wygłosili: Barbara Gąciarz (IFiS PAN, AGH, Warszawa-Kraków) – Instytucjonalizacja samorządu terytorialnego a szanse rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych; Agnieszka Pawłowska (URz, Rzeszów) – Partnerstwo międzysektorowe w procesie tworzenia i realizacji strategii rozwoju lokalnego; Jerzy Bartkowski (UW, Warszawa) – Rola elit w rozwoju lokalnym i regionalnym; Włodzimierz Pańków (IFiS PAN, Warszawa) – Uobywatelnienie i (nie)zrównoważony przyrost kapitału kulturowego na poziomie lokalnym i regionalnym; Rafał Barański (Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Kraków) – Działania Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Krakowie dedykowane osobom starszym. Kontekst przemian demograficznych zachodzących w województwie małopolskim; Lucjan Miś (UJ, UP, Kraków) – Bezrobocie – teorie a formy pomocy bezrobotnym.

Następnie obrady prowadzono w czterech sekcjach.

Sekcję A, nt. Wyzwania i bariery rozwoju lokalnego i regionalnego, prowadził Janusz Mucha. Następujący autorzy wygłosili referaty: Leszek Porębski (AGH, Kraków) – Nowe technologie jako narzędzie realizacji zadań samorządu lokalnego. Analiza witryn powiatów ziemskich w Małopolsce; Tomasz Masłyk, Ewa Migaczewska (AGH, Kraków) – Determinanty rozwoju regionalnego województwa świętokrzyskiego w opiniach urzędników samorządowych; Maria Stojkow, Dorota Żuchowska-Skiba (AGH, Kraków) – Rola powiatu w rozwoju cywilizacyjnym regionu. Przypadek Małopolski; Piotr Nowak (UJ, Kraków) – Wprowadzanie wspólnej polityki rolnej na obszary wiejskie w Małopolsce; Danuta Kalista (Urząd Statystyczny w Krakowie o/Tarnów) – Poziom życia w Małopolsce oraz sposoby jego mierzenia; Anna Gubernat (Urząd Statystyczny w Krakowie o/Tarnów) – Ubóstwo w Małopolsce oraz metody jego pomiaru; Agata Nijander–Dudzińska (URz, Rzeszów) – Fundusze europejskie jako nowe narzędzie władzy lokalnej. Wybrane przypadki liderów miejskich; Antonina Sebesta (UP,

Kraków) – Rzeczywiste bariery działań społecznych na prowincji. Refleksje inicjatorki UTW w Myślenicach, oraz został wyłożony referat Huberta Kotarskiego (URz, Rzeszów) nt. Rola kapitału ludzkiego i społecznego w rozwoju lokalnym i regionalnym.

Kolejna sekcja (B) dotyczyła: Problemów społecznych w kontekście struktury społecznej i kultury (marginalizacja, nierówności społeczne i wykluczenie), prowadzona była przez Lucjana Misia i obejmowała referaty: Tadeusz Michalczyk (Krakowska Akademia, Kraków) – Głos w dyskusji – teoretyczne aspekty problemów społecznych; Leszek Wieczorek (UŚ, Katowice) – Problemy społeczne na przykładzie miasta średniej wielkości; Anna Budzowska (AGH, Kraków) – Noc na Plantach, w Galerii czy na „Makucha"?, czyli racjonalność krakowskich bezdomnych; Jerzy Gruszka (Urząd Statystyczny w Krakowie, Ośrodek Badania Systemu Zabezpieczenia Społecznego) – Wykluczenie społeczne osób bezdomnych w Polsce (Zarys badań); Agata Maksymowicz (AGH, Kraków) – Jakość umierania w Małopolsce – perspektywa socjologiczna; Małgorzata Bieńkowska, Andrzej Ryczkowski (UWB, Białystok) – Model prezentowania problemów społecznych w mediach lokalnych (w oparciu o przykład województwa podlaskiego); Dariusz Wojakowski (AGH, Kraków) – Kulturowe i aktywistyczne koncepcje europejskości na południowym pograniczu Polski; Wojciech Kowalik (AGH, Kraków) – Małopolscy seniorzy w świecie nowych mediów – wykluczenie cyfrowe osób starszych jako problem społeczny.

Natomiast sekcja C, nt. Problemy społeczne (praktyka przeciwdziałania), prowadzona była przez Marię Szmeję i obejmowała wystąpienia: Małgorzata Szlązak (ROPS, Kraków) – Przemoc domowa w Małopolsce – praktyczny wymiar badań; Hubert Kaszyński (UJ, Kraków), Maria Adamczyk (UJ, Kraków), Maria Augustyniak (Biuro ds. ON UEk Kraków) – W trosce o zdrowie psychiczne: krakowskie działania profilaktyczne w grupach studenckich; Agata Dziuban (CPES Parasol, UJ, Kraków), Anna Ratecka (CPES Parasol, UJ, Kraków) – Upodmiotawiająca praca socjalna: *streetwork* z kobietami świadczącymi usługi seksualne jako demokratyczna forma wytwarzania wiedzy; Dobroniega Trawkowska (UŚ, Katowice) – Trafność działań – nieobecna kategoria – niepodejmowanie ewaluacji? Szkic na temat efektów wzmocnienia w pomocy społecznej; Piotr Wróblewski (UŚ, Katowice) – Konflikty narodowe w Małopolsce Wschodniej. Polacy i Ukraińcy w miastach nad Sanem; Wojciech Goleński (UEK, Katowice) – Aktywizacja i integracja – spółdzielczość socjalna w Małopolsce i na Opolszczyźnie; Barbara Smoter (UJ, Kraków) – Możliwości edukacyjnego wspomagania rozwoju dzieci romskich (na przykładzie inicjatyw podejmowanych w Nowym Sączu); Mirosław Boruta (UP, Kraków) – Lokalne obchody miesięcznic tragedii smoleńskiej w optyce krakowskich mediów.

Ostatnia sekcja dotyczyła tematu: Organizacje społeczne wobec problemów społecznych i prowadzona była przez Jacka Gądeckiego. W jej ramach wygłosili referaty: Inga Hajdarowicz (UJ, Kraków) – Bariery aktywności obywatelskiej w opinii liderów krakowskich organizacji społecznych; Anna Jusinska (KSONiIP „Klika", CASiZ „Klika") – Aktywna polityka społeczna w Krakowie na przykładzie Katolickiego Stowarzyszenia Osób Niepełnosprawnych i Ich Przyjaciół „Klika"; Rajmund Morawski (PWSZ, Racibórz, WSP, Warszawa, Katowice) – Organizacje pozarządowe jako odpo-

wiedź na problemy społeczne – studium socjologiczne instytucji – grupy samopomocy; Agnieszka Otręba-Szklarczyk (UJ, Kraków) – Działalność małopolskich organizacji pozarządowych na polu zabezpieczenia społecznego, integracji i aktywizacji społecznej jako odpowiedź na potrzeby społeczne; Małgorzata Łysik (Dom Pomocy Społecznej w Foluszu) – Wsparcie rodzinne alternatywą pożądanej starości; Anna Pawlina (UEK, Kraków) – Modele wsparcia instytucjonalnego osób starszych na przykładzie instytucji trzeciego sektora w Krakowie; Paulina Świątek (Collegium Medicum UJ, Kraków) – Aktywizacja czy marginalizacja? Małopolskie Uniwersytety Trzeciego Wieku i ich potencjał. Ponadto w tej sekcji wyłożono referat Marzeny Mamak-Zdaneckiej (AGH, Kraków) nt. Strategia Europa 2020 a szanse i bariery zwiększonego udziału kobiet na regionalnym rynku pracy. Prezentacja wyników badań w podregionie nowosądeckim.

Konferencja okazała się miejscem wymiany doświadczeń teoretyków i praktyków. Spowodowała liczne dyskusje oraz była i jest asumptem do dalszych dociekań, a także pozwoliła na nawiązanie wielu osobistych kontaktów.

SKOROWIDZ ALFABETYCZNY / ALPHABETICAL INDEX

Materiał został ułożony według następujących działów / Material has been placed according to the following parts:

I. Słowa wstępne / Forewords,
II. Artykuły / Articles,
III. Publikacje studenckie / Student's publications,
IV. Opinie prawne/Komunikaty / Legal opinions/Announcements,
V. Glosy / Glosses,
VI. Recenzje i noty bibliograficzne / Reviews and Bibliographical Notes,
VII. Sprawozdania / Reports.

I. SŁOWA WSTĘPNE / FOREWORDS

1. BAŁABAN ANDRZEJ. Nr 8
2. BANASZAK BOGUSŁAW. Nr 4
3. BISZTYGA ANDRZEJ. Nr 9
4. BISZTYGA ANDRZEJ. Nr 10
5. BISZTYGA ANDRZEJ. Nr 13
6. GDULEWICZ EWA. Nr 11
7. GRZYBOWSKI MARIAN. Nr 7
8. HOC STANISŁAW. Nr 12
9. IWANEK JAN. Nr 2
10. ŁABNO ANNA. Nr 10
11. MAŁAJNY RYSZARD M. Nr 3
12. MICHALSKA ANNA. Nr 6
13. MŁYNARSKA-SOBACZEWSKA ANNA. Nr 14
14. SKOTNICKI KRZYSZTOF. Nr 10
15. SKRZYDŁO WIESŁAW. Nr 5
16. SZMULIK BOGUMIŁ. Nr 13
17. WIECZOREK LESZEK. Nr 12
18. WIECZOREK LESZEK. Nr 13
19. WIECZOREK LESZEK. Nr 14
20. WITKOWSKI ZBIGNIEW. Nr 9
21. ZWIERZCHOWSKI EUGENIUSZ. Nr 1

II. ARTYKUŁY / ARTICLES

22. ABO SAEID TAREK. Autonomia palestyńska a prawo narodów do samostanowienia. Nr 4
23. ADAMCZEWSKI ROBERT. Ochrona konsumentów w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich. Nr 10
24. ALVAREZ SILVINA M. Polish Nationalism During the Communist Period (the Role of the Catholic Church). Nr 3

25. BACHERT PATRIC. The Legal Status of the Immigrants in Germany. Nr 1
26. BAJANIK STANISLAV. Slovakia without Slovak Schools. Nr 2
27. BALOG BORIS. The Right to Vote of People in Imprisonment in Slovakia. Nr 14
28. BAŁDYS ROBERT. Prawa człowieka a prowadzenie działalności wykrywczej przez Policję Województwa Śląskiego. Nr 7
29. BANASZAK BOGUSŁAW. O konieczności zmiany Konstytucji RP w związku z ratyfikacją Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego. Nr 9
30. BANERGEE VIKRAMJIT. Religion, Tolerance and Individual Rights: In the Age of Civilisations. Nr 8
31. BANERGEE VIKRAMJIT. Religia, obyczaje i prawo rodzinne w Anglii i Walii w obliczu narastającego konfliktu kultur. Nr 9
32. BÁRD PETRA. Forensic genetic databases in Central and Eastern Europe. Nr 12
33. BERLIBA VIOREL, COJHOCARU RADION. Some problems of criminal politics of Republic of Moldova in prevention of illegal practises of enterprises. Nr 12
34. BERLIBA VIOREL, SOBIETSKY ROSTISLAV. Some problems of criminal politics in prevention of struggle in Republic of Moldova. Nr 12
35. BIŁGORAJSKI ARTUR. Zasady z Yogyakarta dotyczące stosowania międzynarodowego prawa praw człowieka w odniesieniu do orientacji seksualnej oraz tożsamości płciowej. Nr 11
36. BIŁGORAJSKI ARTUR. Kilka uwag nt. Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych. Nr 12
37. BIŁGORAJSKI ARTUR. Prawda jako granica wolności wypowiedzi na gruncie polskiego systemu prawa. Wybrane zagadnienia. Nr 13
38. BISZTYGA ANDRZEJ. Geneza Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Nr 1
39. BISZTYGA ANDRZEJ. Droga do reformy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Nr 2
40. BISZTYGA ANDRZEJ. Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – Protokół nr 11 do Konwencji Europejskiej. Nr 3
41. BISZTYGA ANDRZEJ. Ochrona informatorów – nowa rola nebraskańskiego ombudsmana (na podstawie ustawy o skuteczności działania administracji stanu Nebraska). Nr 4
42. BISZTYGA ANDRZEJ. Wspomnienie o profesor Annie Michalskiej. Nr 8
43. BISZTYGA ANDRZEJ. Problem ochrony wolności i praw jednostki we współczesnym świecie (artykuł recenzyjny). Nr 13
44. BISZTYGA ANDRZEJ, JACHIMOWICZ ALEKSANDER. Kontrowersje wokół uprawnień Policji do składania wniosków o ukaranie w postępowaniach karnosądowych. Aspekt konstytucyjny. Nr 14

45. BORSKI MACIEJ. Skarga konstytucyjna w systemie prawnym Republiki Czeskiej. Nr 11
46. BORSKI MACIEJ. Karta Podstawowych Praw i Wolności jako element porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej. Nr 13
47. CERNOMORETS SERJ, SPATARI VITALYE. Arbitrariness in Criminal Law in Republic of Moldova and of Other Countries. Nr 12
48. CHOLEWINSKI RYSZARD. Prawo do integracji w integrującej się Europie: Najnowsze zmiany w statusie prawnym obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej. Nr 5
49. CHOLEWINSKI RYSZARD. A Constitutional Innovation in the United Kingdom: The Human Rights Act 1998. Nr 6
50. CHORĄŻEWSKA ANNA. Zasada równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Nr 11
51. CHRONOWSKI NORA, DRINOCZI TIMEA. Extracts on the Decisions of the Hungarian Constitutional Court on Right to Expression. Nr 13
52. CHRUŚCIAK RYSZARD. Ogólna klauzula ograniczeń wolności i praw jednostki – prace konstytucyjne nad art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r. Nr 12
53. CHRZCZONOWICZ PIOTR. Przestępczość związana z działalnością tzw. sekt destrukcyjnych w Polsce – charakterystyka zagadnienia. Nr 12
54. CIAPAŁA JERZY. Wolność a uprawnienie – próba analizy porównawczej pojęć w kontekście wybranych postanowień Konstytucji RP. Nr 7
55. CIAPAŁA JERZY, MIJAŁ PRZEMYSŁAW. Skarga na akty prawne organów terenowych jako szczególny środek ochrony praw jednostki. Nr 9
56. CIAPAŁA JERZY. Wybrane konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe zagadnienia regulacji prawnej pozycji mniejszości niemieckiej w Polsce oraz Polaków zamieszkałych w Republice Federalnej Niemiec. Nr 14
57. COALE SAMUEL. The Design of Conspiracy: Human Rites (Rights) of Fantasy and Fiction. Nr 4
58. CONBOY MARTIN. Public Sphere or Public Spectacle? The British Press and Human Rights. Nr 4
59. CUSHNIR VALERIU, PALADII ANDRIAN. Criminal Responsibility for Rape According to National Legislation of Republic of Moldova. Nr 12
60. CZARNY PIOTR. Położenie i ochrona praw Łużyczan w zjednoczonych Niemczech. Nr 6
61. CZEREPANIAK-WALCZAK MARIA. Szkoła niepaństwowa w kontekście praw człowieka. Nr 3
62. DĄBEK DARIUSZ. Problem filozofii wartości w kontekście praw człowieka. Nr 2
63. DEGÓRSKA KATARZYNA. Ochrona prawa do prywatności w najnowszym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Nr 9
64. DOLNICKI BOGDAN. Instytucja nadzoru jako instrument służący ochronie praw podmiotowych – na przykładzie samorządu terytorialnego. Nr 3

65. DOMAŃSKA ALDONA. Naruszanie praw cudzoziemców i mniejszości narodowych. Rozważania w oparciu o wybrane wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich. Nr 9
66. DRINOCZI TIMEA, ZELLER JUDIT. Konstytucyjna regulacja małżeństwa i rodziny na Węgrzech. Nr 10
67. DRINOCZI TIMEA. General Characteristics of Fundamental Economic Rights. Nr 11
68. DUKIET-NAGÓRSKA TERESA. Uwagi o prawnokarnej ochronie prawa człowieka do samostanowienia w sprawie zdrowia. Nr 11
69. DURAN PALOMA. Constitutional Protection of the Guiding Principles of Social and Economic Policies of 1978 Spanish Constitution. Nr 6
70. ECKHARDT KRZYSZTOF. Prawo do ochrony zdrowia. Zagadnienia wybrane. Nr l0
71. FERREIRA DA CUNHA PAULO. Human and Fundamental Rights and Duties in the Portuguese Constitution. Some Reflections. Nr 11
72. FILIPEK MICHAŁ JAN. Status prawny mniejszości etnicznej Samów w świetle prawa norweskiego. Nr 14
73. GEORGHIADES KORINNA. The Status of Rape as a Crime in International Humanitarian Law. Nr 6
74. GLUMIŃSKA JADWIGA. Prawa i obowiązki podatnika w świetle projektu ustawy „ordynacja podatkowa" (wybrane zagadnienia). Nr 4
75. GÓRALCZYK-PAPOŃ ANETA. Klauzule generalne w prawie cywilnym – zagrożenie dla porządku prawnego czy instrument dostosowawczy prawa do zmiennych warunków gospodarczych? Nr 7
76. GRABOWSKI RADOSŁAW. Prawo do życia w Polsce. Nr 7
77. GRAMAŁA ALEKSANDRA. Prawa socjalne w projektach Konstytucji III RP. Nr 7
78. GRAMATYKA MICHAŁ, LEŚNIAK MAREK. Dopuszczalność badań poligraficznych w świetle konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich. Nr 5
79. GRZYB MAGDALENA. Wymuszone zaginięcia – zmora przeszłości wiecznie żywa. O retroaktywnej sprawiedliwości w Ameryce Łacińskiej. Nr 14
80. HARBICH JÜRGEN. Spór o islamską chustę. Nr 10
81. HARBICH JÜRGEN. Erstmals Verwaltungsgerichte in der Mongolei. Nr 10
82. HERNAS ADAM. Prawa człowieka w świetle programu haskiego. Nr 14
83. HOC STANISŁAW. Wybrane aspekty prawne inwigilacji obywateli. Nr 13
84. JABŁOŃSKI MARIUSZ. Konstytucyjnoprawne aspekty przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (zagadnienie realizacji praw wyborczych przez obywateli Unii w wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego – uwagi wstępne). Nr 5
85. JABŁOŃSKI MARIUSZ. Uwagi o referendum gminnym. Nr 4
86. JAGIELSKA MONIKA. Prawa konsumenta w świetle prawa europejskiego. Nr 5

87. JAGIELSKI MARIUSZ. Zasada powszechności wyborów w III RP w świetle praw człowieka. Nr 1
88. JAGIELSKI MARIUSZ. Gwarancje praw i wolności w projektach nowej polskiej konstytucji. Nr 2
89. JAGIELSKI MARIUSZ. Prawo do sprawiedliwego sądu w USA – rzecz o ograniczeniach praw obywatelskich w przypadku konfliktu z interesami władzy. Nr 5
90. JANECZEK TOMASZ. Prawo obywatela do sądu. Nr 4
91. JASKIERNIA ALICJA. Prawo do informacji a prezentacja kampanii wyborczych w mediach masowych w świetle zaleceń Komitetu Rady Ministrów Rady Europy. Nr 7
92. JASKIERNIA ALICJA. Wolność słowa jako wartość w systemie aksjologicznym Rady Europy. Nr 8
93. JASKIERNIA ALICJA. Problemy wolności wypowiedzi w mediach europejskich w świetle prac Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Nr 9
94. JASKIERNIA ALICJA. Swoboda informacji a problem depenalizacji zniesławienia w pracach Rady Europy. Nr 11
95. JASKIERNIA ALICJA. Prawo do wolności słowa i do wolnych wyborów a niebezpieczeństwo „sondażokracji". Nr 13
96. JASKIERNIA JERZY. Czy Europie potrzebne jest *General Judicial Review*? Nr 7
97. JASKIERNIA JERZY. Uwarunkowania skuteczności wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Nr 8
98. JASKIERNIA JERZY. Projekty zmian struktury i kompetencji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w celu zwiększenia efektywności systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Nr 9
99. JASKIERNIA JERZY. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy – dorobek i perspektywy. Nr 11
100. JĘDRZEJEWSKI EDWARD. Trudne pojęcie godności człowieka. Nr 6
101. KACZMARSKI LESZEK. Miejsce polityki społecznej państwa i jej szczególnej formy nowej gospodarki społecznej w ustroju społecznej gospodarki rynkowej. Nr 11
102. KALUS STANISŁAWA. Patient Protection and Premises of Efficacy of Patient Consent for Medical Procedures. Patient Rights and their Protection in Polish Law. Nr 13
103. KANTYKA ZBIGNIEW. Polityka i prawa człowieka – tomistyczny punkt widzenia. Nr 1
104. KIEŁTYKA ANDRZEJ. Refleksje na temat tymczasowego aresztowania i praw człowieka w Polsce. Nr 10
105. KIJOWSKI MACIEJ. Sytuacja prawna jednostki w świetle wstępu do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Nr 9
106. KLECHA KLAUDIA. Integralność osoby ludzkiej w ujęciu Karty Praw Podstawowych. Nr 8

107. KNOSALA ERNEST. Istota samorządu terytorialnego a prawa i interesy obywateli. Nr 2
108. KOPER RADOSŁAW. Problem horyzontalnego działania prawa do prywatności na tle Konstytucji RP oraz ustawodawstwa karnoprocesowego. Nr 11
109. KORDYS TOMASZ. Realizacja prawa do sądu a odrębne postępowanie gospodarcze. Nr 13
110. KRAWIEC GRZEGORZ. Udział RPO w postępowaniu przed sądami administracyjnymi – uwagi *de lege ferenda.* Nr 13
111. KUCHTA JOANNA, MICHALSKI JAKUB. Prawo ubogich w ujęciu nauk społecznych i prawnych. Nr 14
112. KUCZYŃSKI VLADIMIR A., KUZNIECOW OLEG. Human and Citizens Rights Protection in the Actvities of the Constitutional Court of the Republic of Belarus. Nr 8
113. KULESZA EWA. Konstytucyjne prawo do ochrony danych osobowych i jego ustawowa regulacja. Nr 7
114. KWIECIEŃ ROMAN. Między wolnością a przymusem: Immanuela Kanta idea prawa i „wiecznego pokoju". Nr 7
115. LENGYELOVA DANIELA. The Status of Ombudsman in the Slovak Republic. Nr 13
116. LEONARD SIOBHAN, JAMES MARK. Infringing a Spectators Rights under the European Community Treaty. Nr 7
117. LESZCZYŃSKI PAWEŁ A. Zagadnienie realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – zarys problematyki. Nr 13
118. LEŚNIAK MAREK, GRAMATYKA MICHAŁ. Dopuszczalność badań poligraficznych w świetle konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich. Nr 5
119. LUDWIKOWSKA ANNA. Instytucja sądów przysięgłych w amerykańskim systemie prawa – na tle refleksji z procesu O.J. Simpsona. Nr 4
120. LUDWIKOWSKA ANNA. Instytucja *impeachmentu* i spory wokół jej przedmiotowego zakresu w Stanach Zjednoczonych. Nr 6
121. ŁABNO-JABŁOŃSKA ANNA. Zasada socjalnego i demokratycznego państwa prawnego a koncepcja praw i wolności w Konstytucji Hiszpanii z 1978 r. Nr 1
122. ŁABNO ANNA. Ochrona dóbr kultury w rozwiązaniach konstytucyjnych. Rozważania na przykładzie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. i wybranych konstytucji państw obcych. Nr 10
123. ŁASZCZYCA GRZEGORZ. Zakaz *reformationis in peius* w kodeksie postępowania administracyjnego (ze szczególnym uwzględnieniem postępowania zażaleniowego). Nr 5
124. MAŁAJNY RYSZARD M. Konfesyjne przesłanki uchwalenia amerykańskiej Karty Praw. Nr 1
125. MAŁAJNY RYSZARD M. Amerykański rodowód instytucji *judicial review*. Nr 2
126. MAŁAJNY RYSZARD M. Constitution Making Process in Eastern European Countries. Nr 4

127. MAŁAJNY RYSZARD M. Konkordat polski z 1993 r. – *altera pars*. Nr 4
128. MAŁAJNY RYSZARD M. Kościół i Państwo w USA – model wzajemnych stosunków. Nr 5
129. MAŁAJNY RYSZARD M. The Theory of Division of Power as a Safeguard of Individual Freedoms – An Outline of Origins. Nr 6
130. MARCIN RAYMOND B. Individualism and Communitarianism in U.S. Constitutional Theory. Nr 2
131. MARTYSZ CZESŁAW. Samorządowe Kolegia Odwoławcze w systemie ochrony praw obywateli w Polsce. Nr 3
132. MIKOŁAJCZYK BARBARA. Znaczenie i funkcje urzędu Wysokiego Komisarza ONZ do Spraw Uchodźców. Nr 1
133. MIKOŁAJCZYK BARBARA. „Wiodące zasady wewnątrzpaństwowych przesiedleń" jako wzór dla ochrony osób przemieszczonych wewnętrznie. Nr 9
134. MIŁKOWSKI TOMASZ. Podstawowe podobieństwa i różnice regulacji normatywnych kształtujących instytucje i zakresy uprawnień ombudsmanów Polski i Hiszpanii. Nr 14
135. MUNA BERNARD. Can We Avoid War Crimes? – The Example of the Former Yugoslavia and Rwanda. Speech Given on the Occasion of Seminar „Can We Avoid War Crimes", December 3, Caen-Normandy. Nr 6
136. NYGARD ANN-CHARLOTTE. Human Rights Within the International Environmental Law Framework. Nr 1
137. OFIARSKI ZBIGNIEW. Ochrona praw podatnika w świetle zasady udzielania informacji prawnej. Nr 8
138. OLSZEWSKI JAN. Wzrost znaczenia prawa jako regulatora stosunków społecznych w ChRL (wybrane aspekty). Nr 3
139. PETRÉTEI JÓZSEF. Prawa podstawowe w praktyce Węgierskiego Trybunału Konstytucyjnego. Nr 9
140. PISKORSKI JUSTYN. Internacjonalizacja przestępstw pedofilskich. Miejsce w systemie praw człowieka. Nr 12
141. PISKORSKI JUSTYN. Nauczanie domowe a prawo do edukacji. Nr 12
142. PISKORSKI JUSTYN. Znaczenie zarzutu *tu quoque* w postępowaniach przed międzynarodowymi trybunałami karnymi. Nr 14
143. PRZYBYSZ MARCIN. Zjawisko handlu ludźmi a międzynarodowe standardy ochrony człowieka i polska praktyka. Nr 14
144. RACHWALIK IWONA. Państwo a Kościół w II Rzeczypospolitej – model wzajemnych stosunków. Nr 4
145. RÓTH ERIKA. The Rights of the Accused and Coercive Measures Restricting the Right to Liberty in Hungarian Criminal Procedure. Nr 1
146. ROTT DARIUSZ. Rzecznik Praw Ucznia – Kuratorium Oświaty w Katowicach. Nr 3
147. ROWE NICOLA J. Human Rights as Basis of Human Community, Peace and Art. 1 (2) of German Basic Law. Nr 7

148. RUPAR ŁUKASZ. Tryb wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Nr 10
149. SAKOWSKA MARLENA. Prawo do ochrony danych osobowych a wolność wypowiedzi. Nr 10
150. SCHEINOST MIROSLAV. Human Rights and Crime in Times of Globalisation. Nr 12
151. SITARZ OLGA. Ochrona dziecka – ofiary handlu ludźmi w prawie polskim na tle regulacji wybranych krajów (Belgia, Niemcy, Włochy, Holandia, Kosowo, Wielka Brytania). Nr 12
152. SOBIERAJ JERZY. Wolność a prawa człowieka. John Locke na gruncie amerykańskim. Nr 2
153. SOBIERAJ JERZY. Prawo do edukacji jako atrybut wolności. Z dziejów rekonstrukcji amerykańskiego Południa. Nr 3
154. SOBIERAJ JERZY. Civil Rights, Politics, and Freedmen in the Literature of Reconstruction. Nr 7
155. SZEWCZYK HELENA. Prawo do pracy jako prawo człowieka. Nr 7
156. SZEWCZYK HELENA. Ochrona dóbr osobistych pracownika w Konstytucji RP. Nr 10
157. SZEWCZYK HELENA. Zasada równości i niedyskryminacji w zatrudnieniu w prawie wspólnotowym i polskim. Nr 11
158. SZMULIK BOGUMIŁ. Relacje pomiędzy Sądem Najwyższym a Trybunałem Konstytucyjnym w obowiązującym stanie prawnym. Nr 11
159. ŠTEVĆEK MAREK. Right to a Fair Trial in Relation to Judiciary System of the Slovak Republic. Nr 11
160. ŠTEVĆEK MAREK. Definition, Meaning and Purpose of the Execution Law in the System of Law Protection Bodies in the European Legal Context – Selected Problems. Nr 13
161. ŚWIEBODA MAŁGORZATA. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako gwarant praw obywatelskich. Nr 5
162. SZCZEPANIAK RAFAŁ. Odpowiedzialność odszkodowawcza za przestępstwa przeciwko nieletnim. Nr 12
163. THORZ MACIEJ. Rzecznik Praw Dziecka a Rzecznik Praw Obywatelskich – konkurenci czy sojusznicy? Nr 10
164. TILK PETER. Podstawowe prawo do równości w orzecznictwie węgierskiego Trybunału Konstytucyjnego. Nr 10
165. TKACZ SŁAWOMIR. O „istocie" wolności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Nr 11
166. TKACZ SŁAWOMIR. O kompetencjach Rzecznika Praw Obywatelskich w procesie karnym. (Problemy wykładni przepisów prawa). Nr 13
167. TOBOR ZYGMUNT. Pojęcia: „państwo prawne" i „praworządność" w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Nr 2

168. TÓTH FERENC-STEPHAN. Die Reaktion der rechtsprechenden Gewalt auf Straftaten mit rechtsextremistischem Hintergrund am Beispiel der neueren Judikatur zu § 129 StGB. Nr 4
169. URBANEK ŁUKASZ. Pojęcie godności człowieka w Konstytucji RP z 1997 roku a problem definicji. Nr 7
170. WARTENBERG-KEMPKA BARBARA. Ochrona praw strony w kodeksie postępowania administracyjnego na etapie postępowania administracyjnego. Nr 5
171. WARTENBERG-KEMPKA BARBARA. Moc dowodowa dokumentów urzędowych a zasada prawdy obiektywnej i ochrona pozycji strony w postępowaniu administracyjnym. Nr 6
172. WARTENBERG-KEMPKA BARBARA, MAREKWIA ALEKSANDER. Prawo do odmowy zeznań według kodeksu postępowania administracyjnego. Nr 7
173. WIDŁA TADEUSZ. Prawo do prywatności a prowadzenie działalności operacyjno-wykrywczej. Nr 4.
174. WIECZOREK GERTRUDA. Prawa i obowiązki dzieci z wadami wzroku. Wybrane problemy w ujęciu pedagogicznym. Nr 7
175. WIECZOREK GERTRUDA. Prawo do nauki a możliwości nauczania i dokształcania osadzonych w polskich jednostkach penitencjarnych. Nr 14
176. WIECZOREK LESZEK. Wybrane aspekty bezpieczeństwa mieszkańców średniego miasta. Nr 12
177. WIECZOREK LESZEK. Działalność Powiatowej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku w zakresie prawa do bezpieczeństwa. Nr 13
178. WIECZOREK LESZEK. Wspomnienie o Profesor Helenie Kołakowskiej-Przełomiec. Nr 13
179. WIECZOREK LESZEK. Poczucie bezpieczeństwa – raport z badań. Nr 14
180. WIERUSZEWSKI ROMAN. Wspomnienie o Marku Nowickim. Nr 10
181. WITKOWSKI PAWEŁ. Samorządowe Kolegium Odwoławcze gwarantem praw jednostki. Nr 3
182. WOJCIECHOWSKI WOJCIECH. Wolności i prawa jednostki oraz akt normatywny jako elementy podstawy skargi konstytucyjnej. Nr 8
183. WYGODA KRZYSZTOF. Polska ustawa o ochronie danych osobowych jako jedna z gwarancji prawa do wolności. Nr 5
184. ZACHARKO LIDIA. Sądowa kontrola decyzji administracyjnych jako gwarancja ochrony praw i interesów obywateli. Nr 1
185. ZACHARKO LIDIA. Prawny charakter wystąpień obywatela do organów administracji publicznej. Nr 5
186. ZACHARKO LIDIA. Granice prywatyzacji zadań publicznych gminy a ochrona interesów wspólnot lokalnych. Nr 7
187. ZIĘBA-ZAŁUCKA HALINA. Prokuratura w znowelizowanej ustawie z 9 października 2009 r. Nr 14
188. ŻELAŹNICKI CEZARY. Zasada suwerenności państwa a problem interwencji humanitarnej. Nr 8

III. PUBLIKACJE STUDENCKIE / STUDENT'S PUBLICATIONS

189. BOŻEK MARTIN. Teoria podziału władzy a jednostka. John Locke. Nr 5
190. CZADERSKA EWA. Urząd norweskiego ombudsmana i jego funkcjonowanie. Nr 3
191. DUDA KAMILA. Pozycja prawna i ochrona praw mniejszości narodowych w Austrii. Nr 5
192. HLEBICKA-JÓZEFOWICZ ANNA. Pozycja ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle proponowanych zmian Konstytucji – analiza na podstawie projektów Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość", Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej z lat 2009–2010. Nr 14
193. MAŃKA JOANNA. Kształtowanie się ochrony praw dziecka we Francji. Nr 3
194. MATYASIK MICHAŁ. Wybór orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach przeciwko Polsce. Nr 8
195. MĘDRZAK JOANNA. Ochrona wolności osobistej a zastosowanie środka zabezpieczającego w postaci umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym. Nr 14
196. MYŚKO JAROSŁAW. Koncepcje praw człowieka i obywatela w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Konstytucji Ukrainy – analiza porównawcza wybranych zagadnień. Nr 7
197. ŚMIEJA AGATA. Implementacja Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w Holandii. Nr 4
198. TUKAJ ANNA. Zasada równości płci w Polsce na tle regulacji prawnych Unii Europejskiej. Nr 9
199. WENTKOWSKA ALEKSANDRA. Zasada ochrony podstawowych praw i wolności w prawie Wspólnot Europejskich. Nr 5
200. WITKOWSKA KATARZYNA. Rozwój praw podstawowych i konstytucjonalizmu w Unii Europejskiej. Nr 9

IV. OPINIE PRAWNE/KOMUNIKATY / LEGAL OPINIONS/ ANNOUNCEMENTS

201. BISZTYGA ANDRZEJ. Independence of Administration of Justice. Nr 8
202. BISZTYGA ANDRZEJ. Uwagi o pozycji ustrojowej Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Nr 9
203. BISZTYGA ANDRZEJ. Uwagi o Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Nr 11
204. BRACIAK JOANNA. Designing Genres for New Media (Legal Regulation of Electronic Commerce). Nr 7
205. SOBIERAJ JERZY. Nareszcie wolni: od segregacji do desegregacji. Pięćdziesiąta rocznica rozpoczęcia procesu desegregacji w Stanach Zjednoczonych. Nr 9
206. WIECZOREK LESZEK. Obrona praw człowieka przez Amnesty International. Nr 7
207. WIERUSZEWSKI ROMAN. Rada Doradcza do Spraw Praw Człowieka przy Ministrze Spraw Zagranicznych – doświadczenia i oczekiwania. Nr 8

V. GLOSY / GLOSSES

208. KNOSALA ERNEST. Glosa do wyroku Sądu Pracy w Katowicach [sygn. akt: XI U 1472/95] w sprawie błędu popełnionego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Nr 3
209. KRĘCISZ WOJCIECH, TARAS WOJCIECH. Glosa do uchwały pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 1997 r. (SPK 15/97); Orzecznictwo NSA I 998 nr I, poz. 8. Nr 5

VI. RECENZJE I NOTY BIBLIOGRAFICZNE / REVIEWS AND BIBLIOGRAPHICAL NOTES

210. BANASZAK BOGUSŁAW (rec.), HELIOS JOANNA (red.): Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Autonomia prawa ze stanowiska teorii i filozofii prawa, Wrocław 2003. Nr 10
211. BIŁGORAJSKI ARTUR (rec.), WIERUSZEWSKI ROMAN, GLISZCZYŃSKA ALEKSANDRA, SĘKOWSKA-KOZŁOWSKA KATARZYNA (red.): Komitet Praw Człowieka ONZ. Wybór orzecznictwa, Warszawa 2009. Nr 13
212. BIŁGORAJSKI ARTUR (rec.), WIERUSZEWSKI ROMAN i WYRZYKOWSKI MIROSŁAW (red.): Orientacja seksualna i tożsamość płciowa. Aspekty prawne i społeczne, Warszawa 2009. Nr 13
213. BISZTYGA ANDRZEJ (rec.), BANASZAK BOGUSŁAW: Prawo wyborcze obywateli. Nr 4
214. BISZTYGA ANDRZEJ (rec.), JASUDOWICZ TADEUSZ: Śladami Ludwika Ehrlicha. Do Pawła Włodkowica po naukę o prawach człowieka. Nr 4
215. BISZTYGA ANDRZEJ (rec.), ŁAZOWSKI ADAM: Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich. Pozasądowe mechanizmy ochrony praw przed instytucjami i organami Wspólnot Europejskich, Kraków 2002. Nr 9
216. BISZTYGA ANDRZEJ (rec.), Tybet. Stare Duchy, nowe duchy; Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2000. Nr 9
217. BISZTYGA ANDRZEJ (rec.), BANASZAK BOGUSŁAW: Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych, Kraków 2004. Nr 10
218. BISZTYGA ANDRZEJ (rec.), WITKOWSKI ZBIGNIEW: Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004, Toruń 2004. Nr 10
219. BISZTYGA ANDRZEJ (rec.), WASZKIEWICZ ALEKSANDER E.: Aktualnyje probliemy konstitucionnowo prawa Riespubliki Biełaruś i zarubieżnych stran, Mińsk 2004. Nr 10
220. BISZTYGA ANDRZEJ (rec.), HLIWA RENATA, WIERUSZEWSKI ROMAN (opracowanie redakcyjne): Komentarze Ogólne Komitetu Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych z lat 1999–2004, Poznań 2004. Nr 10
221. BISZTYGA ANDRZEJ (rec.), RABINOWICZ R.M., FEDYK S.E.: Osobliwosti tłumaczennija juridicznich norm szczodo praw ljudini (za materiałami praktiki Ewropiejskowo Sudu z Praw Ljudini), Lwiw 2004. Nr 10

222. BISZTYGA ANDRZEJ (rec.), GRONOWSKA BOŻENA, JASUDOWICZ TADEUSZ, BALCERZAK MICHAŁ, LUBISZEWSKI MACIEJ, MIZERSKI RAFAŁ: Prawa człowieka i ich ochrona. Podręcznik dla studentów prawa i administracji, Toruń 2005. Nr 10
223. BISZTYGA ANDRZEJ (rec.), JELENA KONDRATIEWA-BRYZIK: Początek prawnej ochrony życia ludzkiego w świetle standardów międzynarodowych, Warszawa 2009. Nr 13
224. BISZTYGA ANDRZEJ (rec.), BOGUSŁAW BANASZAK: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009. Nr 13
225. BORSKI MACIEJ (rec.), BARCIK JACEK, WENTKOWSKA ALEKSANDRA: Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony, Warszawa 2008. Nr 12
226. BOŻEK MICHAŁ (rec.), COMPLAK KRYSTIAN (red.): Godność człowieka jako kategoria prawa (opracowania i materiały), Wrocław 2001. Nr 8
227. BOŻEK MICHAŁ (rec.), BANASZAK BOGUSŁAW: Einfuhring in das Polnische Verfassungsrecht, Wrocław 2003. Nr 9
228. BOŻEK MICHAŁ (rec.), MOTYKA KRZYSZTOF: Prawo do prywatności – aspekty prawne i psychologiczne, Lublin 2001. Nr 9
229. BOŻEK MICHAŁ (rec.), WOLFGANG JOHANNES WAGNER: Moderne Freiheit zwischen Interesse und Gefuhl. Eine Untersuchung des politischen Denkens von Benjamin Constant, Aachen 2001. Nr 10
230. BOŻEK MICHAŁ (rec.), CZARNY PIOTR, TULEJA PIOTR (red.): Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego, Kraków 2004. Nr 10
231. BOŻEK MICHAŁ (rec.), KIJOWSKI MACIEJ: Udział Sejmu i Senatu w ratyfikacji umów międzynarodowych (1919–2003), Rzeszów 2004. Nr 10
232. BOŻEK MICHAŁ (rec.), ZMIERCZAK MARIA (red.): Prawo natury w doktrynach polityczno-prawnych Europy, Poznań 2006. Nr 11
233. CHORĄŻEWSKA ANNA (rec.), UZIĘBŁO PIOTR: Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych, Warszawa 2006. Nr 11
234. CHORĄŻEWSKA ANNA (rec.), GRABOWSKA SABINA, SKŁADOWSKI KONRAD (red.): Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich, Kraków 2006. Nr 11
235. CIAPAŁA JERZY (rec.), WOJTYCZEK KRZYSZTOF: Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP, Zakamycze, Kraków 1999. Nr 6
236. CIAPAŁA JERZY (rec.), HASSEL BART, HOFMANSKI PIOTR (red.): Goverment Policy and Rule of Law (Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Netherlands), Białystok–Utrecht 1997. Nr 8
237. CIAPAŁA JERZY (rec.), ZIĘBA-ZAŁUCKA HALINA, KIJOWSKI MACIEJ (red.): Zasada równości w prawie. Materiały z konferencji naukowej, Rzeszów, 16 października 2003, Rzeszów 2004. Nr 10

238. CZARNY PIOTR (rec.), LIMBACH JUTTA: Das Bundesverfassungsgericht, Munchen 2001. Nr 9
239. JAGIELSKA MONIKA (rec.), TWARDOWSKI TOMASZ, MICHALSKA ANNA: Dylematy współczesnej biotechnologii z perspektywy biotechnologa i prawnika, Toruń 2000. Nr 8
240. JAGIELSKI MARIUSZ (rec.), MEDNIS ARWID: Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz, Wydawnictwo Prawnicze Sp. z o.o., Warszawa 1999. Nr 6
241. JAGIELSKI MARIUSZ (rec.), EIDE ASBORN, KRAUSE CATARINA, ROSAS ALLAN (reds.): Economic, Social and Cultural Rights, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London 2001. Nr 9
242. JASKIERNIA ALICJA (rec.), ZIĘBA-ZAŁUCKA HALINA: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a regulatory mediów w państwach współczesnych, Rzeszów 2007. Nr 11
243. JASKIERNIA JERZY (rec.), SKRZYDŁO WIESŁAW, SZAPOWAŁ WOŁODYMYR, ECKHARDT KRZYSZTOF (red.): O potrzebie zmian Konstytucji Polski i Ukrainy, Przemyśl 2006. Nr 11
244. JASKIERNIA JERZY (rec.), FLORCZAK AGNIESZKA, BOLECHÓW BARTOSZ (red.): Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe, Toruń 2006. Nr 11
245. JASKIERNIA JERZY (rec.): Ius et Amicitia. Pierwsze Polsko-Ukraińskie Forum Prawnicze, Tarnobrzeg 2006. Nr 11
246. JASKIERNIA JERZY (rec.), TERESA GARDOCKA, JACEK SOBCZAK (red.): Dylematy praw człowieka, Toruń 2008. Nr 13
247. JASKIERNIA JERZY (rec.), MACIEJ MRÓZ, TOMASZ DĘBOWSKI (red.): Państwo – społeczeństwo – religia we współczesnej Europie, Toruń 2009. Nr 13
248. KANTYKA ZBIGNIEW (rec.), TREADGOLD DONALD: Wolność. Zarys historii. Nr 5
249. KARPUSZENKO ELENA (rec.), ZIĘBA-KOŁODZIEJ BEATA (red.): Internat i bursa. Historia i współczesność, Tarnobrzeg 2011. Nr 14
250. KIJOWSKI MACIEJ (rec.), MIKOŁAJCZYK BARBARA: Osoby ubiegające się o status uchodźcy. Ich prawa i standardy traktowania, Katowice 2004. Nr 10
251. KRAWCZYK PAWEŁ (rec.), KRIZSAN ANDREA (ed.): Etniczny monitoring a ochrona danych – kontekst europejski, Budapeszt 2001. Nr 10
252. KRAWIEC GRZEGORZ (rec.) NITECKI STANISŁAW: Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym, Warszawa 2008. Nr 12
253. MAŁAJNY IWONA (rec.), SAGAN STANISŁAW, SERZHANOVA VIKTORIYA (red.): Nauka o Państwie Współczesnym, Warszawa 2010. Nr 14
254. MĄCZYŃSKI MACIEJ (rec.), JASKIERNIA JERZY: Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999. Nr 7
255. MĄCZYŃSKI MACIEJ (rec.), JAROSZ MARIA: Manowce polskiej prywatyzacji, Warszawa 2001. Nr 9

256. MIKOŁAJCZYK BARBARA (rec.), CHOLEWIŃSKI RYSZARD: Migrant Workers in International Human Rights Law, Clarendon Press, Oxford 1997. Nr 6
257. MIKOŁAJCZYK MARIAN (rec.), SOBIERAJ JERZY: Ku-Klux-Klan, Warszawa 2004. Nr 10
258. PISKORSKI JUSTYN (rec.), GABBIDON SHAUN L., GREENE HELEN TAYLOR: Race and crime (2nd ed.), Los Angeles 2009. Nr 12
259. PISKORSKI JUSTYN (rec.), WILSON RICHARD ASHBY (red.): Writing History In International Criminal Trials, Cambridge 2011. Nr 14
260. SARZALSKI BŁAŻEJ (rec.), CANEY SIMON, JONES PETER (eds.): Prawa człowieka a globalne zróżnicowanie, London-Portland, Or 2001. Nr 10
261. SOŚNIAK TADEUSZ (rec.), ŁĘTOWSKA EWA: Po co ludziom konstytucja? Nr 4
262. STANKOWSKI ADAM (rec.), PAULIK KAREL: Podstawy psychologii, Ostrawa 1999. Nr 7
263. STANKOWSKI ADAM (rec.), CERNIKOVA VRATISLAVA, MAKARIUSOVA VLASTA, SEDLACEK VOJTECH: Opieka socjalna, Praga 1998. Nr 7
264. SZYMANEK JAROSŁAW (rec.), COMPLAK KRYSTIAN: Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP, Wrocław 2007. Nr 11
265. TKACZ SŁAWOMIR, WENTKOWSKA ALEKSANDRA (rec.), BACH-GOLECKA DOBROCHNA: O solidarności. Zarys teologii uczestnictwa, Kraków 2009. Nr 12
266. WALANCIK KAROLINA (rec.), WIECZOREK LESZEK: Diagnoza społeczna w zakresie zagrożeń patologiami na terenie miasta Dąbrowa Górnicza, Katowice 2008. Nr 12
267. WIECZOREK GERTRUDA (rec.), RAŚ DANUTA (red.): Przestępczość i wychowanie w dwudziestoleciu międzywojennym. Wybór tekstów, Kraków 2011. Nr 14
268. WIECZOREK GERTRUDA (rec.), RAŚ DANUTA (red.): Rodziny ubogie i przestępczość od XVI do XX wieku. Warunki życia, badania psychologiczno-społeczne i wychowanie młodzieży, Kraków 2011. Nr 14
269. WIECZOREK GERTRUDA (rec.), RAŚ DANUTA (red.): Uwagi o więzieniach, zapobieganiu występkom i wychowaniu młodzieży. Wybór tekstów z XVI–XX wieku, Kraków 2011. Nr 14
270. WIECZOREK LESZEK (rec.), CHALKA ROBERT, HOLCR KVETON, HOLOMEK JAROSLAV: Prognoza rozwoju przestępczości w Słowacji, Bratysława 2000. Nr 7
271. WIECZOREK LESZEK (rec.), KOZŁOWSKI PAWEŁ, DOMAŃSKI HENRYK (red.): Po 20 latach. Polska transformacja z perspektywy ekonomicznej, socjologicznej i prawniczej, Warszawa 2011. Nr 14
272. WIECZOREK LESZEK (rec.), MACHIŃSKA HANNA: 60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych, Warszawa 2009. Nr 12

273. WIECZOREK LESZEK (rec.), MUCHLPACHR PAVEL: Socjopatologie, Brno 2009. Nr 12
274. WOŹNIAK-KRAKOWIAN AGATA (rec.), TARNOPOLSKI ANDRZEJ (red.): Człowiek wobec niewiedzy. Niewiedza jako element ludzkiej racjonalności, Częstochowa 2010. Nr 14

VII. SPRAWOZDANIA / REPORTS

275. BIŁGORAJSKI ARTUR: Mowa nienawiści vs. wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne (Poznań, 30 listopada 2009 r.). Nr 12
276. BIŁGORAJSKI ARTUR: Mamy naszą Konwencję (Piekary Śląskie, 1 grudnia 2009 r.). Nr 12
277. BIŁGORAJSKI ARTUR: Sprawozdanie z IV. dorocznej konferencji Zakładu Praw Człowieka WPiA UW pt. *Przeszłość wobec przyszłości* (Warszawa, 16 stycznia 2009 r.). Nr 13
278. BISZTYGA ANDRZEJ: Procesy integracyjne i stowarzyszeniowe w Europie Zachodniej i Środkowo-Wschodniej (Konferencja naukowa, Katowice, 11–13 IV 1996). Nr 3
279. BISZTYGA ANDRZEJ: Nowa Konstytucja – spotkanie z wicemarszałkiem Sejmu RP Markiem Borowskim (Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa, Katowice, 16 V 1997). Nr 4
280. BISZTYGA ANDRZEJ: Ochrona danych w Polsce i w Niemczech – koncepcje, praktyka, polityka (Konferencja naukowa, Warszawa, 10–11 XI 1996). Nr 4
281. BISZTYGA ANDRZEJ: Prawa człowieka, spotkanie z prezesem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Markiem Nowickim (Klub Samorządowy, Katowice, 22 III 1997). Nr 4
282. BISZTYGA ANDRZEJ: Prawa człowieka: perspektywa międzynarodowa (Seminarium Salzburskie, Salzburg – Pałac Leopoldskron, 1–8 VIII 1998). Nr 5
283. BISZTYGA ANDRZEJ: Przyszłe członkostwo Polski w Unii Europejskiej a sądy (Seminarium naukowe, Warszawa, 29 czerwca 2000). Nr 7
284. BUSZYDLIK JERZY: Prawa i wolności obywatelskie w procesie transformacji ustrojowej (Międzynarodowa konferencja naukowa, Sieniawa, 22–23 IV 1996). Nr 3
285. CAŁKA-LAJNERT KARINA: Debata realizowana w ramach „Czwartków na Brukselskiej" – Znaczenie reprezentatywności związkowej dla funkcjonowania Dialogu Partnerów Społecznych, Warszawa, 3 marca 2011 r. Nr 14.
286. CHLEBOWSKA ANGELIKA: Unijna polityka karna w świetle polskiego prawa; Katedra Prawa Karnego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań, 13–16 stycznia 2010 r. Nr 13
287. CUMPER PETER, TUMAY MURAT: Kiedy Wschód spotyka się z Zachodem – islam, prawa człowieka i wartości świeckie, Europejska Fundacja Nauki, Uniwersytet Leicester, konferencja naukowa, Stambuł, 6–8 listopada 2009 r. Nr 13
288. CZARNY PIOTR: I Europejskie Forum Prawnicze (Norymberga, 13–15 IX 2001). Nr 8

289. CZUDAKOW MICHAIŁ: Europejska Konwencja Praw Człowieka (Konferencja naukowa, Mińsk, 17 czerwca 2000). Nr 7
290. DUDA KAMILLA: Letnia szkoła prawa międzynarodowego biznesu i handlu (Kraków, 15 VI – 25 VII 1998). Nr 5
291. GRABOWSKA SABINA: Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka, Warszawa, 18–19 kwietnia 2011 r. Nr 14.
292. JAGIELSKA MONIKA: Prawa konsumenta: nowa forma ochrony w prawie wspólnotowym, Konferencja o projekcie dyrektywy sprzedaży konsumenckiej i gwarancjach z nią związanych (Konferencja naukowa Trewir, 25–26 marca 1999). Nr 6
293. KIJOWSKI MACIEJ: Zasada równości w prawie (Konferencja naukowa, Wydział Prawa, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów, 16 października 2003). Nr 10
294. KORDYS TOMASZ, TARASEK MACIEJ: Realizacja praw człowieka – doświadczenia europejskie, Jesienna Szkoła Prawa, Słowacka Akademia Nauk, Modra – Harmonia, 13–21 listopada 2009 r. Nr 13
295. KRAWIEC GRZEGORZ: Socjalne i ekonomiczne problemy rozwoju Ukrainy i jej regionów (Charków, 21–23 maja 2009 r.). Nr 12
296. KUCHARCZYK STANISŁAW: Jednostka – Państwo – Integracja Europejska, (Konferencja naukowa, Beskidzka Wyższa Szkoła Turystyki w Żywcu, Żywiec 14 maja 2004). Nr 10
297. MARTYSZ NATALIA: Letni Kurs Prawniczy Międzynarodowego Biznesu i Handlu (Kurs prawniczy, Kraków 17 czerwca – 29 lipca 2000). Nr 7
298. MARTYSZ NATALIA: Wspólne drogi do Europy: państwa Europy Środkowej i Wschodniej na drodze do Unii Europejskiej (Studium Podyplomowe, Katedra Prawa Integracji Europejskiej i Prawa Porównawczego, Uniwersytet Techniczny w Dreźnie, Drezno, X 2000 – X 2001). Nr 8
299. MĄCZYNSKI MACIEJ: XV Edycja Szkoły Praw Człowieka Fundacji Helsińskiej (Kurs prawniczy, Warszawa, luty–czerwiec 1999). Nr 7
300. MĄCZYNSKI MACIEJ: Prawo europejskie a funkcjonowanie administracji publicznej (Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu w Sosnowcu, 15 stycznia 2001). Nr 9
301. MĄCZYNSKI MACIEJ: Sprawozdanie z pierwszego wykładu z cyklu poświęconego pamięci Marka Nowickiego (Uniwersytet Warszawski, Warszawa 27 listopada 2004). Nr 10
302. OLSZEWSKI JAN: Perspektywy inwestycji zagranicznych w Indiach (Konferencja naukowa, New Delhi, 28–31 VIII 1996). Nr 4
303. PIOTROWSKI PAWEŁ, SORYS MAGDALENA: Międzynarodowa ochrona praw człowieka (Kurs prawniczy, Poznańskie Centrum Praw Człowieka, Poznań, 11–20 września 2000). Nr 7
304. POGORZAŁA EWA: Akademia Działaczy i Trenerów Antydyskryminacyjnych (druga edycja – Kampania Przeciw Homofonii, w partnerstwie ze Stowarzyszeniem Inicjatyw Niezależnych, Mikuszewo, styczeń–luty 2009 r.). Nr 12

305. PRZYBOROWSKA-KLIMCZAK ANNA: Human Rights: Their Origins, Contemporary Stand and the Future (Scientific Conference, Catholic University of Lublin, Lublin, December 10, 1998). Nr 6
306. STĘPIEŃ-ZAŁUCKA BEATA: Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1990–2010, Międzynarodowe Centrum Prawa i Zarządzania Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy we współpracy z Biurem Informacji Rady Europy w Warszawie, Fundacją Praw Podstawowych w Warszawie oraz Fundacją Promocji Prawa Europejskiego w Warszawie, Legnica, 10–11 kwietnia 2010 r. Nr 13
307. WENTKOWSKA ALEKSANDRA: Sesja prawna rozwijania programów nauczania poświęcona międzynarodowemu prawu handlowemu, porównawczemu prawu konstytucyjnemu oraz prawom człowieka (Sesja prawna, Budapeszt, 5–11 czerwca 2000). Nr 7
308. WIECZOREK LESZEK: O przestępczości młodzieży, CYKL – „*Quo vadis* wychowanie" (Konferencja naukowa, Bratysława, 25–27 października 2000). Nr 7
309. WIECZOREK LESZEK: Seminarium poświęcone twórcy Zakładu Kryminologii Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk – Profesorowi Stanisławowi Batawii (Zakład Kryminologii Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk oraz Polskie Towarzystwo Kryminologiczne im. Prof. Stanisława Batawii. Warszawa, 28 października 2008 r.). Nr 12
310. WIECZOREK LESZEK: Przeszłość i przyszłość kryminologii w Polsce, Jubileusz 55-lecia Zakładu Kryminologii Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, połączony z wręczeniem Jubileuszowego wydania Archiwum Kryminologii Paniom Profesor Helenie Kołakowskiej-Przełomiec, Zofii Ostrihańskiej, Dobrochnie Wójcik (Zakład Kryminologii Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk oraz Polskie Towarzystwo Kryminologiczne im. Prof. Stanisława Batawii. Warszawa, 14 stycznia 2009 r.). Nr 12
311. WIECZOREK LESZEK: Kryminologia a polityka kryminalna – wokół myśli i dokonań Profesora Jerzego Jasińskiego, Zakład Kryminologii Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Polskie Towarzystwo Kryminologiczne im. Prof. Stanisława Batawii, Warszawa, 12 maja 2009 r. Nr 13
312. WIECZOREK LESZEK: Alternatywy pozbawienia wolności w polskiej polityce karnej, Zakład Prawa Karnego Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, 3 grudnia 2009 r. Nr 13
313. WIECZOREK LESZEK: I Ogólnopolski Zjazd Przedstawicieli Nauki o Bezpieczeństwie, Szczytno 15–16.06.2011 r. Nr 14.
314. WIECZOREK LESZEK: Konferencja nt. Problemy społeczne Małopolski i ich instytucjonalne wymiary. Refleksje teoretyczne i praktyczne rozwiązania, Kraków 8 grudnia 2011 r. Nr 14.
315. WIECZOREK LESZEK: Robocza Konferencja Międzyśrodowiskowej Grupy Badawczej Margines Społeczny Poznania 2010–2012 r., Poznań, 14 kwietnia 2011 r. Nr 14.

316. WIECZOREK MARTHA: Ambasadorzy Praw Człowieka (Program dydaktyczny o prawach człowieka szkół Istituto d'Istruzione Secondaria Superiore F. D'Ovidio di Larino i Katolickiego Niepublicznego Gimnazjum nr 5 im. Św. Jana Bosko w Sosnowcu, 2007–2009). Nr 12
317. ZAWIEJSKI PIOTR: Zasada proporcjonalności w prawie karnym na płaszczyźnie stanowienia i stosowania prawa (Uniwersytet Śląski, Katowice, 28–29 września 2009 r.). Nr 12
318. ŻOGAŁA LESZEK: Międzynarodowa ochrona praw człowieka (Kurs prawniczy, Poznańskie Centrum Praw Człowieka, Poznań 8–17 września 2003). Nr 10

ISBN 978-83-7164-713-0