

Acta Academiae Modrevianae



Bogusława Bednarczyk

**GRANICE WŁADZY
WYBRANE PROBLEMY
PRAW I WOLNOŚCI CZŁOWIEKA**

KRAKOWSKA SZKOŁA WYŻSZA IM. ANDRZEJA FRYCZA MODRZEWSKIEGO

Bogusława Bednarczyk

**GRANICE WŁADZY – WYBRANE PROBLEMY
PRAW I WOLNOŚCI CZŁOWIEKA**

Kraków 2001

Rada Wydawnicza: Klemens Budzowski, Andrzej Kapiszewski,
Jacek Majchrowski, Zbigniew Maciąg.

Recenzja: prof. dr hab. Michał Śliwa

Opracowanie Redakcyjne: Małgorzata Hertmanowicz Brzoza

Copyright by Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne

ISBN 83-913515-8-0



Na zlecenie Krakowskiej Szkoły Wyższej
Im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Wydawca: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne

Druk: Przedsiębiorstwo Poligraficzne DEKA
30-723 Kraków, ul. Golikówka 7
Tel./fax (012) 653 29 06

SPIS TREŚCI

| | |
|---|------------|
| Wstęp | 5 |
| Rozdział I. Pojęcia podstawowe | 15 |
| 1. Demokracja jako rządy większości a prawa i podstawowe wolności człowieka | 15 |
| a. Rys historyczny | 15 |
| b. Pojęcie demokracji | 25 |
| 2. Formowanie się społeczeństwa obywatelskiego | 36 |
| 3. Państwo i władza a prawa wolności człowieka | 51 |
| a. Państwo | 51 |
| b. Władza | 59 |
| Rozdział II. Wewnętrzpaństwowe źródła i zasady ochrony praw ludzkich | 71 |
| 1. Międzynarodowe uwarunkowania konstytucyjnej regulacji praw człowieka | 71 |
| 2. Źródła i formy wewnętrzpaństwowej ochrony praw i wolności | 81 |
| 3. Prawa i wolności obywatelskie na gruncie Konstytucji z 1952 r. | 86 |
| a. Koncepcja i konstytucyjna regulacja praw podstawowych | 86 |
| b. Realizacja praw podstawowych | 89 |
| 4. Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela według Konstytucji RP z 1997 r. | 94 |
| a. Podstawowe zasady konstytucji | 94 |
| b. Konstytucyjne zasady ustroju: prawa i wolności obywatelskie | 101 |
| c. Podstawowe obowiązki obywatela | 108 |
| d. Skarga konstytucyjna jako jeden z czynników określających granice władzy w odniesieniu do praw i wolności człowieka | 110 |
| d.1. Rys historyczny i rozwój skargi konstytucyjnej w Europie | 110 |
| e. Podmioty uprawnione do wniesienia skargi konstytucyjnej | 115 |
| Rozdział III. Międzynarodowy system gwarancji i ochrony praw jednostki | 131 |
| 1. Ochrona i gwarancje praw człowieka w systemie ONZ | 131 |
| Dokumenty międzynarodowe o charakterze generalnym | 138 |
| a. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka | 138 |
| A. Dokumenty Międzynarodowej Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczące grup podmiotów lub wyspecjalizowanych zagadnień z zakresu praw człowieka | 156 |
| a. Międzynarodowa Konwencja w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej | 156 |

| | |
|--|------------|
| b. Konwencja w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet | 159 |
| c. Konwencja w Sprawie Zakazu Stosowania Tortur oraz innego Okrutnego, Nieludzkiego lub Poniżającego Traktowania albo Karania | 161 |
| B. Efektywność środków ochrony praw człowieka w systemie ONZ | 163 |
| 2. Europejski system ochrony praw człowieka: | |
| Rada Europy i Unia Europejska | 168 |
| A. Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy | 170 |
| a. Geneza Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka | 170 |
| b. Znaczenie Konwencji i jej rola w ochronie i promocji praw człowieka | 180 |
| c. Skutki reformy systemu strasburskiego | 201 |
| B. System ochrony praw człowieka Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej) | 209 |
| a. Rys historyczny Wspólnot Europejskich i ewolucja programu ochrony praw człowieka | 209 |
| b. Akty Wspólnot Europejskich, które mają szczególne znaczenie w zakresie praw jednostki i ich ochrony | 210 |
| c. Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej | 216 |
| Rozdział IV. Ochrona i gwarancje praw mniejszości | 227 |
| 1. Pojęcie mniejszości narodowej. Problem definicji | 227 |
| 2. Rys historyczny; ochrona mniejszości w systemie Ligi Narodów | 231 |
| 3. Ochrona mniejszości narodowych w systemie ONZ | 235 |
| 4. Europejski system ochrony mniejszości | 250 |
| a. Ochrona praw mniejszości na forum Rady Europy i Wspólnot Europejskich | 250 |
| b. Ochrona praw mniejszości na forum OBWE | 258 |
| Zakończenie | 271 |

WSTĘP

W ostatnim dziesięcioleciu ustrój demokratyczny zrobił w świecie karierę. Padły liczne dyktatury wojskowe, padł komunizm w Europie Środkowej. Prawie połowę z dwustu państw świata można uznać za mniej lub bardziej ugruntowane demokracje. Państwa demokratyczne powinny ze sobą współpracować nie tylko na polu gospodarki, lecz właśnie w sprawach dotyczących samej demokracji – chronić prawa człowieka, likwidować zagrożenia dla konstytucyjnych rządów.

Obraz rzeczywistości nie jest jednak wcale zbyt optymistyczny. Dla jednych współczesna demokracja to metoda sprawowania władzy – rządzenie – poprzez kompromisy między konkurującymi ze sobą interesami i form podejmowania decyzji, w której na mocy obowiązującego prawa obywatele mają wpływ na ośrodki władzy państwowej oraz na zasadnicze rozwiązania prawne w państwie w sposób bezpośredni (demokracja bezpośrednia) lub za pośrednictwem swych przedstawicieli (demokracja przedstawicielska lub pośrednia). Natomiast dla niektórych, np. dla oligarchii finansowej, demokracja to możliwość bogacenia się, z reguły kosztem innych. Istnieje także pogląd, że demokracja pojawia się, gdy przewagę uzyskują biedni. Na tym tle zaczynają powstawać konflikty między bogatymi lub bogacącymi się a biedniejszymi i tymi, którzy żyją w ubóstwie. Taka sytuacja narusza zasady współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej oraz normy elementarne niezbędne dla normalnego funkcjonowania życia społecznego. Pojawiają się takie zjawiska jak znużenie obywateli polityką, niska ocena elit politycznych, brak chęci uczestnictwa w życiu politycznym, korupcja, słaby samorząd. Współpraca na zewnątrz też dopiero się zaczyna, i to w nastroju zwątpienia. Pierwsza w historii „interwencja w obronie praw człowieka” w byłej Jugosławii przyniosła Sojuszowi Atlantycznemu więcej oskarżeń niż satysfakcji. Łatwiej było bombardować, niż teraz budować życie pokojowe w Kosowie. Jakie mają być kryteria przyszłych inter-

wencji? Czy istnieje powszechne „prawo do życia w demokracji” i kto ma występować w jego obronie?

Za demokrację odpowiedzialne są rządy, ale przecież demos – lud – powinien mieć coraz więcej do powiedzenia. Nowoczesne społeczeństwo obywatelskie charakteryzuje się tym, że nie czeka na rządy, lecz troszczy się samo o świat. Aktualne jest do dziś stwierdzenie kardynała Richelieu, że *Państwa mają interesy, ale nie zasady*. Trzeba zatem liczyć na tych, którzy zasady mają. Kto je ma? Nie wolny rynek i nie świat interesu, bo te kierują się jedynie zyskiem. Organizacje światowe? Te albo są bezsilne, jak ONZ, albo zajmują się tylko handlem lub finansami jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Światowa Organizacja Handlu.

Na świecie są kraje, gdzie urządza się wolne wybory, ale elity dochodzące dzięki nim do władzy później jej nadużywają. Nie szanują praw człowieka, społeczeństwa obywatelskiego, a nawet praw ekonomicznych jednostki. Kraje takie można nazwać demokracjami nieliberalnymi w odróżnieniu od systemu zachodniego, w którym tak samo ważne są demokracja (wolne wybory) i liberalizm (ochrona praw jednostki). Dlatego też pojawiająca się współcześnie koncepcja postulująca stworzenie sojuszu otwartych społeczeństw demokratycznych jest racjonalnie i doktrynalnie uzasadniona. W rzeczywistości napotyka ona liczne przeszkody, nowe idee bowiem nigdy nie miały łatwego wejścia do polityki, lecz taki wspólny głos poparcia dla zasad społeczeństwa otwartego miałyby wielkie znaczenie jako środek ideologicznego nacisku. Demokracja jest bowiem ideologią XXI wieku.

Ponieważ jednak poszczególne kraje kierują się zwykle nie altruizmem, tylko konkretnymi interesami, system sojuszu otwartych społeczeństw demokratycznych działałby zapewne wrywkowo, a wówczas zarzucono by mu obłudę. Nie można jednak spodziewać się, aby którekolwiek państwo działało zawsze jako instytucja charytatywna, nie licząc się na przykład z kosztami. Nie podważa to jednak uniwersalizmu zasad, których nie da się stosować wybiórczo,

zwłaszcza że zagrożenia dla demokracji mają dziś charakter przede wszystkim wewnętrzny, wynikają z trudności z zarządzaniem demokracją i z potęgą idei demokratycznej, kryjącej w sobie swoistą pokusę totalitarną – wszystko musi być demokratyczne: kultura, życie społeczne, religia. Tymczasem społeczeństwo otwarte musi dla swojego bezpieczeństwa mieć także instytucje niezależne od państwa, jak choćby hierarchicznie zorganizowane kościoły. Ale groźna jest także sytuacja typu republiki weimarskiej – silne społeczeństwo obywatelskie i słabe instytucje polityczne, słabe państwo.

Rozgoryczenie światowym porządkiem politycznym i gospodarczym wykracza daleko poza krąg ludzi dających temu wyraz w zorganizowanych demonstracjach. Jest rezultatem równoczesnego istnienia w świecie straszliwej nędzy i bezprzykładnego bogactwa oraz niewiarygodnych kontrastów. Świat jest bogatszy niż kiedykolwiek, ale istnieje także niezwykła bieda.

Musimy widzieć te elementarne sprzeczności, jeśli chcemy zrozumieć rozpowszechniony sceptycyzm wobec istniejącego porządku, a także tolerancję opinii światowej wobec tak zwanych przeciwników globalizacji, nawet wówczas, gdy stosują przemoc, a ich protesty są chaotyczne. Antyglobaliści czerpią inspirację z lewackich ruchów anarchistycznych, z kontrkultury lat 60. i 70., w tym poglądów jej głównego ideologa Heberta Marcusego, ruchów ekologów i pacyfistów. Przywódcy i grupa ideologów antyglobalizmu wierzy w głoszone przez siebie hasła. Dla wielu spośród tych, którzy za nimi podążają, protesty są jednak tylko doskonałą okazją do wyrażenia sprzeciwu typowego dla każdego pokolenia. Młodym ludziom wystarczy wskazać wroga. W tej chwili jest nim globalizacja. Symbolem buntu przeciwko niej stały się zamieszki w 1998 r. w Genewie i latem 1999 w Kolonii. Zjawisko to stało się naprawdę głośne, gdy zostało wykreowane przez media pod koniec 1999 r. w związku z wydarzeniami w Seattle, gdzie dominowały hasła skierowane przeciwko Światowej Organizacji Handlu (WTO), która razem z wielkimi korporacjami ma odpowiadać za zniszczenia ekologiczne, nierówności społeczne, wyzysk Trzeciego Świata

i wszystkie inne nieszczęścia na naszym globie. W styczniu 2000 r. awangarda antyglobalistów po raz pierwszy pojawiła się w samym Davos, następnie ruszyła lawina – w kwietniu 2000 r. 30 tys. demonstrantów najechało na Waszyngton, we wrześniu ponad 10 tys. sparaliżowało Melbourne, w październiku rozegrała się „bitwa o Pragę”, a w grudniu „bitwa o Niceę”. Protesty przeciwników globalizacji na szczycie G-8 w Genui w lipcu 2001 sprowadziły rzecz do absurdu. Uczestnicy szczytu i ich najbliżsi współpracownicy stali się więźniami luksusowego statku zakotwiczonego w genueńskim porcie, naprzeciw miasta będącego w stanie oblężenia. „Wy – G 8, my to sześć miliardów”. Takie było hasło protestów w Genui. Kim są uczestnicy, którzy sami mianowali się przedstawicielami ludzkości? To przedziwne zbiorowisko, skupiające lewaków, anarchistów, ma-
oistów, trockistów, stalinistów, neomarksistów. Przeciwników energii jądrowej i członków ruchów pokojowych. Feministki i ekologów. Niedobitki rewolty studenckiej 68 roku i sieroty po ZSRR. Choć twierdzą, że mówią językiem demokracji, nie wiadomo, kogo reprezentują, bo slogan o obronie biednych w Trzecim Świecie nic w rzeczywistości nie znaczy. Biedni tego świata, o których podobno chodzi, nie przyjechali do Genui, bo ich na to nie stać. Być może nie wiedzą nawet, że ktoś w ich imieniu protestuje przeciwko swobodzie przepływu kapitału, technologii, ludzi i towarów, a być może wcale ich to nawet nie obchodzi, bo ważniejsza jest troska o codzienne sprawy bytowe.

Kontestatorów zawsze łączyło jedno – są to dzieci klasy średniej z bogatych krajów Zachodu, nie mające żadnych kłopotów materialnych i poszukujące jakiejś idei, która mogłaby nadać sens ich życiu. Zjednoczyła ich w 1995 roku decyzja społeczności międzynarodowej o powołaniu Światowej Organizacji Handlu (WTO). To wówczas pojawił się termin „globalizacja” i wspólny wróg.

Globalizacja nie jest zjawiskiem nowym ani nie oznacza podporządkowania świata Zachodowi. Rozwija się od tysiącleci przez podróże, handel, migracje, a także przez upowszechnianie kultury, nauki i techniki, jest produktem wielu czynników.

Przeciwnikom globalizacji nie chodzi o globalizację. Ich demonstracje należą do najsilniej zglobalizowanych przedsięwzięć dzisiejszego świata. W Seattle, Melbourne, Pradze czy Genui nie demonstrowała miejscowa młodzież, ale ludzie z całego świata przybywający w to miejsce, aby organizować globalny protest. Kto chce zabierać głos w sprawie globalizacji, musi zrozumieć podstawowe kwestie, które zbyt często podczas konfrontacji nikną przytłoczone zarzutami i kontrargumentami.

Globalizacji boją się ci, którzy sobie z nią nie radzą. Jako przykład może posłużyć Japonia, doskonale odnajdująca się w nowej sytuacji, a wciąż tak samo japońska. Wszyscy dyskutują dziś o globalizacji, rozwoju, prawach człowieka, ale rzadko w szerokim i zróżnicowanym gronie.

Jeśli popatrzymy na najnowszą historię Ameryki Łacińskiej, to zobaczymy, że dyktatura nie potrafi rozwiązać problemów społecznych. Przede wszystkim dlatego, iż odrzuca ideę dialogu władzy ze społeczeństwem. Mesjanizm dyktatorów nie może zaradzić kryzysom ekonomicznym, ale równocześnie również nie wystarczy, choć jest konieczny, powrót wolności.

Korzystając z wolności należy dalej szukać skutecznej formuły instytucji demokratycznych. Sytuacja społeczeństw Ameryki Łacińskiej wychodzących spod władzy dyktatur wojskowych jest w tym sensie podobna do losu Europy po komunizmie. Widzimy, że sama wolność negatywna, od represji czy cenzury, nie gwarantuje jeszcze demokracji. Nie wystarczy też sama gospodarka wolnorynkowa. Potrzebne są prawne zabezpieczenia praw jednostki i mniejszości etnicznych, a także sprawnie funkcjonujące państwo i dobra polityka społeczna. W społeczeństwach wychodzących z rządów autorytarnych trzeba też sprostać oczekiwaniu, że sprawiedliwości stanie się zadość, a winni łamania praw człowieka i innych zbrodni zostaną ukarani, nie można jednak przy tym dopuścić do rozpetania mechanizmów odwetu grożących społecznym chaosem. Demokracja to dzieło w ustawicznym tworzeniu.

Pojawia się zatem pytanie: czy projekt społeczeństwa obywatelskiego na skalę światową nie jest zadaniem zbyt ambitnym? Można powiedzieć, że nie tyle zbyt ambitnym, ile długotrwałym. Projekt nie jest całkowicie nowy; można powiedzieć, że Karta Narodów Zjednoczonych stanowi coś podobnego, tyle że się jej nie realizuje. Funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego musi tu mieć decydujące znaczenie. Ważne są zwłaszcza przyszłe zasady działania tego społeczeństwa i jego związki z władzą publiczną w świetle prawa międzynarodowego. Ostatnie 10 lat XX stulecia przyniosło światu zniknięcie mniej więcej dwudziestu dyktatur komunistycznych i wojskowych. Demokracja dokonała więc gigantycznego postępu, lecz dotychczas nie znalazł on wyrazu międzynarodowego. Sztuka zapobiegania kryzysom, rozwiązywania konfliktów, a zwłaszcza skuteczność walki z biedą – to wszystko postąpiło naprzód w niewielkim tylko stopniu.

W obecnej sytuacji nakładanie na Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych zadania przygotowania dokumentu wyjściowego dla przyszłego ładu, nawet wspólnie z szeroką reprezentacją spoza ONZ, nie ma racji bytu. Organizacji nie stać już na spowodowanie wielkiego postępu mogącego dokonać się w drodze negocjacji pomiędzy samymi tylko państwami. Zasada uniwersalizmu oraz niedemokratyczna struktura (jedynym organem mającym realnie jakieś instrumenty działania jest Rada Bezpieczeństwa, a w niej pięciu mocarstwom przysługuje prawo weta) doprowadziły do półparaliżu całej tej organizacji. W momentach ostrych kryzysów i konfliktów ONZ nie zapobiegła żadnej wojnie i nie była nawet w stanie użyć własnego autorytetu, aby doprowadzić strony konfliktów do rozważenia satysfakcjonujących rozwiązań. Konieczne jest zatem swobodne oddziaływanie idei i pomysłów powstających wśród wolnych i niezależnych obywateli. Obecnie nawet już organizacje pozarządowe są na swój sposób zinstytucjonalizowane. Stąd też zapewne biorą się pomysły utworzenia

tw. wspólnoty demokracji czy spójnego sojuszu demokratycznych i otwartych społeczeństw zakorzenionych w demokracji¹.

Rosnąca przewaga pierwiastka współpracy nad elementami konfrontacji oraz nasilenie procesów integracyjnych w Europie oraz ewoluująca rzeczywistość polityczno-ustrojowa nowych demokracji nadaje zupełnie nowy wymiar pytaniom o stosunek prawa wewnętrznego, a także zakresu granic władzy państwa w odniesieniu do swoich obywateli i do międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka. Stosunek państwa do ochrony tych praw, zakres praw jednostki i grup oraz środki, które im przysługują w ich dochodzeniu (tak w ramach prawa krajowego, jak i z wykorzystaniem mechanizmów kontrolnych konstruowanych na gruncie prawa międzynarodowego publicznego) określają jednocześnie granice władzy państwowej w odniesieniu do szeroko rozumianych praw ludzkich.

Podstawowe zagadnienie, wymagające naświetlenia na wstępie naszych rozważań dotyczących kwestii prawnej i politycznej ochrony, a także zakresu kodyfikacji przedmiotu praw człowieka, można ująć w schematyczne pytanie: jak należy rozumieć pojęcie praw człowieka – czy powinien to być pewien minimalny, powszechnie akceptowany standard wynikający z tradycji i kultury danego społeczeństwa, czy raczej należy mówić o pewnym maksimum, czyli czymś w rodzaju „zarysowanego w oddali horyzontu, do którego chcemy dążyć”.

W zależności od odpowiedzi na to pytanie pojawia się kwestia możliwości ochrony praw człowieka i skuteczności tej ochrony. Na wstępie należy zastanowić się, czy w ogóle możemy mówić o skutecznej ochronie tych praw, jeśli przyjmimy drugą, „maksymalistyczną” definicję praw. To znaczy, innymi słowy, czy możliwe jest realne wprowadzenie granicy władzy państwa w stosunku do obywateli. Z praktycznego punktu widzenia lepsza jest definicja pierwsza – prawa człowieka jako standard, którego skuteczną ochronę jesteśmy w stanie zagwarantować za pomocą odpowiednich mechanizmów. Nie oznacza to by-

¹ Takie sformułowanie znalazło się w podpisanej w lipcu 200 w Warszawie przez 106 krajów Deklaracji Warszawskiej.

najmniej, że ów standard byłby raz na zawsze ustalony. Wręcz przeciwnie, powinien on mieć dynamiczny charakter.

Wraz z rozwojem cywilizacji katalog praw należy stopniowo poszerzać, z zastrzeżeniem jednakże zapewnienia mechanizmów skutecznej ochrony nowych praw wchodzących w skład owego „minimalnego standardu”. Związane jest to nierozdzielnie z silnym społeczeństwem obywatelskim i jego zdolnością do kontrolowania granic władzy państwowej.

Od uchwalenia w 1948 r. Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka upłynęło już ponad pół wieku. Warto pamiętać o tym, że w Karcie Narodów Zjednoczonych, swoistej konstytucji społeczności międzynarodowej, znajdują się zaledwie śladowe odniesienia do praw człowieka. Powszechna Deklaracja, mimo swojego przełomowego, historycznego znaczenia, była w dalszym ciągu „zaledwie” deklaracją, czyli dokumentem nie posiadającym mocy wiążącej właściwej traktatowi międzynarodowemu. Jednak od tej pory prawa człowieka – ich ochrona i promocja – stały się wręcz żywiołowo dziedziną prawa międzynarodowego, a następnie stosunków międzynarodowych, czyli „polityki między narodami”.

Rzecz jasna, Europa wygląda współcześnie zupełnie inaczej. Zmieniła się sytuacja polityczna, pojawiły się nowe państwa znikły stare, lecz deklaracja nie straciła nic ze swej aktualności, a jeszcze do niedawna można było oczekiwać, że Europa będzie wierna jej ideom. Lecz wojna w byłej Jugosławii pozbawiła ludzkość tych nadziei. Okazało się bowiem, że państwa, społeczeństwa, narody, a także poszczególni ludzie nie są na tyle przywiązani do idei praw człowieka, by mogło ich to powstrzymać od systematycznych mordów, zadawania bólu, gwałtu czy stosowania tortur.

Można zaryzykować twierdzenie, że obecnie bez najmniejszych oporów niweczy się wszystko to, co starano się stworzyć przez ostatnie pięćdziesiąt lat. Równocześnie jednak coraz częściej dochodzą do głosu opinie o potrzebie wejścia w nowy etap rozwoju międzynarodowej ochrony praw ludzkich i uruchomienia nowych jej mechanizmów. Wiele nadziei pokłada się dzisiaj w Radzie Europy, a zwłaszcza w jej działaniach mających na celu ustanowienie stan-

standardów ograniczających władzę suwerennego państwa w zakresie przestrzegania praw człowieka. Silną stroną Rady Europy był i nadal pozostaje dorobek prawny (tzw. *acquis*) w dziedzinie tych praw. Szeroki ich wachlarz zapisany jest w głównych konwencjach. Otwarta jednak pozostaje kwestia zasadności tworzenia nowych standardów prawnych. Wielu komentatorów przestrzega przed nadmiernym rozszerzaniem katalogu norm prawnych, uzasadniając to tym, iż nadmierna liczba tych norm może umniejszyć ich znaczenie i oddziaływanie. Jednocześnie, w miarę przybywania norm prawnych coraz trudniejsze staje się monitorowanie procesu ich implementacji.

Faktem jest, że pojawienie się na mapie politycznej Europy, po przełomie roku 1989 nowych demokracji, a następnie ich wejście do Rady Europy stanowi potencjalne zagrożenie dla jej dorobku prawnego (wspomnianego już *acquis*). Wynika to stąd, iż standardy prawne w nowych państwach członkowskich często nie spełniają wymogów stawianych przez ciała kontrolne konwencji. Demokracje te są nadal bardzo kruche, społeczeństwo obywatelskie znajduje się w wielu wypadkach w procesie tworzenia i krystalizacji, a granice władzy nie są do końca precyzyjnie sformułowane. Grozi to w każdej chwili kryzysem politycznym i destabilizacją zarówno na skalę wewnętrzną, jak i regionalną. Taki stan rzeczy wymaga prowadzenia działań, które określiłyby jednolitą politykę europejską w dziedzinie ochrony praw człowieka, jest to jednak równocześnie trudne i niebezpieczne. Z jednej strony zmierza się do utrzymania wysokich standardów w „starych demokracjach” (co nie jest zadaniem łatwym, albowiem w wielu z nich zabezpieczenie takich praw jak prawa socjalne czy prawa mniejszości jest coraz trudniejsze), a z drugiej stawia się bardzo wysokie progi w określaniu standardów w nowo powstałych demokracjach.

Po przyjęciu do Rady Europy grupy państw z Europy Środkowo-Wschodniej powstała konieczność przeglądu środków, które Rada może przedsięwziąć w stosunku do państw nie wypełniających swoich zobowiązań. Dotyczy to możliwości wprowadzenia systemu ostrzeżeń lub sankcji wobec państw, które nie

wywiązują się z nałożonych na nie zobowiązań lub nie przestrzegają zasad statutowych Rady. Nie ulega wątpliwości, że ochrona i respektowanie praw człowieka wymagają aktywności wielu podmiotów oraz szerokiego wachlarza inicjatyw i mechanizmów, a także powołania nowych instytucji oraz koordynacji funkcjonowania już istniejących. Takie działania miałyby na celu stworzenie jednorodnego i spójnego europejskiego systemu ich ochrony. Na Międzynarodowej Konferencji Rady Europy, zatytułowanej „W naszych rękach efektywność ochrony praw człowieka – 50 lat po uchwaleniu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka” Daniel Tarschys – były sekretarz generalny Rady Europy – słusznie powiedział: „Obywatela nie interesuje źródło gwarancji jego praw, lecz to, czy może z nich skutecznie korzystać”. Zwiększenie możliwości działania w terenie, to znaczy tzw. „monitoringu in situ”, wydaje się słuszną drogą wzmocnienia zdolności Rady Europy do rozwiązywania tego typu problemów. Jednak do osiągnięcia tego celu, potrzebne są zarówno możliwości, jak i wola polityczna zaangażowanych instytucji. Wspomniane działania umożliwiłyby poprawę koordynacji współpracy instytucji europejskich oraz organizacji transatlantyckich działających w Europie, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych. Dotyczy to przede wszystkim Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz Unii Europejskiej, choć wiele innych mogłoby bazować na ich doświadczeniu. W ten sposób powstałby system relacji interinstytucjonalnych wokół wspólnych europejskich standardów praw człowieka. Taki system mógłby stanowić ważny element demokratycznego porządku bezpieczeństwa w Europie i miałyby znacznie rozszerzone możliwości wpływu na instytucje funkcjonujące na poziomie narodowym.

Nie można zapominać o tym, że choć demokracja przeżywa obecnie rozkwit, to równocześnie występuje podwójny kryzys ustrojów demokratycznych – wewnątrz poszczególnych krajów i w ich wspólnocie światowej. Wewnątrz wielu krajów stale pojawia się pytanie o reprezentatywność rządu, partii politycznych czy całego systemu. Demokracja rozkwita, a zwykli ludzie coraz silniej odczuwają „deficyt demokratyczny”.

Rozdział I

Pojęcia podstawowe

1. Demokracja jako rządy większości a prawa i podstawowe wolności człowieka

a) rys historyczny

Przemiany, które nastąpiły w świecie w ostatnim dziesięcioleciu XX w. dowodzą, że rok 1989 był równie przełomowy jak 1789¹. Wpływ Wielkiej Rewolucji Francuskiej odgrywał zasadniczą rolę w dziejach Zachodu i Europy Zachodniej właściwie aż do roku 1917. Doświadczenie rewolucji francuskiej uczyło, że nie wystarczy proklamować głośno praw człowieka i obywatela, lecz należy jeszcze znaleźć środki ich zagwarantowania. Uczyło również, że skuteczność wszystkich gwarancji zależy od ogólnego stanu społeczeństwa – od charakteru konfliktów między wielkimi siłami społecznymi, od równowagi tych sił, ich politycznej kultury, wyobraźni socjologicznej i politycznej. Ludzie roku 1789 nie myśleli o społeczeństwie postrewolucyjnym w kategoriach struktury nieuchronnie zróżnicowanej i konfliktowej. Konflikt społeczny traktowali jako przejaw socjalnej patologii, a „normalne” życie polityczne po triumfie rewolucji jawiło im się jako wyraz narodowej jedności. Z drugiej strony ów naród, „jeden i niepodzielny”, postrzegany był jako suma zatomizowanych jednostek.

Rewolucja w Rosji w roku 1917 wprowadziła do gry nowe siły, które przesądziły o charakterze następnych siedemdziesięciu lat. U progu lat 90. doniosły w skutkach upadek nie tylko komunistycznych reżimów, lecz także marksizmu-leninizmu jako głównego czynnika w walce ideologicznej XX w. postawił ludzkość wobec zupełnie nowego scenariusza nadchodzącej epoki. Równocześnie pojawiła się konieczność dania odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu przebieg wydarzeń wymaga przemyślenia teorii demokracji.

¹ J. Raciborski (red.), Wybory i narodziny demokracji w krajach Europy środkowej i wschodniej, Warszawa 1991.

Pojęcie demokracji charakteryzuje się brakiem ostrości i wieloaspektowości². Wynika to między innymi z tego, że demokracja stała się obecnie zasadniczo nazwą cywilizacji czy też raczej określeniem pewnego produktu końcowego (jak dotąd) cywilizacji zachodniej. Komunizm i socjalizm wiąże się z jednym autorem – Marksem – i ocenia się je najczęściej jako odchylenia od Marksa albo wcielenie czy zanegowanie jego idei. Do demokracji nie można podchodzić w ten sposób, nie ma tu bowiem jednego, górującego nad innymi pojedynczego wybitnego autora. Teoria demokracji jest to pewien proces, forma dyskusji trwającej od czasów Platona i Arystotelesa. Dzięki temu aż do końca II wojny światowej termin demokracja zachował swoją zasadniczą tożsamość. Powszechne było wówczas przekonanie, że reżimy faszystowskie i komunistyczne nie są demokracjami i że demokracje istnieją na Zachodzie lub też są przez Zachód zainspirowane. Jednak pod koniec lat 40. pojawiły się opinie, iż „po raz pierwszy w dziejach świata żadna z doktryn nie podaje się za antydemokratyczną. Oskarżenie o działanie bądź postawę antydemokratyczną kieruje się często przeciwko innym, ale praktycy i teoretycy polityki zgodnie podkreślają demokratyczne cechy instytucji, których bronią, oraz teorii, których są orędownikami”³.

Należy pamiętać o tym, że próby podania w miarę satysfakcjonującej definicji demokracji, takiej, która miałaby szanse na uzyskanie szerszego konsensusu, są z góry skazane na niepowodzenie. Poza czysto werbalnym tłumaczeniem dwóch elementów tego terminu – „demos” i „kratos” jako władzy ludu, każde opisowe czy normatywne wyjaśnienie zjawiska demokracji jest ogromnie kontrowersyjne. Z jednej strony obiegowy charakter tego hasła może sprawiać złudzenie jego powszechnej znajomości, z drugiej zaś ogólność samej kategorii poważnie utrudnia możliwość zwięzłego i precyzyjnego określenia jego treści. W tej zatem sytuacji najwłaściwsze będzie przesłедzenie procesu ewolucji koncepcji demokracji, co

² Szerzej na ten temat: R.Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Warszawa 1995.

³ [W:] *Democracy in a World of Tensions. A Symposium Prepared by UNESCO*, R. McKeon (red.), Chicago 1951, s. 522.

umożliwi prawidłowe zrozumienie zarówno samego pojęcia, jak i roli idei demokracji w procesie formowania się społeczeństwa obywatelskiego.

Termin „demokracja” wszedł do użycia w V w. p.n.e. i od tej pory aż do mniej więcej ubiegłego stulecia było to pojęcie polityczne. Innymi słowy, demokracja oznaczała demokrację polityczną. Demokracja, której fundamenty położyły reformy Kleistenesa w latach 508-507 p.n.e. była systemem rządów ateńskiej „polis”, miasta-wspólnoty. Walory systemu ateńskiego, dającego członkom wspólnoty znaczną wolność, słał Perykles w 429 r. p.n.e. w mowie wygłoszonej na cześć poległych bohaterów wojny peloponeskiej. Wolni obywatele „polis” powoływani byli do sprawowania funkcji publicznych drogą losowania lub na podstawie ich walorów indywidualnych. A zatem o piastowanych pozycjach nie decydowało urodzenie lub przynależności do grupy społecznej. Administracja „polis” znajdowała się bowiem w rękach wielu, a władza w rękach wszystkich wolnych członków wspólnoty. Bezpośredni udział wszystkich w decydowaniu o sprawach wspólnych i faktyczna równość praw sprawiły, że różnica między rządzącymi i rządzonymi została zatarta. Sposób stanowienia prawa na zgromadzeniach ułatwiał kontakty osobiste między członkami wspólnoty, a tym samym stwarzał możliwość rozstrzygania sporów poprzez dyskusje, sprzyjał kompromisom i zapewniał respekt dla prawa w życiu publicznym i tolerancję dla indywidualności w zakresie życia prywatnego.

Nie oznacza to jednak, że demokracja pozostawała poza wszelką krytyką. Zarówno Platon, jak i Arystoteles odnosili się do niej krytycznie. W opinii Platona była to zwyrodniała forma rządów wielu, w której anarchia zastąpiła prawo. Twierdził on także, iż demokracje wyrastały z oligarchii, w których skąpstwo uniemożliwiło rządzącym bogaczom dostrzeżenie interesu społecznego. W rezultacie buntu przeciw bogatym władzę przejął zdegenerowany i pozbawiony dyscypliny motłoch, kierowany i manipulowany przez zręcznych demagogów. Zdaniem Platona los demokracji jest równie nieuchronny jak oligarchii. Głosił

on pogląd, że anarchia motłochu może być opanowana jedynie przez rządzącego wyłącznie we własnym interesie tyrana.

Arystoteles, analizując formy państwa, upatrywał główną przyczynę konfliktów społecznych w bogactwie. Uważał, że walka o dobra powodowała przejmowanie władzy na przemian przez nielicznych bogatych lub licznych biednych. Podstawową cechą demokracji było sprawowanie rządów przez ubogich. Zdaniem Arystotelesa porządek społeczny wymaga równowagi, a tę mogła zapewnić jedynie silna klasa średnia, kontrolująca „politee”, czyli najlepszą z możliwych form państwa.

Rzymska doktryna polityczna przejęła od Arystotelesa przekonanie, że podstawową cechą dobrego systemu politycznego jest jego zdolność przetrwania przez długi czas oraz że tę cechę stabilności posiadają jedynie systemy mieszane. Zarówno Polibiusz, jak i Cyncero uważali kombinację monarchii, arystokracji i demokracji za gwarancję trwałości imperium rzymskiego. Czysta demokracja, z jej nieskładnymi zgromadzeniami ludowymi, nie mogła zapewnić zgody obywateli (*concordia civium*); w czystej monarchii i arystokracji władcy zapominali, że „dobro ludu jest najwyższym prawem” (*salus populi suprema lex*).

Początki koncepcji suwerenności ludu sięgają czasów demokracji greckiej i ideologii Imperium Rzymskiego. Od tej pory aż do Odrodzenia przetrwało przekonanie, że źródłem władzy jest lud, rozumiany jednak jako wszyscy, całość, (*populus*), nie zaś jako tłum czy motłoch (*plebs*). Rozróżnienie to zatarła dopiero, i to jedynie do pewnego stopnia, średniowieczna myśl chrześcijańska. Podkreślono w niej wartości ubóstwa i zbudowano koncepcję człowieka jako „osoby” charakteryzowanej bez względu na status społeczny i majątkowy. W Średniowieczu zachowano z czasów rzymskich koncepcję władzy limitowanej prawami jednostek oraz zasadę, że to, co dotyczy wszystkich, wszyscy powinni aprobować („*quod omnes tanget debet ab omnibus approbari*”). Lud winien być autorem praw, gdyż w takiej sytuacji największa liczba interesów jest najlepiej reprezentowana. Lud powinien wyznaczać i kontrolować rząd, zacho-

wując jednak nienaruszalną suwerenność dla siebie. Zasada ta stanowi podstawę zarówno średniowiecznej teorii reprezentacji, jak i współczesnej doktryny demokracji przedstawicielskiej.

Myśl społeczno-polityczna Odrodzenia ugruntowała koncepcję rządu sprawiedliwego oraz ludowe prawo do oporu. Przyniosła ona bowiem z jednej strony rozkwit teorii absolutnej władzy monarszej, z drugiej rozwinęła refleksje, że władza ta musi być sprawiedliwa, a monarcha jest związany prawem bożym i naturalnym. Zgodnie z ideą epoki władca niesprawiedliwy mógł być obalony, a lud posiadał prawo oporu wobec niego. Koncepcje prawa do usunięcia złego monarchy, oparte na elementach antycznej teorii demokracji i średniowiecznej teorii suwerenności ludu, rozwinęli w wiekach XV i XVI francuscy monarchomachowie. Przedstawiciele reformackiej myśli plebejskiej, z Tomaszem Münzerem na czele, czerpali koncepcje władzy prostego ludu zorganizowanego w egalitarnych komunach z chrześcijańskiej doktryny równości i obrony ubóstwa. Do idei kontroli i wybieralności władzy przez lud nawiązali też angielscy utopiści z Tomaszem Moorem na czele. Dla rozwoju myśli demokratycznej doktryny te miały jedynie przyczynkowe znaczenie i na ich tle renesansowa polska teoria demokracji szlacheckiej prezentowała się niewątpliwie oryginalnie. Zapoczątkowały ją statuty nieszawskie (1454), które stanowiły przełomowy moment w walce o hegemonię w państwie. Umocniły one pozycję szlachty, która poprzez szereg przywilejów potrafiła w istotny sposób ograniczyć władzę monarchy.

Wśród idei na trwałe wniesionych przez wiek XVII do kanonu myśli demokratycznej na szczególną uwagę zasługuje teoria rządu reprezentacyjnego i rządu ograniczonego. Myśl, że społeczeństwo powinno mieć organ przedstawicielski, reprezentujący jednostki, a nie tylko interesy warstw i grup, pojawia się w doktrynie angielskich lewellerów. Teza ta została szczególnie zaznaczona w wydanej w 1647 r. „Umowie wolnego ludu Anglii” Johna Lilburne’a. Ideał wybieralnego rządu zarysowano również w utopijnej „Oceanii” (1656) Johna Harringtona. Koncepcja „naturalnych praw człowieka”, pojawiająca się w myśli

lewellerów, została rozwinięta przez Johna Locke'a w wydanych w 1690 r. „Dwóch traktatach o rządzie”. Zakres funkcji rządu jest, zdaniem Locke'a, limitowany celem jego powołania, a cel ten stanowi ochrona jednostkowych praw naturalnych istniejących już w stanie przedpaństwowym.

Utrzymanie przez państwo charakteru „stróża praw naturalnych” warunkować miał podział władz. Zainicjowana uwagami Arystotelesa i Polibiusza koncepcja ograniczonej i podzielonej władzy została podjęta przez Locke'a i rozwinięta przez Monteskiusza. Limitowany rząd Locke'a i Monteskiusza nie był jednak rządem demokratycznym. Idealem ustroju popieranego przez nich obu była umiarkowana monarchia, zabezpieczająca interesy właścicieli u Locke'a, a interesy oraz wpływy arystokracji i szlachty u Monteskiusza. Dla Monteskiusza demokracja była nierealną formą rządu. Cnoty obywatelskie konieczne do jej funkcjonowania były rzadkie, tak jak i groźne było dopuszczenie jednostek nie posiadających do decyzji dotyczących właścicieli dóbr. Organizacja dobrego rządu wymagała oddania ograniczonej władzy w ręce ludzi świadomych swoich interesów. Ograniczenie i podział władz nie oznaczały jednak ich równości. Dla Locke'a władza ustawodawcza była władzą wyższą niż wykonawcza i zajmująca się polityką zagraniczną władza federacyjna. Dla Monteskiusza władza sądowa nie była władzą w pełnym tego słowa znaczeniu. Podstawową troską Locke'a i Monteskiusza nie była równość władz, lecz gwarancja, że żadna z nich nie będzie miała absolutnej kontroli nad innymi.

Koncepcję podziału władz możliwie zrównanych podjęli amerykańscy federaliści. Zdaniem Johna Madisona podstawowym błędem Monteskiusza był brak odróżnienia demokracji od republiki. Madison przeciwstawiał demokrację bezpośrednią systemowi republikańskiemu, który charakteryzował jako model rządów reprezentacyjnych. Dla twórców amerykańskiej konstytucji demokracja bezpośrednia była możliwa tylko w małych wspólnotach typu „polis”, uważali bowiem, iż w większych społecznościach zagrażać może ignorancja podejmującego decyzje tłumu. Republika oparta na systemie przedstawicielskim była wła-

ściwą strukturą dla społeczeństw dużych, składających kierowanie procesem decyzyjnym w ręce rządu zorganizowanego na bazie zasady sprawdzianów i równoważących się sił (checks and balances). Amerykańska konstytucja odwoływała się do ustanawiającego ją „ludu Stanów Zjednoczonych” i w rzeczywistości proces jej ratyfikacji przez konwencje stanowe przyczynił się do ustalenia jej demokratycznej reputacji. Renomę Stanów Zjednoczonych jako najbardziej demokratycznego kraju na świecie utrwaliło dzieło Charles’a Alexisa de Tocqueville *Demokracja w Ameryce* (1835-1840).

W wieku XVIII najznakomitszym propagatorem idei demokracji był J.J. Rousseau. Zgadzał się on z Monteskiuszem, że wolność jest możliwa tylko w strukturach zorganizowanych na podstawie prawa, jednak, w przeciwieństwie do poglądów liberałów, jego filozofia nie była indywidualistyczna. Lud jako całość miał gwarantować prawa i w całości interesów komunalnych miały się realizować interesy jednostkowe. Prawa były dla Rousseau manifestacją woli powszechnej ludu, która, jak sam przyznawał, była możliwa do artykulacji jedynie w małych społecznościach zorganizowanych na wzór szwajcarskich kantonów. Dla małych komun, które pozostawały jego ideałem, Rousseau preferował mechanizmy bezpośredniej partycypacji we władzy i krytykował demokrację przedstawicielską. Jego zasługą była próba rehabilitacji mechanizmów demokracji bezpośredniej, choć nie potrafił przedstawić żadnego modelu demokracji, który dałoby się zastosować do społeczeństw dużych, przekraczających rozmiary małej „polis”. Sformułowana przez niego koncepcja woli powszechnej (volonte generale), wchłaniającej wolę jednostek, dała podstawy do uznania jej twórcy, choć prawdopodobnie wbrew jego zamiarom, za ojca „demokracji totalitarnej”.

Wpływy poglądów Rousseau można dostrzec zarówno w amerykańskiej *Deklaracji Niepodległości*, jak i we francuskiej *Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela*. Amerykański dokument stwierdza, że rządy czerpią władzę z woli poddanych, a francuski stanowi jeszcze wyraźniej, iż prawo jest wyrazem woli ogólnej i wszyscy obywatele mogą brać udział osobiście lub przez przedstawici-

cieli w procesie jego formowania. Mimo populistycznych akcentów obu deklaracji, ich autorzy tylko pozornie nawiązali do koncepcji „woli powszechnej” sformułowanej przez Rousseau. Amerykańska deklaracja skoncentrowała się na przyczynach zerwania kolonii z Anglią i zostawiła interpretację ludowej genezy władzy do wyjaśnienia w konstytucji; ta z kolei w pełni uznała koncepcję demokracji przedstawicielskiej. We francuskiej Konstytuancie utrwaliła się zasada, że deputowani do parlamentu winni być „reprezentantami” ludu, a nie wyłącznie „pośrednikami” między nim a władzą. Ludem, w tym ujęciu, był stan trzeci, czyli wszyscy nieuprzywilejowani, należący do wspólnego porządku. O organizacji tego „wspólnego porządku” decydować miała większość; wola większości nie była mistyczną „wolą ogółu”, a jedynie sumą indywidualnych przekonań członków większości. Generalnie można powiedzieć, że, pomimo silnych wpływów koncepcji Rousseau w jacobinińskiej konstytucji z 1793 r., w spuściznie rewolucji francuskiej przeważały idee rodzącego się liberalnego indywidualizmu.

Liberalizm XIX w. podjął i zmodyfikował ideę, że dobrze zorganizowane państwo winno być państwem prawa, stanowionego wolą większości. Liberalowie nawiązali do monteskiuszowskiej myśli, że wolność jest możliwa jedynie w granicach prawa, dodali jednak, że prawo nie może niezmiernie wiele zakazywać i pozostawiać zbyt wąskiej sfery indywidualnych wolności. Jak twierdził Benjamin Constant, filozof-doktryner francuskiej Restauracji, konstytucja powinna zarysować granice interwencji rządu w sferze indywidualnych wolności. Ustawa zasadnicza ma nie tylko zapewniać „wolność od” arbitralnych decyzji, gwałtu i przymusu, ale również szereg „wolności do” – nietykalności osobistej, dysponowania dobrami majątkowymi, wyrażania opinii, etc.

W liberalnej doktrynie początku XIX w. pojęcia „wolność” i „demokracja” nierzadko uważane były za wzajemnie się wykluczające, a w demokracji widziano zagrożenie dla ustroju zapewniającego jednostce znaczne swobody we wszystkich sferach życia. Najwięcej zastrzeżeń budził demokratyczny egalitaryzm: jeżeli obdzielimy czymś ludzi równo – rozumowano – to odbierzemy im

swobodę starania się o więcej, zlikwidujemy główny bodziec aktywności ludzkiej. Obawy te starali się pokonać przedstawiciele liberalizmu demokratycznego. Nawiązywali oni do przekonania Constanta, że nawet rząd większości może być rządem tyrańskim. Uznając wolność za podstawową cechę ustrojów demokratycznych, demoliberałowie skupili się na jej stosunku do równości. Liberalny indywidualizm prowadził do sformułowania prawa „równej wolności”, czyli jednostkowej swobody ograniczanej jedynie taką samą swobodą innych jednostek. Prawo „wolności równej dla wszystkich” ograniczało generalnie zakres ingerencji państwa do tych wypadków, w których wolność została naruszona i do sfery działalności koniecznej społecznie, ale nie dość atrakcyjnej dla inicjatyw prywatnych.

Z chwilą ukazania się dwóch tomów „Demokracji w Ameryce” A. de Tocqueville’a, uznano demokrację za zjawisko nieuchronne, choć nie pozbawione słabych stron. Angielski filozof John S. Mill pisał, że demokratyzacja stosunków społecznych była współczesną cechą całego zachodniego kręgu kulturowego. Obaj myśliciele zostali uznani za prekursorów nowego demokratycznego prądu w europejskim liberalizmie. W opinii Mill’a demokracja polega na wykonywaniu władzy najwyższej kontroli przez cały lud lub pewną, liczną, jego część. Ze względu na fakt, iż w dużym społeczeństwie lud nie może wykonywać bezpośrednio władzy, najlepszym rozwiązaniem jest tu system rządów reprezentacyjnych.

Polityczny egalitaryzm sprowokował falę krytycyzmu wobec formalizmu liberałów. Pod koniec życia Mill rozważał alternatywę socjalistyczną, uznając za ważny problem połączenia indywidualnej wolności z powszechną własnością dóbr. Również Tocqueville, analizując rozwiązania socjalne amerykańskiej demokracji, dostrzegł znaczenie (ale i niebezpieczeństwa) równości społecznej. Ekspozycja idei równości ekonomicznej doprowadziła socjalistów z Marksem na czele do radykalnej krytyki demokracji kapitalistycznej jako instrumentu ucisku i wyzysku i do sformułowania wizji „prawdziwej”, opartej na idei kontrolowanej przez cały lud dystrybucji dóbr, demokracji socjalistycznej.

Dyskusja nad społecznymi przesłankami egalitaryzmu prowadziła również do antydemokratycznej refleksji. Przyznanie równych praw jednostkom nierówno przez naturę obdarzonym stwarzało ryzyko, że w istocie mechanizmami demokratycznymi będą kierować nieliczni. Obserwacja ta inspirowała próbę zbadania, kto faktycznie rządzi demokracją. Rozważania nad pozornością władzy ludu otwierały drogę do rozwoju koncepcji „faktycznej” władzy elit, rządów wybranych jednostek, ras, biurokratów, technokratów, menagerów, związków zawodowych, partii politycznych etc.

Kontynuowana przez cały wiek XX dyskusja nad słabościami i wartościami demokracji nie doprowadziła do skonstruowania jej idealnego modelu. Nie dając wyczerpującej listy elementów tego zjawiska, umożliwiła ona jednak osiągnięcie pewnego konsensusu co do koniecznych komponentów kanonu doktryny demokratycznej. Wśród jej podstawowych elementów znalazła się koncepcja ludu jako podmiotu suwerenności i pluralizmu politycznego, postulująca różnorodność form manifestacji woli ludu, oraz koncepcja państwa prawnego, zawierająca elementy takie jak: wymóg istnienia klarownej hierarchii aktów prawnych, założenie dotyczące hierarchiczności struktury aparatu państwowego, zasada, że organy państwa mogą działać tylko w granicach dozwolonych i wyraźnie określonych przez prawo, podczas gdy obywatele mogą robić wszystko, czego prawo nie zabrania, a także gwarancja, iż działania rządu będą limitowane przez podział władz oraz sądową kontrolę konstytucyjności prawa i legalności działań administracji⁴. Wśród elementów koniecznych do istnienia demokracji znalazło się miejsce dla rozwinięcia komponentów formuły Abrahama Lincolna, głoszącej, że demokracja to „rządy ludu, dla ludu i poprzez lud”. Rządy ludu oznaczać miały w rzeczywistości rządy większości oraz poszanowanie praw mniejszości i poszczególnych jednostek, rządy dla ludu były najczęściej wyjaśniane przez ideę „społeczeństwa obywatelskiego” (civic society), w którym państwo jest podporządkowane interesom społecznym, a rządy po-

⁴ Szczegółowo na ten temat: H. Rot, *Demokratyczne państwo prawne*, Wrocław 1992.

przez lud zawierały zarówno koncepcje rządu reprezentacyjnego, jak i szerokie wykorzystanie elementów demokracji plebiscytarnej. Osiągnięcie nawet tak limitowanego konsensusu pozwala na wyodrębnienie kilku ważniejszych teoretycznych opcji zjawiska demokracji.

b) pojęcie demokracji

Termin demokracja należy do tych pojęć, które w życiu społecznym bywają powszechnie używane i równocześnie różnie rozumiane⁵. Bardzo często słowu temu nadawany jest sens intuicyjny. Wydaje się, że wszyscy doskonale wiedzą, o co chodzi, ale kłopot zaczyna się wówczas, gdy zachodzi konieczność sprecyzowania sensu znaczeniowego, czyli określenia zakresu i treści tego pojęcia. Wówczas okazuje się, iż różnice zdań są tutaj dość poważne. Najczęściej wiążą się one z poglądami na temat genezy demokracji.

Potrzeba określenia istoty i treści demokracji wynika współcześnie nie tylko z przyczyn poznawczych czy teoretycznych, lecz z konieczności ustalenia granic władzy państwa demokratycznego, czyli rządów większości wobec praw i wolności jednostek, a także mniejszości.

Do tego dochodzą także inne czynniki. Otóż z początkiem lat 90. XX w. demokracja poszerzyła znacznie tereny swej ekspansji⁶. Stało się to przede wszystkim na skutek upadku ustrojów komunistycznych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Wejście na drogę budowy demokracji zrodziło w ich społeczeństwach naturalne pytania, na czym polega demokracja, wedle jakich reguł funkcjonować winno społeczeństwo oparte na zasadach demokracji, jakich reguł winno przestrzegać państwo zasługujące na miano demokratycznego. Na bazie tych podstawowych pytań pojawiały się pochodne, dotyczące praw jednostki w społeczeństwie demokratycznym, miejsca i roli partii politycznych w społeczeństwie demokratycznym itp.

⁵ Szerzej na ten temat: M. Pietrzak, Model demokratycznego państwa prawnego, [w:] Studia Konstytucyjne. Teoretyczne problemy państwa, T. 7, Warszawa 1990.

⁶ Szerzej na ten temat: E. Haliżak, D. Popławski, Demokracja w stosunkach międzynarodowych, Warszawa 1997.

Należy także zwrócić uwagę na fakt, iż zagadnienie to stało się ważnym punktem odniesienia dla interpretujących i stosujących prawo. W Polsce, wzorem innych krajów, art. 2 Konstytucji RP z 2 IV 1997 r. zawiera fundamentalny zapis głoszący, iż „ Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym”.

Nie można jednak rozumieć znaczenia słowa „demokratyczny”, jeśli nie określi się najpierw pojęcia demokracja. Przymiotnik „demokratyczny” jest słowem pochodnym od terminu demokracja. Pytanie o demokrację pojawiające się zwłaszcza w społeczeństwach, które zadeklarowały, iż wkroczyły na drogę demokracji ukazuje jasno, iż demokracja nie może być rozumiana jako cel od dawna sprecyzowany i jasny. Demokracja jest grą polityczną stosowaną w wyborach i walkach parlamentarnych, która zastępuje walki na barykadach. Demokracja jest grą, mającą na celu nie tylko zdobycie władzy, lecz także jej utrzymanie, a także całkowite – na długie lata – wyeliminowanie przegranego i przegranych. Jest to także pewien zespół wartości i zasad odnoszonych do funkcjonowania społeczeństwa i państwa.

Te zasady i wartości, współcześnie uznane za kanon demokracji, kształtowały się w ciągu kilku wieków. Wyrosły, jak pokazała to krótka analiza historyczna, z doświadczeń przede wszystkim społeczeństw europejskich. Współcześnie rozumiana demokracja jest bezpośrednim rezultatem kilku wieków ewolucji cywilizacji europejskiej (włącznie z północnoamerykańską) w epoce nowożytnej. Ewolucja ta postępuje zresztą nadal. Można więc mówić dzisiaj o kanonie (wzorcu) demokratycznego społeczeństwa oraz o kanonie demokratycznego państwa. Istnienie tych wzorców, modeli demokratycznego społeczeństwa, pomaga odpowiedzieć na pytanie, jak rozumieć współczesną demokrację.

Opierają się one na doświadczeniach społeczeństw uznanych dzisiaj za „rozwinęte demokracje” oraz na ideach współczesnej myśli politycznej, utrwalonej najczęściej w dokumentach społeczności międzynarodowej. Dokumenty te stanowią obecnie część prawa międzynarodowego, a idee te uważa się za fundamenty myśli demokratycznej. Należą do nich, między innymi, zarówno do-

kumenty o charakterze ogólnościowym, jak i regionalnym. Najważniejsze z nich to: *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka* uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 XII 1948 r., *Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* podpisana w Rzymie 4 XI 1950 r., *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych* uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 XII 1966 r. oraz *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych* uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne ONZ wraz z *Paktem Praw Politycznych*.

Powyższe dokumenty dotyczą przede wszystkim praw jednostki w społeczeństwie demokratycznym. Określają nienaruszalną sferę prywatności jednostki chronioną przede wszystkim przed ingerencją władzy państwowej.

Na zespół idei uznanych wspólnie za kanon społeczeństwa demokratycznego składają się: zasada suwerenności społeczeństwa obywatelskiego; zasada wolności i równości jednostek w społeczeństwie; zasada konkurencji podmiotów życia publicznego – zarówno jednostek, jak i podmiotów kolektywnych (organizacji, stowarzyszeń); zasada większości stanowiąca istotę racjonalnego wyłaniania wszelkich ośrodków władzy w społeczeństwie demokratycznym oraz podejmowania decyzji w społecznościach rządzących się regułami demokratycznymi; zasada pluralizmu odznaczająca się respektowaniem różnorodności i odmienności wszelkich podmiotów życia publicznego oraz przyznaniem im równych praw; zasada konsensusu oznaczająca, iż rywalizujące ze sobą – na formalnie równych prawach – jednostki lub organizacje zgadzają się co do respektowania reguł gry oraz co do wspólnych, zasadniczych celów owej gry (konkurencji), w przeciwnym bowiem razie system konkurencji czy współdziałania, w którym uczestniczą, uległyby destrukcji.

Przyjęcie powyższych idei umożliwia spojrzenie na zagadnienie demokracji przez pryzmat systemu politycznego, doktryny politycznej i zachowania politycznego. Tak więc demokrację można pojmować jako system polityczny oparty na idei suwerenności społeczeństwa będącego źródłem wyłanianej w nim

– na zasadzie większości – władzy oraz na konkurencji różnych, mających formalnie równe prawa, podmiotów rywalizujących ze sobą w walce o zdobycie władzy dokonujące się dzięki uzyskaniu poparcia społecznego.

Można także spojrzeć na demokrację przez pryzmat doktryny politycznej. Wówczas nazwiemy demokratyczną taką doktrynę, która respektuje wyżej wymienione zasady.

Pojęcie demokracji odnieść można również do zachowań określonych podmiotów życia publicznego, do ich metod postępowania. Na przykład Konstytucja Włoch z 27 XII 1947 r. mówi, iż „celem partii politycznej jest przyczynianie się, zgodnie z metodą demokratyczną, do określania polityki narodowej.

Zachowanie lub metodę postępowania uznajemy za demokratyczne, jeśli respektują zasadę, iż źródłem władzy w społeczeństwie (lub w społeczności czy grupie społecznej) jest samo społeczeństwo i ono też jest ostatecznym arbitrem. Wyłanianie władzy lub podejmowanie decyzji przez jakąś zbiorowość odbywa się w drodze swobodnej rywalizacji głosów czy opinii, których wyraziciele ubiegają się o poparcie społeczne.

Zarówno metoda, jak i myślenie demokratyczne zakładają, że jednostki są równe i wolne w wyrażaniu swojej woli czy opinii, rywalizują na równych prawach o uzyskanie poparcia społecznego, a wyłanianie przez społeczność władzy (ośrodka kierowniczego) lub podjęcie przez nią decyzji dokonały się przy respektowaniu zasady większości.

Bazując na powyższych rozważaniach możemy stwierdzić, że pojęcie demokracji odnosi się tutaj do sfery polityki. Dotyczy to demokracji politycznej opartej o wolność i równość jednostki. Demokracja polityczna ustala wspólne, formalne reguły gry, wskazujące, w jaki sposób wyłonić dominującą w społeczeństwie orientację (opcję) określającą podstawowe cele społeczne i sposoby ich realizacji.

Demokracja polityczna określa zatem formalne reguły rywalizacji różnych opcji politycznych, różniących się między sobą co do rozumienia funkcji

państwa, pojęcia równości jednostek w społeczeństwie oraz sposobu organizacji i funkcjonowania władzy państwowej.

Te opcje polityczne (doktryny polityczne, partie polityczne itp.), które kładą nacisk na pogłębienie idei równości w społeczeństwie, rozciągają pojęcie równości także na inne, oprócz polityki, sfery życia społecznego – ekonomię, edukację, kulturę, stosunki pracy itp. Tym samym, przy założeniu, że chodzi o orientacje „demokratyczne”, obok demokracji politycznej wyróżniają się jeszcze dwie inne części składowe doktryny – demokracja ekonomiczna i demokracja społeczna.

TEORIA DEMOKRACJI. DEMOKRACJA POLITYCZNA

Demokracja egalitarna i elitarna

Chociaż demokracja ma swoje odniesienia społeczne, ekonomiczne i kulturowe, jej treść zawiera określenie źródła władzy. W tym znaczeniu demokracja jest w pełni doktryną polityczną. Podmiotem władzy w demokracji jest lud i od definicji ludu zależy charakter demokracji. Od czasów demokracji ateńskiej zgadzano się, że lud oznaczać może jedynie wolnych obywateli, niewolni lub zależni od innych nie mogą bowiem reprezentować swoich interesów. Konsekwencją takiego podejścia było odróżnienie demokracji populistycznej, zakładającej, że źródłem władzy są wszyscy obywatele należący do pewnego wspólnego i zorganizowanego porządku, od demokracji plebejskiej, oddającej władzę nieuprzywilejowanym masom spolsztwa. Idea „wspólnego porządku”, przyjęta jako kryterium określające członków ludu, otwierała drogę do rozważenia możliwości istnienia demokracji elitarniej. Uznanie za lud jedynie części społeczeństwa, zorganizowanej w ramach pewnego układu społecznego, przeciwstawionego społecznym czynnikom chaosu i anarchii, prowadziło do spekulacji na temat możliwości istnienia demokracji stanowej, burżuazyjnej, szlacheckiej, arystokratycznej. Koncepcja demokracji elitarniej jest jednak w istocie sprzeczna wewnętrznie. W założeniu, że nie istnieją demokracje „czyste” i że każda de-

mokracja jest w istocie plutokracją lub oligarchią, rozmywa się istota demokracji. Paradoksalnie, przyjmując to założenie, elementów demokracji można by się było doszukiwać w totalitarnych rządach egalitarnie zorganizowanego komunistycznego biura politycznego lub w ramach „apartheidu”, przyznającego równe prawa polityczne rasowo określonej mniejszości społecznej.

Demokracja przedstawicielska

Odpowiedzią na refleksje nad demokracją elitarną było założenie, że cechą konieczną rządów demokratycznych jest „konsensus większości”. W tym sensie rząd demokratyczny jest przeciwieństwem wszelkich form rządów opartych na elitaryzmie, autorytaryzmie, tyranii, despotyzmie, absolutyzmie czy dyktaturze. Jest on również zaprzeczeniem koncepcji rządów odwołujących się do konsensusu wszystkich, jako założenia prowadzącego do rozwiązań totalitarnych. Za podstawowe warianty rządów demokratycznych uznaje się systemy rządów reprezentacyjnych, czyli prezydenckie, parlamentarne lub mieszane – prezydencko-parlamentarne. Działanie tych rządów opiera się na uznaniu za podstawowe idei demokracji przedstawicielskiej. Warunkiem tej ostatniej jest związana z możliwością różnorodnych dyskusji demokracja wyborcza, zakładająca istnienie autonomicznej opinii publicznej, pluralizmu środków masowego przekazu, limitacji „partiokracji” (despotyzmu partii politycznych) oraz kontroli władzy w okresie między wyborami.

Demokracja partycypacyjna

Krytycy demokracji przedstawicielskiej podnosili często, że jej słabą stroną jest fakt, iż wykonywanie władzy przez lud możliwe jest jedynie w okresach wyborów. Obserwacja ta prowadziła do refleksji, że drugim obok władzy istotnym składnikiem demokratycznej organizacji społeczeństwa winna być kontrola. Kontrolę lud powinien sprawować nieustannie i zwiększenie jej natężenia wymaga zwiększonej aktywności obywateli, obiektywności prasy, niezależnej

opinii publicznej, istnienia organizacji kontrolujących władzę w interesie etnicznych grup mniejszościowych, religijnych, organizacji konsumentów, związków zawodowych, istnienia organizacji pozarządowych chroniących prawa człowieka, etc. Położenie nacisku na element kontroli społecznej prowadziło do opracowania koncepcji demokracji partycypacyjnej.

Demokracja partycypacyjna ma swoich zwolenników i krytyków. Rozwój jej mechanizmów jest kosztowny i społeczeństwo musi sobie z tego zdawać sprawę. Dojrzała partycypacja wymaga od partycypantów szerokiej wiedzy, a ponadto istnienia udoskonalonej informacji, dającej im przesłanki do podjęcia decyzji. Wymaga ona także ich czasu oraz uświadomienia sobie faktu, że zwiększenie liczby decydentów odpowiednio zmniejsza ich rolę. Udział w partycypacyjnych mechanizmach makrodemokracji wymaga rozwoju demokratycznej świadomości, a więc uznania wartości samej demokracji, sensu kompromisu, odpowiedzialności obywatelskiej. Demokracja partycypacyjna wymaga również rozwoju mikrodemokracji, stosunków demokratycznych w zakładach pracy, organizacjach społecznych, rodzinach. Sumując, rozwój struktur demokracji bezpośredniej jest kosztowny i musi zakładać dojrzałość partycypującego społeczeństwa oraz posiadanie przezeń kultury politycznej.

Demokracja niepolityczna – demokracja społeczna, socjalistyczna i ludowa

Teza, że wszyscy członkowie ludu winni mieć równy udział we władzy oznacza zazwyczaj równość wobec prawa i równość praw politycznych, czyli mówi o podstawowych elementach demokracji formalnej. Jednak założenie, że różność „formalna” nie daje wszystkim – ubogim i bogatym – równych szans na udział we władzy, skłania do wzięcia pod uwagę, jako rozwiązania alternatywnego, demokracji niepolitycznej. Rozważania nad poza politycznym charakterem „prawdziwej” demokracji prowadzą najczęściej do analizy wartości demokracji społecznej, a w dalszych konsekwencjach demokracji socjalistycznej. Gdy demokracja społeczna jest niejako koncepcją deskryptywną, opisem społeczeń-

stwa nieelitarnego, demokracja socjalistyczna jest wizją normatywną państwa decydującego odgórnie, że model egalitaryzmu społecznego jest modelem, który „istnieć powinien”. Warunkiem demokracji socjalistycznej jest najczęściej demokracja ekonomiczna, zakładająca egalitarny podział dóbr wytworzonych przez społeczeństwo. Tautologią jest natomiast termin demokracja ludowa, który w istocie nie oznacza nic więcej, niż tylko „ludową władzę ludu”.

Demokracja jako ideologia i światopogląd.

Poszukiwanie kanonu demokratycznej doktryny politycznej prowadzi do przekonania, że istnieje ideologia demokratyczna, będąca pewnym uporządkowanym systemem politycznych i niepolitycznych wartości, zasad i celów wspólnie akceptowanych przez demokratów. W stosunku do tak pojętej ideologii poszczególne demokratyczne doktryny spełniałyby funkcje służebne, wskazując na rozmaite środki i drogi do realizacji wspólnie akceptowanego katalogu wartości. Zakresy pojęć ideologia i doktryna zazębiają się w ten sposób, że często można wskazać na wiele modeli czy wariantów doktrynalnych w ramach jednej ideologii, jak również na przyjęcie przez daną doktrynę elementów dwóch lub więcej ideologii.

Demokratyczny kanon ideologiczny posiada polityczne i pozapolityczne komponenty decydujące o tym, że można mówić o demokratycznej kulturze politycznej lub sposobie życia zgodnym z zasadami demokracji. Na przykład oczywiste jest, że demokracja wymaga tolerancji, uznania pluralizmu politycznego, religijnego czy kulturowego, gotowości do kompromisu. Demokracja wymaga odpowiedzialności obywatelskiej, zrozumienia dla wartości komunalnych, szacunku dla osobowości i indywidualności innych jednostek. W tym sensie demokracja polityczna nie może się obejść bez demokratycznej kultury, moralności, bez spójnego światopoglądu.

Wytworzenie się koherentnego etosu demokratycznego było wynikiem popularyzacji samej demokracji, która jest niewątpliwie współcześnie najszerzej

stosowanym systemem politycznym. Znakomita większość zaadaptowanych w tym stuleciu konstytucji określa system rządów państw jako demokratyczny. Nawet systemy faktycznie autorytarne czy totalitarne pretendują do rangi rządów demokratycznych, potęgując liczbę narosłych wokół demokracji nieporozumień. Mając swoich gorących zwolenników i zawsze starających się ją ulepszyć krytyków, demokracja stała się dla jej partycypantów churchillowską „najgorszą formą władzy z wyjątkiem wszystkich innych”.

Musimy pamiętać o tym, że istnieje wiele uwarunkowań funkcjonowania państwa prawnego oraz jego demokratycznych instytucji. Problem ten jest szczególnie widoczny w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Trudności w realizowaniu zasad państwa prawnego i demokracji występujące także w krajach Europy Zachodniej mają tam jednak inne podłoże niż w regionie, nadal borykającym się z przebudową systemu gospodarczego i politycznego.

Proces demokratyzacji w Europie Środkowo-Wschodniej

Nieoczekiwany, społeczny, ekonomiczny i polityczny przewrót, który w 1989 r. ogarnął całą Europę Środkowo-Wschodnią był ogromnym wyzwaniem dla politologów i twórców polityki. Ze wszystkich problemów, które wyłoniły się w tych doniosłych procesach przemian, najbardziej interesująca zarówno teoretycznie, jak i politycznie, jest kwestia przejścia do demokracji. Różnorodne aspekty zagadnienia demokratyzacji w Europie Środkowo-Wschodniej przedstawiają głęboko zakorzenione warunki, które przyczyniły się do gwałtownego załamania socjalizmu państwowego i prezentują potencjalne przeszkody utrudniające demokratyzację w tym regionie⁷.

⁷ Omawiając zagadnienia demokratyzacji nie należy spekulować na temat przyszłego kształtu społeczeństw postkomunistycznych, ale przyjąć założenie, że przedmiotem analizy jest nie tyle przewidywanie kształtu nowych demokracji w okresie przejściowym, ile ukazanie fundamentalnych zależności między zmiennymi politycznymi, ekonomicznymi i społecznymi, które są niezbędne do zrozumienia wszystkich współczesnych państw i pojawiającego się ładu międzynarodowego.

Choć w przeszłości socjalistyczne reżimy Europy Środkowo-Wschodniej doświadczały często zadziwiających zaburzeń politycznych, należy zrezygnować z charakteryzowania niepokojów społecznych, powszechnych protestów i niestabilności politycznej występujących w tym regionie po II wojnie światowej jako jedynie konsekwentnego i narastającego procesu przemian prowadzących ku demokracji⁸. Musimy również odrzucić powszechne stwierdzenie, że historia Europy Środkowo-Wschodniej rozpoczęła się w roku 1985 wraz z przejściem władzy przez M. Gorbaczowa, a jej punkt kulminacyjny przypadł na rok 1989, kiedy Związek Radziecki postanowił zrezygnować z zewnętrznych gwarancji ładu politycznego w uzależnionych od siebie krajach tego regionu.

Mimo licznych podobieństw, przykłady masowych protestów i niepokojów społecznych, które miały miejsce w różnych krajach socjalistycznych, nie muszą wcale tworzyć jednolitego wzorca historycznego lub wyznaczać takiego samego kierunku. O ile przypadki niepokojów politycznych w okresie stalinowskim i w czasie niezbyt odległym określić można jako kryzys w socjalizmie państwowym, o tyle pod koniec lat 70. kraje tego regionu weszły w zupełnie nową fazę rozwoju, którą można określić jako kryzys samego socjalizmu państwowego. Ta nowa faza przejściowa ukształtowana została przez sześć odmiennych, choć powiązanych ze sobą, procesów: 1) głęboki kryzys w łonie partii komunistycznych i upadek marksistowsko-leninowskiej idei państwa, które uwidoczniły się w rozkładzie etosu partyjnego i w przejściu od żądań legitymizacyjnych, opartych na ideologii marksistowsko-leninowskiej do żądań opartych na rzekomej polityce realnej o silnej podstawie nacjonalistycznej; 2) stopniowy rozkład instytucji pomocniczych partii i państwa, takich jak związki zawodowe, organizacje zawodowe i młodzieżowe, stanowiących punkt oparcia socjalizmu,

⁸ A. Arato twierdzi na przykład, że trzy najważniejsze kryzysy w tym regionie, tzn. rewolucja węgierska (1956), praska wiosna (1969) i ograniczona rewolucja w Polsce (1980) świadczą o kolejnych próbach demokratyzacji reżimów socjalistycznych. Każdy z tych kryzysów postrzega jako makrohistoryczny eksperyment w walce społeczeństwa o demokratyzację, utrzymując, że siły opozycyjne zmieniały swe strategie, od rewolucji ludowej w przypadku Węgier, przez reformy odgórne w przypadku Czechosłowacji, aż do reform oddolnych w Polsce. Jednakże, jeżeli koncepcja tych trzech odmiennych strategii jest historycznie poprawna, to znaczenie demokra-

ograniczających przestrzeń polityczną konieczną dla tworzenia się społeczeństwa obywatelskiego i zapewniających stabilność; 3) załamanie centralnie planowanej gospodarki, prowadzące do stagnacji gospodarczej, upadek rynku i konsumenta, poważne kryzysy finansowe na szczeblu krajowym, zanik regionalnych instytucji gospodarczych; 4) emancypacja ekspansywnego drugiego obiegu gospodarczego, mająca swe odbicie w gwałtownym rozwoju czarnego rynku i półlegalnych przedsiębiorstwach prywatnych; 5) powstanie niezależnego społeczeństwa obejmującego szeroki krąg ruchów i organizacji społeczno-politycznych; 6) złagodzenie geopolitycznych ograniczeń i przyznanie większej autonomii państwom przez Związek Radziecki, borykający się z kryzysem gospodarczym i politycznym. W każdym z państw Europy Środkowo-Wschodniej tempo i intensywność tych procesów były inne, wobec tego wytworzyły się różne warunki, w których dokonywał się rozkład tradycyjnych form władzy komunistycznej. Ów rozkład nastąpił po tym, gdy dominujące w tym regionie mocarstwo zniosło zewnętrzne gwarancje ładu politycznego⁹. Pierwszy etap procesu przejściowego, przez który przeszły wszystkie kraje Europy Środkowo-Wschodniej w 1989 r., charakteryzował się gwałtownym rozpadem instytucji politycznych, pogorszeniem sytuacji gospodarczej, rozprzestrzenianiem się różnorodnych ruchów politycznych zdobywających arenę polityczną i podpiwaniem porozumień dotyczących przejęcia władzy, na których mocy siły polityczne uzyskały dostęp do oficjalnych instytucji politycznych. Choć demokratyczne wybory, które odbyły się we wszystkich krajach tego regionu w roku 1990, stworzyły podstawy systemu demokratycznego, konsolidacja funkcjonującego demokratycznego ładu politycznego była tylko jednym z możliwych następstw przemian politycznych. Istniały bowiem trzy inne możliwości. Pierwsza

tyzacji i cele kolektywnych aktorów są w tych przypadkach zupełnie różne. Zob. A. Arato, *Some Perspectives of Democratization in East Central Europe*, *Journal of International Affairs* 1985, s. 321 i następn.

⁹ Ta zasadnicza rola uzależnienia geopolitycznego w znacznym stopniu odróżnia przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej od większości przypadków demokratyzacji, które w ostatnich dziesięcioleciach dokonały się w Europie Południowej i Ameryce Łacińskiej, L. Whitehead, *Aspects of Democratization: Prospects for Democracy*, Baltimore 1986.

to odwrócenie biegu wydarzeń i powrót do państwa jednopartyjnego z centralnie sterowaną gospodarką. Druga to anarchizacja ustroju i gospodarki, czyli przedłużony okres niestabilności politycznej. Ostatnią, trzecią możliwością było utworzenie niedemokratycznych ustrojów politycznych.

2. Formowanie się społeczeństwa obywatelskiego; społeczeństwo obywatelskie a prawa obywatelskie.

Używany w języku polskim termin społeczeństwo obywatelskie jest dla historyka myśli politycznej sformułowaniem wieloznacznym. Wydaje się że jego wyraźnym odniesieniem jest pojęcie obywatela, stosowane dla określenia praw, wolności i działań niezależnych od państwa. A zatem używa się go do określenia tego, co nowoczesna tradycja liberalna łączy z pojęciem „społeczeństwa cywilnego” (*civil society*). Jednym z podstawowych pojęć nowoczesnej kultury politycznej jest właśnie społeczeństwo obywatelskie. Jest ono tak ważne, że, nie stosując go nie można dyskutować o nowoczesnej polityce, równocześnie jednak nie zawsze bywa ono stosowane w jednoznacznym i precyzyjnym znaczeniu.

Społeczeństwo obywatelskie można rozpatrywać jako pojęcie zbiorcze, obejmujące najważniejsze cechy polityczne nowoczesności, którymi są: jednokowa wolność, własność i bezpieczeństwo. A zatem można je traktować w pewnym sensie jako pojęcie wtórne, ograniczając tym samym wszelkie wywody na temat refleksji nad takimi pojęciami jak wolność czy własność, które działają zresztą o wiele bardziej na wyobraźnię, aniżeli samo pojęcie społeczeństwa obywatelskiego.

Można również społeczeństwo obywatelskie rozpatrywać jako pojęcie samoistne. Wówczas będzie ono posiadać ściśle określoną treść oraz oznaczać określoną rzeczywistość. W tym przypadku należałoby wydobyć z historii filozofii politycznej znaczenie i funkcje, jakie nadawano temu pojęciu w kolejnych

epokach politycznego rozwoju ludzkości, a także wskazać na socjologiczne, ekonomiczne, jak również moralne uwarunkowania, a także kojarzone z tym pojęciem konsekwencje.

W kulturze politycznej Zachodu spotykamy pewne „potoczne” rozumienie pojęcia społeczeństwa obywatelskiego. Istnieje także rzeczywistość społeczna, która temu pojęciu odpowiada. W literaturze przedmiotu spotykamy wiele definicji społeczeństwa obywatelskiego. Dla potrzeb naszego przedmiotu – ustalenia granic i wzajemnych relacji zachodzących pomiędzy władzą, prawami i wolnościami człowieka – można przyjąć uznanie społeczeństwa obywatelskiego za niepaństwową czy nierządową sferę życia społecznego. Innymi słowy są to gospodarcze, kulturalne lub inne działania niezależnych od władzy podmiotów, którymi mogą być zarówno jednostki ludzkie, jak i osoby prawne. Dotyczy to działań samodzielnych, opartych na własnej inicjatywie oraz na własnej odpowiedzialności. Warunkami tych działań są z jednej strony autonomia woli, z drugiej zaś – prawa i uprawnienia przysługujące działającym podmiotom. Autonomia społecznych działań wiąże się nierozłącznie z respektem dla porządku prawnego. Należy podkreślić, że w koncepcji zachodniej rozumienie społeczeństwa obywatelskiego idzie w parze z liberalną koncepcją porządku prawnego, to jest porządku, którego celem jest ochrona wolności, własności oraz życia jednostki. Społeczeństwo obywatelskie nie określa się przeciw państwu, lecz przez państwo i prawo, przy ogólnie przyjętym i oczywistym założeniu, że celem państwa i prawa jest zagwarantowanie autonomii oraz praw należnych każdemu podmiotowi działań społecznych.

Dość często spotykamy w publicystyce politycznej podejście do pojęć „społeczeństwo obywatelskie” i „państwo” jako do przeciwstawnych. Przeważa nawet swoiste ujęcie mechanistyczne: im mniejszy zakres działalności rządu, tym więcej „miejsca” dla społeczeństwa obywatelskiego bądź odwrotnie. Tego typu podejście zawiera wprawdzie słuszne ujęcie istoty społeczeństwa obywatelskiego, lecz upraszcza nadmiernie jego stosunek do państwa i prawa. Tak

pojęciowo, jak i historycznie społeczeństwo obywatelskie mogło się rozwinąć tylko dzięki zaistnieniu określonego porządku prawnego i określonej formy rządów, tzn. dzięki stopniowemu urzeczywistnianiu liberalnej koncepcji życia społecznego, której naczelnymi wartościami były i są niezbywalne prawa jednostki oraz rządy prawnie ograniczone. Po drugie, rozwój sfery życia obywatelskiego w krajach zachodnich szedł w parze ze stopniowym wzrostem uprawnień rządu oraz rozwojem instytucji państwowych, co wiązało się z postępującym zróżnicowaniem życia społecznego. Znakomitym osiągnięciem sztuki politycznej krajów zachodnich była właśnie taka organizacja życia społecznego, która umożliwia swobodny rozwój tego życia oraz respektowała podstawowe wolności. Widzimy zatem wyraźnie, że społeczeństwo obywatelskie stanowi integralną część państwa opartego na zasadach liberalnych i absolutnie koliduje z pojęciem państwa totalitarnego.

Tak jak wiele innych pojęć odnoszących się do naszej kultury politycznej, także pojęcie społeczeństwa obywatelskiego wywodzi się z rzymskiej tradycji republikańskiej. Pochodzi ono od łacińskiego wyrażenia *civilis societas*, które oznaczało niegdyś zrzeszenie jednostek wolnych w państwo (*civitas*), to znaczy politycznie zorganizowaną zbiorowość ludzką, rządzącą się według ustanowionego prawa (*ius civile*), oraz mającą na celu ochronę wspólnych interesów swych członków, czyli obywateli (*civis*). Wyrażenie *civilis societas* miało przede wszystkim znaczenie ściśle prawno-polityczne. Jednakże ze względu na zakres i typ stosunków społecznych w starożytności nabrało ono także znaczenia socjologicznego i moralnego. Wiadomo bowiem, że rzymskie państwo było w istocie organizacją miejską. Utożsamiano zatem zrzeszenie wolnych jednostek ze społecznością miejską, do której zaliczali się jedynie tylko wolni obywatele. Z kolei, powszechne wówczas przekonanie o wyższości życia politycznego nad wszelką inną sferą życia znalazło swój wyraz w przeświadczeniu o nadrzędnym charakterze życia miejskiego. Z tego właśnie kręgu pojęciowego

wyrosła również idea życia obywatelskiego, ucywilizowanego, czyli prawnie uregulowanego, bezpiecznego, rozsądnego itp.

Elementy rzymsko-republikańskiego pojmowania społeczeństwa obywatelskiego odżyły częściowo w europejskiej myśli politycznej w późnym Średniowieczu i stały się motorem dla rozwoju nowej kultury prawno-politycznej. Terminologia przejmowana z tradycji starożytnej odgrywała wówczas rolę niemal rewolucyjną w stosunku do średniowiecznych reguł i zwyczajów życia politycznego. Idea wyzwolenia życia społeczno-politycznego spod władzy kościelnej oraz autorytetu Kościoła kształtowała się na bazie pojęcia niezależnych i wolnych jednostek budujących zbiorowość obywateli opartą na ustanowionych przez siebie prawach i zasadach.

Teoretykiem późnośredniowiecznej koncepcji społeczeństwa obywatelskiego był Marsyliusz z Padwy. Bazując na tradycji przejętej od Arystotelesa i rzymskiej republiki podjął on próbę zdefiniowania stosunków politycznych nowego typu – niezależnych od Kościoła. Centralnym pojęciem było według niego zrzeszenie wolnych jednostek w państwo. Obejmowało ono całość spraw i stosunków społecznych, tak prywatnych, jak i politycznych, nie podporządkowanych regułom nakazywanym przez Kościół i narzucało odrębność sfery życia świeckiego od życia religijnego. Jedną z pierwszych konsekwencji przyjęcia koncepcji rozdzielenia tych dwóch sfer było ścisłe oddzielenie prawa cywilnego od prawa kanonicznego czy kościelnego. W zakres zrzeszenia wolnych jednostek Marsyliusz włączył także pojęcie własności prywatnej jako podstawy życia ekonomicznego.

Mimo oczywistej klasycznej inspiracji, myśl Marsyliusza zawierała jednak liczne elementy, które nadały jej specyficzny charakter, zrozumiały tylko w kontekście późnośredniowiecznych stosunków społecznych i politycznych. Idea samoorganizacji wolnych jednostek była niczym innym, jak koncepcją państwa korporacyjnego. Istotą problemu było nie tyle zrzeszenie się wolnych obywateli, ile stworzenie, niezależnie od Kościoła, zrzeszeń wspólnot zawodowych i tery-

torialnych, co w jego rozumieniu oznaczało wspólnoty cywilne. Określał on wprawdzie zrzeszenie wolnych jednostek jako wspólnotę, w której człowiek może żyć dobrze, lecz za podstawową kategorię owego życia uważał nie wolność i prawa obywatelskie w republikańskim tego słowa rozumieniu, lecz obowiązki wynikające z korporacyjnej organizacji życia społecznego.

W epoce Odrodzenia idee społeczeństwa obywatelskiego nawiązały do kategorii obywatelskiej wolności i równości, propagowały hasła politycznej partycypacji, współdziałania w rządzeniu państwem oraz nawoływały do życia prawnego, cnotliwego i patriotycznego. Ówczesna popularność zrzeszeń wolnych jednostek, wspólnot, wiązała się z odrodzeniem klasycznego republikanizmu, który znajdował szczególnie sprzyjające warunki we włoskich republikach miejskich. Zgodnie z tradycją republikańską, włoscy humaniści rozumieli przez społeczeństwo obywatelskie nie tylko wąską sferę politycznych praw i obowiązków obywateli czy sferę życia politycznego, ale także sferę wolności osobistej, do której zaliczali własność i działania gospodarcze. Posługując się tym pojęciem określali również sposób życia i ucywilizowane zachowanie. W porównaniu z arystokratyzmem rzymskiego republikanizmu odrodzeniowe pojęcie społeczeństwa obywatelskiego miało jednakże pewien wyraźny wydźwięk demokratyczny – kategoria obywatela obejmowała całość ludu lub ogół prawnie dojrzałych mieszkańców danego państwa (miasta), niezależnie od ich stanu posiadania.

W przednowoczesnej filozofii politycznej zrzeszanie się wolnych jednostek w organizm państwowy oraz społeczeństwo obywatelskie uważane były za naturalną formę bytu społecznego, czyli wynikającego z naturalnej skłonności człowieka do życia społecznego lub z naturalnej konieczności politycznego określenia ludzkiego współżycia. Stąd też brała się semantyczna tożsamość pojęć organizmu państwa i społeczeństwa obywatelskiego. Zawiązanie się życia społecznego oznaczało równocześnie ustanowienie władzy. Te dwa fakty uważano za naturalne i nierozłączne.

Pojęciowy próg nowoczesności został przekroczony z chwilą rozpo-
wszechnienia się nowego spojrzenia na zagadnienie społeczeństwa obywatel-
skiego. Wiązało się to z racjonalistyczną teorią praw naturalnych oraz instru-
mentalnym pojęciem władzy politycznej. Najwyraźniej możemy to zauważyć w
teorii politycznej brytyjskiego myśliciela T. Hobbesa. Wydaje się, że z czysto
terminologicznego punktu widzenia podejście Hobbesa do zagadnienia społeczeństwa
obywatelskiego przedłuża klasyczną myśl utożsamiającą stan społeczny i stan
prawno-polityczny. Lecz nowoczesność angielskiego myśliciela wyraża się w tym,
że rozpatruje on życie społeczne i polityczne jako świadomy twór ludzkiej
inteligencji oraz ludzkiego rozumu. Zrzeszanie się wolnych jednostek w
organizm państwowy oraz społeczeństwo obywatelskie oznaczają u Hobbesa
rzeczywistość prawno-polityczną stworzoną drogą umowy wolnych i równych
jednostek ludzkich. Co więcej, klasyczne pojęcie społeczeństwa obywatelskiego
jako naturalnego porządku społecznego umożliwiającego życie wyższe, ucywilizowane,
zostaje zastąpione u niego przez pojęcie społeczeństwa obywatelskiego jako
prawno-politycznego porządku przewyżniającego naturalny stan ludzkich
zbiorowości, czyli stan natury. Społeczeństwo obywatelskie jako ucywilizowana
forma życia zbiorowego nie oznacza zatem w nowoczesnym ujęciu dopełnienia
natury człowieka, lecz jej przewyżczenie, zaprzeczenie.

Warunkiem zrozumienia nowoczesnego pojęcia zrzeszenia się wolnych
jednostek w organizm państwowy jest pojęcie stanu natury, który oznacza stan
niespółeczny i niepolityczny ludzkich zbiorowości. W stanie natury nie ma ani
państwa, ani prawa, nie ma też władzy publicznej ani powszechnie obowiązujących
i usankcjonowanych prawem reguł. Hipoteza stanu natury jest ważnym
instrumentem myślowym używanym w celu uwydatnienia cech życia ludzkiego
w sytuacji braku organizacji prawno-politycznej.

Według założeń Hobbesa w stanie natury wszyscy ludzie są wolni i równi.
Lecz ta naturalna wolność i równość w sytuacji braku politycznego autorytetu
staje się przyczyną życia pełnego niepokoju, niepewności, obaw i strachu.

Zdaniem Hobbesa wynika to z tego, że gdy wszyscy mają równe prawa do wszystkiego, wtedy nieufność i konflikt stają się głównymi cechami ludzkiego współżycia.

W stanie natury każdy ma naturalne prawo do posiadania rzeczy niezbędnych dla zachowania własnego życia, lecz równocześnie każdy sam ocenia ilość i jakość rzeczy mu potrzebnych. Dlatego, jeśli posiadanie jest istotną cechą naturalnej kondycji człowieka, to w stanie natury człowiek nie zna prawdziwej własności, czyli prawnie nabytego i prawnie zabezpieczonego posiadania. W stanie natury każdy ma prawo do podejmowania czy zaniechania działań, które uznaje za konieczne dla zachowania własnego życia. Lecz w sytuacji braku wspólnego wymiaru sprawiedliwości każdy staje się sędzią we własnej sprawie. Ludzkie działania stają się sprzeczne, rozpowszechnia się strach, powstają napięcia i konflikty. W konkluzji swoich rozważań nad stanem natury Hobbes dowodzi, iż brak politycznego autorytetu oraz brak wspólnych reguł życia sprawiają, że stosunki ludzkie w stanie natury są porównywalne do wojny.

Ustanowienie stanu społecznego, czyli przejście drogą umowy od stanu natury do społeczeństwa obywatelskiego, posiada u Hobbesa przede wszystkim znaczenie prawne. Oznacza ono ustanowienie władzy politycznej, określenie i usankcjonowanie praw, zagwarantowanie wolności i własności. Wprowadzenie porządku prawnego zapewnia pokój społeczny oraz bezpieczeństwo każdej jednostce.

Istotnym aspektem pojęcia społeczeństwa obywatelskiego czy państwa jest rozróżnienie prawa natury i prawa czy praw naturalnych. Przez prawo natury Hobbes rozumie naturalną wolność człowieka. Opis stanu natury jest przedstawieniem nieuniknionej konsekwencji tej naturalnej wolności. Lecz człowiek jako istota rozumna zdaje sobie sprawę z zasadniczej ułomności stanu natury. Rozpoznaje, że życie pokojowe i szczęśliwe jest jego naturalnym prawem. Dzięki swemu rozumowi odkrywa on prawa naturalne, czyli powszechne reguły pokoju i sprawiedliwości. Prawo naturalne zobowiązuje do umiarkowania i wzajemnego poszanowania. Po to właśnie, aby utrwalić to zobowiązanie, ko-

nieczne staje się utworzenie władzy publicznej, suwerena i prawa. Konieczne staje się też zrzeczenie się przez każdego z części naturalnej wolności na rzecz wolności ograniczonej, ale za to prawnie zabezpieczonej. Taki jest sens umowy społecznej, na mocy której powstaje powszechnie uznany autorytet prawny i polityczny.

Ogromnie ważnym elementem teorii politycznej Hobbesa jest pojęcie suwerenności, czyli władzy suwerennej. Hobbes koncentrował swoją uwagę na analizie warunków życia pokojowego. Wykreował umowę społeczną, na której mocy wolne jednostki zobowiązują się do ograniczenia swej wolności, a jedynym gwarantem swych zabezpieczonych i ograniczonych praw czynią polityczny autorytet – rząd czy władzę państwową – przyznając mu absolutną suwerenność, czyli nieograniczony zakres działania. Z koncepcji umowy społecznej Hobbesa nie wynika żadna usankcjonowana odpowiedzialność suwerena wobec społeczeństwa, choć pisze on o obowiązkach władcy wobec swoich poddanych. Należy jednak podkreślić fakt, iż jego teoria polityczna zawierała stwierdzenie o doniosłym znaczeniu politycznym – stwierdził on mianowicie, że: stan społeczny, to znaczy istnienie społeczeństwa obywatelskiego, bardziej służy człowiekowi aniżeli jego brak, istnienie polityczno-prawnej regulacji życia społecznego pozwala ludziom lepiej urzeczywistniać ich jednostkowe cele aniżeli jej brak oraz, że pokój społeczny jest niezbędnym warunkiem realizacji jednostkowej wolności.

Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego jako stanu społecznego przeciwnego stanowi natury, było również głównym założeniem myśli politycznej J. Locke’a. Ustanowienie rządu, czyli władzy politycznej łączył on z powstaniem społeczeństwa obywatelskiego. Różnice pomiędzy obu teoretykami nowoczesnej polityki polegały natomiast na ich różnych definicjach stanu natury oraz celu władzy.

Według Locke’a stan natury to sytuacja, w której nie istnieje żadna władza ani żaden porządek prawny. W stanie natury wszystkie jednostki są wolne i równe, posiadają i mogą realizować swe naturalne prawa, którymi są: prawo do zachowania i ochrony życia, własności oraz wolności. Stan natury w ujęciu

Locke'a jest stanem pełnej harmonii wolnych jednostek. Ale równocześnie istnieje konieczność bezustannego czuwania nad utrzymaniem wolności i własności. Nie ma bowiem żadnych gwarancji i zabezpieczeń ze strony wspólnego, nadrzędnego autorytetu. A zatem, w koncepcji Locke'a rozwiązaniem nieuniknionego napięcia istniejącego w stanie natury między naturalnymi prawami a brakiem dla nich gwarancji jest zawarcie umowy społecznej, to znaczy utworzenie społeczeństwa obywatelskiego, oraz wspólnego autorytetu politycznego i prawnego mającego gwarantować niezbywalne prawa jednostki, a także przekazanie mu władzy sądowniczej, czyli wyłącznego prawa do karania za naruszenie jednostkowej wolności, własności i bezpieczeństwa.

Należy podkreślić, iż aspekt prawa zdecydowanie dominuje w myśli Locke'a. Powstanie społeczeństwa obywatelskiego rozważa on prawie wyłącznie pod kątem ustanowienia gwarancji dla praw jednostki, czyli nakreślenia granicy władzy państwa w odniesieniu do obywateli. W swojej koncepcji rządu wyróżnia Locke tylko dwa typy władzy – ustawodawczą i wykonawczą. W jego założeniu każda władza – czy w formie działalności ustawodawczej, czy w formie wykonywania ustaw – zawiera aspekt sądenia, rozstrzygania sporów, godzenia sprzecznych interesów. Konkretną funkcję sądowniczą przypisuje Locke władzy wykonawczej.

Ponadto Locke, mówiąc o społeczeństwie obywatelskim ma na myśli jedno ciało, tworzone zarówno przez tych, którzy mają autorytet konieczny, by skutecznie rozstrzygać spory, jak i przez całość społeczeństwa, które oddało ochronę swych praw w ręce władzy politycznej.

Podsumowując myśl Locke'a można powiedzieć, że społeczeństwo obywatelskie opiera on na następujących zasadach: jedność i powszechność prawa, którego celem jest czuwanie i zabezpieczenie praw naturalnych, prawnie ograniczony zakres działań rządu, którego celem jest zapewnienie pokoju, bezpieczeństwa i dobra ludu, oraz przyzwolenie jako podstawa wykonywania wszelkiej władzy. A zatem właściwym podmiotem władzy w ujęciu Locke'a jest społeczeństwo.

czeństwo obywatelskie, rządzące się za pomocą prawa oraz przedstawicielskiego systemu politycznego.

Od czasów późnego Średniowiecza do XVIII w. pojęcie społeczeństwa obywatelskiego odgrywało ważną rolę w rozwoju nowoczesnej myśli politycznej. Zmierzała ona w kierunku konstrukcji życia społecznego niezależnego od teologii i władzy Kościoła. W ten sposób następowała stopniowa laicyzacja polityki oraz upowszechnianie się idei polityczno-prawnego upodmiotowienia jednostek ludzkich.

W rozwoju nowoczesnego ujęcia społeczeństwa obywatelskiego można wyróżnić pewne etapy. Do wieku XVIII całość stosunków społeczno-politycznych – poczynając od podstawowych praw jednostek, poprzez zrzeszenie się wolnych jednostek w państwie – obejmowała jedna terminologia. Wiek XVIII, wraz ze stopniowym urzeczywistnieniem idei rządów prawa w praktyce politycznej i ustrojowej (zwłaszcza w Anglii), sprawił, że koncepcje teoretyków myśli politycznej stopniowo wchodziły życie. Społeczeństwo obywatelskie stało się w dużej mierze rzeczywistością, nabierało coraz bardziej znaczenia historycznego, socjologicznego i ekonomicznego. Wprawdzie idea jednostkowej wolności oraz prawnej równości znajdowała się nadal w centrum tego pojęcia, lecz w sytuacji znaczącego urzeczywistnienia prawno-politycznych ideałów społeczeństwa obywatelskiego uwaga politycznych myślicieli kierowała się szczególnie intensywnie na jego aspekty ekonomiczne i socjologiczne.

Dominować zaczęło wówczas takie rozumienie społeczeństwa obywatelskiego, które oznaczało zarówno prawnie usankcjonowany system własności, jak i zinstytucjonalizowaną władzę polityczną, zespół działań gospodarczych, a także przedstawicielski system rządzenia oraz podział władzy i wolności polityczne. Ponadto zaliczano tu także cnoty obywatelskie, ucywilizowane formy zachowania czy poświęcanie się dla dobra publicznego. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego stał się tożsamy z rozwojem cywilizacji.

Nastąpiło połączenie społeczeństwa obywatelskiego z nowoczesnym pojęciem wolności, z prawnym zabezpieczeniem prywatnej własności oraz z rozwojem wolnej gospodarki i handlu. Ukształtowanie się wolnościowego życia politycznego i powstanie społeczeństwa obywatelskiego uważa się za początek cywilizacji. Decydującym momentem nie tylko dla rozwoju gospodarczego i prawnego, ale także dla moralnego rozwoju człowieka było powstanie własności. Zgodnie z tradycją liberalną polityczna wolność – a więc i własność – stanowią podstawę społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwa, które oparte jest na: wolności, własności i bezpieczeństwie. Cywilizacja (czyli życie ucywilizowane) implikuje zatem ustanowienie prawa publicznego jako gwarancji wolności, prawa cywilnego jako gwarancji własności, oraz prawa karnego jako gwarancji życia bezpiecznego i spokojnego.

Widzimy zatem, że znaczenie i obszar pojęciowy terminu społeczeństwo obywatelskie rozszerzało swoje granice. Brytyjski ekonomista A. Smith, klasyk nowoczesnego liberalizmu, rozpowszechnił sposób widzenia życia gospodarczego, a nawet życia społecznego w ogóle, jako dziedziny względnie autonomicznej w stosunku do ściśle i prawnie określonej sfery działań rządu i państwa. Polityczno-prawnej definicji rządu czy życia politycznego przeciwstawił niejako ekonomiczną koncepcję społeczeństwa. To rozróżnienie nie oznaczało oczywiście żadnej sprzeczności ani konfliktu między rządem a społeczeństwem. Założeniem tej koncepcji było bowiem istnienie porządku prawno-politycznego jako gwarancji wolności działań gospodarczych i społecznych. Za podstawę życia społecznego uznał Smith więź natury ekonomicznej – podział pracy oraz wolną wymianę wytworzonych dóbr. Zapoczątkował on tym samym w pewnym sensie ekonomiczne spojrzenie na społeczeństwo, które traktował jako zespół autonomicznych działań dających się zrozumieć zgodnie z prawami popytu i podaży. Według teorii Smitha uprzywilejowanym działaniem była oczywiście aktywność gospodarcza, jako nie tylko tworząca materialne dobra, ale również posiadająca prawdziwą skuteczności moralną.

W wieku XIX, pod wpływem tzw. klasycznej ekonomii politycznej, znaczenie społeczeństwa obywatelskiego rozszerzyło się poza sferę czysto polityczną. Nie oznacza to jednak, że aspekt prawny społeczeństwa obywatelskiego utracił swoje znaczenie. Terminem tym określa się niezależną od rządu dziedzinę ludzkich działań, podkreślając równocześnie, że autonomia społeczeństwa obywatelskiego opiera się na jedności systemu prawnego i równości praw.

Termin „społeczeństwo obywatelskie” był i jest kluczowym pojęciem wchodzącym w zakres liberalno-demokratycznej kultury politycznej. W koncepcji liberałów posiadało ono dwa nierozłączne i równorzędne (choć nie zawsze równorzędność ta była widoczna) aspekty – prawno-polityczny oraz społeczno-gospodarczy.

Ideologia komunistyczna zredukowała społeczeństwo obywatelskie do ekonomiczno-społecznego systemu zaspokajania ludzkich potrzeb. Uważano, że społeczeństwo obywatelskie obejmujące głównie życie ekonomiczne oparte na zasadach wolnego rynku. Zwracano szczególną uwagę (ujęcie K. Marksa) na zjawisko rozdzielenia bytu jednostkowego w państwie i społeczeństwie liberalnym. Z jednej strony jednostka ludzka – jako obywatel czy członek państwa – jest podmiotem uniwersalnych praw, z drugiej zaś, jako członek społeczeństwa obywatelskiego, czyli jako zwykły człowiek, pracownik lub właściciel, staje się przedmiotem oddziaływania obcych i anonimowych sił rządzących ekonomiczno-społecznym procesem produkcji i podziału dóbr.

Dostrzegano jednak także pewne zasługi społeczeństwa obywatelskiego dla postępu ludzkości, choć emancypację człowieka związaną z zapanowaniem gospodarki rynkowej traktowano jako częściową, niepełną, jako emancypację tylko jednej klasy społecznej – klasy posiadaczy. W trosce o szczęście i wolność wszystkich ludzi K. Marks wysunął ideę przewyciężenia społeczeństwa obywatelskiego, przewyciężenia zasadniczego źródła alienacji, którym był podział na społeczeństwo obywatelskie i państwo. Była to koncepcja społeczeństwa komunistycznego jako stanu mającego pozwolić na przewyciężenie wszelkich

historycznych sprzeczności i alienacji oraz zaspokoić wszystkie potrzeby człowieka, tak duchowe, jak i materialne. Komunizm miał oznaczać wspólnotowy system produkcji i podziału dóbr, zjednoczenie życia ekonomicznego i politycznego, całkowitą integrację społeczeństwa obywatelskiego i państwowego. Innymi słowy, zniesienie raz na zawsze rozdzielenia jednostki na człowieka prywatnego i na obywatela. W rzeczywistości nie był niczym innym, jak tylko intelektualnym impulsem do tworzenia i urzeczywistniania politycznych programów, które miały wyniszczyć społeczeństwo obywatelskie zarówno w jego ekonomicznym, jak i prawno-politycznym aspekcie.

Nic dziwnego zatem, że pojęcie społeczeństwa obywatelskiego, a także programy jego odbudowy, pojawiają się współcześnie w tej części świata, w której komunistyczne rządy przez długie lata starały się przewyciężyć liberalną kulturę polityczną. Należy pamiętać, że w liberalnodemokratycznej tradycji społeczeństwo obywatelskie oznacza ściśle określoną dziedzinę niezbywalnych praw człowieka, a więc wolność, własność i bezpieczeństwo, oraz ściśle określony zakres władzy rządu, którego celem jest zagwarantowanie praw jednostki, czego najskuteczniejszym sposobem jest przedstawicielski system sprawowania władzy. Społeczeństwo obywatelskie to przestrzeń, w której zapewnione jest realizowanie jednostkowych praw i wolności.

Właśnie te prawa i wolności tworzą szeroko rozumiane prawa obywatelskie. Sens tych praw ulega przeobrażeniom w miarę rozwoju stosunków społecznych i demokratyzacji państwa. Użycie zwrotu „prawa obywatelskie” może sugerować, że chodzi o wszelakiego rodzaju prawa, których podmiotem jest obywatel, niezależnie od tego, co jest przedmiotem prawa i jaki jest podmiot obowiązku wynikającego z tego prawa. Tego rodzaju wniosek należy jednak uznać za błędny. Już bowiem od czasów Francuskiej Deklaracji z 1789 r. rozróżniano prawa człowieka i prawa obywatela. Te drugie były zarezerwowane wyłącznie dla obywateli danego państwa. Przymiotnik „obywatelski” w języku polskim nie służy jednak wyodrębnieniu praw, które mają przysługiwać tylko oby-

watelom. O tym świadczy treść praw opatrzonych również tym przymiotnikiem, a należących bez wątpienia do praw człowieka. Przymiotnik ten określa status jednostki w stosunku do państwa, w którym ona żyje.

O znaczeniu praw obywatelskich w życiu jednostki i społeczeństwa rozstrzygają przede wszystkim ich rzeczywiste funkcje. W płaszczyźnie wartości prawa obywatelskie są pozytywizacją praw człowieka rozumianych jako zasady czy imperatywy moralne, mające swoje źródło w godności człowieka. Stanowią konstytucyjną proklamację ochrony wartości, których poszanowanie i umożliwienie korzystania z nich tworzą lub tworzyć powinny fundament życia społecznego i rozwoju osobowości ludzkiej. W oczach jednostki prawa obywatelskie są instrumentem prawnym mającym jej służyć w zaspokajaniu potrzeb i interesów. Dla mniejszości w państwie demokratycznym mają być ochroną przed zamachem ze strony większości. Z perspektywy ogółu prawa obywatelskie tworzą instytucję prawną służącą kształtowaniu życia wspólnoty, ustanawiającą więzy między jednostką a państwem. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego prawa obywatelskie są przeniesieniem międzynarodowych standardów praw człowieka do prawa krajowego. Jak widać z powyższych rozważań, są one regulacjami o szczególnej randze. I rzecz jasna ich zagrożenie, a tym bardziej pogwałcenie, musi wpływać destrukcyjnie na życie społeczeństwa, a w skrajnych przypadkach grozi nawet jego rozkładem.

Kolejnym istotnym w omawianej kwestii zagadnieniem są podmioty praw obywatelskich. Prawa obywatelskie są konstruowane jako instrument kształtujący życie jakiejś wspólnoty i zakreślają granice władzy w stosunku do praw jednostki. Podmiotem praw obywatelskich są przede wszystkim osoby fizyczne, ale należy przyjąć, że mogą być nimi także osoby prawne¹⁰ odpowiednio do ich natury. Dyskusyjne jest natomiast, czy podmiotem tych praw są podmioty kolektywne (np. organizacje i stowarzyszenia społeczne), czy ich podmiotowość w

¹⁰ Wynika to ze sposobu sformułowania Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka i innych dokumentów z dziedziny praw człowieka, które co do zasady nie odnoszą się tylko do obywateli poszczególnych państw, lecz gwarantują prawa każdemu człowiekowi.

tym względzie jest jedynie następstwem podmiotowości osób fizycznych będących ich członkami.

Aby wydobyć pewne szczegółowe cechy praw obywatelskich, a także ukazać różnorodność oddziaływania tych praw na stosunki w państwie konieczne jest sięgnięcie do podziału prawa na publiczne i prywatne. Rozstrzygające o publicznej naturze prawa obywatelskiego jest jego źródło (stosunek jednostki i wspólnoty zorganizowanej w państwo) oraz cel (ochrona interesów zarówno jednostki, jak i państwa). Cechą praw obywatelskich jest właśnie m.in. to, że nie tylko jednostka, lecz także wspólnota (państwo demokratyczne) ma, lub powinna mieć, interes w tym, by były one zagwarantowane i realizowane. W naszym ustawodawstwie jest to wprawdzie cecha nieznaną, ale w niektórych krajach przyjmuje się, że korzystanie z praw obywatelskich, które służą dobru ogółu (np. z praw wyborczych), może stać się przedmiotem nie tylko moralnego, lecz także prawnego obowiązku. O publicznym charakterze praw obywatelskich decyduje także to, że nie ulegają one przedawnieniu w wyniku niekorzystania z nich oraz że nie można się ich prawomocnie zrzec.

Kolejne wymagające omówienia zagadnienie, to konstrukcja praw obywatelskich. Pod pojęciem prawo obywatelskie w znaczeniu podmiotowym należy rozumieć sytuację prawną jednostki, na którą składają się przysługujące jej wolności, uprawnienia i kompetencje. Jeśli dominującym elementem sytuacji prawnej jest tzw. wolność prawnie chroniona, mamy do czynienia z wolnością obywatelską wyrażającą się w prawnym określeniu sfery życia lub jego przejawów, w stosunku do których ingerencja państwa jest prawnie zabroniona. Innymi słowy, jest to ograniczenie władzy państwa w stosunku do jednostki. Łączące się z tą wolnością uprawnienie lub roszczenie służy jedynie ochronie przed naruszeniem albo usunięciu naruszenia wolności albo jego skutków. Jest to prawo obywatelskie *sensu largo*. Natomiast gdy podstawą sytuacji prawnej jednostki jest świadczenie na jej rzecz lub obowiązek organu państwa zareagowania na czynność konwencjonalną jednostki, mamy do czynienia z prawem obywatel-

skim *sensu stricto*. Związana z prawem wolność wyraża się w tym przypadku w możliwości swobodnej opcji jednostki w kwestii skorzystania z przysługującego jej prawa.

Prawo obywatelskie w znaczeniu podmiotowym (*sensu largo*) odnosi się do relacji jednostka – państwo, a wyjątkowo także do relacji jednostka – podmiot, na który państwo na drodze prawnej nałożyło obowiązek realizacji praw obywatelskich. Na państwie ciąży obowiązek związany z zapewnieniem warunków umożliwiających jednostce dostęp do dóbr chronionych zarówno przez prawa *sensu stricto*, jak i przez wolności obywatelskie.

Prawo obywatelskie w znaczeniu przedmiotowym oznacza normę prawną stanowiącą źródło prawa obywatelskiego w znaczeniu podmiotowym i właśnie kreowanie prawa jednostki można uznać za jego tradycyjną funkcję. Współcześnie natomiast uznaje się, że w sensie przedmiotowym proklamowana jest ochrona prawna wartości podstawowych dla życia indywidualnego i zespołowego w różnych sferach – politycznej, ekonomicznej, kulturalnej. Oznacza to, że prawo obywatelskie obejmuje ochronę całego porządku wartości, do których się odnosi. Nie mamy tu zatem jedynie do czynienia z roszczeniem jednostki wobec państwa, ale także z obowiązkiem nałożonym na organy stosujące prawo do ochrony tych wartości.

Rozróżnienia między prawami *sensu stricto* a wolnościami obywatelskim i przedmiotowymi nie można traktować jako istnienia dwóch odmiennych zjawisk. Należy przyjąć, że prawo obywatelskie jest pojęciem o złożonej strukturze obejmującej oba wspomniane elementy – podmiotowy i przedmiotowy.

3. Państwo, władza

a/ Państwo

Zgodnie z zasadą subsydiarności członkowie społeczeństwa przekazują część swojej władzy strukturalnie władzy publicznej, której najbardziej sprawną, jak dotąd, postacią okazuje się państwo. Niekiedy, w warunkach skrajnych, przejmuje ono całą władzę dla siebie. Każdy przejaw władzy publicznej wiąże

się z osłabieniem wolności jednostek podlegających jej oddziaływaniu. Struktury władzy publicznej kierują zachowaniami jednostek, korzystając z pomocy prawa, które wiązane jest niejednokrotnie jednostronną zależnością od państwa.

Słowo „państwo” ma we współczesnym języku polskim wiele różnorodnych znaczeń, spośród których można wyodrębnić następujące:

1. pewien obszar wydzielony określonymi granicami, w których obrębie ludzie są poddani jednej władzy politycznej (państwo jako kraj);
2. ogół ludzi żyjących w granicach danego kraju (państwo jako społeczność państwowa, społeczeństwo);
3. grupa, organizacja ludzi, rozpatrywana ze względu na łączącą ich więź zależności politycznej (państwo jako grupa, organizacja);
4. ta część organizacji państwowej, która sprawuje władztwo nad innymi lub realizuje związane z tym władztwem czynności (państwo jako system organów państwowych w węższym lub szerszym rozumieniu);
5. podmiot własności państwowej (państwo jako fiskus, skarb państwa) itp.

To niepełne wyliczenie wskazuje, że słowo państwo raz odnoszone bywa do pewnego obszaru, kiedy indziej natomiast do takiego czy innego zespołu ludzi, albo też pewnego pomiotu gospodarującego¹¹. Z naszego punktu widzenia – granicy władzy państwa w stosunku do praw i wolności – ważne jest pojęcie społeczności państwowej. Społeczność państwowa to ogół żyjących na danym terenie ludzi, zarówno obywateli jak i cudzoziemców (w tym obywateli innych państw). Inaczej też pojmuje się państwo jako podmiot prawa cywilnego, inaczej jako podmiot prawa międzynarodowego.

Bardzo ważne dla istoty pojęcia „państwo” jest to, iż jest ono organizacją władczą, którą normuje konstytucja. Konstytucja wskazuje od kogo i w jakiej zależności pozostają członkowie organizacji państwowej. A zatem państwo okazuje się niezbędne dla społeczności o dużej liczbie członków zamieszkujących na znacznym terytorium.

¹¹ Szerzej na ten temat: Cz. Znamierowski, *Rozważania o państwie*, Warszawa, 1999.

Celem państwa jest ochrona członków owej grupy oraz utrzymanie porządku wewnętrznego. Innymi słowy, jest to i zakres władzy państwa, i równocześnie jej granice. W organizacji państwowej wskazać można na rządzących i rządzonych – podgrupę władczą oraz politycznie podporządkowaną. W państwach niedemokratycznych, autorytarnych czy totalitarnych ingerencja państwa w życie jednostki, a także społeczeństwa obywatelskiego sięga bardzo głęboko. Następuje proces ograniczania praw i wolności.

Najczęściej przyjmowana definicja państwa określa je jako organizację polityczną wyposażoną w suwerenną władzę i zajmującą określone terytorium. Przynależność członków do tej organizacji ma charakter sformalizowany. Przynależność jednostki do państwa nazywamy obywatelstwem. Formalny charakter obywatelstwa oznacza, że przepisy prawne współczesnego państwa określają, kto jest, a kto nie jest obywatelem. Niekiedy dopuszczają możliwość podwójnego obywatelstwa, to znaczy posiadania obywatelstwa dwóch różnych państw jednocześnie, a niekiedy ją wykluczają.

Państwo jest kluczową organizacją polityczną oraz głównym narzędziem służącym przywódcom politycznym do kierowania społeczeństwem. Polityczność jest cechą charakteryzującą państwo w każdych warunkach historycznych. Państwo nie jest jedyną organizacją polityczną, choć na pewno ma charakter nadrzędny. Inne organizacje polityczne zrzeszają jednostki posiadające zbliżone poglądy co do kierunków rozwoju społeczeństwa i dążą do zdobycia oraz utrzymania władzy w państwie bądź wywierania na nią wpływu. Są to przede wszystkim partie polityczne, ale także związki wyznaniowe, zawodowe czy inne stowarzyszenia.

Państwo jest organizacją polityczną, do której przynależność ma charakter przymusowy i dlatego ogarnia całe społeczeństwo na określonym terytorium. Ten element przymusowości różni państwo od innych organizacji politycznych, które zrzeszają tylko część członków danego społeczeństwa. W państwie totalitarnym także przynależność do pozostałych organizacji ma ogół charakter

przymusowy, co wynika z faktu, że wszelka kariera polityczna jest tam związana z przynależnością do rządzącej partii politycznej.

Państwo jako organizacja obejmująca całe społeczeństwo chroni to społeczeństwo na arenie międzynarodowej oraz utrzymuje w nim porządek wewnętrzny, a zatem realizuje określone zadania ogólnospołeczne. W tym jego działaniu należy widzieć obronę przynajmniej niektórych interesów wszystkich członków społeczeństwa. Uniwersalny i solidarystyczny aspekt organizacji państwowej działającej w imieniu oraz dla dobra wszystkich wysuwany jest często na czołowe miejsce w różnych koncepcjach państwa. Stwierdza się też, iż stosowany przez państwo przymus jest niezbędny do utrzymania w grupie państwowej elementarnego ładu – np. bez wymuszania stosowania się do zasad ruchu drogowego obowiązującego na danym terenie i ich respektowania nie sposób byłoby poruszać się bezpiecznie po istniejących tam drogach.

Zgodnie z zasadą subsydiarności zadania związane z realizacją dobra wspólnego są sprawą wszystkich. Tutaj też najwyraźniej znajduje swoje miejsce pojęcie granicy władzy państwa. Wynika to z faktu, że w relacjach pomiędzy jednostką a społeczeństwem i państwem wolność jednostki i jej prawa powinny być zabezpieczone na tyle, na ile jest to możliwe, a uspołecznienie winno przejawiać się jedynie w takim stopniu, jak jest to konieczne.

Uspołecznienie w rozwiązywaniu zadań powinno też dominować nad upaństwowieniem. Konstytucja RP wyraża zasadę subsydiarności w sformułowaniu: „Społeczna gospodarka rynkowa, oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 20). Konstytucja stanowi także, iż: „Ograniczanie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko na drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny” (art. 22). Władza publiczna może więc ingerować w życie społeczno-gospodarcze jedynie pomocniczo i posiłkowo.

Stanowisko takie jest tym bardziej uzasadnione, iż nadużywanie władzy, czyli poszerzanie jej granic, było cechą charakteryzującą wiele form państwowości właściwie od chwili powstania tej instytucji. Poszerzanie granic władzy polega, najogólniej rzecz biorąc, na faworyzowaniu jednych grup społecznych kosztem innych. Nadużywany jest tu podstawowy dla państwa stosunek, to znaczy stosunek władztwa i podporządkowania zachodzący pomiędzy organami państwowymi a ludnością państwa. Jest to relacja konstytuująca członków społeczności państwowej w grupę (organizację) państwową¹².

Państwo jest organizacją suwerenną, przy czym sam termin suwerenność odnosi się do różnych sytuacji. Można nim określać zarówno niezależność, nieograniczoną, możliwość samostanowienia, jak i podejmowania ostatecznych rozstrzygnięć. Pojęcie suwerenności jest także ściśle związane z określeniem granic władzy państwa. Koncepcja suwerenności państwa wyrosła w średniowieczu (w walce konkurencyjnych tendencji władzy kościoła, cesarstwa i władców poszczególnych państw – a zatem powstawała jako proces formowania granic władzy ścierających się odmiennych struktur organizacyjnych). Idea suwerenności rozwinęła się w państwie absolutnym, a najpełniejszy wyraz znalazła w ideologii pozytywizmu prawniczego. Tu bowiem wszystkie zasady działania państwa miały być ustalone w normach jego prawa wewnętrznego.

Koncepcja suwerenności opiera się na założeniu, że państwo powinno być samodzielne (to znaczy niezależne od innych podmiotów w podejmowaniu działań) oraz nieograniczone (czyli autonomicznie rozstrzygające, jakie decyzje zamierza podjąć). Suwerenność państwa w ujęciu prawniczym sprowadza się do prawa wyłączności państwa w dziedzinie ingerowania i kierowania rozwojem społeczeństwa na danym terytorium. Dotyczy to także wyłączności w tworzeniu i egzekwowaniu prawa (włącznie ze stosowaniem przymusu).

Suwerenność państwa na płaszczyźnie zewnętrznej polegać ma na tym, że żadne inne państwo ani organizacja międzynarodowa nie może narzucać pań-

¹² Szerzej na ten temat: A. Redelbach, S. Wronkowski, Z. Ziemiński, opr. cyt.

stwu swojej woli i ograniczać jego swobody. W myśl tych założeń państwo jako podmiot prawa międzynarodowego jest związane tylko swoją wolą wyrażoną w umowach międzynarodowych. Nie można tu jednak utożsamiać suwerenności z brakiem jakiegokolwiek granicy władzy państwa. Fakt uznania umów międzynarodowych za obowiązujące pociąga za sobą skutki w postaci samoograniczenia władzy normami i zobowiązaniami zawartymi w tych umowach.

Na płaszczyźnie wewnętrznej suwerenność państwa polega na tym, że wszelkie podmioty znajdujące się na jego terytorium muszą się tej organizacji podporządkować, a jej władza ma charakter najwyższy. Od wieków problemem najtrudniejszym do rozstrzygnięcia jest ustalenie, kto jest podmiotem i nosicielem suwerenności w państwie (monarcha, naród, społeczeństwo, klasa społeczna), strażnikiem suwerenności czy też organem w strukturze aparatu państwowego, któremu ta rola przysługuje. Ta ostatnia kwestia dotyczy podziału władzy w państwie i suwerenności w odniesieniu do władzy wykonawczej organów takich, jak ustawodawczy czy sędowniczy.

Jednak w gruncie rzeczy suwerenność państwa jest pewną fikcją prawną, typem idealnym. Ponieważ jest ograniczona licznymi czynnikami, ma charakter względny zarówno na zewnątrz państwa, jak i wewnątrz niego. Nieograniczoność państwa, jako odzwierciedlenie określonego stanu faktycznego, jest też historycznie zmienna. Wynika to z tego, że różnorodne struktury i instytucje polityczne wewnątrz państwa dążą do opanowania bądź uzyskania wpływu na wykonywanie władzy państwowej. Inaczej mówiąc, dążą do zbudowania granic władzy. I tak w konstytucjach państw, obok potwierdzenia zasady suwerenności ludu (narodu), pojawiły się postanowienia o prawach i wolnościach obywatelskich. Część z tych praw i wolności wiąże się z zakazem ingerencji państwa w określone sfery życia obywateli, w których poprzednio państwo działało w sposób nieograniczony.

Natomiast w sferze międzynarodowej współczesne państwa są uwikłane w różnorodne i zmienne układy międzynarodowe, należą bowiem do różnych

powszechnych i regionalnych organizacji, a ponadto różna jest ich realna siła, rola oraz pozycja w świecie.

Właściwie do końca XIX w. uważano, że suwerennością państwa objęte jest prawo prowadzenia wojen. W XX stuleciu uczyniono wiele, aby działania zbrojne prowadzić w sposób humanitarny, państwa zaś dobrowolnie przyjmowały na siebie różne ograniczenia (przystępując na przykład do konwencji genewskich regulujących sytuację ludności cywilnej w czasie wojny).

Najistotniejsze ograniczenie suwerenności państw na rzecz organizacji międzynarodowych przyniósł koniec XX w.¹³ Sprawdziły się już takie struktury, jak Unia Europejska, ukształtowana na bazie trzech wspólnot: Wspólnoty Europejskiej, Wspólnoty Energii Atomowej, Wspólnoty Węgla i Stali. Instytucje Unii Europejskiej (np. Parlament Europejski, Komisja Wspólnoty, Rada Ministrów) zyskały istotne kompetencje, zastrzeżone dotąd dla państw członkowskich. Ukształtowany wspólny rynek obejmuje swobodę obrotu towarami (w tym eliminację barier taryfowych), przepływu osób i działań gospodarczych, usług oraz przepływu płatności i kapitału, a państwa członkowskie Unii prowadzą w wielu dziedzinach wspólną politykę. Wszystko to oznacza ograniczenie zakresu władzy państwowej każdego z członków wspólnoty i zrzeczenie się na rzecz innych fragmentu własnej suwerenności oraz podporządkowanie wspólnie ustalonym zasadom i rygorom.

Proces dochodzenia państw członkowskich do obecnego stanu wymagał wielu konsultacji i politycznych ustępstw, a kwestia suwerenności w stosunkach wzajemnych tych państw i Unii Europejskiej ma nadal charakter wysoce umowy. Unia jako podmiot prawa międzynarodowego jest suwerenna. Oznacza to, że tworzy i wykonuje prawo, powołuje do życia instytucje wspólnotowe i prowadzi samodzielnie stosunki z państwami nie będącymi jej członkami. Ale nie można zapominać o tym, że wspólnota nie jest jednak organizacją ponadpaństwową i nadrzędną, korzysta bowiem jedynie z uprawnień przekazanych jej przez pań-

¹³ Szerzej na ten temat W. Lamentowicz, Państwo współczesne, Warszawa 1996.

stwa członkowskie. A zatem, gdybyśmy chcieli określić jej status, to należy stwierdzić, że jest to organizacja państw, nie zaś wspólnota narodów. Przejawia się to między innymi w ograniczonej roli Parlamentu Europejskiego, który nie jest, jak parlamenty narodowe, bezpośrednim wyrazicielem woli narodów.

Omawiając pojęcie państwa, powiedzieliśmy, że członkowie społeczeństwa, zgodnie z zasadą subsydiarności przekazują część swojej władzy strukturom władzy publicznej, czyli państwu. Podobne zjawisko zachodzi w Unii. Następuje tu także przekazanie władzy w dwóch płaszczyznach:

1. jedna dotyczy poziomu, na którym powinna być sprawowana władza ustawodawcza w relacjach: Wspólnota – instytucje regionalne – państwo;
2. druga to zakres prawodawstwa wspólnotowego.

Stąd też w Traktacie z Maastricht wyraźnie jest powiedziane, że Wspólnota podejmuje działania zgodnie z zasadą subsydiarności tylko wówczas i w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie indywidualnie. Czyli innymi słowy, dotyczy to spraw, które muszą być uregulowane tak, aby uwzględniały interesy wszystkich zainteresowanych stron.

Z praktycznego punktu widzenia wejście do Unii Europejskiej istotnie zmienia oblicze suwerenności państw członkowskich. Następuje tu zawężenie granic władzy państwa. Prawodawca krajowy przenosi na organy wspólnoty swe kompetencje do stanowienia prawa w wielu dziedzinach (np. swoboda przemieszczania się ludzi, towarów, myśli technicznej). Ponieważ parytet krajowej waluty jest kształtowany ponad państwem, to także, do pewnego stopnia, poza państwem regulowane są warunki życia jego obywateli. Mieszkaniec każdego państwa Unii jest uprawniony do swobodnego przemieszczania się i osiadania na terytorium innego jej kraju członkowskiego. Jeśli zna język tego kraju i nie znajdzie pracy, może przez ograniczony czas korzystać z zasiłku socjalnego. Regulacja tych kwestii jest już poza zasięgiem władzy jednego państwa, została bowiem poddana prawodawstwu wspólnotowemu.

Reasumując, można powiedzieć, że o pozycji współczesnego państwa na arenie międzynarodowej decyduje nie jego suwerenność, ale realizm i poczucie wzajemnych zależności pomiędzy państwami.

b./ Władza

Trudno jest opowiedzieć na pytanie, czym jest władza. Jak to się dzieje, że pewni ludzie wydają rozkazy (polecenia), a inni są skłonni okazywać im posłuszeństwo. Gdyby tych poleceń nie było, to prawdopodobnie ludzie ci zachowywaliby się inaczej. Otóż na początek rozważań nad władzą warto może przytoczyć trzy podstawowe motywy ludzkiego działania wyrażone przez klasyka filozofii politycznej XVII w., Thomasa Hobbesa. Są to: siła, autorytet i władza.

Uległość wobec siły wydaje się oczywista. Gdy w odludnym miejscu natkniemy się na uzbrojonego bandytę, będziemy najczęściej skłonni usłuchać jego rozkazów i oddać mu to, co mamy. Oczywiście nie oznacza to wcale, że przypisujemy mu jakiś autorytet lub trwałą władzę nad nami. Po prostu, niepożądane spotkanie z nim może przynieść nam tylko szkodę.

Zupełnym odwróceniem tej sytuacji jest nasza relacja z autorytetem. Nie dysponuje on środkami przymusu i nie jest w stanie narzucić nam posłuszeństwa siłą – na przykład, gdy poddajemy się poleceniom lekarza, nasze posłuszeństwo jest dobrowolne i wynika z zaufania do dobrej woli i profesjonalnych kompetencji wydawcy poleceń. Wierzymy, że posłuszeństwo przyniesie nam pożądane efekty w postaci powrotu do zdrowia. Nasze posłuszeństwo autorytetowi jest więc dobrowolne, lecz nie bezinteresowne. Mamy bowiem przekonanie, iż autorytet wie, co robi, że chce i potrafi zapewnić nam korzyści, sukces czy satysfakcję.

Nasze posłuszeństwo wobec władzy łączy cechy obu wskazanych wyżej sytuacji. Władza dysponuje siłą i potrafi jej użyć w przypadku naszego nieposłuszeństwa, jednakże wcale nie tak często posłuch ten wynika z obawy przed zastosowaniem przymusu. Wynika to z tego, że władza – a szczególnie władza polityczna – dysponuje również autorytetem. Z reguły bowiem – choć są wyjątki

– panuje przekonanie, że istnienie władzy jest nam nieodzowne, choć nie zawsze chodzi o władzę, z którą akurat mamy do czynienia. Uważa się, że istnienie władzy przynosi całej zbiorowości ludzkiej korzyści, do których najczęściej zalicza się: bezpieczeństwo, obronę przed wrogiem i ład zbiorowy. Można powiedzieć, że posłuszeństwo władzy jest tym solidniejsze, im mocniejsza jest wiara w kompetencje, dobra wolę, odporność na korupcję tych, którzy ją sprawują.

Z drugiej strony każda rozumna władza woli, rzecz jasna, by okazywane jej posłuszeństwo wynikało z posiadanego przez nią autorytetu, nie zaś ze zmasowanego użycia siły lub groźby jej zastosowania. Korzystne proporcje autorytetu i siły potrzebne są nie tylko dla dobrego samopoczucia rządzących, ale wpływają także na łatwiejsze osiąganie zamierzonych celów. W sytuacjach normalnych – kiedy nie mamy do czynienia ze stanami trwałego i głębokiego kryzysu – ogromna większość działań politycznych nie rozgrywa się na obszarze zdominowanym przez przymus i zdecydowanie wiąże się ze sferą autorytetu. Decyzje polityczne odwołują się wówczas do perswazji, negocjacji, respektu dla ładu politycznego czy też nawyku posłuszeństwa. Przykładem tego może być stosunek obywateli do brytyjskich policjantów, którzy w normalnych warunkach nie noszą ani broni, ani nawet uchodzącej za symbol autorytetu władzy pałki. Respekt i posłuszeństwo są tu właśnie wynikiem autorytetu.

Sumując, można powiedzieć, że władza polityczna nie może – bez utraty tego, co należy do jej istoty – wspierać się na samej sile, lecz z drugiej strony nie może jednak z użycia siły rezygnować. Nie może liczyć wyłącznie na harmonię społeczną wynikającą z powszechnej zgody na wspólny system wartości, w rzeczywistości nie ma bowiem wspólnot politycznych likwidujących konflikty i nie ma władzy politycznej pozbawionej środków przymusu. Ale równocześnie niezbywalną cechą władzy jest także jej autorytet. Negocjacje, propaganda, rokowania, rozmowy, wszystko to są czynniki, które budują autorytet i są to instrumenty polityki równie ważne, jak przymus.

Termin „władza” ma w języku polskim różne znaczenia. Można nim definiować pewien stosunek społeczny – podmiot A ma władzę nad podmiotem B lub określoną instytucję – dyrektor sprawuje władzę w zakładzie. Władzę można też określić jako pewien typ zachowania, polegający na możliwości modyfikowania zachowania innych ludzi i wywierania na nich wpływu.

Władza w społecznościach ludzkich jest niezbędna, aby zachowany był w nich elementarny ład, chociażby w sferze podziału różnego rodzaju dóbr. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy istnieje niedostatek dóbr w stosunku do ludzkich potrzeb i gdy mamy do czynienia z dążeniem jednostek do zapewnienia sobie uprzywilejowanej pozycji w ich podziale. Wówczas władza jest konieczna dla ustalenia pewnych reguł postępowania dotyczących podziału lub ochrony dóbr będących przedmiotem konfliktu.

Tych, którzy podejmują decyzje władcze nazywać można władającymi, rządzącymi, panującymi (głowa rodziny, przywódca, nauczyciel, kapłan, klasa społeczna itp.), tych zaś, którzy są decyzjom podporządkowani nazwa się poddanymi, rządzonymi, podwładnymi. Władza zapewnia posłuch niezbędny dla trwania społeczności.

W literaturze uważa się, że, zgodnie z zasadą subsydiarności, u podstaw władzy powinno spoczywać przyzwolenie i zgoda poddanych. Przyzwolenie polega na tym, że jednostka zrzuca się pewnego zakresu wolności na rzecz grup mniejszych (jak rodzina), następnie większych (jak środowisko miejsca zamieszkania), a dopiero jeśli wskazane grupy nie mogą rozwiązać jej problemów życiowych, zrzuca się wolności na rzecz państwa. Istotne jest także to, aby grupy większe nie przejmowały zadań zbyt szczegółowych, a raczej pomagały grupom mniejszym w ich rozwiązywaniu. Zagadnienie to jest bardzo ważne z punktu widzenia określania granic władzy¹⁴. Decentralizacja, czyli pozostawienie władzy na szczeblu niższym, ułatwia funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego i stwarza realną możliwość wzajemnego uzupełniania się władzy i auto-

¹⁴ Szerzej na ten temat: K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferze praw człowieka*, Kraków 1999.

rytetu. Okres Polski Ludowej, gdy istniała ogromna centralizacja władzy na szczeblu najwyższym, państwowym, wykazał, że w takiej sytuacji machina państwowa nie jest w stanie zaspokoić szczegółowych potrzeb ludzkich. Władza traci autorytet, następuje zachwianie równowagi pomiędzy siłą a autorytetem, co w efekcie doprowadza do rozchwiania stosunków społecznych w państwie.

Władza ma wtedy charakter stosunku społecznego, gdy jedni mogą narzucać swoją wolę innym. W tym właśnie najwyraźniej uzewnętrznia się jej aspekt psychologiczny. Jeśli w społeczeństwie współwystępuje wiele stosunków władztwa i poddaństwa, napotykamy zmienność ról ludzi uwikłanych w te zależności. Polega to na tym, że poddany w jednym stosunku jest władającym w innym (pracownik w zakładzie pracy, a zarazem głowa rodziny w domu). Zamienność ról przejawiać się może także w tym, że te same podmioty występują wobec siebie raz w roli poddanego, a raz władającego. Kierownik w strukturze organu państwowego ma władzę nad urzędnikiem, który z innego punktu widzenia jest władającym, może bowiem na przykład przewodniczyć stowarzyszeniu, do którego wspólnie należą.

Władza może przybierać postać jednobiegunową, gdy następuje jej kumulacja po jednej stronie. Wówczas role władcy i poddanego nie są już zamienne. Taka władza sprzyja umacnianiu się poczucia wyjątkowości i nieomyślności władających oraz zanikowi osobowości publicznej poddanych. Przykładem tego mogą być stosunki w okresie PRL-u. Lata te pokazały, jak dalece władający, odwołujący się do swojej wysokiej świadomości rewolucyjnej, próbowali ubezwłasnowolnić społeczeństwo.

W rozważaniach na temat władzy nie może zabraknąć pytania, co spoczywa u jej podstaw. Otóż najprościej można to określić jako moc. Inaczej mówiąc, zależność, w której znajdować się może jeden pomiot wobec innego, dysponującego czymś szczególnie pożądanym przez pierwszego. Znajdowanie się w czyjeś mocy to sytuacja, w której dysponujący mocą może pozbawić dobra lub wyrazić zło osobie zależnej. Pozostawanie w mocy ma zawsze charakter

względny. Istnieje ono w wyniku określonego stanu rzeczy. Może to być posiadanie pewnego przedmiotu materialnego, wiadomości czy informacji, które mogą pomóc lub zaszkodzić drugiej osobie. Zjawisko to może także występować na szerszej płaszczyźnie – grupa społeczna, państwo czy nawet stosunki międzynarodowe.

Złożony stosunek występujący między władzą a mocą jest wyraźny i bezpośredni. W pewnych sytuacjach może także pojawić się rozdział władzy i mocy. Istnieją teorie, według których więź grupy państwowej opierała się początkowo nie na normach, uznaniu legitymacji władzy, a jedynie na mocy władcy. Inne dowodzą, że od samego początku konieczne było przyzwolenie społeczne. I dopiero w sytuacji krańcowej, gdy poddani kwestionują nie tylko sposób sprawowania władzy, lecz także jej legitymacje, ich posłuch warunkuje już nie władza jako taka, ale wyłącznie moc. Przykładem może tu być sytuacja, która występowała na okupowanych ziemiach polskich w czasie II wojny światowej, gdy Polacy pozostawali w mocy okupanta.

Władza opiera się na stwarzaniu sytuacji przymusowej. Albowiem władający, w wypadku niewykonania przez poddanego nakazanego czynu, może zagrozić konsekwencjami, których skutek będzie bardziej dotkliwy aniżeli wykonanie nakazanego czynu. Na przykład niepodporządkowanie się ograniczeniu szybkości spowodować może konieczność zapłacenia mandatu, spuszczenie przez statek ścieków na wodach przybrzeżnych może skutkować „zaaresztowaniem” statku wraz załogą i ładunkiem, niezapłacenie renty alimentacyjnej prowadzić może do egzekucji z ruchomości dłużnika itp. W tej sytuacji poddanemu pozostaje jedynie wybór mniejszego zła, a ponadto istnieje tu jeszcze dodatkowy element w postaci zagrożenia użyciem siły.

Widzimy zatem, że przemoc i sytuacja przymusowa tworzą podstawy władzy, przy czym może to być przemoc stosowana jako środek legalny w państwie albo przemoc państwa terroryzującego swych obywateli bez podstaw prawnych. Trzeba pamiętać również o tym, że o występowaniu sytuacji

przymusowej nie zawsze decyduje realność użycia siły, ale niekiedy wystarcza samo przekonanie poddanego o istnieniu takiej możliwości.

Kolejne pytanie, na które należy odpowiedzieć, dotyczy tego, kiedy władza jest legitymowana. Otóż władza jest szeroko legitymowana, jeśli wspiera się na autorytecie, a poddany podporządkowuje się władającemu dobrowolnie. Dzieje się to wówczas, gdy uznaje on, że władający jest należycie upoważniony do wydawania rozkazów. Wówczas za dobre i słuszne może być uznawane samo podporządkowywanie się władającemu i wykonywanie zaleconych działań oraz skutki takiego postępowania. Dziecko podporządkowuje się rodzicom nie dlatego, że boi się sankcji karnych, lecz dlatego, że szanuje rodziców lub uznaje ich zdanie za słuszne. To samo możemy odnieść do szerszej płaszczyzny stosunków społecznych czy państwowych.

Z panowaniem, rządzeniem i władaniem, a więc z narzucaniem swej woli przez jednych innym, wiąże się słowo polityka. Pojęcie wywodzące się z greckiego „polis” oznaczającego państwo-miasto, czyli organizację społeczeństwa pozostającego pod określoną władzą. Może to być także dążenie do zdobycia władzy, bądź też sposób jej sprawowania.

W pierwszym znaczeniu polityka to planowe i zorganizowane działanie zmierzające do zdobycia i utrzymania władzy w państwie. Polityka jest więc sferą wzajemnych stosunków i oddziaływań pomiędzy państwem a innymi organizacjami. Jest płaszczyzną działań konfliktowych i kompromisowych dotyczących celów i środków funkcjonowania państwa oraz charakteru władzy państwowej.

Postacią władzy politycznej jest władza publiczna, realizowana zarówno przez państwo, jak i struktury samorządu terytorialnego. Formą władzy publicznej jest władza państwowa, która dzieli się w Polsce na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (art. 10 konstytucji z 1977 r.). Realizując zasadę subsydiarności Konstytucja RP zapewnia wspólnotom samorządowym uczestnictwo we własnym imieniu i na własny rachunek w sprawowaniu tej władzy (art. 15 i 16).

Samorząd terytorialny w Polsce wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art.163).

Władza państwowa jest specyficzną postacią władzy publicznej konstytuującej państwo. Jej charakterystycznym elementem jest zdolność podmiotu władzy do narzucania swej woli wszystkim ludziom znajdującym się w granicach państwa. Państwo zastrzega sobie wyłączność posługiwania się przemocą. Elity mają w danym społeczeństwie możliwość nie tylko panowania politycznego, ale także ideologicznego. Polega to na upowszechnianiu wśród mieszkańców kraju przekonania, że istniejące rozwiązania społeczno-ustrojowe są „uświęcone” jako naturalny porządek świata. Przez przyjęcie zasady subsydiarności akceptujemy założenie, że u podstaw władzy państwowej leży konsensus i zgoda poddanych.

W drugim znaczeniu – jako sposób sprawowania władzy – polityka oznacza umiejętność rządzenia. Inaczej mówiąc, jest to realizacja określonych celów za pomocą określonych środków. W tym sensie polityka jest czyjąś polityką (organu, organizacji) i prowadzona jest w jakiejś dziedzinie (np. zdrowia czy spraw zagranicznych).

Władza państwowa może być sprawowana niedemokratycznie (autokratycznie) albo demokratycznie. W niedemokratycznym systemie sprawowania władzy państwowej podmiotem władzy jest jednostka (wódz, despota, cesarz), społeczeństwo zaś tworzą poddani pozbawieni podmiotowości publicznoprawnej, a zatem wszelkich możliwości współuczestniczenia w rządzeniu.

Jeśli natomiast sprawowanie władzy ma charakter demokratyczny, podmiotem sprawującym władzę jest nie jednostka czy wąski zespół (autokracja), ale szerzy krąg osób (naród, ogół obywateli). Konstytucja państwa zawiera wówczas stosowny zapis, jednak praktyka życia publicznego nie zawsze temu odpowiada (przykładem mogą być systemy komunistyczne).

Tylko w sytuacji demokratycznie sprawowanej władzy państwowej można określać państwo jako organizację społeczną. Natomiast w państwie niede-

mokratycznym ci obywatele, którzy pragną wpływać na kształt życia publicznego, są bezpośrednio narażeni na represje, więzienie lub pozbawienie życia. W ZSRR uznawano ich za wrogów ludu, dla których nie było miejsca w społeczeństwie ludzi pracy.

W sprawowaniu władzy państwowej biorą udział różni ludzie – zarówno ci, którzy podejmują decyzje w strukturze aparatu państwa, jak i ci, którzy wywierają wpływ na podejmowanie oraz egzekwowanie tych decyzji. Proces podejmowania i egzekwowania decyzji w organizacji państwowej nazywamy rządzeniem. I tak, na przykład z chwilą wejścia Polski do Unii Europejskiej organy państwowe, zgodnie z zasadą subsydiarności, przełożą część kompetencji w sferze rządzenia organom Wspólnoty. Termin rządzenie obejmie wówczas proces podejmowania i egzekwowania decyzji w obrębie związku państw.

W klasycznych rozważaniach wskazuje się, że podmiotem sprawującym rządy jest węższa grupa rządząca, która może mieć charakter bardziej lub mniej otwarty. Oznacza to, że w konsekwencji może w większym czy też mniejszym stopniu przybierać charakter klasycznej elity władzy. W grupie rządzącej występują z jednej strony osoby związane z podejmowaniem decyzji w strukturze aparatu państwowego, czyli elita decyzji, a także osoby działające w organizacjach politycznych i pośredniczące między suwerenem a elitą decyzji, czyli elita wpływu.

Decyzje państwa podejmowane są przez organy państwowe i działających w tym charakterze urzędników państwa (z wyjątkiem działań zleconych, co obejmuje zakres prawa administracyjnego).

W państwie niepraworządnym decyzje państwa mogą być podejmowane w obrębie elity wpływu, gdy w charakterze organów państwowych działają na przykład organy partyjne.

Podsumowując tę bardzo skrótową analizę władzy, a raczej może wzajemnych relacji pomiędzy władzą, państwem a społeczeństwem należałoby wypunktować kilka najistotniejszych kwestii.

A zatem – dla zagwarantowania ładu w społeczeństwie nieodzowne jest, by w społeczeństwie tym sprawowana była władza kierująca życiem społecznym. W społeczeństwie demokratycznym władza ta ma być sprawowana według wzorów uznanych przez społeczeństwo. Kiedy indziej jednak władza może być narzucona społeczeństwu i nie służyć jego dążeniom. Stosunek władzy (władza w szerokim zakresie) polega na tym, iż pewne podmioty (poszczególni ludzie, organy państwa itp.) uzyskują faktyczną możliwość skutecznego kierowania innymi. Dzieje się to, ponieważ albo uzyskały do tego odpowiednie upoważnienie (władza w ścisłym znaczeniu) albo dlatego, że inni są od nich z jakichś względów faktycznie uzależnieni, znajdują się w ich mocy (władza oparta tylko na mocy).

Upoważnienia do kierowania postępowaniem innych członków grupy formułowane są w statucie organizacyjnym grupy. W przypadku grupy państwowej jest nim konstytucja danego państwa, upoważniająca organy państwa (parlament, prezydenta, rząd) do kierowania postępowaniem obywateli i innych podmiotów podanych władzy danego państwa. To upoważnienie nazywa się kompetencjami organów państwa.

Aby upoważniony podmiot mógł efektywnie kierować zachowaniem innych ludzi konieczne jest, by pozyskał odpowiedni szacunek i uznanie (autorytet) lub też by miał możliwość stwarzania sytuacji przymusowej. Istnieje ona wówczas, gdy ktoś staje przed koniecznością wyboru między rozwiązaniami, które uważa za złe, a jego wybór ogranicza się do zaakceptowania zła mniejszego.

Władza (w szerokim rozumieniu) opiera się zazwyczaj zarówno na faktycznym dysponowaniu mocą (lub przynajmniej stwarzaniu pozorów jej posiadania), jak i na uzyskaniu odpowiednich upoważnień do kierowania postępowaniem innych. Władza oparta wyłącznie na posiadaniu mocy jest nietrwała, ponieważ wystarczy chwilowa niemożliwość grożenia złem w przypadku braku posłuchu, a cały układ władzy zanika. Podobnie nietrwała jest władza oparta jedynie na upoważnieniach nie popartych możliwością stwarzania sytuacji przymusowej. Jeśli ktoś nie podporządkuje się autorytetowi władzy, staje się

ona bezsilna, chyba że inni członkowie danej grupy zaczną wywierać na opornego nacisk, by podporządkował się danym nakazom. Stąd moc i autorytet sprawującego władzę powinny być odpowiednio powiązane ze sobą.

Autorytet władzy opiera się na odpowiedniej jej legitymizacji, czyli na przekonaniu, że sprawowanie władzy przez daną osobę czy grupę osób jest usprawiedliwione, należyte, zasługujące na aprobatę. Dotyczy to w szczególności władzy państwowej, która może się opierać na tradycji jej sprawowania przez osoby takiego czy innego rodzaju (panujące rody, partie polityczne, koalicje), na charyzmatycznym charakterze władzy, to znaczy przekonaniu, że jakież osoby sprawujące władzę mają specyficzne zdolności i właściwości (może to być oparte na wierzeniach religijnych, ale może też mieć charakter całkowicie pozareligijny, np. stwarzanie mitu niezwykłości osoby de Gaulle'a, Piłsudskiego, a także Hitlera czy Stalina), lub też na racjonalnych argumentach, że władza sprawowana przez osoby w określony sposób do tego powołane (np. przez przedstawicieli partii politycznej, która uzyskała największy sukces w wyborach) najlepiej będzie służyć realizowaniu oczekiwań społeczeństwa.

Legitymacja władzy państwowej odwoływać się może przy tym do różnych doktryn politycznych, zespołów twierdzeń i postulatów głoszących, że takie czy inne sposoby zorganizowania i sprawowania władzy dają najlepsze rezultaty, są najbardziej przydatne do osiągnięcia określonych celów społecznych.

Władza jednych osób nad innymi jest zazwyczaj ograniczona do określonej dziedziny spraw – czy to w zakresie przyznawanych upoważnień (zakres władzy), czy też możliwości stwarzania sytuacji przymusowej. Współcześnie zakres władzy państwowej, to znaczy władzy przyznanej organom państwa, oraz sposoby jej wykonywania wyznaczone są w konstytucji państwa oraz w opartych na niej aktach normatywnych. Coraz częściej jednak granice te podporządkowywane są normom o charakterze międzynarodowym. Nie są to wyłącznie regulacje natury prawnej, lecz także politycznej czy społecznej. A przedmiotem tych regulacji jest szeroko rozumiana ochrona praw ludzkich.

Władza organów państwa ma charakter totalitarny, jeśli organy te używają upoważnienia lub uważają się za upoważnione do ingerowania we wszystkie sprawy obywateli (mówimy wtedy o reżimie totalitarnym). Władza ma w mniejszym lub większym stopniu charakter autorytarny, jeśli podmiot podejmujący decyzje władcze nie liczy się z opinią członków społeczeństwa lub ich przedstawicieli. Natomiast charakteru demokratycznego władza nabiera w miarę zapewniania członkom społeczeństwa rzeczywistego (realizowanego bezpośrednio lub poprzez przedstawicieli) wpływu na decyzje organów sprawujących władzę w danym zakresie.

Rozdział II

Wewnątrzpaństwowe źródła i zasady ochrony praw ludzkich

1. Międzynarodowe uwarunkowania konstytucyjnej regulacji praw człowieka

Na kształtowanie konstytucyjnej pozycji człowieka w społeczeństwie i w państwie wpływają różne czynniki, które wzajemnie na siebie oddziaływują. Należą do nich przede wszystkim: tradycja prawna (własna lub obca), zmiany cywilizacyjne, ideologia i religia. Współcześnie coraz poważniejszą rolę w tym zakresie odgrywa prawo międzynarodowe. Należy podkreślić, że jego znaczenie wśród innych czynników ma wymiar szczególny. To właśnie prawo międzynarodowe formułuje bowiem najpełniej i w sposób najbardziej spójny nowoczesną koncepcję praw człowieka i wyznacza standardy korzystnego traktowania jednostki w różnych sytuacjach¹.

Można nawet powiedzieć, że w pewnym sensie prawo międzynarodowe uzyskało w dziedzinie praw jednostki stanowisko nadrzędne wobec każdego porządku konstytucyjnego. Zgodnie bowiem z prawno-międzynarodowymi zobowiązaniami państw każde z nich ma realizować na terytorium podległym swojej jurysdykcji koncepcje i standardy wskazane przez wiążące instrumenty międzynarodowe (art. 2 obu Paktów Praw Człowieka). Nadrzędność ta ma też poważną podstawę wynikającą z natury celowego i logicznego działania. Nie jest bowiem możliwe zbudowanie w świecie (ani także w jakimkolwiek społeczeństwie zorganizowanym w państwo) trwałego ładu opartego na wolności, sprawiedliwości i pokoju bez przywrócenia i utrwalenia wiary w podstawowe prawa osoby ludzkiej, w jej godność i wartość (ust. 2 wstępu do Karty Narodów Zjednoczonych, ust. 1 wstępu do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka)².

¹ Szerzej na ten temat: S. Wronkowski, M. Zmiemczak, *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, Warszawa 1998.

² Wszystkie omawiane dokumenty międzynarodowe znajdują się w zbiorze: B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik (red.), *Prawa człowieka. Wybór dokumentów*, Toruń 1999.

Nie jest także możliwe spełnienie ideału wolnej istoty ludzkiej bez stworzenia odpowiednich warunków do swobodnego korzystania przez człowieka ze swych praw (ust. 3 wstępu do obu Paktów, ust. 2 wstępu do Deklaracji).

A jednak ogromna większość współczesnych społeczeństw uznaje, że właściwą formą ujmowania relacji jednostka – władza państwowa jest konstytucja. A zatem w tym kontekście powstaje pytanie: jak należy ukształtować konstytucyjny obraz praw człowieka, by pozostawał w zgodzie z prawem międzynarodowym? Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta. Zależy przede wszystkim od prawidłowego odczytania ogólnych i szczegółowych wskazań międzynarodowych. Przyjrzyjmy się zatem najistotniejszym, podstawowym zagadnieniom teoretycznym, które tworzą, a może raczej powinny tworzyć zasady konstytucyjnej regulacji praw człowieka³.

A zatem powstaje kolejne pytanie: jaki czynnik należy uznać za warunek właściwego wpisania praw człowieka do konstytucji?

Naczelnym warunkiem spójnego i zgodnego z prawem międzynarodowym wpisania praw człowieka do konstytucji jest zrozumienie ich istoty. To właśnie odstępstwo od niej lub jej odrzucenie w konstytucji doprowadza do wypaczenia podstawowych idei praw człowieka i daleko idących zniekształceń w zakresie języka konstytucyjnego. Następstwem tego jest naruszenie zobowiązań międzynarodowych państwa.

Zgodnie z niemal jednobrzmiącymi dokumentami międzynarodowymi, prawa człowieka wynikają z godności osobowej jednostki ludzkiej, czyli z faktu, że jest człowiekiem. Tak ujęte źródło praw stawia je same poza władzą państwową, która może je jedynie uznawać i chronić. Wynika to zwłaszcza z art. 2 obu Paktów, art. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 1 Konwencji Amerykańskiej oraz art. 1 Karty Afrykańskiej.

³ Szerzej na ten temat: A. Łopata, Międzynarodowe prawo praw człowieka, Warszawa 1998.

Pierwsze zdanie 1 art. Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka mówi, iż ludzie rodzą się ze swymi prawami jako byty wolne i równe. Jest to niezależne od rasy, koloru skóry, języka, religii itd., a zwłaszcza niezależnie od tego, że są obywatelami jakiegoś państwa (ust. 2 wstępu do Konwencji Amerykańskiej i ust. 2 wstępu do jej protokołu dodatkowego).

Prawa są niezbywalne, a więc mają charakter osobisty i nieprzenoszalny. Praw nie można się zatem zrzec. Trwają one mimo ewolucji społecznej. Ich istnienie nie zależy od charakteru terytorium, na którym ludzie przebywają. A zatem prawa człowieka mają charakter uniwersalny⁴.

Prawa człowieka to indywidualne możliwości ludzkie, atrybuty osobowości człowieka. Ich treść odpowiada moralnym, społecznym i prawnym nakazom (regułom) skierowanym do państw, społeczeństw i całej ludzkiej rodziny. Ich bazą, sednem są niezmiennie: prawo do godności, do wolności, do równości, do bezpieczeństwa osobistego i socjalnego, do minimum godnej egzystencji oraz do obrony swych praw.

Zmienia się jedynie kontekst sytuacyjny praw, który z jednej strony powoduje ich zróżnicowanie, a z drugiej wywołuje zjawisko „pojawiania się” jednych praw i „ginięcia” innych. Tak więc istnienie niewolnictwa i poddaństwa spowodowało powstanie formuły wolności od niewolnictwa i poddaństwa (art. 8, paragrafy 1 i 2 Paktu Praw Obywatelskich). Współcześnie ich stopniowy zanik osłabia znaczenie tej wolności i sprawia, że znika ona z konstytucji wielu państw. Prawa człowieka ulegają wzmocnieniu nie w formie ogólnej, lecz w powiązaniu z kontekstem sytuacyjnym.

Konieczność ochrony uprawnień podmiotowych człowieka wpływa ze społecznej natury ludzi i ich praw. Pomimo że ludzie są obdarzeni rozumem oraz sumieniem i powinni postępować wobec innych w duchu braterstwa, to jednak nader częste jest nadużywanie praw i wolności, ich ograniczanie poprzez arbitralną ingerencję władzy państwowej.

⁴ Szerzej na ten temat: B. Banaszak (red.), Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona, Wrocław 1993.

Ochrona prawna ma ponadto sprzyjać racjonalnemu rozwiązywaniu ewentualnych kolizji interesów człowieka i wspólnoty oraz koordynowaniu wysiłków na rzecz rozwoju osobowości ludzkiej i dobra ogólnego.

Potrzeba ochrony konstytucyjnej opiera się natomiast na dodatkowym założeniu, że wśród wielu wartości istotnych dla jednostek i wspólnoty istnieją szczególnie cenne, wymagających ochrony nadzwyczajnej. Ujęcie podstawowych praw człowieka w konstytucji ukazuje społeczeństwu wspólne wartości, które dzięki uzyskanej stabilności mogą stać się podstawą spójni społecznej zasadzającej się na jedności w różnorodności.

Prawa człowieka mają cechę praw koniecznych, co stanowi rację bytu dla całego ładu społecznego. Żaden porządek konstytucyjny nie będzie spójny pod względem prezentowanych wartości, a zarazem sprawny, jeśli nie uwzględni praw człowieka. Nicuznawanie tych praw i nieudzielanie im dostatecznej ochrony prawnej zawsze będzie wywoływać bunt. Mimo że prawo do oporu nie zostało dodane do katalogu praw, to jednak funkcjonuje na zasadzie dobrej wia-ry. Siłę działania tego prawa najlepiej poznały upadające reżimy totalitarne.

Zgodnie z obowiązującym prawem międzynarodowym, jedynym podmiotem uprawnionym z tytułu praw człowieka jest osoba ludzka. Takiemu stwierdzeniu odpowiadają normy różnych konstytucji. W zasadzie w rozdziałach o prawach jednostki nie umieszcza się praw mniejszości czy ludności autochtonicznej rozumianych jako prawa grup (np. konstytucje Belgii, Kanady). W teorii praw człowieka jest on postrzegany jako pomiot aktywny, który sam może korzystać ze swych praw i ich bronić. Powinien zatem dysponować odpowiednio skutecznymi środkami prawnymi. Tu jednak pojawia się pytanie, czy istnienie takich środków wpływa na egzystencję samych praw? Otóż zarówno w dokumentach międzynarodowych, jak i w orzecznictwie sądów międzynarodowych panuje przekonanie, że prawa jednostki pozostają poza zasięgiem państwa. Państwo ma tylko dostęp do ich zewnętrznych objawów. Sama zaś substancja praw nie może być pogwałcona. Prawa człowieka nie mogą zatem być

efektem norm prawa pozytywnego. Nie tworzy ich ani konstytucja, ani jakikolwiek akt prawa krajowego lub międzynarodowego. Co więcej, w licznych orzeczeniach międzynarodowych wprowadza się rozróżnienie między prawami człowieka a ich gwarancjami, podkreślając szczególną praktyczną rolę gwarancji prawnych⁵.

Prawa człowieka pociągają za sobą istnienie gwarancji prawnych, lecz co do istoty od nich nie zależą. Jednakże w praktyce proklamowanie praw i wolności w normach prawnych (konstytucji) powoduje konieczność precyzyjnego ich określania. W konstytucji nie mogą znajdować się pojęcia niejasne, wieloznaczne. Dokument ten musi bowiem jednoznacznie stwierdzać, że w demokratycznym społeczeństwie prawa i wolności przyrodzone osobie ludzkiej, gwarancje mające do nich zastosowanie i zasada rządów prawa tworzą zespół trzech elementów wzajemnie się uzupełniających i zależnych od pozostałych.

Dualizm praw i gwarancji prawnych umożliwia zrozumienie relacji między prawami i skargą ochronną. Ale skarga ochronna, jako instytucja prawa pozytywnego, nie może tworzyć naturalnych praw człowieka. Prawo pozytywne jest bowiem ustanawiane przez państwo, a prawa człowieka znajdują się poza zasięgiem władzy społecznej. Prawa człowieka implikują zatem istnienie skargi ochronnej, lecz od niej w sensie egzystencjalnym nie zależą. Natomiast ta instytucja prawna ma służyć ich pełnemu, powszechnemu i skutecznemu urzeczywistnieniu, co oznacza, że brak skargi może powodować, iż ochrona praw człowieka będzie nieskuteczna, zniekształcona, ograniczona lub że jednostka nie będzie mogła dochodzić i bronić swych praw.

Skoro prawa człowieka implikują ochronę prawną, to znaczy, że również one same zostają przeformułowane na język norm prawnych. Język ten z kolei posługuje się konstrukcją stosunku prawnego, która pozwala odczytać, kto do czego jest uprawniony, a kto do czego zobowiązany. W ten sposób pojawia się

⁵ Szerzej na ten temat: W. Czaplinski, A. Wyrozumski, Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe, Warszawa 1999.

zagadnienie struktury normatywnej praw człowieka. Struktura praw człowieka jako norm prawa ma dla regulacji konstytucyjnej nie mniejsze znaczenie niż objaśnienie samej istoty praw i wolności osoby ludzkiej.

Jak już wiemy, w roli podmiotu uprawnionego występuje człowiek. Naczelną ideą praw jednostki jest zapewnienie jej maksymalnie pełnej, całościowej ochrony prawnej, niezależnie od jakichkolwiek czynników obiektywnych czy subiektywnych. Człowiek powinien więc korzystać z ochrony jako dziecko i jako osoba dorosła, jako obywatel i jako cudzoziemiec, jako zdrowy psychicznie czy chory umysłowo, jako pracownik czy bezrobotny, a także jako obwiniony, oskarżony lub skazany i jako człowiek wolny. I właśnie w tym kontekście ujawnia się z całą ostrością problem kontekstu sytuacyjnego prawa. Otóż tylko niektóre prawa są prawami każdego człowieka w każdej sytuacji (np. prawo do życia).

Przeważająca większość praw jest uzależniona od określonych sytuacji, czyli nie chodzi tu o jakieś abstrakcyjne osoby, lecz o konkretną jednostkę, znajdującą się w konkretnej warunkach. Tak też prawa ulegają utrwaleniu w porządku prawnym, także konstytucyjnym.

Z prawnokonstytucyjnego punktu widzenia szczególnie doniosłe znaczenie ma rozważenie relacji między obywatelami a cudzoziemcami. Prawa człowieka nie zależą od przynależności do określonego państwa. Powszechne lub regionalne instrumenty międzynarodowe mimo to *zaznaczają*, że pewne prawa mogą mieć tylko cudzoziemcy (np. prawo do azylu dyplomatycznego lub terytorialnego), inne są zastrzeżone w zasadzie dla obywateli (prawa wyborcze i dostęp do urzędów i służby publicznej).

Obecnie jednak, z uwagi na coraz większy wzrost swobody podróżowania i osiedlania się, postępującą (choć głównie regionalną) integrację polityczną i ekonomiczną, a coraz częściej także kulturalną, dochodzi do stopniowego wyrównywania pozycji obywateli i cudzoziemców.

Zagadnieniu temu poświęcił specjalny raport Komitet Praw człowieka z 1989 r. Raport dotyczył sytuacji cudzoziemców w świetle Paktu Praw Poli-

tycznych. Stwierdził on, że do cudzoziemców muszą stosować się trzy podstawowe zasady: niewzajemności, niedyskryminacji i totalnej ochrony. Komitet badał wiele konstytucji i orzekł, iż niektóre przyjmują zasadę równości praw obywateli i cudzoziemców, natomiast inne (szczególnie nowsze) starannie oddzielają prawa każdego człowieka i prawa wyłącznie obywateli. Generalnie większość konstytucji określa jedynie prawa obywateli. W tej kwestii dużą rolę odgrywa orzecznictwo sądowe oraz ustawy niższego rzędu. Szczególnie dotyczy to wyrównywania pozycji obu kategorii osób (uznawania praw podstawowych dla wszystkich). Interesującym zjawiskiem jest przyznawanie przez niektóre państwa europejskie praw wyborczych cudzoziemcom (głównie jeśli chodzi o wybory lokalne), gdy cenzus obywatelstwa zastępuje się cenzusem domicyłu (Szwecja, Holandia, Hiszpania).

Głównym podmiotem obowiązany z tytułu praw człowieka jest państwo. Cięży na nim obowiązek uznania i poszanowania praw i wolności oraz ich ochrony i zabezpieczenia. Obowiązek poszanowania praw spoczywa również na innych niż państwo podmiotach, chyba że co innego wynika z natury samego prawa (np. prawo do ochrony sądowej ze swej istoty może być podstawą roszczenia tylko wobec państwa).

I tu pojawia się pytanie, wobec kogo państwo odpowiada? Otóż z wykonywania tych obowiązków państwo musi się rozliczyć przed swym społeczeństwem, ale także przed społecznością międzynarodową. Trzeba tu mieć na uwadze nie tyle nawet jednostkowe w końcu sprawy przed Komitetem Praw Człowieka czy sądami regionalnymi, które opierają się na zasadzie dobrowolnej akceptacji danej procedury, ile możliwości legalnego zastosowania sankcji zbiorowej przez społeczność międzynarodową lub indywidualnej przez poszczególne państwa, gdy stwierdzi się, że prawa człowieka są gwałcone.

W układzie wewnątrzpaństwowym podstawowe znaczenie ma stosunek jednostka – władza państwowa. Jest to stosunek stały. A zatem nie można się dziwić, że w niektórych konstytucjach wyraźnie zobowiązuje się państwo do

spełniania swych obowiązków względem jednostki. Bardzo charakterystyczne jest tu to, że nie mówi się wówczas o państwie jako takim, ale o instytucjach publicznych (czasem też prywatnych), o władzach lub organach państwa. W ten sposób podkreśla się moc związania i skuteczność norm obejmujących prawa człowieka wobec sformalizowanych lub nie sformalizowanych zachowań organów państwa, a zwłaszcza ich aktów prawnych.

Szczegółowe obowiązki państwa wypływają z poszczególnych norm dotyczących praw człowieka. I tu uwagę należy zwrócić przede wszystkim na funkcjonowanie podziału praw na polityczne i obywatelskie oraz gospodarcze, socjalne i kulturalne. Podział ten zresztą ma też swoje odzwierciedlenie w istnieniu odrębnych regulacji prawnomiędzynarodowych. W zasadzie decydujący wpływ na jego istnienie ma przedmiot praw człowieka, czyli to, do czego człowiek jest uprawniony. To właśnie przedmiot wyznacza zakres obowiązków państwa i w związku z tym decyduje o sposobie ich spełniania.

I tak uznaje się, że prawa polityczne i obywatelskie mają charakter bezwarunkowy i powinny być zabezpieczone natychmiast. Natomiast prawa społeczno-gospodarcze zaspokajane są warunkowo, stopniowo, stosownie do organizacji i zasobów danego państwa oraz wysiłków międzynarodowych i krajowych czynionych w tym zakresie (art. 22 Powszechnej Deklaracji, art. 2 obu Paktów). Może też następować ograniczanie praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych, ale tylko wtedy, gdy wymaga tego ogólne dobro społeczeństwa demokratycznego (art. 4 Paktu Praw Gospodarczych). Natomiast ograniczanie praw politycznych i obywatelskich może się odbywać tylko w sytuacjach wyjątkowych, w ściśle oznaczonym zakresie i w szczególnym trybie (art. 4 Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich).

Widzimy zatem, iż istnieje odmienne podejście do praw politycznych i osobistych z jednej strony oraz praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych z drugiej. Jednak opinie co do tego ulegają zmianie. Konstytucjonaliści coraz częściej stawiają tezę, że człowiek jako osobowa całość musi dla pełnego roz-

woju zaspokajać zarówno nieustannie zmieniające się potrzeby osobiste, polityczne i publiczne, jak i gospodarcze, socjalne i kulturalne. Stąd też wydaje się możliwe, a nawet konieczne utrzymanie homogeniczności praw, przy równoczesnym zróżnicowaniu gwarancji prawych. Choć niektóre konstytucje (np. Meksyku) uznają niektóre prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne za nadające się do ochrony prawnej.

W prawie konstytucyjnym zawsze istniały silne opory przed przyznawaniem jednakowego statusu obu rodzajom praw. Wyróżnić tu możemy model liberalny, w którym pozycję konstytucyjną zajmują przede wszystkim prawa osobiste i polityczne (np. USA), model socjalny, gdzie główny nacisk był położony na prawa socjalne i gospodarcze (ZSRR), oraz model integralny, który stara się łączyć prawa liberalne i socjalne. Ten ostatni typ występuje w dwóch odmianach: 1. Wariant równego traktowania obu rodzajów (np. Meksyk), 2. Wariant odmiennego traktowania – prawa liberalne są prawami sensu stricto, a prawa socjalne uznaje się za zasady polityki państwowej (np. Hiszpania).

Współcześnie jednak coraz częściej uważa się, że podział praw jest w istocie przestarzały, a jego podstawą były różnice natury ideologicznej. Istotne natomiast powinno być to, czy dane prawo nadaje się do stosowania przez sądy, czy też nie. Mieszanie tych kategorii praw uznaje się za błąd. Stanowisko to wydaje się trafne, lecz można tu mieć pewne zastrzeżenia. Otóż z punktu widzenia praw człowieka nie jest ważne, czy środek ochrony praw jest środkiem sądowym. Natomiast ważne jest, by środek ten pozostawał w zasięgu jednostki, której prawa zostały naruszone (ewentualnie grupy osób, organizacji, które mają prawo do występowania w imieniu i na rzecz uprawnionych) i by był to środek skuteczny.

Należy zatem spojrzeć teraz na praktyczne uwarunkowania konstytucyjnej ochrony praw człowieka. Wśród nich istotne znaczenie ma kwestia należytej ochrony i zabezpieczenia praw oraz rozwiązywania kolizji interesów indywidualnych i zbiorowych. Ochrona i zabezpieczenie praw i wolności człowieka to jeden z głównych obowiązków państwa. Nie wystarczy bowiem formalnie pro-

klamować praw – państwo musi stworzyć system, który będzie efektywnie zabezpieczał ich stosowanie i kontrolę sposobu, w jaki organy państwa wypełniają swoją władzę.

Prawo międzynarodowe wskazuje, że istnieją dwie metody ochrony i zabezpieczania przez państwo praw i wolności. Pierwsza z nich polega na stosowaniu środków, które w zasadzie nie wiążą się z aktywnością uprawnionych jednostek. Środkami tego rodzaju są środki ustawodawcze. Jest to ochrona przez stanowienie i egzekwowanie norm prawa przedmiotowego oraz tworzenie specjalnych organów dla promocji i ochrony praw człowieka. Tu przede wszystkim zaliczyć należy instytucję rzecznika praw człowieka czy Trybunał Konstytucyjny.

Z punktu widzenia indywidualnie rozumianych praw jednostki ważniejsza jest jednak metoda druga. Polega ona na tworzeniu takich środków ochrony praw, z których ofiara naruszenia będzie mogła sama skorzystać. Należy zaliczyć do nich środki, które są bezpośrednim skutkiem uznania prawa do obrony swych praw, jak prawo do skutecznego środka ochronnego ustalanego przez kompetentną władzę państwową, a w tym przede wszystkim prawo do sądowej ochrony praw (art. 2 paragraf 3 Paktu Praw Politycznych). Do tych środków zaliczamy także te, które stanowią tzw. „proceduralne” prawa człowieka, np. wolność zrzeszania się, wolność związkowa, wolność zgromadzeń.

Dokumenty międzynarodowe nadają wysoką rangę zwłaszcza środkom sądowej ochrony praw. Wyraźnie zostało to zaakcentowane w Powszechnej Deklaracji (art.8) oraz w Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 2 paragraf 3). Mniej wyraźna jest Konwencja Europejska, która mówi jedynie o prawie odwołania się do władzy krajowej (art. 13). Wspólne dla tych postanowień jest to, by przyznane środki uzyskały sankcję państwową, to znaczy, aby były skuteczne i realnie dostępne dla ofiar naruszeń oraz żeby stosowano je tak w przypadku naruszenia norm międzynarodowych, jak i norm krajowych, a zwłaszcza konstytucyjnych.

Nacisk na istnienie i skuteczne funkcjonowanie środków ochrony praw i wolności jest szczególnie mocno uwypuklany w orzecznictwie sądów między-

narodowych. Wynika to z tego, że warunkiem korzystania ze środków odwoławczych do instancji międzynarodowych jest nie tylko akceptacja procedur stosowanych przez państwo, lecz także wyczerpanie dostępnych środków krajowych. Prawo międzynarodowe wyraźnie preferuje sądową ochronę praw. Wynika to z założenia, że tylko władza sądowa oferuje najlepiej gwarancje niezawisłości, bezstronności i właściwej procedury⁶.

2. Źródła i formy wewnątrzpaństwowej ochrony praw człowieka

W ramach wewnątrzpaństwowej ochrony praw człowieka na pierwszy plan wysuwa się ich ochrona prawna, która polega na wydaniu przez państwo odpowiednio wiążących norm prawnych; normy te precyzują, które prawa podmiotowe uznane są za prawa człowieka i chronione przez system prawny danego państwa. Powstaje w ten sposób prawny obowiązek ich respektowania. Niemniej jednak obowiązek ten kształtuje się inaczej w wypadku, gdy nie wywiązują się z niego inne jednostki ludzkie, a inaczej, gdy czynią to inne organy władzy państwowej. W pierwszym wypadku uprawniony może zwrócić się, zależnie od okoliczności, do odpowiednich organów władzy administracyjnej lub sądowej i zazwyczaj otrzyma wówczas skuteczną obronę. Sprawa jest znacznie bardziej skomplikowana, gdy z obowiązku prawnego przewidzianego prawną ochroną praw człowieka nie wywiązują się organy władzy państwowej, zwłaszcza że w wielu wypadkach akty normatywne, udzielające ochrony prawnej prawom człowieka w odniesieniu do organów władzy państwowej stanowią tak zwane *leges imperfectae*, to znaczy tworzą obowiązek prawny, nie określając sposobu jego egzekwowania.

Ochrona prawna bywa udzielana prawom człowieka przez organy władzy ustawodawczej albo przez uchwalenie osobnego aktu normatywnego, dotyczą-

⁶ Szerzej na ten temat: R. Bierzanek, J. Symonides (red.), Prawo międzynarodowe publiczne, Warszawa 2000.

cego praw człowieka, na przykład *Bili of Rights Stanu Yirginia* (1789)⁷, francuska rewolucyjna *Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela* (1789) czy też współcześnie amerykański *Civil Right Act* (1964)⁸, albo też, co występuje znacznie częściej, przez wprowadzenie do ustawy konstytucyjnej przepisów dotyczących praw człowieka. Przepisy te są zazwyczaj wyodrębnione w osobną część lub rozdział i w bardzo wielu wypadkach umieszcza się je na początku ustawy konstytucyjnej. Konstytucyjna ochrona praw człowieka bywa najczęstszą formą ich ochrony prawnej i w mniejszym lub większym zakresie bywa uzupełniana przepisami ustaw zwykłych (nie konstytucyjnych).

Ta sama władza ustawodawcza, która udziela ochrony prawnej prawom człowieka, może im swoją działalnością również w bardzo poważnym stopniu *zagrozić*, wydając ustawy naruszające niektóre, rzadziej wszystkie, prawa.

Jeżeli nastąpi to w ustawie zwykłej, istnieje możliwość chronienia praw człowieka przed takim naruszeniem. Wszystkie bowiem ustawy konstytucyjne zawierają przepis stanowiący, że wszystkie ustawy zwykłe w całej swej rozciągłości powinny być zgodne z konstytucją. Przy braku tej zgodności ustawa zwykła nie posiada mocy prawnej albo może być uchylona. Ustawa naruszająca prawa człowieka byłaby więc sprzeczna z konstytucją, więc ochrona praw człowieka odbywa się w tym przypadku przez ochronę konstytucyjności ustaw.

Gdyby jednak naruszenie praw człowieka nastąpiło w samej ustawie konstytucyjnej (co trudno przecież całkowicie wykluczyć), sprawa ich ochrony stałaby się bardziej skomplikowana. W ramach wewnątrzpaństwowej ochrony praw człowieka nie istnieją środki prawne do uchylenia w całości, lub nawet tylko w części, formalne poprawnej konstytucji. Nie istnieją też wewnątrz państwa takie organy władzy, które byłyby powołane do kontrolowania ustawy konstytucyjnej pod kątem jej stosunku do praw człowieka, jak zresztą i pod jakimkolwiek innym kątem widzenia, oraz kompetentne do uchylenia jej, gdyby

⁷ Prawa człowieka stanu Virginia.

⁸ Ustawa o Prawach Obywatelskich.

taka kontrola wypadła na niekorzyść konstytucji. Jedynym środkiem prawnym mogłaby być zmiana konstytucji; musiałaby ona być dokonana przez to samo ciało ustawodawcze, które wydało ustawę konstytucyjną naruszającą prawa człowieka, przy czym zazwyczaj prawo przewiduje dla zmiany konstytucji czasochłonną i skomplikowaną procedurę. Z tej racji ochrona praw człowieka przed ich naruszeniem w ustawie konstytucyjnej przez zmianę tej ustawy może być w rzeczywistości bardzo trudna, a niekiedy całkowicie niemożliwa do przeprowadzenia. W takiej sytuacji, zdaniem wielu autorów, pozostają obywatelom tylko środki nadzwyczajne. Do nich należy, między innymi, możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej.

Największe i najczęściej występujące niebezpieczeństwa zagrażają prawom człowieka ze strony organów władzy wykonawczej. Niebezpieczeństwa te mogą występować nawet w takim państwie, które udziela prawom człowieka szerokiej i doskonale skonstruowanej ochrony prawnej. Gdyby oceniać stopień realizacji praw człowieka w praktyce życia społecznego na podstawie tylko ochrony prawnej, jaką posiadają one we wszystkich niemal państwach świata, można by przypuszczać, że ich realizacja osiągnęła jak najwyższy stopień, a każda jednostka ludzka może z nich korzystać i czyni to zawsze i wszędzie bez żadnych ograniczeń. Niestety, w rzeczywistości życia społecznego bynajmniej to się nie sprawdza, a w dużej mierze jest to następstwem naruszania praw człowieka przez organy władzy wykonawczej tak w sprawach ważnych, jak i drobnych. Z tej racji i prawo państwowe, i praktyka życia państwowego wytworzyły różne formy ochrony praw człowieka przed administracją państwową.

Najczęstszą formą tej ochrony jest ochrona sądowa. Współcześnie istnieją dwa różne sposoby wykonywania sądowej ochrony praw człowieka – jeden przewiduje istnienie specjalnych trybunałów administracyjnych, powołanych do wyrokowania we wszystkich wypadkach naruszenia prawa przez władze administracyjne, a więc i w przypadku naruszenia praw człowieka, drugi natomiast przewiduje, że sprawy o naruszenie przez administrację państwową należą do

kompetencji zwykłych sądów. W niektórych państwach w zakresie sądowej ochrony praw człowieka istnieje dwutorowość, kompetentne w rozstrzyganiu tych spraw są bowiem zarówno sądy zwykłe, jak i trybunały administracyjne⁹.

Charakterystyczną cechą współczesnych rozwiązań konstytucyjnych – w każdym razie w Europie – jest dążenie do ich uniwersalizacji. Zjawisko to jest najwyraźniej widoczne w odniesieniu do uregulowań praw i wolności jednostki, a także wypracowania czytelnej granicy władzy państwa w zakresie w sferze podmiotowości swoich obywateli. W ostatnich latach zauważa się działania zmierzające do stworzenia jednolitego systemu katalogów praw i wolności o znaczeniu podstawowym oraz metod ich regulowania i stosowania. Ta korzystna tendencja dotyczy formułowania w doktrynie prawa konstytucyjnego – i stosowanych w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych – pewnych ogólnych zasad, rządzących normowaniem oraz stosowaniem praw i wolności. Współcześnie jest ona przenoszona również do regulacji konstytucyjnych, tworząc ich reżim prawno-konstytucyjny. Zjawisko to występuje przede wszystkim w nowych konstytucjach, które najwyraźniej czerpią z doświadczeń innych systemów. Jego źródła należy szukać w powszechnym po II wojnie światowej dążeniu do zapewnienia jednostce pełnego bezpieczeństwa osobistego i wolności politycznej w granicach demokratycznego systemu. Należy także podkreślić znaczenie aktów prawa międzynarodowego, a w tym przede wszystkim Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Obywatela.

Szczególną rolę w tym procesie odegrała niemiecka ustawa zasadnicza z roku 1949, a także praktyka stosowania konstytucji szwajcarskiej i austriackiej. Te dwie ostatnie, a zwłaszcza szwajcarska, o bardzo starym rodowodzie, dowodzą, jak istotne znaczenie może mieć praktyka stosowania aktu prawnego także na gruncie europejskim.

Na podstawie konstytucji i orzecznictwa, np. niemieckiego, austriackiego czy szwajcarskiego, można przyjąć, że w odniesieniu do konstytucyjnych katalogów

⁹ Szerzej na ten temat: B. Banaszak, *Sądownictwo konstytucyjne a ochrona podstawowych praw obywatelskich*. RFN, Austria, Szwajcaria, Wrocław 1990.

praw i wolności uznaje się istnienie pewnych szczególnych reguł ich stosowania. Można przyjąć tezę, że do reguł tych należą następujące:

Zachowanie istoty praw i wolności;

Dopuszczalność ograniczania praw i wolności jedynie w drodze ustawy (zasada wyłączności ustawy) i tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne (zasada proporcjonalności);

Bezpośrednie stosowanie norm konstytucyjnych dotyczących praw i wolności. Uznanie uniwersalnych reguł normowania i stosowania konstytucyjnych praw i wolności nie oznacza, że w jednakowym stopniu są one aprobowane przez doktrynę i orzecznictwo poszczególnych krajów. Nie oznacza również, że ich konstytucjonalizacja ma w każdym przypadku ten sam zakres, zarówno gdy chodzi o ich katalog, jak i każdą z nich. Należy jednak podkreślić, że w konkretnych uregulowaniach konstytucje przyjmują wskazane wzorce. Dotyczy to zwłaszcza aktów tych krajów, które od podstaw tworzą systemy demokratyczne, a tym samym wyznaczają granice władzy państwa. Dobrym przykładem takiej tendencji są konstytucje Hiszpanii i Portugalii. Nowa polska konstytucja, uchwalona w kwietniu 1997 r., również nawiązuje do tych tendencji. W art. 31 ust. 3 jednoznacznie odwołuje się ona do ustawy jako wyłącznej podstawy ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, formułując jednocześnie kryteria stosowania tego rodzaju działań. Należą do nich: bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i prawa innych osób. Ograniczenia dopuszcza się tylko wówczas, gdy są konieczne w demokratycznym państwie. W tym samym przepisie sformułowano też zasadę zachowania istoty wolności i praw w przypadku ich ograniczenia. Egzemplifikacji standardów dopełnia uznanie zasady bezpośredniego stosowania konstytucji, jeśli ta nie stanowi inaczej (art. 8 ust. 2). Polski ustrojodawca dokonał zatem konstytucjonalizacji standardów stosowania praw i wolności, tym bardziej więc przydatne jest tu przedstawienie wprowadzania w życie analogicznych postanowień przyjętych w konstytucjach Portugalii i Hiszpanii¹⁰.

¹⁰ Szerzej na ten temat: J. Galster, B. Gronowska, W. Szyszkowski (red.), Prawo konstytucyjne, Toruń 1998.

Stworzenie standardów stosowania praw i wolności wiąże się z jeszcze jednym zjawiskiem, charakterystycznym dla czasów powojennych, mianowicie wprowadzaniem drugiej generacji praw człowieka, czyli katalogów praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Prawa należące do tej kategorii nie mogą być, ze względu na swoją specyfikę i zakres, identycznie stosowane, jak te z pierwszej generacji. Ich charakter, przede wszystkim roszczeniowy, mający podstawy w dążeniu do zapewnienia materialnej równości ludzi, spowodował rozróżnienie na prawa podstawowe i pozostałe. Pierwsza kategoria obejmuje więc w zasadzie tradycyjny katalog liberalnych praw i wolności jednostki, druga zaś większość praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Kryterium różniącym jest normatywny charakter postanowień regulujących prawo lub wolność. Wobec programowych – z natury rzeczy – postanowień większości praw i wolności drugiej generacji nie można byłoby zastosować specjalnych reguł.

Należy także pamiętać o tym, że u podstaw przyjętego rozwiązania, charakterystycznego dziś dla wielu konstytucji, spoczywała nie tylko konieczność zapewnienia normatywnej ochrony praw i wolności człowieka, ale także dążenie do zachowania spójności tekstu konstytucji, rozumianej jako akt prawny, w którym byłoby miejsce na odmiennie uregulowane prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne. W ten sposób dokonano kompromisowego rozstrzygnięcia, którego trafność może budzić wątpliwości, ale jednocześnie dowodzącego, że najistotniejszą cechą konstytucji jest jej normatywny charakter.

3. Prawa i wolności obywatelskie na gruncie konstytucji z 1952 roku

a.)Koncepcja i konstytucyjna regulacja praw podstawowych

W końcu lat 40. w Polsce i innych państwach bloku wschodniego odgórnie zadeklarowano, że państwa demokracji ludowej (jak je wówczas określano) próbujące łączyć elementy tradycji burżuazyjnej z nowymi, socjalistycznymi są formą dyktatury prolctariatu. Teza ta stała się bezpośrednią przyczyną przyjęcia

w Konstytucji PRL z 1952 r. wzorów Konstytucji ZSRR z 1936 r. Dotyczyło to zarówno koncepcji, jak i normowania praw obywatelskich. W efekcie w Konstytucji z 1952 r. przez ponad 30 lat, nie tylko ze względu na metody realizacji praw jednostki, ale i w przedmiocie celu działalności państwa, dominowała koncepcja kolektywistyczno-universalistyczna. Ten przedmiot działalności państwa był określany jako „interes ludu pracującego miast i wsi”, interes społeczeństwa oraz konieczność „zabezpieczenia prawidłowości budownictwa socjalistycznego”.

Podstawą urzeczywistnienia tej koncepcji były zarówno postanowienia ustawy zasadniczej, jak i praktyka konstytucyjna. Do ich zasadniczych cech w odniesieniu do praw podstawowych zaliczyć należy: 1. klasowość, 2. deklaratorywny charakter jednoznacznych postanowień ustawy zasadniczej, 3. wskazanie na materialne gwarancje wszystkich praw z pominięciem gwarancji formalnych, 4. rozwojowy charakter instytucji praw i wolności.

Prawa podstawowe zostały potraktowane jako funkcja ustroju gospodarczego i politycznego. Stąd też rozdział o prawach znalazł się w końcowych postanowieniach Konstytucji. Poszczególne prawa i ich gwarancje materialne formułowane były w sposób lakoniczny lub wręcz ogólnikowy. Charakterystyczne dla stylistyki Konstytucji było deklaratorywne ujęcie konkretnego prawa, a następnie wskazanie na jego materialne gwarancje. Wobec takiego sformułowania tekstu Konstytucji trudno się dziwić, że granice korzystania z praw obywatelskich nie zostały sprecyzowane. Stąd też interpretacja ustawy zasadniczej szła w tym kierunku, że są to prawa bardzo rozciągliwe i sprowadzają się do ogólnego zakazu godzenia w ustrój państwa socjalistycznego.

To właśnie w tych fundamentalnych błędach ustrojodawcy w zakresie regulacji praw podstawowych zagubił się postępowy element normowania praw obywatelskich, a mianowicie podniesienie do rangi praw konstytucyjnych praw społecznych i kulturalno-oświatowych.

Możliwość bezpośredniego samoistnego stosowania praw i wolności zawartych w ustawie zasadniczej została rozstrzygnięta negatywnie już w momen-

cie uchwalenia Konstytucji w 1952 r., a stało się to poprzez przyjęcie określonej koncepcji jej roli – funkcja ideologiczna została wyniesiona ponad rolę źródła prawa. Uznano, że zadaniem Konstytucji nie jest bezpośrednie określenie sytuacji prawnej obywateli, lecz jedynie ustanowienie zasad systemu prawa w tej materii.

Na bazie tych zasad odbywać się miało formowanie porządku prawnego w kierunku realizacji i rozwijania praw podstawowych – tworzenia procedur i wyznaczania granic korzystania z praw politycznych i osobistych oraz prawnego określanie tempa, zakresu oraz metod urzeczywistniania praw społeczno-ekonomicznych i kulturalnych. Koncepcja ta miała widoczny za czasów obowiązywania Konstytucji PRL mankament – determinantą konstytucyjnych praw i wolności stać się mogły regulacje ustawowe i podstawowe, co w oczywisty sposób podważało nadrzędność ustawy zasadniczej.

Brak rozwiązań prawnych, inspirujących sądowe stosowanie konstytucji spowodował, że zarówno w Polsce, jak i w ówczesnych państwach socjalistycznych organy wymiaru sprawiedliwości nie stosowały bezpośrednio i samoistnie ustawy zasadniczej. W przypadkach, kiedy takie zastosowanie miało miejsce, odbywało się to tylko wspólnie z aktami niższego rzędu. Miało to jednak charakter bardzo powierzchowny. W zasadzie odgrywało tu jedynie rolę uzupełniająca, podrzędną w odniesieniu do aktów prawnych niższego rzędu, które powinny realizować postanowienia konstytucji.

Tak więc adresatem praw jednostki określonych w konstytucji były w rzeczywistości jedynie organy stanowiące prawo (parlament, rząd), i to w sytuacji braku prawnych mechanizmów kontroli sprawdzających, czy ich działalność prawotwórcza jest zgodna z wolą i intencją ustrojodawcy. A zatem obywatele nie mogli w tej sytuacji powoływać się bezpośrednio na swoje konstytucyjne prawa.

Pewnym zabezpieczeniem właściwej realizacji praw obywatelskich stać się mogło ich formowanie przez najwyższy organ przedstawicielski – sejm. Jednakże, jak się okazało, teoria wyłączności ustawowej przynajmniej w odnie-



sieniu do praw podstawowych, zawierająca postulat wyczerpującej, ustawowej regulacji tych zagadnień i pozostawienia normowaniu podstawowemu (niższego rzędu) tylko kwestii szczegółowych i technicznych, wobec wątków podstaw konstytucyjnych nie miała szans realizacji.

Niepełność i niespójność normowania konstytucyjnego otworzyły możliwość rozwijania bądź ograniczenia praw obywatelskich w drodze pozakonstytucyjnej i często bez podstaw ustawowych.

Dopiero w roku 1976, przy okazji nowelizacji Konstytucji, ustrojodawca uznał, że należy zmienić niektóre postanowienia rozdziału o prawach podstawowych. Tak więc uchylone zostały niektóre anachroniczne postanowienia, jak również wprowadzono do Konstytucji kilka nowych praw politycznych i społecznych. Objęły one: tworzenie związków zawodowych, prawo uczestnictwa w konsultacjach społecznych, prawo korzystania ze środowiska naturalnego i prawa kombatantów.

Należy jednak pamiętać o tym, że nie oznaczało to wcale zmiany koncepcji normowania i realizacji praw państwowych – nadal miały one stanowić efekt „przyznania” ich przez aparat państwowy.

b.) Realizacja praw podstawowych

W urzeczywistnianiu praw przyznanych konstytucyjnie obywatelom wyróżnić można dwa okresy – 1. od uchwalenia Konstytucji w 1952 r. do końca lat 70., 2. od lat 80. do chwili obecnej.

W pierwszym okresie realizacja praw podstawowych w niewielkim zakresie miała charakter wykonywania Konstytucji. Prawodawca traktował je jako szerokie ramy, które wypełniał treścią uznaną przez siebie za właściwą. Było to konsekwencją teorii, zgodnie z którą parlament może dowolnie, bez ograniczeń normować prawa i wolności obywateli, wbrew założeniu o służebnej funkcji państwa wobec społeczeństwa.

Wykazanie, że prawodawca wykracza poza zapisane w ustawie zasadniczej postanowienia, było szczególnie trudne w stosunku do praw socjalnych,

które mają bardzo szeroki zakres normowania i nakazują chronić określone dobra, nie wyznaczając bliżej stosownego sposobu postępowania.

Naturalnie, w rezultacie tego realizacja praw podstawowych dotknięta była kilkoma wadami. Po pierwsze, przez długi okres nie uchylano przepisów sprzecznych z Konstytucją. Po drugie, ustawowe przepisy mające zapewnić wykonywanie Konstytucji nie były uchwalane przez wiele lat i dotyczyło to zarówno praw społecznych, jak i politycznych. I wreszcie, po trzecie, podejmowane były akty prawne będące w kolizji z konstytucją zarówno co do formy, jak i treści.

Stwierdzenie, że w praktyce adresatem norm konstytucyjnych co do spraw podstawowych był prawodawca, pozwala zwrócić uwagę, jak istotne znaczenie z punktu widzenia obywatela ma forma prawna podejmowanych aktów. W analizowanym okresie ustawowe normowanie było niewystarczające. I właśnie w dziedzinach tak podstawowych dla ochrony praw ludzkich, jak wolność słowa, prawo do pracy czy nietykalność osobista, przez wiele lat brak było wyczerpujących, kompleksowych regulacji. Powstałe w ten sposób luki wypełnione zostały aktami niższego rzędu. O ile można się zgodzić, iż w odniesieniu do praw społecznych ustawa w klasycznym kształcie ma ograniczone zastosowanie i może być luźno uzupełniana rozporządzeniami wydawanymi przez władzę wykonawczą (rząd), o tyle nie da się tego powiedzieć o prawach tradycyjnych. Często dochodziło do sytuacji, w której, w sposób sprzeczny z ustawą zasadniczą, akty niższego rzędu regulowały kwestię odbywania kary pozbawienia wolności i aresztu tymczasowego (np. regulamin z roku 1974).

Wiele aktów regulujących prawa podstawowe miało charakter samoistny i było często bardzo niskiej rangi, choć regulowały zagadnienia tak istotne, jak ochrona stosunku pracy, zakładanie czasopism, dostęp do informacji, użycie środków przymusu bezpośredniego przez policję (normowane tajnym aktem instrukcyjnym) itp.

Analiza tych aktów pozwala stwierdzić, że nie dawały one uprawnień do dochodzenia przez obywateli swych praw. Wykazywały ponadto w wielu wy-

padkach brak szerszego spojrzenia integrującego, często bowiem te same sprawy normowane były przez różne podmioty legislacyjne, reprezentujące odmienne koncepcje rozwiązań. Podejmowane akty instrukcyjne, nie skrepowane ustawami, miały wielokrotnie cel doraźny. Prowadziło to do tego, że wymagały częstych zmian i w konsekwencji były mało skuteczne. Ich znaczna liczba i zakres reglamentowania przez nie swobód obywateli doprowadził do ukształtowania się szerokiej sfery nieograniczonego władania administracji.

Nadmiernemu rozwojowi gwarancji materialnych nie towarzyszyło zapewnienie gwarancji formalnych. Wynikało to zarówno z wiary, przeświadczenia, że gwarancje formalne działają automatycznie, jak i z przekonania, że stosunek państwo – obywatel opiera się na podporządkowaniu jednostki państwu. Przejawiało się to, między innymi, w znacznej liczbie ograniczeń swobód, zacieraniu różnicy między prawem a wolnością, uzurpowaniu sobie przez państwo monopolu tam, gdzie winna istnieć swobodna aktywność społeczna, budowaniu systemu zezwoleń, koncesji, a nawet arbitralnych decyzji.

Zmiany, które poczęły zachodzić w drugim ze wspomnianych okresów, mają kilka wątków: konstytucyjny, ustawowy, doktrynalny i praktyczny. W najmniejszym stopniu przeobrażenia widoczne są w samym normowaniu praw obywatelskich w ustawie zasadniczej. Z rozdziału VIII usunięto część anachronicznych gwarancji materialnych, a nowych postanowień nie wprowadzono. Natomiast w rozdziale I zagwarantowano, podnosząc je do rangi zasad ustrojowych, wolność partii politycznych, wolność działalności gospodarczej i wolność własności. Ukształtowany katalog praw i wolności podstawowych objął 8 praw politycznych, 7 praw i wolności osobistych, 4 prawa i wolności ekonomiczne oraz 4 kulturalne i dotyczące praw socjalnych.

Jednak pomimo że rozdział VIII został utrzymany w swej zasadniczej formie, to istotne zmiany przyniosły regulacje ustawowe. Do najważniejszych z nich należą: prawo prasowe (1984), zniesienie cenzury (1990), ustawa o radio-

fonii (1993), ustawa o konsultacjach społecznych i referendum (1987), ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (1989), ustawa o partiach politycznych (1990), prawo o zgromadzeniach (1990).

Jak zatem można ocenić ten proces legislacyjny zmierzający do regulacji praw i wolności człowieka w relacji do granic władzy państwa?

Łączna analiza tych aktów prowadzi do wniosku, że następowała zasadnicza zmiana koncepcji statusu jednostki w państwie, zmierzająca w kierunku indywidualistycznym. Państwo rezygnuje ze swego monopolu w wielu dziedzinach, m.in. w klasowo-ideologicznych ograniczeniach swobód.

Arbitralność w kontaktach z obywatelami zastępowano z wolną legalnością i sądową ich kontrolą. Konsekwencją tego stał się nowy sposób konstruowania swobód jednostki. W ustawodawstwie, praktyce organów rozstrzygających i powszechnie w nauce zaczęto rozróżniać wolność od praw jednostki. W przypadku praw pojawia się ograniczenie ingerencji państwa, choć nie zawsze, do niezbędnego minimum. Natomiast w kształtowaniu sytuacji prawnej zamiast systemu zezwoleń zaczęto stosować redagowanie przepisów wąsko formułujących zakazy pewnych działań, resztę pozostawiając swobodnej aktywności społecznej.

Istotnemu wzbogaceniu uległ system bezpośrednich i pośrednich gwarancji praw jednostki. Dotyczył on przede wszystkim zwiększenia sądowej kontroli ograniczeń praw obywateli – np. możliwości wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) w sprawach tworzenia stowarzyszeń i organizowania zgromadzeń. Działalność NSA ma znacznie szerszy wymiar. Oddziałuje on bowiem także pośrednio na właściwą regulację prawną swobód i obowiązków obywatelskich, uznając nielegalność np. nakładania obowiązków aktami pozakonstytucyjnymi.

Ważną gwarancją jest instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO), który podejmuje interwencje w zakresie naruszeń praw podstawowych. Tylko w latach 1988-1991 rzecznik zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego 56 ra-

zy, kwestionując konstytucyjność bądź legalność aktów regulujących sytuację prawną obywateli. Natomiast Trybunał Konstytucyjny w ciągu dotychczasowej działalności potwierdzał swą rolę gwaranta tych praw. Najpoważniejszym osiągnięciem Trybunału jest jego kompetencja w ustalaniu granic władzy państwa. Trybunał pełni rolę gwaranta praw podstawowych. Bazą dla jego działań jest przekonanie, iż prawa zawarte w Konstytucji to nie tylko zasady ustroju, którymi państwo ma się kierować, ale zasadniczy system norm prawa państwa. Około 90% ogólnej liczby przypadków rozpatrywanych przez Trybunał to sprawy, w których przedmiotem orzekania było – pośrednio lub bezpośrednio – zagrożenie praw podstawowych. Zakres tych spraw to: ustalenie treści równości wobec prawa, ochrona własności indywidualnej i osobistej, ochrona swobody działalności gospodarczej, wolności sumienia, wyznania i zrzeszania się, przestrzeganie zasady niedziałania prawa wstecz i zakazu pozasądowego ograniczenia wolności oraz ochrona praw nabytych.

Jeśli dodamy do wskazanych regulacji i gwarancji możliwość zwracania się obywateli polskich do Trybunału w Strasburgu, uznać można, że obecnie konstytucjonalna ochrona praw jednostki jest zadowalająca.

Jak jednak może (lub powinien) postępować dalszy rozwój praw podstawowych? Wydaje się że należy wziąć pod uwagę dwie drogi. Po pierwsze, powinno się to dokonywać przez w miarę szczegółową i pełną ich regulację ustawową oraz eliminację tych ustaleń, które są sprzeczne ze standardami międzynarodowymi, a po drugie (i to obecnie jest najważniejsze), przez zgodne z duchem i literą Konstytucji oraz aktów prawa międzynarodowego orzecznictwo sądów, Trybunału Konstytucyjnego i działanie Rzecznika Praw Obywatelskich.

Przykładów takich działań jest coraz więcej. Jeśli przyjrzymy się działaniom RPO, to widzimy, że od lat pełni on rolę propagatora międzynarodowych standardów praw człowieka, uzmysławiając adresatom swoich wystąpień powinność przestrzegania przez cały aparat państwowy postanowień aktów międzynarodowych odnoszących się do praw ludzkich. Dzięki działalności NSA,

RPO i Trybunału Konstytucyjnego powstała praktyka legislacyjna, dzięki której postanowienia prawa międzynarodowego z zakresu ochrony praw człowieka wchodzą w skład porządku prawnego RP z mocy własnej. Innymi słowy, od momentu ogłoszenia w Dzienniku Ustaw takiego aktu, jego samowykonalne postanowienia nie tylko mogą, ale powinny być stosowane (przede wszystkim) przez sądy. Otworzyło to w sposób ogólny, oczywistą drogę do stosowania w porządku wewnętrznym międzynarodowych norm praw człowieka.

4. Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela według Konstytucji RP z 1997 roku

a) podstawowe zasady konstytucji

Jak już zostało wcześniej podkreślone, urzeczywistnianie wolności i praw jednostki zależy od koncepcji relacji konstytucji z państwem, przyjętej przez jej twórców. Istotne znaczenie ma tu umiejscowienie rozdziału o prawach i wolnościach w ogólnej systematyce tego dokumentu, a także określenie stosunku państwa do źródeł podstawowych praw i wolności, zakresu ich podmiotowości i zakresu oraz rodzaju gwarancji. Konieczne jest też normatywne określenie wszystkich adresatów konstytucji.

W toku prac nad konstytucją fundamentalny spór koncentrował się wokół źródeł i uzasadnienia praw konstytucyjnych. Od rozstrzygnięcia tej kwestii uwarunkowane było wiele rozwiązań merytorycznych. W dyskusji konstytucyjnej zarysowały się dwa nurty: 1. – Umiarkowanego pozytywizmu – upatrującego istoty praw i wolności w bliżej nieokreślonych wartościach demokratycznego konstytucjonalizmu, a ich źródła m.in. w woli ustrojodawcy oraz 2. – Nurt ideologii prawnonaturalnej (zarówno laickiej, jak i wywodzącej się z doktryny kościoła katolickiego). Zwolennicy drugiego nurtu postulowali nadanie tej ideologii pełnego wyrazu w konstytucji. Opierali się oni na tezie, że prawa człowieka są to prawa podmiotowe wpływające bezpośrednio z prawa naturalnego, wo-

bec którego akty stanowione spełniają taka rolę jak rozporządzenia wobec ustawy, czyli mają charakter podrzędny.

Ostatecznie w kwestiach generalnych zwyciężyło stanowisko prawnonaturalne, natomiast w zagadnieniach szczegółowych, najczęściej wolnych od sporów ideologicznych (z wyjątkiem problematyki praw socjalnych) z reguły przyjmowano rozwiązania zgodne¹¹.

Należy tu także zwrócić uwagę na bardzo ważną zasadę, która stanowiła przedmiot wielu sporów twórców konstytucji, a mianowicie zasadę autonomii i wzajemnej niezależności oraz współdziałania w stosunkach między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi.

Otóż w konstytucyjnym systemie zasad ustroju RP szczególne znaczenie posiadają regulacje Konstytucji określające model ustrojowy stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Nie można zapominać o bardzo ważnej zasadzie, która stanowiła przedmiot wielu sporów twórców konstytucji, a mianowicie zasadzie autonomii i wzajemnej niezależności oraz współdziałania w stosunkach między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi.

Należy pamiętać o tym, że w doktrynie wyróżnia się dwa klasyczne modele ustrojowe stosunków wyznaniowych w państwie – 1) państwo wyznaniowe, oznaczające ideowe oraz strukturalne powiązanie religii i kościoła z państwem, czyli uznanie jednej spośród religii za oficjalną oraz zagwarantowanie jednemu z kościołów pozycji uprzywilejowanej w państwie, 2) drugi model to państwo świeckie (laickie), które charakteryzuje się nieuznawaniem jakiegokolwiek religii za oficjalną religię państwa. Jest to państwo neutralne w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, co oznacza, że relacje między państwem a kościołami kształtowane są na zasadzie rozdziału państwa i kościołów. Konstytucja RP z 1997 r. określa w art. 25 ust. 3 generalną

¹¹ Szerzej na ten temat: B. Banaszak, Prawa człowieka i obywatela w nowej konstytucji RP, *Przegląd Sejmowy*, 1997, nr 5.

zasadę ustrojową, wyrażającą relacje instytucjonalne między państwem a kościołami. Zasada ta stanowi, że „stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”¹².

Widzimy zatem, że zasada autonomii i niezależności państwa i kościoła odrzuca ściśle powiązanie między państwem a kościołem. Natomiast zasada równouprawnienia kościołów wyklucza koncepcje ustrojowego zagwarantowania jednemu z kościołów pozycji wyraźnie uprzywilejowanej. Mamy tu zatem jasno określone granice władzy państwa w odniesieniu do jednego z podstawowych praw człowieka – wolności sumienia i wyznania¹³.

Przyjęcie w Konstytucji mocno zaakcentowanej koncepcji prawnonaturalnej ma dwojakie znaczenie. Po pierwsze, wzmacnia związek polskiego systemu prawnego z systemem międzynarodowej ochrony praw człowieka mającym ten sam rodowód ideowy. Dlatego w toku debaty konstytucyjnej wielokrotnie podkreślano konieczność zapewnienia zgodności regulacji praw podstawowych ze standardami międzynarodowymi. Po drugie, akceptacja prawnonaturalnego rodowodu i uzasadnienia praw jednostki ma fundamentalne znaczenie dla zmiany podstawy funkcjonariuszy państwa odpowiedzialnych za realizację praw podstawowych. Bardzo często bowiem praktyka urzeczywistniania praw konstytucyjnych dostarcza przykładów urzędniczego myślenia przede wszystkim kategoriami państwa.

Rozdział o statusie jednostki w państwie wysunięty został na czoło regulacji konstytucyjnej. Taka konstrukcja podkreśla służebną rolę państwa wobec społeczeństwa. Wolności jako sytuacje prawne obywatela o charakterze pierwotnym (uprzednim) zostały zarówno w tytule rozdziału II, jak i konsekwentnie w jego treści umieszczone na pierwszym miejscu – przed prawami.

¹² Szerzej na ten temat: J. Krukowski, *Polski model państwa świeckiego*, *Prawo i Życie*, 1999, nr 9.

¹³ Szerzej na ten temat: L. Garlicki, *Wolność sumienia i wyznania*, *Prawo i Życie*, 1999, nr 11.

Zasadą jest wolność jednostki, a jej ograniczenie wyjątkiem – dlatego muszą one spełniać łącznie następujące warunki:

1. mieć wyraźną podstawę ustawową;
2. wkroczenie w sferę wolności winno być uzasadnione koniecznością, rozważaną z punktu widzenia wymogów demokratycznego społeczeństwa;
3. celem ingerencji mogą być tylko dokładnie wyliczone w Konstytucji względy bezpieczeństwa lub porządku publicznego, a także ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te jednak nie mogą naruszać istoty wolności;
4. ingerencja w sferę wolności (czy to przez działalność władzy ustawodawczej, czy wykonawczej) winna odpowiadać zasadzie proporcjonalności (niezbędności) – inaczej mówiąc, gdy efekty wkroczenia są nieproporcjonalne do uciążliwości przysporzonej obywatelowi, działanie takie nie korzysta z ochrony prawnej.

Większość wolności i praw konstytucyjnych ma charakter praw podmiotowych – prawnie chronionych, i to w kwalifikowany sposób. Wynika to zarówno z zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8. ust. 2), jak i reguły sądowego dochodzenia naruszonych wolności i praw oraz obywatelskiego prawa skargi konstytucyjnej, (art. 79). Należy podkreślić, że reguła sądowej ochrony praw i wolności odnosi się do wszelkich (nie tylko podstawowych) praw.

Biorąc pod uwagę fakt, że prawo do sądu ma ogromne znaczenie w sferze ustalania granicy władzy państwa w stosunku do praw i wolności jednostki, zagadnienie to zostanie omówione szerzej.

Otóż Konstytucja w art. 45 ust. 1 ustanawia prawo do sądu. W świetle tego przepisu każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Umieszczenie tej normy wśród przepisów rozdziału II Konstytucji, dotyczącego wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, posiada istotne

znaczenie ustrojowe. Wynika to stąd, iż w powojennym polskim systemie prawnym zasada ta nie była wyrażona w żadnym akcie rangi ustrojowej ani ustawodawczej. Tymczasem prawo do sądu, pojmowane jako podmiotowe prawo obywatela (jednostki), gwarantujące praworządne postępowanie w państwie, od wielu lat znajdowało trwałą podstawę w ratyfikowanych przez Polskę normach prawa międzynarodowego (art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Podstawowych Praw i Wolności Człowieka). Również w polskiej tradycji ustrojowej znaleźć można uzasadnienie dla tej fundamentalnej zasady. Konstytucja marcową z 1921 r. wyraziła ją w art. 98, który stanowił, że „nikt nie może być pozbawiony sądu, któremu z mocy prawa podlega oraz żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy i straty”.

Zasada prawa do sądu nie została ustanowiona jako zasada ustrojowa aż do chwili wejścia w życie nowej konstytucji, ale po roku 1989 w rzeczywistości obowiązywała na gruncie polskiego systemu prawa. Stało się to przede wszystkim w wyniku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał wyprowadził prawo do sądu z idei demokratycznego państwa prawnego, ustanowionej w wyniku rewizji Konstytucji z 29 XII 1989 r. Pogląd o konstytucyjnym charakterze tego prawa uznały za Trybunałem pozostałe organy stojące na straży praworządności: Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Prokurator Generalny.

W obecnym konstytucyjnym kształcie prawo do sądu uznać należy za podmiotowe uprawnienie jednostki. Prawo do sądu w ujęciu konstytucyjnym to „prawo każdego”. Oznacza to, że uprawnienie takie przysługuje obywatelom polskim, cudzoziemcom, a także bezpaństwowcom.

Nierozerwalnie związana z zasadą prawa do sądu jest zasada jawności. Zasada jawności postępowania sądowego ustanowiona została w art. 45 konstytucji zarówno w aspekcie pozytywnym, jak i negatywnym. Oznacza to, iż w aspekcie pozytywnym jest nieodłącznym elementem konstytucyjnego prawa

do sądu (jawne rozpatrzenie sprawy – art. 45, ust. 1). Z kolei art. 45 ust. 2 stanowi, że wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządku publicznego oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny, przy czym ogłoszenie wyroku ma zawsze charakter publiczny.

Zasada jawności na gruncie obecnej konstytucji jest ukształtowana jako prawo człowieka, a nawet szerzej, jako prawo jednostki, inaczej mówiąc – każdego podmiotu prawa. Wynika to z ogólnie akceptowanej zasady jawności życia publicznego i stanowi jedną z podstawowych przesłanek demokratycznych stosunków w państwie.

Kolejną zasadą wynikającą z prawa do sądu jest zasada *nullum crimen nulla poena sine lege*. Art. 42 ust. Konstytucji stanowi, że odpowiedzialności karnej podlega tylko ten, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Oznacza to, że każde przestępstwo i każda kara powinny być przewidziane w ustawie, która weszła w życie przed popełnieniem danego przestępstwa.

W ujęciu negatywnym zasada ta określa zakaz pociągnięcia do odpowiedzialności kogokolwiek za czyn, który nie był w chwili jego popełnienia zabroniony pod groźbą kary. A zatem widzimy tu wyraźnie zakreśloną granicę władzy państwa w sferze odpowiedzialności karnej jednostki.

Należy pamiętać, że zasada ta wcześniej nie miała charakteru normy konstytucyjnej, lecz zawarta była wyłącznie w przepisach ustawowych (kodeks karny, kodeks wykroczeń). Obecnie, zgodnie ze standardami ratyfikowanych przez Polskę norm prawa międzynarodowego, została ukształtowana jako podmiotowe prawo człowieka i umieszczona w rozdziale II Konstytucji. A zatem przepis ten jest obecnie podstawowym prawem człowieka, a zarazem konstytucyjną zasadą materialnego prawa karnego.

Kolejną zasadą wynikającą z prawa do sądu jest zasada prawa do obrony. Konstytucja w art. 42 ust. 2 ustanawia zasadę prawa do obrony. W świetle tego

przepisu każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu. Bardzo ważne jest tu widoczne zakreślenie granic władzy państwa w stosunku do praw jednostki. Zmiana regulacji konstytucyjnej prawa do obrony w stosunku do poprzednio obowiązujących przepisów ustrojowych polega przede wszystkim na ukształtowaniu tej reguły jako podstawowego prawa podmiotowego człowieka. Ma to istotne konsekwencje nie tylko dla ustawodawcy zwykłego, którego obowiązkiem jest w pełni zagwarantować w podstawowych procedurach prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania karnego (przygotowawczego, sadowego, wykonawczego), ale stwarza też możliwość bezpośredniego stosowania przez sędziów tej zasady w procesie i oceniania, czy jest ona w pełni respektowana, i to zgodnie z jej konstytucyjnym wyrazem.

Zasada prawa do obrony polega na tym, że oskarżonemu, podejrzanemu oraz skazanemu zagwarantowane zostaje prawo prowadzenia obrony przed stawianymi zarzutami i grożącymi mu konsekwencjami prawnymi. Zasada ta stanowi jedną z istotnych gwarancji praworządnego wymiaru sprawiedliwości. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że w związku z dostosowywaniem w ostatnich latach procedur sądowych do standardów międzynarodowych zasada prawa do obrony została zagwarantowana w postępowaniu przygotowawczym. Wcześniej o dopuszczalności adwokata w tym postępowaniu mógł arbitralnie decydować prokurator. Obecnie prawo do obrony jest już konstytucyjnym prawem podmiotowym.

Kolejną ważną zasadą wynikającą z prawa do sądu jest zasada domniemania niewinności. Ustanawia ją art. 42 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten stanowi, iż każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym orzeczeniem sądu. Norma ta ma charakter zasady procesowej prawa karnego i ukształtowana została obecnie jako konstytucyjne prawo podmiotowe każdego, wobec kogo toczy się postępowanie karne. Jest to zatem ko-

lejnie ograniczenie władzy w stosunku do praw i wolności jednostki.

b.) Konstytucyjne zasady ustroju: prawa i wolności obywatela

Dla zrozumienia i wyjaśnienia postanowień rozdziału II i związanych z nim innych postanowień istotne znaczenie mają zasady ustroju ujęte w rozdziale I. Zasady te stanowią reguły interpretacyjne dla normowania podstawowych wolności i praw obywatela. Musimy zatem w tym miejscu wskazać na najważniejsze konsekwencje wynikające z przyjęcia tych zasad.

Na wstępie należy wyjaśnić pojęcie zasad naczelnych. Według konstytucji zasady naczelne to normy prawne w niej zawarte. Są to normy, które określają: granice władzy państwa, zasady demokratycznego państwa prawnego, wolności oraz prawa człowieka i obywatela, suwerenność narodu, reprezentację polityczną, podział władzy i równowagę władzy – czyli granice pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, pluralizm polityczny – czyli wielość partii politycznych, parlamentarną formę rządów, społeczną gospodarkę rynkową oraz decentralizację władzy publicznej i samorządu terytorialnego – czyli znowu granice władzy centralnej w odniesieniu do władzy lokalnej, samorządowej.

Ponieważ nie analizujemy w tym miejscu prawa konstytucyjnego jako takiego, a przedmiotem naszych zainteresowań jest jedynie stosunek władza – jednostka oraz wzajemne prawa i obowiązki, a także respektowanie i gwarantowanie jednostce jej przyrodzonych wolności przez szeroko rozumianą władzę, przedstawione zostaną tu tylko te zasady naczelne, które odgrywają najistotniejszą rolę w sferze wzajemnych stosunków państwo – jednostka.

Za najważniejszą, podstawową, należy uznać zasadę demokratycznego państwa prawa. Analiza tej zasady obejmuje dwa zagadnienia – pojęcie państwa prawnego oraz demokratyczne państwo prawne jako takie.

Konstytucja w art. 2 ustanawia zasadę demokratycznego państwa prawnego jako podstawową zasadę ustroju politycznego. Przepis, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, realizującym zasady sprawie-

dliwości społecznej, został po raz pierwszy wprowadzony do polskiego porządku ustrojowego na podstawie nowelizacji Konstytucji PRL z 29 XII 1989 r. Następnie zasadę tę w nie zmienionym brzmieniu przyjęła mała konstytucja z 17 X 1992 r. Przepis ten zawiera w istocie aż trzy pojęcia: państwo demokratyczne, państwo prawne oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Najistotniejsze znaczenie ustrojowe ma koncepcja demokratycznego państwa prawnego.

Pomimo że idea demokratycznego państwa prawnego ma charakter integracyjny, to jednak najlepiej analizować ją poprzez wyodrębnienie dwóch pojęć – państwa prawnego oraz demokratycznego państwa prawnego. Taki bowiem podział uwypukla granice władzy państwa oraz jego organów w stosunku do podstawowych praw i wolności człowieka.

Współczesne państwo prawne charakteryzuje się następującymi cechami: podział władzy, konstytucjonalizm, legalność, prymat ustawy, zakaz retroakcji, dopuszczalność ingerencji w sferę wolności i własności jednostki wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego, sądowa kontrola władzy wykonawczej oraz odpowiedzialność odszkodowawcza państwa.

Jeśli skomasujemy wszystkie wymienione powyżej cechy, to dostrzeżemy, iż w takim znaczeniu państwo prawne to państwo rządzone przez prawo, w którym prawo stoi ponad państwem, a podstawową metodą władczą są „rządy prawa, a nie ludu”. Oznacza to, że władza państwowa jest związana prawem i zobowiązana do respektowania prawa, które sama ustanowiła. Dotyczy to zarówno stanowienia (nie można dowolnie zmieniać obowiązujących przepisów prawa), jak i stosowania prawa – jest ono jednakowe dla wszystkich.

Organy państwa stosujące prawo rozstrzygają każdą indywidualną sprawę wyłącznie na podstawie norm prawa materialnego i procesowego.

Jak już zostało podkreślone wcześniej, jedną z cech państwa prawnego jest idea legalizmu, czyli zasada praworządności formalnej. Mówi o niej art. 7 Konstytucji. W świetle tego przepisu „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”¹⁰². Inaczej mówiąc, zasada ta zobowiązuje

wszystkie organy do wykazania się legitymacją prawną (podstawa prawna) przy wykonywaniu wszelkiej władzy publicznej. Całość funkcjonowania organów państwa, wszystkie decyzje muszą być oparte na podstawie ustawowej. Tu, po raz kolejny dochodzimy do bardzo istotnego elementu dotyczącego granicy władzy. Albowiem takie ujęcie zasady praworządności prowadzi do przyjęcia tezy, że to co nie jest organowi prawnie dozwolone, jest zabronione, czyli granice władzy organów publicznych określa ustanowione prawo.

Natomiast w odwrotnej sytuacji znajdują się obywatele, którzy w swoich działaniach nie muszą powoływać się na podstawę prawną, natomiast zobowiązani są jedynie do niełamania prawa. Żaden obywatel nie może być zmuszony do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.

Zapewnieniem gwarancji i przestrzegania prawa przez organy państwowe zajmują się wyspecjalizowane instytucje. Zadanie ich polega na doprowadzeniu do właściwego stanu prawnego w stosunkach pomiędzy organami państwowymi a obywatelem. Taką rolę pełnią w Polsce: Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik praw Obywatelskich, Naczelny Sąd Administracyjny oraz niezawisłe sądy.

Idea demokratycznego państwa prawa spełnia się przez połączenie elementów formalnych z elementami materialnymi, do których współczesna doktryna zalicza przede wszystkim: zagwarantowanie oraz poszanowanie praw i wolności człowieka i obywatela, zasadę suwerenności, zasadę pluralizmu politycznego, demokrację opartą na kreowaniu władz przez okresowo odbywane wolne wybory powszechne, zapewnienie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji państwowych, ideę państwa socjalnego opartą na realizacji zasad sprawiedliwości społecznej, niezależny i niezawisły sądowy wymiar sprawiedliwości – kontrolujący zarówno władzę ustawodawczą, jak i wykonawczą oraz zasadę samorządu.

Najbardziej lapidarna definicja demokratycznego państwa prawnego mówi, że jest to takie państwo, w którym prawo odzwierciedla akceptowany społecznie system wartości, oparty na prawie naturalnym i standardach prawa międzynarodowego.

W demokratycznym państwie prawa wola większości, wyrażona w formie ustawy, może być przewyżczona w wyniku zastosowania kontroli konstytucyjności prawa. W ten sposób elementy demokratyzmu, legalizmu i konstytucjonalizmu harmonizują się i równoważą.

Zasada demokratycznego państwa prawnego od chwili jej ustanowienia wywierała niezwykle istotny wpływ na proces przemian ustrojowych w Polsce. Dotyczy to całego okresu przejściowego od roku 1989 aż do uchwalenia Konstytucji w 1997 r. Było to przede wszystkim efektem orzecznictwa i wykładni Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał określił podstawowy katalog niezbędnych przesłanek formalnych i materialnych, które złożyły się na „standard” demokratycznego państwa prawnego. Art. 2 Konstytucji ustanawiający zasadę demokratycznego państwa prawnego jako podstawową zasadę ustroju politycznego stał się dla Trybunału Konstytucyjnego bazą do oceny zasad prawnych. W ten sposób klauzula demokratycznego państwa prawnego stała się zasadniczą podstawą kontroli konstytucyjności prawa w sytuacji, gdy wiele pojęć i instytucji nie było zapisanych w konstytucji w sposób bezpośredni.

Trybunał Konstytucyjny uznał demokratyczne państwo prawne za zbiorcze wyrażenie wielu zasad, z których każda może stanowić samoistną podstawę oceny konstytucyjności innych aktów normatywnych. Inaczej mówiąc, Trybunał w swojej działalności sprawdza granice legalności władzy publicznej i jej podporządkowanie ustawie zasadniczej, czyli konstytucji. Ponadto podjął się on zadania zdefiniowania państwa prawnego. W jednym z orzeczeń określił, że państwo prawne oznacza takie państwo, którego organy działają na podstawie i przy pomocy prawa. Natomiast według orzecznictwa Trybunału, w państwie prawnym są prawem (w znaczeniu norm powszechnie obowiązujących), oprócz konstytucji jako ustawy zasadniczej, ustawy oraz akty normatywne wydane na podstawie ustaw i w celu ich wykonania.

Kolejną naczelną zasadą Konstytucji, po zasadzie demokratycznego państwa prawnego, jest zasada wolności i praw człowieka i obywatela. Obowiązek

państwa (władzy publicznej) zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela został podniesiony do rangi głównego (po strzeżeniu niepodległości i nienaruszalności terytorialnej) i wysuniętego na czoło (art. 4) zadania państwa. W ten sposób zasada wolności i praw stała się fundamentem ustroju państwa i określa istotę Konstytucji.

Ponadto zasada ta nawiązuje do postępowych tradycji konstytucjonalizmu polskiego oraz świadczy o tym, że regulacje i metody urzeczywistniania praw jednostki w Polsce zostały dostosowane do zachodnich kanonów konstytucyjnych. Potrzeba takich unifikacji jasno wynika z art. F Traktatu z Maastricht, deklarującego poszanowanie podstawowych praw jednostki tak, jak są one gwarantowane przez Europejską Konwencję Praw Człowieka i tak, jak wynikają z tradycji konstytucyjnej wspólnej dla państw członkowskich Unii Europejskiej¹⁴.

Inaczej mówiąc, ogólna klauzula „zapewnienia wolności i praw” wyrażona w art. 5 zawiera następujące zasady:

- uznanie, że prawa podstawowe są uprawnieniami o charakterze ponadpaństwowym (stąd są częściowo nieograniczalne), a swoje uzasadnienie czerpią z norm moralnych o wymiarze uniwersalnym;
- oparcie relacji jednostka – zbiorowość na wolności zarówno w dziedzinie praw tradycyjnych, jak i socjalnych. Ustawy nie tylko nie powinny naruszać godności ludzkiej, ale również nie mogą ograniczać wolności politycznej i gospodarczej; przyjęto założenie, iż prawa socjalne są prawami człowieka tak samo, jak prawa tradycyjne, a zatem obie kategorie praw tworzą integralną całość. Niemniej jednak różny jest zakres obowiązków państwa wobec prawa każdej z tych kategorii, jak też różny jest ich charakter podmiotowy. U podstaw dochodzenia roszczeń wynikających z praw jednostki leży zasada państwa prawnego. Natomiast powszechnie obecnie przyjęta zasada państwa społecznego (socjalnego) stanowi ideologiczno-prawne źródło obowiązku państwa troszczenia się o sprawiedliwy porządek społeczno-prawny, którego kluczowym elementem są prawa socjalne;

¹⁴ Szerzej na ten temat: J. Trzciński, *Konstytucyjne wzorce Prawo i Życie*, 1999 nr 7.

– zasada pełnej ochrony w zakresie gwarancji podstawowych swobód. Na czoło została tu wysunięta zasada ochrony konstytucyjnej. Ustawa zasadnicza ustanawia zespół wartości, które ograniczają władzę publiczną, a główne zasady tego systemu są chronione przed dowolnymi zmianami konstytucyjnymi. Temu służy sądownictwo konstytucyjne wiążące ustawodawcę kanonami konstytucji. Zasada społecznej gospodarki rynkowej jest podstawą ustroju gospodarczego RP w ujęciu normatywnym (konstytucyjnym). Bezpośrednio opiera się ona na następujących podstawach: swoboda działalności gospodarczej, własność prywatna, solidarność, dialog oraz współpraca partnerów społecznych (art. 20).

Nie można jednak zapominać o tym, że społeczna gospodarka rynkowa, tak jak i każdy inny model ustroju gospodarczego, ma swoje szersze podstawy prawne. Zgodnie z tym, co już zostało powiedziane wcześniej, jest nią zasada państwa prawnego urzeczywistniającego nakazy sprawiedliwości społecznej, a także zasada pomocniczości, która ma umocnić uprawnienia obywateli i ich wspólnot.

Należy w tym miejscu pokrótce wyjaśnić, co rozumiemy przez społeczną (socjalną) gospodarkę rynkową. Otóż jest to koncepcja ustroju gospodarczego wypracowana i zastosowana w Niemczech po drugiej wojnie światowej. Określa ona ustrój gospodarczy, który z jednej strony akceptuje zasadę liberalizmu gospodarczego i gospodarkę rynkową, z drugiej zaś ustanawia pewne regulatory przebiegu procesów gospodarczych w celu zapewnienia realizacji postulatów społecznych. Można zatem powiedzieć, że ustrój ten wiąże swobodę działania na rynku z zasadą wyrównywania społecznego. A zatem socjalna (społeczna) gospodarka rynkowa różni się od gospodarki wolnorynkowej tym, że odrzuca jej skrajność (np. leseferyzm), dopuszcza interwencję państwa w gospodarce, ale wyraźnie zakreśla granice, których władza nie może przekroczyć.

Art. 20 Konstytucji mówi, że własność prywatna ma stanowić jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej, będącej podstawą ustroju gospodarczego RP. Uregulowanie to jest oczywiste w systemie gospodarki rynkowej, która jest

domeną przede wszystkim własności prywatnej. Bardzo istotne jest to, że Konstytucja z 1997 r. mówi nie o własności w ogóle, lecz posługuje się takimi pojęciami jak: własność prywatna, własność komunalna, własność państwowa. Ustrojodawca zrezygnował tu z używanej w Konstytucji z 1952 i znowelizowanej z 1989 r. kategorii własności osobistej.

Konkludując, można powiedzieć, że w nowej regulacji konstytucyjnej zakres własności prywatnej uległ rozszerzeniu o mienie wchodzące w skład zniesionej własności osobistej.

W kontekście ustanawiania granic władzy państwowej poważną rolę odgrywa także zasada decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego. Art. 15 Konstytucji wymaga, aby ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewniał decentralizację władzy publicznej. Najbardziej ogólnie można powiedzieć, że przez decentralizację władzy rozumiemy proces przekazywania zadań przez centralne organy władzy państwa jednostkom administracji niższego szczebla, łącznie z rozszerzaniem zakresu ich uprawnień do samodzielnego podejmowania decyzji.

Inaczej mówiąc, system administracji zdecentralizowanej polega na tym, że obok administracji rządowej istnieje wiele innych podmiotów, które wykonują administrację samodzielnie. Takimi podmiotami są przede wszystkim związki publiczno-prawne, to znaczy samorząd. Pojęcie „samorząd” ma podwójne znaczenie – jest to pewien sposób administrowania, czyli administracja sprawowana samodzielnie przez związki publiczno-prawne, natomiast w rozumieniu potocznym jest to sam podmiot administrujący. Zasadę samorządności terytorialnej wprowadza art. 16 Konstytucji RP. Bardzo trudno jest podać lapidarną i nie budzącą kontrowersji definicję samorządności terytorialnej jako pojęcia prawnego. Można jednak powiedzieć, że konstytucyjna zasada samorządności terytorialnej polega na gwarantowaniu obywatelom udziału w sprawowaniu władzy przez konstrukcję ustroju władzy lokalnej. I właśnie dzięki tej władzy mogą oni faktycznie decydować o sprawach lokalnych lub mieć na nie

wpływ. Konkretną formą tego udziału jest samorząd terytorialny o kształcie zdecentralizowanej administracji publicznej. Trzeba również pamiętać o tym, iż art. 17 Konstytucji RP gwarantuje także – obok samorządu terytorialnego – swobodę działalności innych form samorządu.

c.) Podstawowe obowiązki obywatela

Zagadnienie konstytucyjnych obowiązków jednostki jest czasami pomijane, i to nie tylko w analizach statusu obywatela, ale i w regulacjach konstytucyjnych. Wynika to bowiem z powszechnego założenia, że człowiek rodzi się wolny i równy, natomiast jego obowiązki w stosunku do zbiorowości są wtórne i mniej istotne niż prawa i wolności. Nie bez znaczenia dla marginalnego traktowania obowiązków jest doświadczenie ustrojowe, z którego jasno wynika łatwość uzyskiwania przez państwo posłuchu dla zobowiązań i świadczeń ze strony obywateli, przy jednoczesnym występowaniu trudności w egzekwowaniu poszanowania przez państwo swobód i praw człowieka.

Niechęć do prezentowania obowiązków obywatelskich ma w państwach postkomunistycznych dodatkowe podłoże. W ustroju komunistycznym przyjmowano jako założenie, że tylko wypełnianie obowiązków przez obywateli może zagwarantować im korzystanie z praw, co sprowadzało się właściwie do uzależnienia realizacji uprawnień od wywiązywania się z obowiązków.

Ustanowienie w Polsce demokratycznego ustroju nie usuwa automatycznie problematyki obowiązków jednostki z pola zainteresowania Konstytucji. Przyczyną tego może być choćby fakt, iż zagadnienie to pozostało, zgodnie z tradycją polskiego konstytucjonalizmu (m.in. konstytucji marcowej), przedmiotem konstytucji.

Wzorem niektórych konstytucji, w polskiej ustawie zasadniczej obowiązki jednostki znajdują się tym samym rozdziale co prawa i wolności. Nie jest to tylko zbieg okoliczności ani zabieg techniki legislacyjnej. W ten sposób ustawa wyraża bardzo istotną ideę integralności wolności, praw i obowiązków człowie-

ka i obywatela. Bez tej integralności nieograniczona wolność jednostki (od państwa, do norm społecznych) mogłaby szkodzić porządkowi zbiorowości, indywidualnej wolności innych, a przez to godzić w dobro wspólne.

Ideologiczny aspekt Konstytucji znajduje swe odbicie w zakresie kreowania obowiązków podstawowych. Wypływają one z dwóch generalnych zobowiązań, będących konsekwencją ograniczonego, politycznego władztwa państwa wobec swoich obywateli oraz jego emocjonalnego związku z własnym państwem:

1. Do posłuszeństwa: a) wobec porządku prawnego, którego konstytucjonalność i legalność jednostka może kwestionować na drodze prawnej, natomiast nie może sprzeciwiać się prawu, kierując się przekonaniem bądź normami religijnymi, b) wobec ostatecznych rozstrzygnięć władz publicznych;
2. do wierności (mieszczącej w sobie zarówno doświadczenia prawnie określone, jak i nie określone) wobec ojczyzny – państwa.

Konstytucyjny katalog obejmuje 6 obowiązków. Powinność przestrzegania prawa (art. 83) jest normą nadającą się do bezpośredniego stosowania. Natomiast 5 pozostałych wymaga do ich egzekwowania regulacji ustawowej, która stanowi wyłączną podstawę nakładania wszelkich, nie tylko konstytucyjnych, obowiązków. Takie obowiązki jak: wierności RP i troski o dobro wspólne oraz dbałości o stan środowiska tylko częściowo mogą zostać skonkretyzowane prawnie. Użycie tu takich pojęć jak „wierność”, „troska” i „dbałość” wskazuje, że część tych zobowiązań ma wyłącznie wymiar moralny, a fakt, że zostały umieszczone w Konstytucji podkreśla ich znaczenie dla realizacji dobra wspólnego.

Konstytucyjność i legalność oraz zakres ograniczeń wolności i praw jednostki przez normy konkretyzujące obowiązki konstytucyjne podlegają kontroli za pośrednictwem indywidualnej skargi konstytucyjnej (art. 79).

Należy tu zaznaczyć, że prawo międzynarodowe nie zobowiązuje wyraźnie państw do przyznawania obywatelom możliwości składania skargi konstytucyjnej, lecz wyraźnie wskazuje, że normy konstytucyjne, przede wszystkim w

zakresie praw politycznych i obywatelskich, powinny być operatywne, to znaczy każdy, czyje prawa zostaną naruszone, a są chronione przez konstytucję, powinien móc się na nią powołać. Ponieważ prawo międzynarodowe wymaga jak najpełniejszej i jak najskuteczniejszej ochrony praw uznanych m.in. w konstytucji, to jeśli skarga konstytucyjna miałaby się do tej ochrony przyczyniać, również ona znajduje się w kręgu zainteresowania tego prawa. Większość konstytucji wymienia prawo do sądu, prawo do petycji, a tylko niektóre prawo do skargi konstytucyjnej.

d.) Skarga konstytucyjna jako jeden z czynników określających granice władzy w odniesieniu do praw i wolności człowieka

d.) I. Rys historyczny i rozwój skargi konstytucyjnej w Europie

Intensywny rozwój sądowej ochrony konstytucji po drugiej wojnie światowej wiąże się z dwoma istotnymi zagadnieniami. Po pierwsze, była to reakcja na totalitarne doświadczenia, z których wyrosła potrzeba ochrony demokratycznych wartości systemu politycznego, po drugie, rozwój sądowej ochrony konstytucji wynikał z dążenia do zapewniania zarówno ścisłego przestrzegania, jak i urzeczywistniania – oczywiście w miarę upływu czasu – coraz bardziej wszechstronnie i precyzyjnie formowanych nakazów i zakazów konstytucyjnych. Dotyczyło to przede wszystkim tych norm konstytucyjnych, które określają pozycję jednostki w społeczeństwie i państwie. Jak długo bowiem traktowano konstytucję jako ustawę zasadniczą, której zadaniem było normowanie funkcjonowania organizacji i instytucji ustroju politycznego, tak długo w rzeczywistości regulowała ona jedynie przestrzeganie tych przepisów przez poszczególne ogniwa aparatu państwowego.

Dopiero szeroki, merytorycznie zróżnicowany katalog wolności i praw jednostki w poszczególnych konstytucjach stworzył cały arsenał odmiennych pod względem formalnym i materialnym kryteriów kontroli, odnoszących się do

stanowienia i stosowania pozakonstytucyjnych norm porządku prawnego. Jednostka uzyskała możliwość dochodzenia swych praw konstytucyjnych przed sądami powszechnymi, a następnie – w miarę upowszechniania się tej instytucji – przed sądami konstytucyjnymi¹⁵.

Instytucja sądowej ochrony praw człowieka wywodzi się z angielskiej tradycji ochrony jednostki przed pozbawieniem wolności (*habeas corpus*), a następnie także przed wszelką, nie opartą na prawie, ingerencją władzy publicznej w sferę praw podmiotowych jednostki. Przykład Anglii jest tu bardzo istotny. Nie ma tam konstytucji pisanej, stanowiącej najwyższą normę prawa obowiązującego, a wszystkie prawa obywateli są chronione na podstawie tzw. powszechnego systemu reguł postępowania. Dochodzenie tych praw odbywa się przed sądami powszechnymi.

Model sądowej ochrony praw konstytucyjnych wywodzi się natomiast ze Stanów Zjednoczonych. Tam każdy z uczestników postępowania sądowego może podnieść zarzut, że norma prawna, na której podstawie ma zapaść wyrok przed sądem jest niezgodna z konstytucją i wówczas sąd musi zająć stanowisko w tej sprawie, a jednostce przysługuje prawo wniesienia skargi konstytucyjnej. Właśnie model amerykański dał początek systemowi ochrony praw jednostki, który obejmuje zarówno prawa podlegające ochronie konstytucyjnej, jak i wynikające z aktów pozakonstytucyjnych. Dlatego też upowszechnienie się na kontynencie europejskim scentralizowanej postaci sądowej ochrony konstytucji stanowiło jedną z ważnych przesłanek otwarcia jednostce drogi do sądu konstytucyjnego. Na tej podstawie ukształtowała się nowa forma instytucjonalnej ochrony praw konstytucyjnych w postaci bezpośredniej skargi konstytucyjnej.

Należałoby zastanowić się nad tym, jak państwa europejskie odniosły się do tej instytucji. Stanowi ona bowiem niewątpliwie ograniczenie zakresu władzy państwa w stosunku do jednostki. Generalnie można powiedzieć, że samo

¹⁵ Szerzej na ten temat: A. Łabno, Skarga konstytucyjna w praktyce orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, *Biuletyn Trybunału Konstytucyjnego* 1998 [1999], nr 34.

otwarcie drogi do sądu konstytucyjnego, czyli wprowadzenie możliwości kwestionowania zgodności przepisów prawnych z konstytucją, w większości państw europejskich nie budziło sprzeciwów, czyli teoretycznie zasada taka stała się w Europie niemal standardem. Natomiast w praktyce bezpośrednio upodmiotowienie procesowe jednostki wobec sądu konstytucyjnego przyjmowane jest z oporami i podlega różnym ograniczeniom, a więc niezbyt łatwo daje się wprowadzić w życie. Można zaryzykować tezę, że ta swoista nieufność wobec skargi konstytucyjnej wyrosła przede wszystkim z różnorodnych przesłanek natury politycznej i ustrojowej.

Skarga wprowadza element ograniczenia władzy. Dotyczy to szerokich kręgów biurokracji państwowej, administracji, władz lokalnych, a także sądów. Aby określić, na czym polega to ograniczenie szeroko rozumianej władzy, należy podać znaczenie pojęcia „skarga konstytucyjna”. Otóż właśnie w tym wypadku przez skargę konstytucyjną rozumiemy prawo podmiotów, które, posiadając konstytucyjnie oznaczone wolności i prawa, mogą w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym dochodzić ich ochrony. Dzieje się to wówczas, gdy podmioty te są przekonane, że albo na skutek regulacji prawnej, albo z powodu bezczynności organów państwa naruszono ich prawa konstytucyjne¹⁶.

Współczesna europejska koncepcja skargi konstytucyjnej zrodziła się w kręgu niemieckiej kultury prawnej. Jej dość ograniczony pierwowzór pojawił się w austro-węgierskiej ustawie konstytucyjnej z 1867 r. Ustawa powołała do życia Sąd Rzeszy. Obywatele mogli się do niego odwoływać z powodu naruszenia ich praw konstytucyjnych przez wykonawcze akty normatywne. Konstytucja Austrii z 1920 r. w art. 144 proklamowała powołanie do życia pierwszego trybunału konstytucyjnego. Trybunał miał orzekać w sprawach skarg o naruszenie praw zagwarantowanych przez konstytucję. Dotyczyło to wszelkich rozstrzygnięć lub rozporządzeń władzy administracyjnej. Z okresu międzywojennego

¹⁶ Szerzej na ten temat: J. Trzeciński, Naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw jako podstawa skargi konstytucyjnej, *Studium Materiałów Trybunału Konstytucyjnego*, 1999, nr 9.

należy jeszcze wspomnieć o wprowadzonej konstytucją z 1931 r. instytucji skargi konstytucyjnej w Hiszpanii. W artykule 121 tej konstytucji, określającym zakres kompetencji trybunału i gwarancji konstytucyjnych, wymieniono przede wszystkim rozpatrywanie odwołań w zakresie ochrony gwarancji obywatelskich, jeśli skargi przed innymi władzami pozostawały bezskuteczne.

Po drugiej wojnie światowej skarga konstytucyjna stopniowo była wprowadzana w konstytucjach państw zachodnich i wszędzie stanowiła jeden z elementów gwarantujących trwałość pozycji obywatela w strukturze demokratycznego systemu politycznego. Jej wprowadzanie w nowych ustawach zasadniczych państw Europy Środkowej i Wschodniej po roku 1989 miało ogromne znaczenie dla całości przemian ustrojowych, które pociągnęły za sobą proces ograniczania władzy państwa w sferze praw i wolności jednostki. Koniec lat 80. i początek 90. przyniósł w tej części Europy upowszechnienie się skargi konstytucyjnej, która pojawiła się wraz z proklamowaniem nowych trybunałów konstytucyjnych – na Węgrzech (1989), w Rosji (1990), Słowenii (1991), Albanii (1992), Czechach (1992) i Słowacji (1992).

Wszędzie tam wydarzenie to było związane z procesami głębokich przemian społecznych i politycznych. Istota ich polegała na wejściu na drogę transformacji w kierunku gospodarki rynkowej, demokracji parlamentarnej i państwa prawa. Szczególnie konieczność budowy państwa prawnego wymagała wprowadzenia sądownictwa konstytucyjnego oraz przyznania jednostce prawa składania do jego organów skargi konstytucyjnej.

Na Węgrzech konstytucja w art. 32 A ust. 3 bardzo lapidarnie określiła, iż „w przypadkach określonych w ustawie z inicjatywą wszczęcia postępowania przez Trybunał Konstytucyjny może wystąpić każdy”. Dopiero ustawa o Trybunale Konstytucyjnym określa jego kompetencje i mówi, że Trybunał jest upoważniony do rozpatrywania skarg wniesionych z powodu naruszenia praw konstytucyjnych. Z punktu widzenia ograniczeń nałożonych na władzę istotniejsze jest to, iż skarga przysługuje nie tylko na podjętą decyzję organu władzy, ale

także na sprzeczne z konstytucją zaniechanie. W takim wypadku nie jest konieczne wyczerpanie drogi prawnej i możliwość taką posiada każdy, bez względu na interes prawny.

Rosyjska regulacja konstytucyjna została powiązana z instytucją pytań prawnych – Trybunał Konstytucyjny bada zgodność z konstytucją ustawy zastosowanej w konkretnej sprawie. Działa on w odpowiedzi na skargi dotyczące naruszania konstytucyjnych praw i wolności obywateli, a także na żądanie sądów. Prawo do wniesienia skargi przysługuje obywatelom, których prawa i wolności zostały naruszone przez prawo zastosowane w danej sprawie. Uprawnienie to ma charakter indywidualny i zbiorowy – służy np. stowarzyszeniom obywateli oraz określonym przez prawo organom i osobom. Charakterystyczny dla rosyjskiej regulacji jest fakt, że mamy tu do czynienia zarówno z podmiotowością indywidualną, jak i zbiorową, a także to, że brak jest wymogu wyczerpania drogi prawnej – a więc ostatecznego charakteru orzeczenia lub decyzji.

Rozwiązanie słoweńskie jest ciekawe dlatego, że Trybunał Konstytucyjny, orzekając w sprawie skargi konstytucyjnej, może orzec, iż dany akt normatywny jest niezgodny z konstytucją i na tej podstawie może go uchylić lub uznać za nieważny.

Rozwiązanie przyjęte w konstytucji Czech przewiduje dwojaki rodzaj skargi – może ona być skierowana przeciwko organom samorządu terytorialnego lub przeciw naruszeniom przez organy władzy publicznej konstytucyjnie zagwarantowanych podstawowych praw i wolności¹⁷.

Interesujące regulacje zawiera natomiast konstytucja Słowacji. W tym przypadku Trybunał Konstytucyjny orzeka o skargach przeciw prawomocnym decyzjom centralnych i terenowych organów administracji państwowej oraz organów samorządu terytorialnego, które naruszają podstawowe prawa i wolności obywateli, jeśli ochrona tych praw i wolności nie należy do właściwości innego sądu. Innymi słowy, skarga konstytucyjna jest ograniczona tylko do ostatecz-

¹⁷ Szerzej na ten temat: K. Skotnicki, System konstytucyjny Czech, Warszawa 2000.

nych decyzji organów administracji i samorządu. Można powiedzieć, że w tym wypadku Trybunał spełnia rolę zbliżoną do sądu administracyjnego.

Podstawową cechą polskiej regulacji skargi konstytucyjnej jest otwarcie każdemu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, możliwości zakwestionowania konstytucyjności tej ustawy lub innego aktu normatywnego, na których podstawie sąd lub organ administracji publicznej orzekł o jego wolnościach lub prawach czy też obowiązkach określonych w konstytucji (art. 79 ust. 1)¹⁸.

e.) Podmioty uprawnione do wniesienia skargi konstytucyjnej

Jak już zostało zaznaczone wcześniej, z chwilą wprowadzenia instytucji skargi konstytucyjnej jednostka uzyskała możliwość dochodzenia swych praw konstytucyjnych przed odpowiednimi sądami, co oznacza, że z podmiotowego punktu widzenia istota takiej skargi sprowadza się do wyposażenia człowieka w możliwość składania przed sądem konstytucyjnym określonego zarzutu, dotyczącego naruszenia konstytucyjnie gwarantowanych praw. Naruszenie takie może nastąpić albo w wyniku działania aktów prawnych, albo podejmowania decyzji niezgodnych z konstytucją. Podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi konstytucyjnej jest, bez żadnych zastrzeżeń, osoba fizyczna. Problemy pojawiają się dopiero wówczas, gdy przechodzimy do zagadnienia relacji zachodzących między jednostką a państwem. Dotyczy to szczególnie stosunku obywatel – obywatel innego państwa – bezpaństwowiec. Ukształtowanie się międzynarodowego systemu ochrony praw jednostki, w tym zasady niedyskryminacji sprawiło, że nastąpiła konieczność rewizji pewnych zasad prawa wewnętrznego, a wśród nich przede wszystkim tych, które faworyzowały znaczenie obywatelstwa oraz stosowały różne kryteria ujęcia wolności i praw.

Konsekwencją umiędzynarodowienia ochrony praw człowieka i wyjścia

¹⁸ Szerzej na ten temat: A. Zielinski, Środki ochrony praw i wolności według konstytucji, *Państwo i Prawo* 1997, nr 11/12.

wolności i praw poza pierwotny katalog (tzw. pierwszą generację praw człowieka), ograniczony do wolności i praw osobistych oraz politycznych, jest rezygnacją z wiązania wolności i praw z obywatelstwem.

Właśnie z prawa międzynarodowego, międzynarodowych umów i porozumień przeniknęły do prawa wewnętrznego idee oznaczonej grupie praw każdej jednostki, bez względu na jej status obywatelski. Jest to związane z traktatowym upowszechnieniem zobowiązania państw do uwzględnienia w konstytucyjnym katalogu wolności i praw takiej ich grupy, która służy każdej osobie, bez względu na charakter jej przynależności państwowej.

W konsekwencji tego w prawie wewnętrznym na ogół uznaje się, że każdej jednostce, bez względu na jej status obywatelski, służą następujące prawa: prawo do życia, prawo petycji, wolność słowa, wolność osobista, prawo do małżeństwa i posiadania rodziny, wolność sumienia i wyznania, tajemnica korespondencji, prawo do ustawowego sędziego oraz prawo własności i nienaruszalności mieszkania. Powyższy katalog praw chronionych konstytucyjnie stanowi w stosunku do obywateli jedną z przesłanek skargi konstytucyjnej.

W polskim prawie wewnętrznym sytuacja przedstawia się w sposób następujący: art. 79 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. mówi, że skarga przysługuje każdemu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone. Jest to formuła najszersza i najpowszechniejsza, dlatego też najlepiej odpowiada upodmiotowieniu zarówno obywateli, jak i osób nie będących obywatelami danego państwa. Ze względu na swoją racjonalność i szeroki zakres została ona przyjęta prawie we wszystkich regulacjach europejskich jako podstawa do wniesienia skargi konstytucyjnej¹⁹.

Wyjątek stanowią tu, omówione już wcześniej, bardzo ogólnikowe sformułowania konstytucji Rosji i Słowacji. Rosyjska ustawa używa terminu obywatel, a zatem automatycznie zawęża tu zakres podmiotów. Ponadto instytucja skargi w praktyce została ograniczona do pytań prawnych. Podobnie jest w

¹⁹ Szerzej na ten temat: W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998.

ustawodawstwie słowackim, które także mówi o „naruszeniu praw i wolności obywateli”. W odniesieniu do pewnych wolności i praw niepolitycznych obie konstytucje posługują się formułą „każdy”.

Na zakończenie rozważań dotyczących skargi konstytucyjnej należy dokończyć pewnego podsumowania, mając na uwadze przede wszystkim możliwość ograniczania zakresu władzy publicznej w odniesieniu do praw jednostki. Jest faktem bezspornym, iż cechą demokratycznego państwa prawnego jest zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością władzy publicznej, a ponadto ochrona obiektywnego, ustawowego porządku prawnego.

Przesłanką odpowiedzialności państwa jest obiektywna bezprawność działań, a nie czyn niedozwolony funkcjonariusza państwa. W takich okolicznościach poszkodowany nie jest zobligowany do udowodnienia winy organu. Ogromnie istotne jest to, że odpowiedzialność dotyczy wszystkich organów władzy publicznej – organów państwowych (ustawodawczych, wykonawczych i sądowniczych), organów samorządu terytorialnego, podmiotów administrujących czyli państwowych, komunalnych jednostek organizacyjnych, organizacji zawodowych, samorządowych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych, w zakresie, w jakim są one powołane z mocy prawa do załatwienia spraw publicznych.

Skargę konstytucyjną wnosi się do Trybunału Konstytucyjnego, natomiast zadania w sferze ochrony praw człowieka mogą być realizowane przez ten organ poprzez konkretną i abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności prawa.

Konkretna kontrola konstytucyjności prawa wiąże się z rozpoznawaniem indywidualnych i skonkretyzowanych przypadków niekonstytucyjności, natomiast kontrola abstrakcyjna przeprowadzana jest w oderwaniu od indywidualnych przypadków stosowania prawa i odnosi się do kwestionowaniem konstytucyjności prawa na podstawie ogólnego przeświadczenia.

Zakreślając granice skargi konstytucyjnej wskazuje się, że muszą wystąpić łącznie następujące przesłanki: zakwestionowanie zgodności z konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, konieczność wystąpienia tych aktów

jako podstawy rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracyjny, fakt, że skarga musi dotyczyć praw lub wolności skarżącego oraz że podjęta decyzja ma mieć charakter ostateczny.

Jak widać z ujęcia przedmiotu skargi, służy ona ochronie konstytucji przed jej naruszeniem przez tworzących prawo. W ustawie o Trybunale Konstytucyjnym wymaga się, by skarga zawierała dokładne określenie aktu prawnego i konkretnego przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia. Wynika to z faktu, iż Trybunał orzeka tylko w zakresie objętym skargą. Uzasadnienie skargi musi zawierać dokładny opis stanu faktycznego. Do skargi musi też być dołączony wyrok, decyzja albo inne rozstrzygnięcie wydane na podstawie zakwestionowanego aktu prawnego.

W rozpatrywaniu skarg konstytucyjnych zasadnicze znaczenie ma właściwa interpretacja konstytucji – czy brane pod uwagę jest tylko literalne sformułowanie tekstu prawnego, czy też rozważa się zasady i idee, które, co prawda, nie są szczegółowo umieszczone w jakimkolwiek przepisie, lecz wynikają z sensu i celu postanowień konstytucji. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest wyjaśnienie, w jakim stopniu Konstytucja jest programowana i wyraża określoną filozofię prawodawcy, a na ile jest pragmatyczna i jedynie reguluje mechanizm rządzenia. Trybunał także precyzuje charakter konstytucji; jej cechy specyficzne, właściwe tylko dla danego państwa, oraz elementy wzorowane na obowiązujących normach prawa międzynarodowego. Ten zakres działalności Trybunału Konstytucyjnego jest istotny dla sfery praw człowieka, ponieważ wielu przesłanek dla interpretacji postanowień konstytucji może dostarczyć orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Kluczowe znaczenie dla ochrony praw i wolności będzie miała odpowiedź Trybunału na pytanie: w jakim stopniu konstytucja ma charakter normatywny, a nie symboliczny i deklaratywny.

Skarga konstytucyjna odgrywa decydującą rolę w utrzymaniu spójności porządku konstytucyjnego i eliminowania z niego każdego aktu sprzecznego z ustawą zasadniczą. Ważny jest tu także element psychologiczny, ponieważ

zbliża ona prawa uznane w konstytucji do obywatela i zmienia abstrakcję w materię żywą dla jednostki.

Spróbujmy teraz przyrzeć się bliżej, jak przedstawia się sytuacja praw człowieka w Konstytucji RP z 1997 r.²⁰

Transformacja ustroju politycznego rozpoczęta w Polsce pod koniec lat 80. pozwoliła definitywnie zerwać z ideologią poprzedniego systemu i powrócić do demokratycznych wartości właściwych nowoczesnemu państwu prawa. Rezultatem przemian jest nie tylko zmiana sposobu uzasadniania podstawowych mechanizmów oraz instytucji prawnych i społecznych, ale przede wszystkim całkowita modyfikacja systemu prawnego. Punktem kulminacyjnym tych przeobrażeń stało się uchwalenie nowej konstytucji. Po kilkudziesięciu latach funkcjonowania uniwersalistycznego modelu ujęcia podstawowych praw i wolności obywatelskich, cechującego się wyraźnym uprzywilejowaniem państwa jako dobra ogółu, nastąpił powrót do koncepcji indywidualistycznej, opierającej się na teorii przyrodzonych, niezbywalnych, nienaruszalnych i prawnie zagwarantowanych praw człowieka. W nowych realiach społeczno-politycznych zaistniały warunki, aby publiczne prawa podmiotowe, czyli te prawa, które są poręczane prawem publicznym i z tego tytułu przyznają określoną korzyść jednostce, mogły być realizowane .

Pojęcie publicznych praw podmiotowych pozostaje w bezpośrednim związku z definiowanymi na gruncie prawa konstytucyjnego pojęciami takimi jak: prawa człowieka, prawa podstawowe i wolność. Zakładając, że prawa podmiotowe stanowią pochodne – bo wynikające z prawa przedmiotowego – sytuacje prawne obywateli, szczególnie znaczenie należy przypisać prawom człowieka rozumianym jako prawa naturalne, pierwotne w stosunku do państwa i przysługujące każdemu człowiekowi bez względu na jego przynależność państwową czy pozycję w społeczeństwie. Szczególną kategorię praw człowieka,

²⁰ Szerzej na ten temat: B. Gronowska, *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] Z. Witkowski, J. Galster, B. Gronowska, W. Szyszkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1998.

wiążąca się z wymaganiem wystąpienia specyficznej więzi obywatelstwa między konkretnym człowiekiem a danym państwem, stanowią prawa obywatelskie. Prawa podstawowe to z kolei prawa postrzegane w odczuciu społecznym jako fundamentalne i umieszczone z tego tytułu w konstytucji. Osobną kategorię tworzą wolności obywatelskie, które nie wynikają z prawa przedmiotowego, ale państwo, wymieniając je w swoich aktach prawnych, jedynie zakreśla ich granice. Publiczne prawo podmiotowe natomiast, wyposażając jednostkę w określone roszczenie publiczno-prawne wobec państwa, jest konstrukcją prawną służącą realizacji wskazanych wyżej praw. Z tego też względu szczególną pozycję publiczne prawa podmiotowe zajmują na gruncie prawa administracyjnego.

Źródłem tych praw jest przede wszystkim konstytucja. Jednakże z natury rzeczy nie jest możliwe, aby ustawa zasadnicza precyzyjnie określała sposób realizacji publicznych praw podmiotowych. Wyznacza ona tylko ich granice i określa możliwe wyjątki. Prawa te zostały udzielone obywatelom dla dobra publicznego, to znaczy w celu ochrony tego, czego zabezpieczenie leży również w interesie ogółu, a nie tylko poszczególnych jednostek. Konsekwencją tej cechy jest niedopuszczalność zrzeczenia się publicznych praw podmiotowych, wynikająca z faktu, że zaspokojenie interesu publicznego nie może być uzależnione od woli jednostki. Poza tym niezbywalność publicznych praw podmiotowych, gwarantując równość obywateli wobec państwa, wyklucza możliwość dokonania jakiegokolwiek manipulacji w zakresie relacji jednostki wobec państwa. Natomiast obywatel, nadal zachowując swoje prawa podmiotowe, może z nich dobrowolnie skorzystać. Nie zostaną naruszone żadne reguły praworządnego państwa, gdy np. obywatel podejmie decyzję nieuczestniczenia w akcie wyborczym.

Należy pamiętać o tym, że publiczne prawa podmiotowe kierowane są nie wobec państwa jako całości porządku prawnego, ale ku określonej władzy (z reguły administracyjnej) w celu wyegzekwowania od niej stosowania się do porządku prawnego, czyli do woli państwa. Porządek prawny ustanowiony przez władzę państwową nadaje obywatelom różne uprawnienia w dziedzinie

praw publicznych i, zapewniając tym uprawnieniom ochronę w postaci odpowiednich sądów oraz odpowiednich instytucji prawnych, pozwala przeciwstawić je określonym władzom państwowym. Istotnym elementem jest także fakt, że prawa te nie dotyczą relacji pomiędzy obywatelami, ale wyłącznie między jednostką a państwem, służą kontroli działalności władzy, a nie innych jednostek²¹.

Widać zatem wyraźnie, że porządek prawny kształtowany przez nową konstytucję, a zwłaszcza regulacja wzajemnych relacji między państwem a jednostką, nawiązują do indywidualistycznego ujęcia praw obywatelskich i budowane są na podstawie teorii publicznych praw podmiotowych. Normy regulujące sytuację prawną jednostki w państwie zostały umieszczone wśród początkowych przepisów konstytucji. Odróżniono wolności obywatelskie od pozostałych praw podmiotowych i – jako sytuacje prawne o charakterze nadrzędnym, przyrodzonym i pierwotnym – umieszczono i uregulowano w pierwszej kolejności, to jest najpierw deklarując wolność, a potem stanowiąc prawa obywatelskie. Ponadto prawa i wolności obywatelskie uzyskały realne szanse ich poszanowania na skutek wprowadzenia do porządku prawnego instytucji skargi konstytucyjnej. Skarga konstytucyjna daje każdemu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu prawnego, na którego podstawie sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach, prawach bądź też obowiązkach określonych w konstytucji (art. 59). W ustawie zasadniczej zagwarantowano też prawo występowania do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80) oraz powszechne prawo do dochodzenia na drodze sądowej naruszonych wolności lub praw (art. 77). Obok zapisu o demokratycznym państwie prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2) w konstytucji znajdują się także przepisy określające szeroko rozumianą zasadę społeczeństwa obywatelskiego (art. 11-12). Wyraża ona gwa-

²¹ Szerzej na ten temat: I. Garlicki, *Polskie Prawo Konstytucyjne*, wyd. II, Warszawa 1998.

rancje państwa w kwestii wolności i swobody organizowania społecznych form działania obywateli i ich wpływu na wszelkie rodzaje działalności państwa przez tworzenie partii politycznych, organizowanie związków zawodowych, powoływanie fundacji, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich itd.

Wśród zasad ogólnych dotyczących wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela podkreślono, że źródłem tych publicznych praw jest przyrodzona, niezbywalna i nienaruszalna godność człowieka, której poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych²². Taka regulacja przyjęta w nowej konstytucji nawiązuje do międzynarodowych uregulowań w tym zakresie i stawia polskie prawodawstwo wśród systemów demokratycznych, które priorytetowo traktują ochronę praw człowieka i obywatela²³.

2. Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka w polskim ustawodawstwie i praktyce organów ochrony prawa.

W zakresie skuteczności traktatów obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej występują pewne różnice w zależności m.in. od porządku konstytucyjnego – konstytucji i praktyki konstytucyjnej – istniejącego w momencie związania się przez Polskę tymi paktami. Inaczej przedstawia się sprawa skuteczności traktatów pochodzących z dwudziestolecia międzywojennego, inaczej z okresu PRL, inaczej tych z czasu funkcjonowania małej konstytucji, wreszcie – radykalnie inaczej, gdy chodzi o akty wchodzące w życie po przyjęciu nowej Konstytucji RP z 1997 r. Po prostu późniejsze rozwiązania konstytucyjne w zasadzie nie działają wstecz. Celowe zatem wydaje się omówienie następujących zagadnień:

1. Skuteczność traktatów na obszarze PRL w świetle Konstytucji z 1952 r.
2. Skuteczność traktatów na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej pod rządami małej konstytucji.

²² Szerzej na ten temat: Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., pod red. J. Bocia, Wrocław 1998.

²³ J. Jasinski (red.), Standardy prawne Rady Europy, Warszawa 1998.

2. 1. Skuteczność traktatów na obszarze PRL w świetle konstytucji z 1952 r.

8 marca 1977 r. Polska ratyfikowała Międzynarodowy Pakt Praw Politycznych i Obywatelskich z 16 grudnia 1966 r. oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 16 grudnia 1966 r.²⁴, a zatem związała się wymienionymi paktami pod rządami konstytucji PRL z 1952 r. Konstytucja ta w ogóle nie regulowała sprawy skuteczności zawieranych przez Polskę traktatów na jej terytorium, w wewnętrznym porządku prawnym. W tej sytuacji polska doktryna oraz w nader skąpych zakresie orzecznictwo próbowały dać odpowiedź na wynikające stąd pytania. Wielu prawników twierdziło, że każdy traktat po ratyfikacji przez Radę Państwa i po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw posiada w praktyce moc ustawy²⁵. Później to stanowisko zostało zmodyfikowane i uznano, że normy prawne zawarte w umowach międzynarodowych, ratyfikowane przez Radę Państwa PRL i opublikowane w Dzienniku Ustaw posiadają w stosunkach wewnętrznych moc prawną analogiczną do tej, którą mają inne normy prawne ogłoszone w tym Dzienniku Ustaw.

Ze stanowiskiem tym nie zgadzało się wielu autorów, a szczególnie obszernie polemizował z nim K. Skubiszewski. W jego opinii żaden artykuł konstytucji nie uzasadniał poglądu, iż ratyfikacja dokonana przez Radę Państwa była czynnością o charakterze ustawodawczym. Uważał, że byłoby to ustawodawstwo oparte na domniemaniu, czego konstytucja nie dopuszczała. A ponadto samo ogłoszenie w dzienniku ustaw stanowiło bardzo wąty łącznik między traktatem a prawem krajowym. Opinia ta była oparta na słusznym założeniu, iż organy krajowe i obywatele muszą wiedzieć, jaką rolę traktat ma odgrywać w ich prawie krajowym.

W praktyce traktaty, o których tu mowa, bywały stosowane przez polskie sądy i organy administracyjne jako odrębne akty, które – jako wiążące państwo polskie – musiały być wprowadzone w życie na terytorium PRL i w ramach jego

²⁴ Pakty te zostały oficjalnie ogłoszone w Dzienniku Ustaw z 1977 r., nr 38, poz. 167 i 169.

²⁵ I. Gelberg, Miejsce umów międzynarodowych w prawie PRL, *Prawo i Życie*, 1962, nr 18.

porządku prawnego. Scharakteryzowany wyżej stan rzeczy sprawił, że niezbędne stało się sformułowanie tezy, iż w ówczesnych warunkach polskich traktaty wiążące Polskę były skuteczne w jej prawie krajowym z mocy własnej. Było to w jakimś sensie założenie doktrynalne, teoretyczne, oparte na analizie dotychczasowej praktyki konstytucyjnej w tej materii.

Należy dodać, że rozwiązanie to zostało przyjęte z konieczności, gdyż teoretycznie alternatywnym rozwiązaniem byłoby uznanie, że wiązanie się traktatami odbywa się zasadniczo w złej wierze i ma wyłącznie demagogiczny charakter. Oznaczałoby to, że względy polityki zagranicznej oraz chęć uczestniczenia w rozstrzygnięciach międzynarodowych dyktowałyby przyjęcie traktatów, ale bez woli wywiązywania się z zaciągniętych zobowiązań – przynajmniej w płaszczyźnie wewnętrznej. Na to rozwiązanie, rzecz jasna, nie może przystać ani żadne państwo, ani żaden prawnik o minimalnej choćby kulturze prawnej. Dlatego też należy uznać, że konstrukcja skuteczności traktatów w prawie polskim z mocy własnej była przekonująca i słuszna. Jej podstawą prawną była milcząca zgoda państwa polskiego na obowiązywanie wiążących je umów międzynarodowych w krajowym porządku prawnym z samego tytułu obowiązywania tych umów w płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej²⁶. Za tą koncepcją opowiedzieli się również i inni przedstawiciele polskiej doktryny²⁷. W myśl omawianej tezy traktaty stanowiłyby w polskim prawie krajowym odrębne źródło prawa obowiązującego wszystkie organy państwa polskiego. W ten sposób następowało więc ograniczenie władzy wewnątrzpaństwowej w sprawach dotyczących gwarancji i ochrony praw człowieka.

Dlatego też należy stwierdzić, że koncepcja skuteczności obowiązywania traktatów z mocy własnej nie rozwiązywała wszystkich problemów, które mogły się pojawić w stosowaniu traktatu w płaszczyźnie wewnętrznej. Po pierw-

²⁶ H. De Fumel, *Obowiązywanie norm prawnomiędzynarodowych w krajowym porządku prawnym*, *Sprawy Międzynarodowe*, 1986, nr 2.

²⁷ Np. S. E. Nahlik, A. Kłafkowski, S. Kaźmierczyk, a także, jak się wydaje K. Skubiszewski, który jednakże stwierdził, iż wyrażenie „moc własna” należy traktować jako pewien skrót myślowy.

sze, organ może nie orientować się, że w danej sprawie winien zastosować postanowienia traktatowe. Po drugie, mogą pojawić się różne wątpliwości związane z możliwością konkurencyjności norm (np. niezgodnych) ustawowych i traktatowych, zwłaszcza gdy w grę będzie wchodził traktat nie ratyfikowany i nie ogłoszony w Dzienniku Ustaw²⁸. Po trzecie, nie zawsze będzie jasne, w jaki sposób traktat ma być bezpośrednim źródłem prawa dla osób prywatnych. Ponadto dość często pojawiały się obawy, że wobec niejasności, jaka otacza miejsce traktatu w hierarchii norm krajowych, naturalną skłonnością organu będzie unikanie stosowania prawa międzynarodowego, chyba że ustawa szczegółowa będzie w tej kwestii zawierać jasno sprecyzowaną doktrynę.

Z kolei, jeśli traktat wiąże państwo, a państwo to uchyla się od jego stosowania w płaszczyźnie wewnętrznej, narusza ono prawo międzynarodowe, co pociąga za sobą odpowiedzialność międzynarodową względem innych państw-stron traktatu.

Wskazane wyżej niedostatki konstrukcji skuteczności traktatów z mocy własnej sprawiają, że uznać trzeba, iż nieprecyzowanie wyraźnie miejsca traktatów w prawie krajowym PRL było ewidentną luką w prawie konstytucyjnym z 1952 r. Postulat jej usunięcia wraz z konkretnymi propozycjami *de lege ferenda*, zgłaszał niejednokrotnie K. Skubiszewski. Było to stanowisko powszechnie podzielane przez polskich specjalistów z dziedziny prawa międzynarodowego, co znalazło dobitny wyraz w rezolucji uchwalonej jednomyślnie na konferencji naukowej w Jabłoncej w 1985 r.

Rozważając kwestię wewnętrznego stosowania traktatów, należy także zwrócić uwagę na zagadnienie traktatów samowynalanych i pozostałych. Otóż do tych pierwszych należą traktaty zawierające normy nadające się do bezpośredniego stosowania przez organy wewnętrzne państwa, bez pośrednictwa prawodawstwa krajowego. Chodzi tu m.in. o Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Poli-

²⁸ Wielu teoretyków (np. S. Rozmaryn) było zdania, że tylko umowa międzynarodowa ratyfikowana przez Radę Państwa i należycie ogłoszona w dzienniku Ustaw może mieć w stosunkach wewnętrznych prawną skuteczność w dziedzinach zastrzeżonych w ustawie albo uregulowanych przez ustawę, chyba że ustawy zezwalają na regulowanie danej materii uchwałami lub zarządzeniami.

tycznych z 16 grudnia 1966 r. oraz o międzynarodowe konwencje pracy przyjęte w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy. Traktatem wymagającym do swego wykonania m.in. aktów prawodawczych państw jest np. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 16 grudnia 1966 r.

Uznanie – pod rządami Konstytucji PRL z 1952 r. – właściwości zasady skuteczności traktatów w polskim wewnętrznym porządku prawnym z mocy własnej oraz samowystarczalnego charakteru przytłaczającej większości norm zawartych w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych sprawia, że trzeba przyjąć, iż przynajmniej od momentu ogłoszenia tego paktu w Dzienniku Ustaw PRL powinien on być stosowany przez wszystkie właściwe organy wewnętrzne PRL. Na tej samej zasadzie powinien być stosowany w okresie obowiązywania małej konstytucji z 1992 r. do czasu uchwalenia obecnej Konstytucji z 1997 r.

2. 2. Skuteczność traktatów w Rzeczypospolitej Polskiej pod rządami małej konstytucji z 1992 roku

W „państwie prawnym”, jakim od grudnia 1989 r. jest Rzeczpospolita Polska, w sposób naturalny wzrosło zainteresowanie problematyką określaną ogólnie przy pomocy formuły „prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne”. Znalazło to pewien wyraz w małej konstytucji z 1992 r., w najnowszym orzecznictwie sądów polskich oraz w projekcie, a w konsekwencji w ustawie konstytucyjnej z 1997 r.

Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 r.²⁹, zwana także „małą konstytucją”, rozwinęła przepisy określające kompetencje naczelnych organów państwa do wyrażania zgody na zaciągnięcie przez RP zobowiązań traktatowych. Zagadnienia te poruszają artykuły – 33, dotyczący ratyfikacji umów międzynarodowych, i 52 ust. 2, pkt. 7, dotyczący zawierania przez Radę Ministrów umów międzynarodowych z rządami innych państw i z organizacjami między-

²⁹ Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426.

narodowymi. Nie zawiera ona jednak żadnych innych przepisów wyraźnie określających stosowanie prawa międzynarodowego w polskim prawie wewnętrznym, w tym i odnoszących się do skuteczności traktatów na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Niemniej konstytucyjne określenie RP jako państwa prawnego oraz wyrażenie zgody przez Sejm na ratyfikację umów międzynarodowych w drodze ustawy miało pewien wpływ na traktowanie prawa międzynarodowego, w tym przede wszystkim traktatów, w orzecznictwie sądów polskich ostatnich lat.

Ze względu na ogromne znaczenie tego zagadnienia w całości problematyki granicy władzy państwa w odniesieniu do respektowania praw człowieka, konieczne jest ustosunkowanie się do stanu obowiązującego w tej materii po roku 1989, jeszcze przed uchwaleniem małej konstytucji. Po upadku ustroju „realnego socjalizmu” sądy powróciły do doktryny głoszącej obowiązywanie w kraju traktatów z woli własnej, uzupełniając ją tezą o możliwości bezpośredniego uwzględnienia przez sądy krajowe tych norm traktatu, które są sformułowane na tyle konkretnie, że nadają się do stosowania w krajowym porządku prawnym, przy założeniu, że traktat został ogłoszony w Dzienniku Ustaw.

Również i w tym okresie przemian ustrojowych Naczelny Sąd Administracyjny zajął najbardziej zdecydowane stanowisko odnośnie miejsca ratyfikowanych traktatów międzynarodowych w krajowym porządku prawnym. Już w 1990 r. uznał on, że „powszechnie przyjęty jest pogląd, iż umowy ratyfikowane i ogłoszone w Dzienniku Ustaw nie wymagają ani transformacji, ani inkorporacji i obowiązują z woli własnej. Co więcej, w razie nawet konfliktu takich umów z prawem krajowym, obowiązuje zasada priorytetu umów międzynarodowych nad prawem krajowym”³⁰. W wyroku z 5 czerwca 1991 r. NSA uznał, że „przyjęcie zasady generalnej właściwości sądu administracyjnego w sprawach skarg na decyzje administracyjne było realizacją od dawna powszechnie obowiązujących standardów międzynarodowych”. Już bowiem w art. 10 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w 1948 r. uchwalono, iż „każdy człowiek przy roz-

³⁰ Sygn. Akt II SA 759/90.

strzyganiu o jego prawach i zobowiązaniach [...] jest uprawniony na warunkach całkowitej równości do sprawiedliwego i publicznego wysłuchania przez niezależny i bezstronny sąd”. Zasadę tę powtórzono w art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Te normy prawa międzynarodowego, dotyczące sądowej ochrony praw jednostki, zalicza się do tzw. norm samowykonalnych. Konsekwencją tego jest, że urzędnik administracyjny, funkcjonariusz aparatu państwowego lub sędzia nie może zamykać oczu na przepisy międzynarodowe i nie uwzględniać ich w swojej działalności oficjalnej. Podstawowe normy prawa międzynarodowego dotyczące ochrony praw człowieka i obywatela muszą być ważnymi wskazówkami interpretacyjnymi norm prawa wewnętrznego³¹.

Podobne stanowisko prezentuje wyrok Sądu Najwyższego z 17 października 1991 r. dotyczący skazania obywatela z dekretu o stanie wojennym, w którym był przepis art. 61 stanowiący, iż wejście w życie dekretu następuje z dniem jego ogłoszenia, ale z mocą obowiązywania od dnia jego uchwalenia (który był wcześniejszy niż dzień ogłoszenia). Sytuacja ta była sprzeczna z art. 1 kodeksu karnego, w którym zawarta jest zasada *lex retro non agit*. Sąd Najwyższy uznał, że nastąpiło tu naruszenie art. 15 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, gdzie też ustanowiony został zakaz działania prawa wstecz, oraz naruszenie art. 4 paktu, który nie pozwala zawieść tego zakazu nawet w okresie stanu wyjątkowego. Sąd najwyższy wyraził w tym wyroku następujący pogląd: „Zakaz określony w art. 15 paktu [...] należy do tej kategorii norm prawa międzynarodowego, które w krajowym porządku prawnym państw – sygnatariuszy paktu, nadają się do bezpośredniego stosowania”³².

Również Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 7 stycznia 1992 r. stwierdził: „Rzeczpospolita Polska przez ratyfikowanie Paktów (umów) jest nimi związana, wobec czego powinny one być stosowane, w tym także przez sądy, i to z mocy własnej, chyba że z treści i sposobu formułowania umowy (paktu) międzynarodowej wynika, że nie jest to akt samo wykonalny”³³.

³¹ Orzecznictwo NSA 1991, nr 3-4, poz. 64, s. 107.

³² Syg. Akt II KRN nr 274/91, *Prawo i Życie* 1992, nr 13, s. 15.

³³ Syg. Akt K. 8/91, OTK 1992, cz. I, s. 84.

Z cytowanego orzecznictwa (a orzeczeń w tej kwestii było więcej niż tutaj wymienione) należy wnioskować, że do czasu określenia miejsca traktatów w Konstytucji RP umowy międzynarodowe, dotyczące praw człowieka i określające granice władzy państwa w tej materii powinny być stosowane w orzecznictwie sądów, jeśli spełnione są następujące warunki:

1. nastąpiła ratyfikacja umowy międzynarodowej za uprzednio wyrażoną zgodą Sejmu w formie ustawy i umowa ta została opublikowana w dzienniku ustaw. Traktowanie tak ratyfikowanej umowy międzynarodowej jako równą ustawie krajowej nie może budzić wątpliwości, zwłaszcza że stanowisko takie jest kontynuacją poglądów prawa konstytucyjnego i orzecznictwa sądowego II Rzeczypospolitej;
2. Normy umowy międzynarodowej formułują prawa, wolności i obowiązki pod adresem osób na tyle precyzyjnie, że nadają się one do bezpośredniego stosowania. Warunki te spełniają takie traktaty z dziedziny praw człowieka, jak np. Konwencja o Prawach Dziecka oraz Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka z ratyfikowanymi protokołami Dodatkowymi. Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka zostały ratyfikowane w 1977 r. bez uprzedniej zgody Sejmu wyrażonej w ustawie. Ponieważ jednak zgody takiej w ogóle nie przewidywała obowiązująca wówczas Konstytucja PRL, dlatego fakt dokonania ratyfikacji Paktów zgodnie z ówczesną procedurą, publikacja ich w Dzienniku Ustaw oraz precyzyjne sformułowanie w nich praw i obowiązków osób decyduje o zaliczeniu ich do kategorii traktatów „bezpośrednio stosowanych w wewnętrznym obrocie prawnym, bez potrzeby dodatkowych czynności transformujących” – jak to trafnie stwierdził Sąd Najwyższy w swoim postanowieniu z 15 czerwca 1993 r.³⁴ Należy w tym miejscu ponadto podkreślić, że postanowienie Sądu Najwyższego oparte było na fundamentalnej zasadzie, iż państwo prawa jest to takie państwo, które dotrzymuje swych zobowiązań ujętych w zawartych przez siebie i prawidłowo ratyfikowanych umowach międzynarodowych.

³⁴ Syg. Akt IP RN 54/93 z głosą L. Wiśniewskiego, *Państwo i Prawo* 1994, nr 2, s. 107-110.

Rozdział III

Międzynarodowy system gwarancji i ochrony praw jednostki

I. Ochrona i gwarancje praw człowieka w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych

Wewnątrzpaństwowa ochrona praw człowieka, a więc ochrona przed niebezpieczeństwami, jakie im zagrażają ze strony państwa i w granicach jego władzy, może budzić wątpliwości co do jej skuteczności. Praktyka życia społeczniego dostarczała i dostarcza wielu przykładów, które te wątpliwości pogłębiają. Z tej racji zaczęto szukać poza- i ponadpaństwowej ochrony dla tych praw. Znalaziono ją w międzynarodowej ochronie praw człowieka.

W ściślejszym tego słowa znaczeniu międzynarodowa ochrona praw człowieka ukształtowała się w pełniejszej formie dopiero w naszej epoce. W stosunkowo krótkim czasie odnotowała ona duże osiągnięcia w zakresie ochrony praw człowieka, natomiast nie może się na razie poszczycić większymi sukcesami w zakresie kontroli i egzekwowania od państw zobowiązań, które zaciągnęły one na płaszczyźnie międzynarodowej w odniesieniu do praw człowieka. Państwa akceptują międzynarodowe akty normatywne dotyczące praw człowieka, takie jak deklaracje oraz umowy międzynarodowe, ale bardzo stanowczo przeciwstawiają się wszelkim formom wewnątrzpaństwowej kontroli wykonywania podjętych zobowiązań i każdą jej próbę uznają za ograniczenie zakresu władzy, suwerenności i niezawisłości¹.

Powszechnemu dziś przekonaniu, że każdemu człowiekowi przysługują określone prawa, towarzyszą starania, by normy prawa wewnętrznego, czyli ze-

¹ W załączkowej formie jako ochrona niektórych tylko, wybranych praw, międzynarodowa ochrona praw człowieka wystąpiła stosunkowo dawno. Pierwszym z praw człowieka, które uzyskało ochronę międzynarodową, było prawo do wolności religii, rozumianej nie w sensie swobody działania Kościoła w państwie (często chodziło właśnie o ochronę mniejszości niekatolickich w państwach katolickich), ale w sensie wyznania i praktykowania religii, którą dany człowiek uważa za prawdziwą, bez narażania się na prawne i administracyjne represje ze strony państwa. Zagadnienie to będzie omówione szerzej w części dotyczącej praw mniejszości.

spół norm, który na różne sposoby porządkuje zachowania ludzi lub ich zespołów w ramach danego państwa i prawa międzynarodowego, czyli zespołu norm postępowania regulujących stosunki między państwami i między państwami a organizacjami międzynarodowymi, stwarzały gwarancje tych praw. Ponadto chodzi o to, aby określały one możliwie precyzyjnie, jakie są obowiązki i granice władzy państwa w zakresie realizowania praw człowieka oraz przewidywały możliwość wniesienia do odpowiedniego organu wewnętrznego lub międzynarodowego skargi przez każdego, kto twierdzi, że jego prawa zostały naruszone. Idea międzynarodowej ochrony praw człowieka oparta jest na przekonaniu, że respektowanie bądź nierespektowanie praw jednostki przez poszczególne państwa ani nie jest wewnętrzną sprawą tych państw, ani nie jest obojętne dla społeczności międzynarodowej, powinnością bowiem tej społeczności jest skuteczne kształtowanie mechanizmów ochrony tych praw. Taki stan rzeczy jest jednak wynikiem długotrwałego procesu przemian. W klasycznym prawie międzynarodowym jednostka nie odgrywała znaczącej roli – zainteresowanie nią ograniczało się do ochrony praw minimalnych przysługującym cudzoziemcom – i była traktowana jedynie jako przedmiot normy prawnej, a co najwyżej beneficjent działań podejmowanych przez państwa, to znaczy umów osiedleńczych, handlowych lub dotyczących rozstrzygnięcia sporów. Nie mogła jednak w materii swoich praw bazować bezpośrednio na prawie międzynarodowym.

Nawet jeśli jednostka mogła materialnie oprzeć swoje roszczenie na prawie międzynarodowym, nie była w stanie samodzielnie ich dochodzić. W wypadku sporu między jednostką a państwem tej pierwszej służyła jedynie klasyczna forma ochrony – opieka (ochrona) dyplomatyczna państwa, którego obywatelstwo posiadała. Jest ona zresztą znana do tej pory i stanowi pewne dopełnienie normy prawa zwyczajowego wykształconej w klasycznym prawie międzynarodowym.

„Otwarcie” prawa międzynarodowego dla jednostek następowało stopniowo, poprzez wiele różnorodnych umów międzynarodowych. Pierwszą zasadniczą zmia-

ny sytuacji prawnej jednostki przyniosło zakończenie I wojny światowej. Intelktualnym impulsem dla niej była opinia doradcza Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej (STSM) z 1928 r. w sprawie *kompetencji sądów gdańskich*².

Opinia STSM należy do najważniejszych w historii Trybunału, a teza w niej zawarta została podjęta przez inne sądy oraz doktrynę. Oznaczało to fundamentalną zmianę w myśleniu na temat relacji między państwem a jednostką. W jej wyniku państwa i organizacje międzynarodowe utraciły monopol na posiadanie podmiotowości międzynarodowoprprawnej. Jednostka stała się, choć w wąskim zakresie, podmiotem prawa międzynarodowego, mogła wywodzić swoje prawa bezpośrednio z prawa międzynarodowego (zdolność prawna), a także w wielu wypadkach samodzielnie, bez pośrednictwa państwa, dochodzić swoich praw (zdolność do czynności prawnych).

W teorii i doktrynie prawa międzynarodowego została przyjęta zasada, że prawo międzynarodowe lub prawo narodów musi być definiowane jako prawo stosowane do stosunków między państwami i do jednostek w ich stosunkach z państwami. Zgodnie z tym założeniem może być także stosowane do stosunków między samymi jednostkami, jeżeli stosunki te dotyczą spraw międzynarodowego zainteresowania. Tak długo jednak, jak społeczność międzynarodowa składać się będzie z państw, moc wiążąca normy prawa międzynarodowego w stosunku do jednostki wynikać będzie z wykonania woli państw, wyrażonej poprzez traktat lub porozumienie, lub jak ustanawia/formułuje organ międzynarodowy, którego uprawnienia pochodzą od państw. Tę sytuację może zmienić tylko zmiana organizacji społecznej, pojawienie się czegoś w rodzaju światowego parlamentu.

² Opinia dotyczyła interpretacji umowy zawartej przez Polskę z Wolnym Miastem Gdańsk, regulującej zatrudnianie miejscowych urzędników kolejowych. Chodziło o to, czy pracownicy kolei gdańskich mogą wnieść, na podstawie traktatu, skargę przeciwko polskiej administracji kolejowej bezpośrednio do sądów polskich. Polska zajęła w tej sprawie stanowisko ortodoksyjne, oparte na dotychczasowym prawie zwyczajowym, zaprzeczając, aby z samego traktatu mogły wynikać jakiegokolwiek prawa dla osób fizycznych. Umowa wymaga transformacji do prawa krajowego lub wykonania poprzez wydanie aktów prawa wewnętrznego. Jeśli Polska nie wykonałaby umowy, rodziliby to jedynie jej odpowiedzialność międzynarodowoprprawną wobec Gdańska. W żadnym razie nie może to oznaczać, że urzędnicy kolejowi mają prawo do skargi bezpośrednio wynikające z traktatu. STSM orzyznał Polsce, co do samej zasady, rację, że umowa międzynarodowa nie może ustanawiać bezpośrednich praw i obowiązków dla jednostek. Odszedł jednak od tradycyjnego stanowiska i uznał, że w tym wypadku rozszczenie wynika bezpośrednio z traktatu.

Już w części poświęconej terminologii praw i wolności człowieka mówiliśmy, że terminologia dotycząca praw człowieka jest zróżnicowana i rozwinięta, a zakres tego pojęcia bardzo szeroki. Powszechnie akceptowane jest, że „uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków rodziny ludzkiej stanowi podstawę wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie” (wstęp do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka). Nie jest natomiast ciągle jasna natura praw współcześnie określanych jako „prawa człowieka” ani ich rola w prawie międzynarodowym. Kontrowersyjne jest samo pojęcie „praw”. Niektóre prawa traktowane są bowiem jako zobowiązujące państwa natychmiast, inne zaś jako tworzące jedynie wzory postępowania na przyszłość (np. prawa socjalne).

Zdefiniowanie praw człowieka utrudnia doktrynalna dyskusja nad prawami różnej generacji i rozróżnianie między prawami (wolnościami) obywatelskimi i prawami politycznymi chroniącymi przed ingerencją państwa a prawami gospodarczymi, socjalnymi i kulturalnymi pozwalającymi oczekiwać od państwa zabezpieczeń natury społecznej oraz ekonomicznej, takich jak prawo do pracy lub do nauki.

Rozważając zagadnienie praw człowieka w systemie Narodów Zjednoczonych, należy mieć na uwadze, że jako fundamentalne, niezbywalne, naturalne prawa jednostki uznawane były już od XVIII wieku. Wówczas to bowiem zaczęły znajdować odzwierciedlenie w konstytucjach wielu państw. Choć przedmiotem ochrony prawa międzynarodowego stały się w zasadzie dopiero po II wojnie światowej, to już podczas działań wojennych uchwalono wiele aktów prawnych, w których zawarte zostały postanowienia dotyczące pośrednio lub bezpośrednio praw człowieka. W Karcie Atlantyckiej podpisanej w 1941 r. wskazywano, że „po ostatecznym zniszczeniu tyranii nazistowskiej zapanuje pokój, który da rękojmię, że wszyscy ludzie będą mogli żyć wolni od strachu i niedostatku”. Z kolei Deklaracja Filadelfijska, podpisana w maju 1944 r. przez przedstawicieli 41 państw sprzymierzonych i neutralnych, sformułowała po raz

pierwszy ideę kompleksowej ochrony praw ekonomicznych i socjalnych. Deklaracja ta stanowi załącznik do Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy. W Deklaracji podkreślony został ścisły związek, jaki istnieje pomiędzy zabezpieczeniem pokoju a zapewnieniem sprawiedliwości społecznej, tak aby każda jednostka ludzka, bez względu na rasę, wiarę i płeć, miała możliwość postępu materialnego i duchowego, w warunkach bezpieczeństwa ekonomicznego i równości szans.

Karta Narodów Zjednoczonych z 1945 r. nie definiuje praw człowieka, ani też nie przedstawia ich katalogu. Ogromne znaczenie ma tu wprowadzenie klauzuli antydyskryminacyjnej. Naruszanie praw i wolności jest bowiem bardzo często aktem dyskryminacji, choć niekoniecznie tylko ze względu na wymienione w Karcie Narodów Zjednoczonych cechy człowieka. W preambule Karty stwierdza się, że ludy Narodów Zjednoczonych wyrażają swoją wiarę w podstawowe prawa człowieka, w godność i wartość osoby ludzkiej, w równe prawa wszystkich narodów, dużych i małych. W art. 1 paragrafie 3 za jeden z celów Narodów Zjednoczonych uznane jest międzynarodowe współdziałanie na rzecz poszanowania praw człowieka, bez precyzowania jednak, o jakie prawa chodzi.

Karta stanowi swego rodzaju kodeks podstawowych zasad prawa międzynarodowego, obowiązujących nie tylko państwa członkowskie ONZ, ale także wszystkie inne. Stwierdza się w niej, że jednym z celów powołanej Organizacji Narodów Zjednoczonych jest „popierać i zachęcać do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich bez względu na rasę, płeć, język i wyznanie”. W Karcie wyraźnie i kilkakrotnie został zaakcentowany istniejący związek pomiędzy utrzymaniem pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, a zagwarantowaniem odpowiednich warunków ekonomicznych i podstawowych praw człowieka. O prawach człowieka mowa jest w tych przepisach Karty, które regulują kompetencje organów ONZ. I tak, np. Zgromadzenie Ogólne „inicjuje badania i udziela zaleceń w celu popierania współdziałania międzynarodowego w dziedzinie gospodarczej, społecznej, kulturalnej, wychowawczej i zdrowia

oraz przyczynienia się do urzeczywistnienia praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkich bez różnicy rasy, płci, języka i wyznania”. W odniesieniu do innego organu ONZ – Rady Gospodarczej i Społecznej, Karta stanowi, iż może ona udzielać zaleceń w celu „zapewnienia poszanowania i przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich”. Na podstawie art. 62 (1) i (2) Rada Gospodarczo-Społeczna posiada także uprawnienia badania sprawozdań napływających do niej z innych ciał i organów, np. Komisarza ds. Uchodźców czy Komisji do Spraw Kobiet oraz wydawania zaleceń państwom w razie stwierdzenia naruszenia praw człowieka.

Karta zawiera zakaz ingerencji ONZ w sprawy, które ze swej istoty należą do wewnętrznej kompetencji państwa³.

Istotnym elementem Karty są zapisy ustanawiające Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS), będący głównym organem ONZ funkcjonującym na bazie statutu uchwalonego w kwietniu 1945 r. Stronami przed MTS mogą być tylko państwa, a jego szczegółowe kompetencje precyzuje wspomniany statut. W swoim postępowaniu MTS stosuje konwencje międzynarodowe, zwyczaj międzynarodowy, ogólne zasady prawa, orzeczenia sądowe oraz poglądy „posiadających najwyższe kwalifikacje pisarzy różnych narodów w zakresie prawa międzynarodowego – jako pomocniczy środek ustalania norm prawa”.

Karta Narodów Zjednoczonych jest pierwszym w historii traktatem międzynarodowym o zasięgu światowym, którego przepisy mają pierwszeństwo w wypadku konfliktu ze zobowiązaniami wynikającymi z innych umów międzynarodowych. Jednocześnie nakłada na państwa prawnomiędzynarodowy obowiązek „współdziałania dla poszanowania godności i wartości człowieka”.

Usytuowane w karcie NZ międzynarodowe prawo praw człowieka jest częścią współczesnego prawa międzynarodowego publicznego. Różni się ono

³ Należy w tym miejscu nadmienić, że w prawie międzynarodowym wyróżnia się następujące sposoby ingerencji: potępiająca, która zawiera zalecenia o charakterze ogólnym, rezolucja formułująca konkretne zalecenia skierowane do państwa naruszającego prawo, rezolucja zawierająca groźbę zastosowania sankcji, zastosowanie środków przymusu.

od innych części międzynarodowego prawa publicznego nie tylko przedmiotem, rodzajem stosunków, które reguluje, ale również tym, że jego podmiotami są zarówno państwa, organizacje międzynarodowe, jak i jednostki, grupy społeczne oraz organizacje społeczne. Prawo to nie bez racji aspiruje do wyrażania wartości ogólnoludzkich, mających zastosowanie do wszystkich ludzi i społeczeństw mimo różnic w warunkach ich życia. Nawiązuje ono do narodowych doświadczeń w dziedzinie poszanowania praw człowieka ustalonych w poszczególnych krajach przed powstaniem ONZ. I to właśnie w nim następuje unifikacja tych doświadczeń oraz upowszechnienie doświadczeń najlepszych. Zawiera ono minimum wymagań, które społeczność międzynarodowa przyjmuje w zakresie uznawania i ochrony praw człowieka i podstawowych wolności. Każde państwo może zapewnić poszanowanie i ochronę praw człowieka na poziomie wyższym od tego minimum, nie powinno natomiast schodzić poniżej. Prawo to dziś jest wielkim zespołem norm postępowania wyrażonych w umowach międzynarodowych dotyczących praw człowieka i podstawowych wolności. Są to normy uzgodnione przez państwa-strony określonych umów międzynarodowych uniwersalnych lub regionalnych.

Można zatem powiedzieć, że postanowienia Karty Narodów Zjednoczonych w przedmiocie praw i wolności człowieka są z natury rzeczy ogólne i dla swojej skuteczności wymagały odpowiedniego rozwinięcia, co zresztą przewidziano w samej Karcie. Owocem dotychczasowej, ponad pięćdziesięcioletniej działalności ONZ w tej dziedzinie jest wiele aktów, które tworzą już dość rozbudowany system postanowień mających na celu polepszenie sytuacji człowieka we współczesnym świecie. Powstały akty prawa międzynarodowego, które można podzielić na dwie grupy. Jedną to dokumenty międzynarodowe o charakterze generalnym, normujące różnorodne prawa człowieka, a na drugą składają się dokumenty międzynarodowe dotyczące grup podmiotów lub wyspecjalizowanych zagadnień z zakresu praw człowieka.

Dokumenty międzynarodowe o charakterze generalnym

a./ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (Paryż, 10 XII 1948)

System tych aktów otwiera Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona w 1948 r. w formie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych. Katalog praw zawartych w Deklaracji nie jest jednoznacznie zdefiniowany⁴. Deklaracja już w chwili uchwalania nie była pomyślana jako pełen i zamknięty katalog praw człowieka – wręcz odwrotnie, jej zadaniem było jedynie ukierunkowanie dalszych prac Organizacji Narodów Zjednoczonych. Deklaracja składa się ze wstępu i trzydziestu artykułów zawierających spis podstawowych praw człowieka. Należą do nich: wolność od dyskryminacji, prawo do życia, prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, wolność od niewolnictwa, wolność od tortur, okrutnego, niehumanitarnego i upokarzającego traktowania lub karnia, prawo do osobowości prawnej, równość wobec prawa, prawo do ochrony prawnej, nietykalność osobista, prawo do sprawiedliwej rozprawy sądowej, prawo do obrony, prawo do życia prywatnego i rodzinnego, tajemnica korespondencji, prawo do swobodnego poruszania się i osiedlania, prawo do obywatelstwa, prawo do małżeństwa i zakładania rodziny, prawo własności, wolność myśli sumienia i wyznania, wolność przekonań i wypowiedzi, wolność zrzeszania się i zgromadzeń, prawo do udziału w rządzeniu swym krajem i do dostępu do urzędów publicznych, prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do pracy, wyboru zatrudnienia i sprawiedliwego wynagrodzenia, prawo do tworzenia związków zawodowych, prawo do odpoczynku, prawo do odpowiedniej stopy życiowej, prawo do opieki nad macierzyństwem, równouprawnienie dzieci małżeńskich i pozamałżeńskich, prawo do nauki, prawo do swobodnego udziału w życiu kulturalnym.

Zawarte w Deklaracji prawa i wolności można usystematyzować w trzy grupy:

1. prawa i wolności osobiste

⁴ Szerzej na ten temat A. Michalska, *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Poznań 1982.

2. prawa i wolności publiczne
3. prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne.

Artykuły 1-3 stanowią, że wszystkie istoty ludzkie rodzą się wolne i równe w godności i prawach. Mają prawo do korzystania ze wszystkich praw i wolności ogłoszonych w Powszechnej Deklaracji bez jakiegokolwiek różnicy, zwłaszcza rasy, koloru skóry, płci, języka, religii, poglądów politycznych lub innych, pochodzenia narodowego lub społecznego, majątku, urodzenia lub jakiegokolwiek innej sytuacji. Nie powinno się też czynić żadnego rozróżnienia na podstawie statusu politycznego, prawnego lub międzynarodowego kraju lub terytorium, do którego dana osoba przynależy, bez względu na to, czy ów kraj lub terytorium jest niepodległe, powiernicze, zależne albo poddane jakimkolwiek ograniczeniom suwerenności. Każda osoba ma prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego.

Artykuły 4-21 dotyczą praw obywatelskich i politycznych. Należą do nich: zakaz niewolnictwa lub poddaństwa, zakaz poddawania torturom oraz okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, zakaz arbitralnego zatrzymania, aresztowania lub wygnania, zakaz arbitralnego wkroczenia w życie prywatne, rodzinne, mieszkanie lub korespondencje, dokonywania zamachów na honor i reputację oraz zakaz uznania osoby za winną popełnienia przestępstwa karnego, które w czasie jego popełnienia nie stanowiło czynu zabronionego zgodnie z prawem krajowym lub międzynarodowym. Wszyscy mają prawa i wolności osobiste takie, jak: prawo do uznawania wszędzie osobowości prawnej, prawo do równości wobec prawa i do równej ochrony prawnej, prawo do skutecznego odwołania się do kompetencji sądów krajowych przeciwko czynom naruszającym prawa podstawowe przyznane przez konstytucję lub ustawy, prawo (na warunkach pełnej równości) do rozpatrzenia sprawy sprawiedliwie i publicznie przez niezawisły sąd, prawo do ochrony prawnej przed wkraczaniem w życie prywatne, rodzinę, korespondencję i do mieszkania oraz przed zamachami na honor i reputację, prawo do swobodnego poruszania się i osiedlania w granicach każdego państwa, do opuszczania jakiegokolwiek

kraju, włączając w to swój własny, oraz do powrotu do swego kraju, prawo do ubiegania się o azyl i korzystania z niego i innych krajach, prawo do obywatelstwa, prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny, prawo do własności, prawo do wolności myśli, sumienia i religii, prawo do wolności poglądów i wypowiedzi, prawo do pokojowego zgromadzenia się i zrzeszania się, prawo do udziału w rządzeniu swym krajem oraz dostępu do służby publicznej.

Artykuły 22-27 poświęcone zostały prawom ekonomicznym, społecznym i kulturalnym. Są to: prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do pracy, swobodnego wyboru zatrudnienia do słusznych i do godnych warunków pracy, ochrony przed bezrobociem, równej płacy za równą pracę, prawo do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich, prawo do odpoczynku i do czasu wolnego, prawo do poziomu życia odpowiadającego potrzebom zdrowia i dobrobytu własnego i rodziny, prawo do opieki i pomocy na rzecz macierzyństwa i dzieciństwa, prawo do nauki, prawo rodziców do wyboru wykształcenia dla swych dzieci, prawo do swobodnego uczestnictwa w życiu kulturalnym.

Powszechna Deklaracja stanowi również, że każda osoba jest uprawniona do porządku społecznego i międzynarodowego, zapewniającego możliwość pełnego urzeczywistnienia praw i wolności ustalonych w tymże dokumencie. Podkreśla też, że każda jednostka ma obowiązki wobec wspólnoty. Korzystając z praw i wolności podlega jedynie takim ograniczeniom, które są określone przez prawo, wyłącznie w celu zapewnienia należytego uznania i poszanowania praw i wolności innych oraz zaspokojenia słusznych wymagań moralności, porządku publicznego i powszechnego dobrobytu w społeczeństwie demokratycznym.

Deklaracja, nie będąca umową międzynarodową, nie ma mocy obowiązującej w znaczeniu norm prawa międzynarodowego i z formalnego punktu widzenia nie nakłada na państwa obowiązków prawnych. Jej istota zawiera się w nałożeniu na państwa zobowiązań moralno-politycznych, by respektowały postanowienia Deklaracji, a zawarte w niej zasady powinny spełniać rolę dyrektywy dla działalności prawotwórczej poszczególnych państw, zakreślać gra-

nice władzy państwa w sferze instytucjonalnej regulacji gwarancji i ochrony praw ludzkich. Oznacza to, że byłoby pożądane, aby państwa respektowały postanowienia Deklaracji. Zawarte w niej zasady winny spełniać rolę wytycznych w działalności prawotwórczej, państwa zaś powinny przystosować swoje ustawodawstwa przynajmniej do ducha Deklaracji. Bardzo istotna jest tutaj praktyka międzynarodowa i rzeczywisty wpływ, jaki Deklaracja wywarła na systemy prawa wewnętrznego wielu państw. Jest ona także powoływana w rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego, Rady Bezpieczeństwa i Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ. Szczególnie często potępiane są, jako sprzeczne z Deklaracją, wszelkie przejawy dyskryminacji rasowej, religijnej i narodowej. Na dokument ten powołują się kolejne deklaracje Zgromadzenia Ogólnego dotyczące praw człowieka, przywoływany jest on też dość często w licznych traktatach zawartych w ramach ONZ, MOP, UNESCO. Do jego postanowień nawiązują regulacje regionalne (np. europejskie). Deklaracja wywarła także wpływ na treść traktatów pokojowych zawartych po II wojnie światowej (dotyczy to m.in. traktatów z Włochami, Bułgarią, Finlandią, Węgrami, Rumunią i Japonią).

Deklaracja stanowi pierwszy w historii akt międzynarodowy, który ujmuje prawa człowieka w sposób komplementarny. Figurujący w niej katalog praw człowieka, choć nie jest pełny ani zamknięty, jest szerszy od zespołu tych praw, jaki w owym czasie był gwarantowany w systemach wewnętrznych praw poszczególnych państw. Warto przy tym podkreślić, że Deklaracja oparta jest wyraźnie na zasadach charakterystycznych dla europejskiego systemu kulturowego i cywilizacyjnego.

Deklaracja wywarła duży wpływ nie tylko na prawo wewnętrzne różnych krajów (zwłaszcza na ich konstytucje – np. w latach 1958-1972 w 25 krajach, przede wszystkim rozwijających się, konstytucje nawiązały w sposób bezpośredni do Deklaracji), ale także na konwencje dotyczące praw jednostki (np. Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1957 r. o zniesieniu pracy przymusowej) oraz na inne źródła prawa międzynarodowego (np. na Kartę Jed-

ności Afrykańskiej z 1981 r.). Jej postanowienie, dzięki temu, że były włączane do konstytucji i do aktów prawa międzynarodowego, zyskiwały w sposób pośredni moc wiążącą.

Deklaracja miała być natychmiast rozwinięta poprzez powszechną umowę wielostronną o ochronie praw człowieka⁵. Zawarcie takiej umowy zabrało jednak więcej czasu, niż pierwotnie zakładano, toteż w międzyczasie przyjęto podejście sektorowe, które doprowadziło do zawarcia kilku ważniejszych umów międzynarodowych dotyczących grup podmiotów lub wyspecjalizowanych zagadnień z zakresu praw człowieka, takich jak m.in. Konwencja z 1948 r. o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa⁶ czy Konwencja z 1965 r. w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej⁷.

b) Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Nowy York, 16 XII 1966) + Protokół Fakultatywny do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Nowy York, 16 XII 1966) + Drugi Protokół Fakultatywny do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych w sprawie zniesienia kary śmierci (Nowy York, 15 XII 1989)

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (PPOP) składa się ze wstępu i sześciu części. Wstęp wyjaśnia przyczyny zgody państw-stron na treść Paktu. Należą do nich uznanie przyrodzonej godności oraz równości i niezbywalnych praw człowieka, uznanie ideału wolnej istoty ludzkiej korzystającej

⁵ Uchwalając Powszechną Deklarację Praw Człowieka, Zgromadzenie Ogólne NZ zwróciło się do Rady Gospodarczej i Społecznej i do Komisji Praw Człowieka, aby zajęły się w pierwszej kolejności przygotowaniem projektu Paktu Praw Człowieka i propozycji dotyczących jego implementacji oraz zbadały zagadnienie prawa do składania petycji. W toku prac okazało się, że przygotowanie jednego dokumentu, który zawierałby wszystkie rodzaje praw człowieka i podstawowych wolności okazało się właściwie niemożliwe. Dlatego w 1952 r., na polecenie Zgromadzenia Ogólnego, Komisja Praw Człowieka rozpoczęła przygotowanie dwóch projektów paktów praw człowieka – jednego zawierającego prawa osobiste i polityczne i drugiego, poświęconego prawom ekonomicznym, socjalnym, i kulturalnym. Zgromadzenie Ogólne zapowiedziało przy tym, że oba paki zostaną uchwalone równocześnie i będą wyłożone w tym samym czasie do podpisu. Uznało również, że powinny one zawierać jak najwięcej podobnych postanowień, aby podkreślić jedność celu, mając na uwadze zapewnienie ich poszanowania.

⁶ Polska przystąpiła do tej konwencji w listopadzie 1950 r.

⁷ Polska jest stroną tej konwencji od grudnia 1968 r.

z wolności obywatelskiej i politycznej, obowiązek państw popierania powszechnego poszanowania i przestrzegania praw wolności człowieka oraz założenie, że jednostka ludzka powinna dążyć do popierania i przestrzegania praw uznanych w Pakcie.

Część I formułuje prawo wszystkich narodów do samostanowienia, do swobodnego rozporządzania własnymi zasobami i bogactwami narodowymi dla swych celów oraz zawiera zakaz pozbawiania narodu jego własnych środków egzystencji.

Część II zawiera w artykułach 2-5 postanowienia ogólne Paktu. Zobowiązuje państwa-strony paktu do przestrzegania i zapewniania wszystkim osobom, które znajdują się na jego terytorium i podlegają jego jurysdykcji praw uznanych w Pakcie, bez względu na jakiegokolwiek różnicę (np. rasa, płeć, język, poglądy, pochodzenie itp.). Zobowiązuje też państwa-strony, aby podjęły zgodnie z własnym trybem konstytucyjnym i postanowieniami Paktu, odpowiednie kroki ustawodawcze i inne w celu realizacji praw określonych w Pakcie, chyba że kroki takie zostały już podjęte. Państwa-strony są też zobowiązane zapewnić kobietom i mężczyznom równe prawo do korzystania ze wszystkich praw obywatelskich i politycznych określonych w Pakcie. Równouprawnienie kobiet i mężczyzn podkreślone zostało niezależnie od zakazu dyskryminacji z powodu płci. Zasada równości praw spełnia tu tę samą funkcję, co w prawie wewnętrznym, to znaczy jest klauzulą generalną, dotyczącą wszystkich zawartych w pakcie praw.

Ograniczenie praw, które zawiera Pakt może nastąpić wyłącznie w wypadku, gdy wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne zagraża istnieniu narodu i fakt ten został urzędowo ogłoszony. Niemniej jednak w żadnych okolicznościach kroki przedsięwzięte przez państwo nie mogą być sprzeczne z innymi zobowiązaniami, wynikającymi z prawa międzynarodowego i nie mogą pociągać za sobą dyskryminacji wyłącznie z powodu rasy, koloru skóry, płci, języka, religii lub pochodzenia społecznego. Pakt wymienia także te postanowienia, które nie mogą być uchylone w żadnych okolicznościach, a niektóre przepisy określają szczególne warunki, w których może nastąpić ograniczenie danego prawa.

Część III (artykuły 6-27) traktuje o prawach obywatelskich i politycznych, na które zgodziły się państwa-strony Paktu. Są to: prawo do życia, zakaz poddawania torturom lub okrutnemu, nieludzkiemu albo poniżającemu traktowaniu lub karaniu, zakaz trzymania w niewoli, niewolnictwa i handlu niewolnikami, prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, prawo do traktowania w sposób humanitarny i z poszanowaniem przyrodzonej godności człowieka, zakaz pozbawienia wolności jedynie z powodu niemożności wywiązania się z zobowiązań umownych, prawo do swobody poruszania się w obrębie terytorium jakiegokolwiek państwa i wolność wyboru miejsca zamieszkania, prawo do równości przed sądami i trybunałami, zakaz skazania za czyn lub zaniechanie, które w myśl prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowiły przestępstwa w chwili ich popełnienia, prawo do uznawania wszędzie podmiotowości prawnej, zakaz narażania na samowolną lub bezprawną ingerencję w życie prywatne, rodzinne, dom czy korespondencję oraz zakaz dokonywania bezprawnych zamachów na cześć i dobre imię, a także prawo do ochrony prawnej przed tego rodzaju ingerencjami i zamachami, prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania, prawo do posiadania własnych poglądów oraz swobodnego wyrażania opinii, zakaz wszelkiej propagandy wojennej, prawo do spokojnego zgromadzania się, prawo do swobodnego stowarzyszania się, prawo do ochrony rodziny ze strony społeczeństwa i państwa, prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny, równe prawa i obowiązki małżonków, prawo dziecka do takich środków ochrony, jakich wymaga status małoletniego, prawo do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi, korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego oraz dostępu do służby publicznej, równość wobec prawa i uprawnienie do jednakowej ochrony prawnej, prawa które powinny być zagwarantowane mniejszościom.

Część IV poświęcona została kontroli międzynarodowej wykonywania postanowień Paktu (artykuły 28-45). Obejmuje to dwa rodzaje działań: zapobieganie naruszeniom praw człowieka oraz karanie dokonanych naruszeń. Obydwa

Pakty przewidują system kontroli ich przestrzegania, jest on jednak raczej słaby⁸. Instytucją, której celem jest czuwanie nad przestrzeganiem przez państw-strony Paktu praw Obywatelskich i Politycznych postanowień zawartych w Pakcie jest Komitet Praw Człowieka, składający się z 18 członków – obywateli państw-stron Paktu. W odróżnieniu od członków Komisji Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych nie reprezentują oni własnych rządów, lecz są niezależnymi ekspertami międzynarodowymi. Członkowie Komitetu są wybierani na 4 lata w głosowaniu tajnym na posiedzeniu państw-stron Paktu, przy czym mogą uczestniczyć w pracach tego Komitetu w kolejnej kadencji, jeśli ich kandydatura zostanie ponownie zgłoszona.

W skład Komitetu nie może wejść więcej niż jeden obywatel tego samego państwa. Członkowie Komitetu korzystają z ułatwień, przywilejów i immunitetów takich samych, jakie przysługują ekspertom działającym z ramienia ONZ, a wynikających z konwencji dotyczącej przywilejów i immunitetów Narodów Zjednoczonych.

Aby Komitet mógł skutecznie realizować swoje zadania, wszystkie państwa-strony Paktu zostały zobowiązane do przedkładania mu, na każde żądanie, sprawozdań zawierających informacje na temat środków przedsięwziętych przez nie dla realizacji zawartych w Pakcie praw oraz postępu dokonanego w dziedzinie korzystania z tych praw w danym państwie. Artykuł 40 przewiduje obowiązkowy mechanizm dla wszystkich stron, zobowiązując je do przedkładania sprawozdań na temat środków podjętych przez nie w celu urzeczywistnienia praw uznanych w Pakcie oraz postępu dokonanego w dziedzinie korzystania z tych praw (m.in. co pięć lat lub na każde wezwanie Komitetu). Sprawozdania są badane i studiowane przez Komitet, a ten może zwracać się do państw z prośbą o dodatkowe informacje. Komitet przekazuje następnie państwom-stronom swoje sprawozdanie wraz z tymi uwagami ogólnymi, które uzna za właściwe.

⁸ Skuteczność paktów osłabia również stosunkowo duża liczba zastrzeżeń złożonych przez państwa (w 1999 r. 150 zastrzeżeń na 129 państw-stron wyłączających możliwość ich stosowania w wielu wypadkach).

Komitet rozpatruje także zawiadomienia państw-stron Paktu dotyczące niewypełniania wynikających z Paktu zobowiązań przez inne państwo także będące stroną Paktu. Jest to procedura fakultatywna. Państwa mogą przyznać innym państwom prawo do wnoszenia skarg na naruszenie przez nie praw człowieka do Komitetu (w roku 1996 system obejmował 45 państw, w tym Polskę od 1990 r.). Procedura oparta jest na wzajemności (obydwa państwa muszą ją zaakceptować), a ponadto wymaga uprzedniego wyczerpania wszystkich dostępnych środków w prawie państwa, któremu zarzuca się naruszenie (reguła ta nie ma zastosowania, gdy stosowanie środków krajowych przedłuża się w sposób nieuzasadniony). Procedura skarg ma na celu jedynie znalezienie ugodowego rozwiązania, nie przewiduje zaś żadnego wiążącego dla państwa rozstrzygnięcia.

Tryb rozpatrywania skarg określony został w artykule 41 paktu i wynika z niego przede wszystkim, że:

- wspomniane zawiadomienia muszą mieć formę pisemną i uprzednio winny być skierowane do tego państwa, które nie wykonuje postanowień Paktu; państwo takie, w ciągu trzech miesięcy od otrzymania owego zawiadomienia, dostarcza wyjaśnienie lub inne oświadczenie w danej sprawie;
- w wypadku, jeśli danej sprawy nie rozstrzygnięto ku zadowoleniu stron w ciągu sześciu miesięcy od dnia otrzymania pierwszego zawiadomienia, każde z zainteresowanych państw-stron ma prawo skierowania jej do Komitetu;
- Komitet rozpatruje sprawę po upewnieniu się, że dostępne środki wewnętrzne (odwoławcze) w danym państwie zostały zastosowane i wyczerpane;
- Komitet rozpatruje zawiadomienia na posiedzeniach przy drzwiach zamkniętych, przy czym dąży on przede wszystkim do polubownego rozstrzygnięcia sprawy, bazując na postanowieniach zawartych w Pakcie;
- zainteresowane państwa mają prawo być reprezentowane podczas rozpatrywania sprawy przez Komitet oraz składać ustnie lub pisemnie stosowne uwagi, ponadto sam Komitet może zwracać się do tych państw o dostarczenie mu wszelkich informacji dotyczących danej sprawy;

- sprawozdania z rozpatrzenia sprawy Komitet powinien przedłożyć zainteresowanym stronom w ciągu 12 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia. Komitet, w razie rozstrzygnięcia danej sprawy w sposób zadowolający strony, może – po uzyskaniu ich zgody – powołać Komisje pojednawczą ad hoc, w celu polubownego jej rozstrzygnięcia opartego o poszanowanie postanowień zawartych w Pakcie. Komisja taka składa się wówczas z pięciu osób wyznaczonych zgodnie z porozumieniem pomiędzy zainteresowanymi państwami. Członkowie Komisji pełnią swoje funkcje w imieniu własnym, co oznacza, że nie mogą być obywatelami zainteresowanych państw ani też państw, które nie są stronami Paktu.

Po rozpatrzeniu sprawy Komisja Pojednawcza w ciągu 12 miesięcy od dnia przedłożenia jej sprawy przez Komitet przedstawia przewodniczącemu sprawozdanie ze swojej działalności w celu przekazania go zainteresowanym państwom.

Kolejnym elementem systemu kontroli są petycje indywidualne⁹. Instytucje tę reguluje nie sam Pakt lecz Protokół Opcyjny. Stało się tak ze względu na niechętnie tej formie stanowisko państw socjalistycznych, argumentujących, że umożliwiałaby ona ingerencję w wewnętrzne sprawy poszczególnych państw.

Petycje indywidualne są instytucją fakultatywną, utworzoną, jak mówi preambuła do protokołu, „dla lepszego zapewnienia realizacji celów paktu i wypełniania jego postanowień”. Komitet Praw Człowieka może przyjmować i rozpatrywać petycje pochodzące od jednostek podległych jurysdykcji państwa, które ratyfikowało Protokół i stwierdzać, że stały się ofiarami naruszenia przez to państwo praw zawartych w Pakcie.

W wyniku analizy postanowień Protokołu Opcyjnego i praktyki działalności Komitetu Praw Człowieka można wskazać na wiele zasad, które

⁹ Instytucje indywidualnych petycji (skarg) przewidują jako fakultatywne: konwencja o likwidacji wszystkich form dyskryminacji rasowej oraz konwencja o ochronie przed torturami i innym okrutnym, niehumanitarnym i poniżającym traktowaniem i karaniem.

muszą być spełnione przy wniesieniu skargi indywidualnej:

- zasada subsydiarności – oznacza, że z petycją można wystąpić dopiero po wykorzystaniu wszystkich dostępnych wewnętrznych środków zaradczych (ar. 2 Protokołu). Pojęcie to obejmuje zarówno normalne środki odwoławcze, jak i środki szczególne, jeśli takie istnieją w danym kraju, np. skargę konstytucyjną;
- zakaz kumulacji – ta sama sprawa nie może już być rozpatrywana przez inny międzynarodowy organ do spraw rozstrzygania lub badania sporów, może natomiast być przedtem rozpatrzona przez inny organ międzynarodowy, ale postępowanie musi być już zakończone;
- interes osobisty – jednostka występująca z petycją powinna stwierdzić, że nastąpiło naruszenie prawa zawartego w pakcie. Jednostka może być przy tym reprezentowana przez adwokata lub inną upoważnioną przez siebie osobę fizyczną lub organizację zajmującą się prawami człowieka. Istotne jest to, że, zgodnie z praktyką Komitetu Praw Człowieka, organizacje te bez upoważnienia osoby poszkodowanej nie mogą we własnym imieniu składać petycji indywidualnych;
- interes prawny – jednostka występująca z petycją powinna w tym mieć interes prawny, tzn. naruszone muszą zostać jej prawa gwarantowane w Pakcie;
- interes aktualny – naruszenie praw jednostki występującej z petycją musi być realne, a nie hipotetyczne;
- petycja musi dotyczyć państwa-strony Protokołu Opcyjnego;
- forma petycji – art. 2 Protokołu ustanawia wymóg formy pisemnej, nie jest ona jednak bliżej zdefiniowana.

Z postanowień Protokołu wynika, że przed podjęciem merytorycznej decyzji stwierdzającej, czy miało miejsce naruszenie praw człowieka, Komitet podejmuje również decyzję o dopuszczalności takiej skargi. Dokonuje równocześnie interpretacji przepisów Paktu oraz Protokołu. Jak już zostało powiedziane, jednym z warunków dopuszczalności skargi indywidualnej jest wyczerpanie

wewnętrznych środków odwoławczych. Protokół nie ustanawia jednak dla wniesienia skargi żadnego terminu od daty podjęcia przez organ wewnętrzny danego państwa ostatecznej decyzji.

Tymczasowy regulamin Komitetu Praw Człowieka określa szczegółowo tryb postępowania z petycjami indywidualnymi. Są one najpierw rozpatrywane wstępnie przez grupę roboczą, liczącą nie więcej niż 5 członków Komitetu. Bada ona, czy petycja spełnia warunki dopuszczalności i może żądać od każdej ze stron dodatkowych informacji. Przekazuje też petycję temu państwu, którego ona dotyczy. Grupa ta podejmuje decyzję o nadaniu sprawie dalszego biegu. Decyzję taką można podjąć tylko jednomyślnie. Może także pozostawić sprawę dopuszczalności do rozstrzygnięcia Komitetowi Praw Człowieka, nawet wtedy, gdy jej członkowie nie wyrażają wątpliwości w tej kwestii. Grupa nie jest uprawniona do decydowania o oddaleniu petycji. W tej fazie postępowania Komitet może poinformować państwo, przeciw któremu skierowana jest petycja, o środkach jakie wydają mu się konieczne dla zapobieżenia powstania nie dających się naprawić szkód dla osoby występującej z petycją.

Po uznaniu petycji za dopuszczalną rozpatruje ją Komitet Praw Człowieka w pełnym składzie. W posiedzeniu biorą więc udział jej członkowie pochodzący z państw, które ratyfikowały Protokół Opcyjny.

Państwo, przeciw któremu skierowana jest petycja powinno w ciągu 6 miesięcy przedstawić Komitetowi pisemne wyjaśnienie lub oświadczenie wyjaśniające sprawę oraz wskazujące ewentualne środki zaradcze, jakie mogłyby być przez nie podjęte.

Komitet bada petycję na posiedzeniu zamkniętym. Rozpatruje on wyłącznie materiały, dokumenty itp. przekazane w formie pisemnej. Nie przesłuchuje świadków, nie przeprowadza wizji lokalnych. Na zakończenie postępowania Komitet przyjmuje, jeżeli to możliwe w drodze konsensusu, stanowisko w sprawie. Nie ma ono charakteru wiążącego strony. W swojej formie podobne jest do wyroku sądowego i zawiera często obszerne uzasadnienie.

Część V (artykuły 46–47) określa, w jakim kierunku nie mogą być interpretowane postanowienia Paktu.

Na część VI składają się postanowienia końcowe (artykuły 48–53) dotyczące wyłożenia Paktu do podpisu, konieczności jego ratyfikacji, terminu jego wejścia w życie, rozciągnięcia Paktu na wszystkie części państw federalnych, trybu postępowania, poprawek itp.

Protokół Fakultatywny do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych składa się ze wstępu i czternastu artykułów. Państwo-strona Paktu, stając się stroną tego Protokołu, uznaje kompetencje Komitetu Praw człowieka do przyjmowania i rozpatrywania skarg pochodzących od podległych jego jurysdykcji jednostek twierdzących, że stały się ofiarami naruszenia przez to państwo-stronę jakiegokolwiek z praw wymienionych w Pakcie. Warunkiem jest wyczerpanie wszystkich dostępnych wewnątrzpaństwowych środków zaradczych. Skarga może dotyczyć jedynie państwa-strony paktu, które jest stroną protokołu.

Drugi Protokół Fakultatywny do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych w sprawie zniesienia kary śmierci składa się ze wstępu i jedenastu artykułów. Protokół zobowiązuje państwa-strony do podjęcia wszelkich niezbędnych środków celem zniesienia kary śmierci w ramach własnej jurysdykcji. Dokonywanie zastrzeżeń wobec Protokołu jest możliwe jedynie w momencie jego ratyfikacji lub przystąpienia doń. Mogą one dotyczyć dopuszczalności kary śmierci w czasie wojny, w wyniku skazania za najpoważniejsze przestępstwo o charakterze wojskowym popełnione w czasie wojny. Dokonując zastrzeżenia państwo-strona podaje do wiadomości Sekretarza Generalnego ONZ stosowne przepisy swego ustawodawstwa krajowego stosowanego w czasie wojny oraz zawiadamia o każdorazowym początku i końcu stanu wojny na swoim terytorium.

Zarówno Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, jak i oba Protokoły są traktatami międzynarodowymi, a więc tworzą prawa i obowiązki dla państw-stron. Ratyfikowanie lub związanie się ostatecznie Protoko-

łami w inny sposób jest możliwe tylko jednocześnie z ratyfikacją lub ostatecznym związaniem się w inny sposób Paktem. Pakt i pierwszy Protokół weszły w życie 23 III 1976 r. Polska ratyfikowała Pakt 13 III 1977 r., a pierwszy Protokół 7 XI 1991 r. (z mocą obowiązującą od 7 IV 1992) bez zastrzeżeń. Drugi Protokół wszedł w życie 11 VII 1991 r. Polska ponadto uznała kompetencję Komitetu Praw Człowieka do rozpatrywania skarg międzypaństwowych dotyczących interpretacji lub stosowania postanowień Paktu.

c) Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (Nowy Jork, 16 XII 1966)

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (PPGSK) składa się ze wstępu i pięciu części.

Wstęp ma treść identyczną ze wstępem do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i także wyjaśnia przyczyny zgody państw-stron na treść Paktu.

Część pierwsza określa prawo wszystkich ludów do samostanowienia. Na mocy tego prawa swobodnie określają one swój status polityczny i zapewniają sobie rozwój gospodarczy, społeczny i kulturalny oraz mogą dysponować swymi bogactwami i zasobami naturalnymi (art. 1).

Część druga zawiera postanowienia ogólne Paktu (artykuły 2-5). Określają one zobowiązanie państw-stron do działania indywidualnie oraz w ramach międzynarodowej pomocy i współpracy w celu zapewnienia pełnego korzystania z praw uznanych w Pakcie, w tym w szczególności przez przyjęcie środków ustawodawczych. Państwa zobowiązane są też do zagwarantowania wykonania praw bez żadnej dyskryminacji. Kraje rozwijające się mogą określić, uwzględniając w należyty sposób prawa człowieka oraz własną gospodarkę narodową, w jakim stopniu zagwarantują prawa gospodarcze uznane w Pakcie, osobom nie mającym ich obywatelstwa. Państwa-strony zobowiązują się zapewnić mężczy-

znom i kobietom równe prawo do korzystania z wszystkich praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych wymienionych w Pakcie. Prawa te mogą być poddane tylko takim ograniczeniom, jakie przewiduje prawo i tylko w stopniu, w jakim jest to zgodne z istotą tych praw oraz wyłącznie w celu popierania ogólnego dobrobytu w społeczeństwie demokratycznym.

Część III traktuje o prawach ekonomicznych, społecznych i kulturalnych (artykuły 6-15). Są to: prawo do pracy, prawo do korzystania ze słusznych i korzystnych warunków pracy, prawo do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych, liczne prawa związków zawodowych, prawo do strajku, prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do ochrony i pomocy rodzinie, matkom oraz dzieciom i młodzieży, prawo do dostatecznego poziomu życia dla każdej osoby i jej rodziny, prawo do wolności od głodu, prawo do korzystania z najwyższego osiągalnego stanu zdrowia fizycznego i psychicznego, prawo do nauki, prawo do uczestnictwa w życiu kulturalnym, do korzystania z osiągnięć postępu naukowego i jego zastosowań oraz prawo do korzystania z ochrony interesów moralnych i majątkowych wynikających z wszelkiej twórczości, której osoba jest autorem. Kolejne artykuły stanowią rozwinięcie rozumienia tych praw oraz kierunki działań, które powinny podjąć państwa-strony w celu zagwarantowania realizacji praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych.

Część IV poświęcona została kontroli międzynarodowej wykonania Paktu (artykuły 16-25). Państwa-strony paktu zobowiązują się przedkładać Sekretarzowi Generalnemu ONZ sprawozdania dotyczące podjętych środków oraz postępu dokonanego w zakresie przestrzegania praw uznanych w Pakcie. Kopie sprawozdań mają być przekazywane do rozpatrzenia Radzie Gospodarczej i Społecznej oraz organizacjom wyspecjalizowanym w zakresie ich właściwości, jeśli państwa-strony przedkładające sprawozdania są ich członkami, a także Komisji Praw Człowieka, która może je badać i udzielać ogólnych zaleceń. Państwa-strony zgadzają się, że działalność międzynarodowa zmierzająca do zapewnienia realizacji praw określonych w Pakcie obejmuje takie metody jak: za-

wieranie konwencji, uchwalanie zaleceń, udzielanie pomocy technicznej oraz organizowanie spotkań regionalnych i technicznych w celu konsultacji i badań.

Część V paktu zawiera postanowienia końcowe (artykuły 26-31) dotyczące otwarcia paktu do podpisu, konieczności jego ratyfikacji, otwarcia Paktu do przystąpienia, stanowi, że postanowienia Paktu rozciągają się na wszystkie części państw federalnych bez jakichkolwiek ograniczeń i wyjątków. Umożliwia państwom-stronom proponowanie poprawek do Paktu i ustanawia procedurę ich ewentualnego wniesienia do Paktu.

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych jest traktatem międzynarodowym, rodzi więc prawa i obowiązki dla państw-stron. Wszedł on w życie 2 I 1976 r., a przez Polskę został bez zastrzeżeń ratyfikowany 3 II 1977 r.

Pakty stanowią poważny postęp w dziedzinie międzynarodowej ochrony praw człowieka. Zawierają pełniejszy niż Deklaracja katalog praw człowieka i potwierdzają prawo narodów do samostanowienia. Wyjątkiem są trzy prawa zawarte w Deklaracji, a pominięte przez Pakty, to jest prawo do własności i zakaz jej arbitralnego pozbawiania, prawo każdego do ubiegania się i otrzymania azylu w innych krajach, prawo każdego do posiadania obywatelstwa i zakaz samowolnego pozbawiania go. Deklaracja mówi o prawie każdego człowieka do posiadania obywatelstwa, natomiast Pakt Praw Politycznych jedynie o prawie dziecka do nabycia obywatelstwa. Jednocześnie postanowienia Paktów są bardziej szczegółowe aniżeli odpowiednie przepisy Deklaracji, które mają raczej formę haseł politycznych. Zespół praw człowieka zawartych w Paktach jest szerszy niż konstytucyjne katalogi tych praw w jakimkolwiek państwie. Pakty podniosły do rangi podstawowych praw człowieka takie postanowienia, które w większości państw figurowały w ustawodawstwie zwykłym. Jest też w nich wiele praw, które nie są gwarantowane w systemach prawa wewnętrznego niektórych państw. Pakty nie nakładają na państwa obowiązku zagwarantowania praw i wolności w przepisach konstytucji. Trudno byłoby oczekiwać powszech-

nej unifikacji konstytucji pod wpływem Paktów. Ostateczna decyzja w tym względzie, tzn. jakie akty prawotwórcze służyć będą realizacji Paktów, pozostaje w kompetencji organów państwowych. Prawa i wolności obywatelskie są materią konstytucyjną, a przynajmniej ustawodawczą i dlatego wykonanie Paktów polega na wydawaniu ustaw o stosownej treści.

Pakty zostały pomyślane jako uniwersalny katalog podstawowych praw i wolności człowieka, które powinny być zagwarantowane społeczeństwom wszystkich państw. Jeśli chodzi o moc prawną, nie zajmują one wśród umów dotyczących praw człowieka jakiegoś szczególnego miejsca. Przeciwnie, równorzędność wszystkich traktatów jest w nich wyraźnie podkreślona.

Tytuły obu Paktów wskazują, że społeczność międzynarodowa stoi na stanowisku istnienia dwóch kategorii praw człowieka: praw cywilnych i politycznych oraz praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Określenia tu stosowane bywają zresztą różne, o czym była mowa w rozdziale o typologii praw. W tym wypadku chodzi jednak o istotę obu tych kategorii praw, a nie o kwestie terminologiczne. Należy zatem podkreślić, że również w regionalnych systemach ochrony praw człowieka (np. europejskich) podział taki jest widoczny. Sprawa wydzielenia praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych była też przedmiotem sporów w toku przygotowywania Paktów. Pierwszy ich projekt składał się z 27 artykułów i obejmował wyłącznie wolności osobiste oraz prawa i wolności publiczne. W toku dyskusji proponowano włączenie praw ekonomicznych oraz socjalnych w takim zakresie, w jakim zawarte były w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Ostatecznie jednak postanowiono ograniczyć przyszły traktat do „pewnych podstawowych praw i wolności”, a w przyszłości rozważyć dodatkowe konwencje dotyczące praw społeczno-ekonomicznych. Zgromadzenie Ogólne uznało jednak, że projekt taki nie zawiera niektórych elementarnych praw człowieka i, po dość ostrej dyskusji, uchwalona została rezolucja (nr 421/V) o włączeniu do przyszłego paktu praw społeczno-ekonomicznych. Nie przesądziła ona jednak ostatecznie sprawy włączenia praw społeczno-ekonomicznych do przy-

szłej konwencji i dyskusje na ten temat ponownie ożyły w Radzie Gospodarczej i Społecznej. Uchwalono, aby Rada zwróciła się do Zgromadzenia Ogólnego z wnioskiem o zmianę wspomnianej wyżej rezolucji w zakresie, w jakim dotyczyła ona praw społeczno-ekonomicznych. Zgromadzenie Ogólne, w kolejnej rezolucji (nr 543/VI) ponownie podjęło decyzję o włączeniu do przyszłego traktatu praw społeczno-ekonomicznych, polecając jednocześnie Komisji Praw Człowieka przygotowanie dwóch odrębnych konwencji. W rezolucji tej kilkakrotnie podkreślano ścisły związek, jaki istnieje pomiędzy wolnościami i prawami publicznymi a prawami społeczno-ekonomicznymi oraz wzajemne uwarunkowanie obu tych kategorii praw.

Praktyka wykazuje, że istotnie nie da się przeprowadzić jednoznacznego podziału na prawa cywilne i polityczne oraz prawa ekonomiczne i socjalne. Na przykład prawo do tworzenia związków zawodowych zawarte jest w Pakcie Ekonomicznym, bowiem wykorzystywane bywa z reguły dla ochrony interesów ekonomicznych i socjalnych pracowników. Równocześnie jednak prawo to jest przecież także ściśle związane z prawem do swobodnego zrzeszania się. Ten podwójny niejako charakter niektórych praw podkreślony został właśnie w Paktach. Podział praw człowieka pomiędzy dwa Pakty nie ma zresztą – tak jak i w innych podobnych aktach prawnych – charakteru rozłącznego i nie może stanowić podstawy do wyróżnienia poszczególnych kategorii praw ani też do ustalenia charakteru zobowiązań międzynarodowych, nałożonych przez każdy z nich. Tytuły obu Paktów mogą odgrywać jedynie rolę ogólnej wskazówki.

Istotna różnica między dwoma Paktami polega na tym, że w PPOP strony przyjmują na siebie obowiązek natychmiastowego zastosowania i poszanowania wszystkich bez wyjątku praw objętych Paktem. natomiast w PPGSK strony oświadczają, że będą się starały podjąć kroki w celu maksymalnego zastosowania będących w ich dyspozycji środków dla stopniowego osiągnięcia całkowitego zaspokojenia praw uznanych w pakcie. Prawa te mają charakter progresywny, co jednak nie pozbawia ich wiążącego charakteru. Niemniej jednak zobowiązanie jest słabsze i zależne od możliwości finansowych państwa (art. 2).

A. Dokumenty Międzynarodowej Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczące grup podmiotów lub wyspecjalizowanych zagadnień z zakresu praw człowieka

Są to między innymi:

a) Międzynarodowa konwencja w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej (Nowy Jork, 7 III 1966)

Konwencja składa się ze wstępu i trzech części. Wstęp określa przyczyny zgody państwa-strony na unormowania konwencji, powołując się w tym względzie na zapisy Karty Narodów Zjednoczonych, Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w Sprawie Przyznania Niepodległości Krajom i Narodom Kolonialnym (1960) oraz Deklaracji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej (1963).

Część I (artykuły 1-7) zawiera konkretne prawa i zakazy, a także wskazania dotyczące kroków, które powinny podjąć państwa-strony w celu realizacji Konwencji. Artykuł 1 wyjaśnia, co oznacza w Konwencji wyrażenie „dyskryminacja rasowa” – jest to wszelkie zróżnicowanie, wykluczenie, ograniczenie bądź uprzywilejowanie oparte na rasie, kolorze skóry, urodzeniu lub pochodzeniu narodowym albo etnicznym, które ma na celu albo powoduje przekreślenie bądź uszczuplenie uznania, wykonywania lub korzystania na zasadzie równości z praw człowieka i podstawowych wolności w politycznej, gospodarczej, społecznej, kulturalnej lub jakiegokolwiek innej dziedzinie życia publicznego. Państwa-strony potępiają dyskryminację rasową i zobowiązują się prowadzić wszelkimi środkami i bezzwłocznie politykę likwidacji dyskryminacji rasowej we wszystkich jej formach oraz popierania zrozumienia między wszystkimi rasami. Państwa-strony w sposób szczególny potępiają segregację rasową oraz zobowiązują się zapobiegać wszelkim praktykom tego rodzaju, zakazać ich oraz

wykorzystać je na terytoriach podległych ich jurysdykcji. Państwa-strony potępią wszelką propagandę i wszelkie organizacje, które oparte są na ideach bądź teoriach o wyższości jednej rasy czy grupy osób jednego koloru skóry lub pochodzenia etnicznego, albo które próbują usprawiedliwić bądź popierać nienawiść i dyskryminację rasową w jakiegokolwiek formie oraz zobowiązują się podjąć bezzwłoczne i pozytywne środki dla eliminacji wszelkiego podżegania do takiej dyskryminacji oraz jej aktów. Państwa-strony zobowiązują się zakazać i zlikwidować dyskryminację rasową we wszystkich jej formach oraz zabezpieczyć prawo każdego, bez względu na rasę, kolor skóry albo pochodzenie narodowe lub etniczne do równości wobec prawa, zwłaszcza w zakresie korzystania z praw wymienionych w Pakcie (m.in. prawo do równości przed sądami, prawo do bezpieczeństwa osobistego, prawa polityczne, prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne). Państwa-strony, za pośrednictwem właściwych sądów krajowych i innych instytucji państwowych, zapewnią każdemu podległemu ich jurysdykcji skuteczną ochronę i środki przeciwko wszelkim aktom dyskryminacji rasowej, które naruszają jego ludzkie prawa i podstawowe wolności, jak również zapewnią prawo dochodzenia przed takimi sądami słusznego i należytego odszkodowania lub zadośćuczynienia za wszelką szkodę wynikająca z takiej dyskryminacji. Państwa-strony zobowiązują się podjąć bezzwłoczne i skuteczne środki, zwłaszcza w dziedzinie nauczania, oświaty, kultury i informacji, do zwalczania przesądów prowadzących do dyskryminacji rasowej, a także środki popierania wzajemnego zrozumienia, tolerancji i przyjaźni między narodami oraz grupami rasowymi lub etnicznymi, jak również propagowania celów i zasad dokumentów międzynarodowych z tego zakresu.

Część II poświęcona została kontroli międzynarodowej wykonania Paktu (artykuły 8-16). Zawiera ona założenia dotyczące utworzenie Komitetu do Spraw Likwidacji Dyskryminacji Rasowej składającego się z 18 ekspertów wybieranych na 4 lata. Państwa-strony zobowiązują się przedkładać Sekretarzowi Generalnemu ONZ, do rozpatrzenia przez Komitet, sprawozdania dotyczące środków ustawo-

dawczych, sądowych, administracyjnych lub innych, przyjętych i służących wprowadzaniu w życie postanowień Konwencji. Państwo-strona może powiadomić Komitet, że inne państwo-strona nie wprowadza w życie postanowień Konwencji, a Pakt określa procedurę realizacji takiego powiadomienia. Komitet może też wyznaczyć w tym celu Komisję Koncyliacyjną ad hoc złożoną z 5 osób, które nie muszą być członkami Komitetu. Państwa-strony mogą oświadczyć, że uznają kompetencje Komitetu do przyjmowania i rozpatrywania zawiadomień od jednostek podlegających jego jurysdykcji, a stwierdzających, że są ofiarami naruszenia przez państwo-stronę jakiegokolwiek z praw określonych w Konwencji (prawo petycji).

Część III Konwencji zawiera postanowienia końcowe (artykuły 17-25). Określone są w niej następujące kwestie: otwarcie konwencji do podpisu, konieczność jej ratyfikacji, możliwość przystąpienia do niej, termin wejścia w życie, możliwości jej wypowiedzenia, możliwości przekazania przez strony rozstrzygnięcia sporu Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości.

Międzynarodowa Konwencja w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej jest traktatem międzynarodowym tworzącym prawa i obowiązki dla stron. Weszła w życie 4 I 1969 r., a Polska ratyfikowała ją 9 X 1968 r., lecz z zastrzeżeniami. W myśl tych zastrzeżeń Polska nie uważała się za związaną postanowieniami art. 22 Konwencji, który dotyczy poddania sporu między państwami-stronami Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości. Polska uważała również, że postanowienia artykułów 17.1 i 18.1 uniemożliwiają wielu państwom stanie się stronami Konwencji, mają charakter dyskryminacyjny i są nie do pogodzenia z przedmiotem i celem Konwencji. Polska nie przyjęła też deklaracji o uznaniu kompetencji Komitetu do Spraw Likwidacji Dyskryminacji Rasowej do rozpatrywania skarg indywidualnych (art. 14 Konwencji).

b) Konwencja w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet (Nowy Jork, 18 XII 1979).

Konwencja składa się ze wstępu i sześciu części. Rozbudowany wstęp określa przyczyny przyjęcia tej konwencji.

Część I (artykuły 1-6) zawiera postanowienia ogólne Konwencji. Definiuje określenie „dyskryminacja kobiet”, które oznacza wszelkie zróżnicowanie, wykluczenie lub ograniczenie albo uniemożliwienie kobietom, niezależnie od ich stanu cywilnego, wyznania, realizacji bądź korzystania na równi z mężczyznami z praw człowieka oraz podstawowych wolności w życiu politycznym, gospodarczym, społecznym, kulturalnym, obywatelskim lub jakimkolwiek innym. Państwa-strony potępiają dyskryminację kobiet we wszystkich jej formach oraz zgadzają się prowadzić za pomocą wszelkich właściwych środków i bez zwłoki politykę likwidującą dyskryminację kobiet oraz w tym celu zobowiązują się do podjęcia środków określonych w Pakcie. Podejmują też wszelkie stosowne środki, w tym ustawodawcze, celem zapewnienia pełnego rozwoju i awansu kobiet dla zagwarantowania im posiadania i korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności na zasadzie równości z mężczyznami.

Część II (artykuły 7-9) zawiera zobowiązania państw-stron do zapewnienia kobietom równych z mężczyznami praw politycznych i obywatelskich. Państwa-strony podejmą środki celem likwidacji dyskryminacji kobiet w życiu publicznym kraju (prawo do głosowania i wybieralności, prawo do uczestniczenia w kształtowaniu polityki rządu i jej realizacji oraz do zajmowania stanowisk publicznych i wykonywania funkcji publicznych, prawo do uczestniczenia w organizacjach pozarządowych i stowarzyszeniach zajmujących się życiem publicznym i politycznym). Podejmą też środki w celu zapewnienia kobietom możliwości reprezentowania swoich rządów na szczeblu międzynarodowym oraz uczestniczenia w pracach organizacji międzynarodowych. Zapewnią też kobietom równe prawa z mężczyznami w zakresie nabywania, zmiany lub zachowania obywatelstwa, oraz równe prawa w odniesieniu do obywatelstwa ich dzieci.

Część III odnosi się do praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych, które powinny zapewnić państwa-strony wszystkim kobietom, bez dyskryminacji i na równych prawach z mężczyznami. Dotyczy to praw w dziedzinie kształcenia, zatrudnienia, opieki zdrowotnej, w innych dziedzinach życia społecznego i gospodarczego a także praw kobiet wiejskich. Przy omawianiu tych praw są w Konwencji wymienione liczne działania, które powinny pojąć państwa-strony w celu ich realizacji (artykuły 10-14).

Część IV (artykuły 15-16) określa prawa osobiste, które państwa-strony powinny zapewnić kobietom na równych prawach z mężczyznami. Są to równość z mężczyznami wobec prawa, taka sama zdolność prawna w sprawach cywilnych i możliwość jej wykonywania, równe prawa w zakresie umowy i zarządzania mieniem, takie samo traktowanie przed sądami i trybunałami, równe prawa dotyczące swobody poruszania się i swobody wyboru miejsca zamieszkania lub pobytu oraz równe prawa w odniesieniu do małżeństwa i stosunków rodzinnych (prawo do zawierania związku małżeńskiego, prawo do swobodnego wyboru małżonka i zawierania małżeństwa za swą wolą i pełną zgodą, te same prawa i obowiązki w czasie trwania małżeństwa oraz w związku z jego rozwiązaniem, te same prawa i obowiązki rodzicielskie oraz związane z rodziną itp.).

Część V (artykuły 17-22) dotyczy kontroli międzynarodowej wykonania Paktu. W celu badania postępu w sferze stosowania Konwencji postanowiono utworzyć Komitet do Spraw Likwidacji i Dyskryminacji Kobiet, składający się z 232 (początkowo 18) ekspertów wybieranych na 4 lata. Państwa-strony podejmują się przedstawić Sekretarzowi Generalnemu ONZ, w celu rozpatrzenia przez Komitet, sprawozdania dotyczące środków ustawodawczych, sądowych, administracyjnych lub innych przyjętych przez nie dla wykonania Konwencji, oraz osiągniętego postępu w tym zakresie. Sprawozdania te mogą wykazywać czynniki i trudności wpływające na stopień wykonywania zobowiązań.

Część VI (artykuły 23-30) zawiera postanowienia końcowe Paktu dotyczące podjęcia na szczeblu krajowym środków mających na celu pełną realiza-

cję praw uznanych w Konwencji, otwarcia jej dla nowych członków, określające warunki możliwości prośby o dokonanie rewizji konwencji oraz związane z okresem jej wejścia w życie.

Konwencja w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet jest wiążącym traktatem międzynarodowym rodzącym prawa i obowiązki dla państw-stron. Weszła ona w życie 3 IX 1981 r., a Polska ratyfikowała ją 18 VIII 1980 r., z odnoszącym się do artykułu 28 paragraf 1 zastrzeżeniem, na którego mocy nie uważa się za związaną jego postanowieniami (dotyczy to sporów na bazie Konwencji, które nie zostały rozwiązane w drodze negocjacji, poddania arbitrażowi lub przekazania Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości).

c) Konwencja w Sprawie Zakazu Stosowania Tortur oraz Innego Okrutnego, Nieludzkiego lub Poniżającego Traktowania albo Karania (Nowy Jork, 10 XII 1984)

Konwencja składa się ze wstępu i trzech części. Wstęp określa cele uchwalenia konwencji, powołując się przy tym na unormowania z istniejących już dokumentów międzynarodowych.

Część I (artykuły 1-6) zawiera postanowienia Konwencji o charakterze merytorycznym. Szczegółowo wyjaśnia termin „tortury” i zobowiązuje państwa-strony do podjęcia skutecznych środków ustawodawczych, administracyjnych, sądowych lub innych w celu zapobieżenia im na terytorium podlegającym ich jurysdykcji. Żadne wyjątkowe okoliczności ani rozkaz nie mogą być usprawiedliwieniem stosowania tortur. Żadne państwo-strona nie wydało, nie zakaże wjazdu ani nie dokona ekstradycji osoby do drugiego państwa, jeśli można przypuszczać, że groziłoby jej tam poddanie torturom. Wszystkie akty tortur mają stanowić przestępstwo na podstawie prawa karnego państwa, podobnie jak usiłowanie przeprowadzenia tortur, współudział lub uczestnictwo w torturach. Popęlnienie tych przestępstw upoważnia do wytoczenia postępowania lub doko-

nania ekstradycji. Każde państwo-strona ma zapewnić, aby nauczanie i informowanie dotyczące zakazu tortur były w pełni włączone w zakres szkolenia pracowników wymiaru sprawiedliwości (cywilnych lub wojskowych), personelu medycznego, urzędników publicznych oraz innych osób, które mogą być zaangażowane w uwięzienie, przesłuchiwanie lub postępowanie z jakąkolwiek jednostką podlegającą jakiegokolwiek formie aresztu, zatrzymania lub uwięzienia. Państwa włączą zakaz tortur do regulaminów lub instrukcji dotyczących obowiązków takich osób. Dokonają także systematycznych przeglądów regulaminów przesłuchań, instrukcji, metod i praktyk, zarządzeń, aby kompetentne władze przystępowały do natychmiastowego i bezstronnego badania przypadków przypuszczeń dotyczących zastosowania tortur na terytorium państwa-strony.

Jednostka, która twierdzi, że została poddana torturom, ma prawo wniesienia skargi, a kompetentne władze powinny dokonać natychmiastowego i bezstronnego zbadania sprawy. Ma także prawo do ochrony przed znęcaniem się lub zastraszaniem (dotyczy to też świadków).

System prawny państwa-strony powinien zapewnić ofierze tortur uzyskanie zadośćuczynienia, rekompensaty i rehabilitacji, a rodzinie zmarłego w rezultacie tortur prawo do rekompensaty. Każde państwo-strona zobowiązuje się zapobiegać na wszystkich terytoriach podlegających jego jurysdykcji innym aktom okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, gdy takie akty są popełniane przez urzędnika lub inną osobę działającą w charakterze oficjalnym albo za ich namową czy też za ich zgodą lub przyzwoleniem. Artykuły dotyczące ochrony przed torturami stosuje się w tych wypadkach odpowiednio.

Część II (artykuły 17-24) dotyczy kontroli międzynarodowej wykonania Paktu. Zapowiada utworzenie Komitetu Przeciwko Torturom składającego się z 10 ekspertów wybieranych na 4 lata. Państwa-strony zobowiązały się do przedkładania Komitetowi, za pośrednictwem Sekretarza Generalnego ONZ, sprawozdań dotyczących podjętych przez nie środków zmierzających do wypełniania ich obowiązków wynikających z Konwencji. Gdyby Komitet otrzymał

informację wskazującą na praktykowanie na terytorium państwa-strony systematycznych tortur, wezwie je do współdziałania w zbadaniu tej informacji oraz przedłożenia spostrzeżeń. Na mocy art. 21 Konwencji państwo-strona może uznać kompetencje Komitetu w zakresie otrzymywania i rozpatrywania zawiadomień o niewypełnianiu obowiązków wynikających z Konwencji. Natomiast na mocy art. 22 państwo-strona może uznać kompetencje Komitetu w zakresie otrzymywania i badania zawiadomień od jednostek podlegających jego jurysdykcji, twierdzących, że są ofiarami naruszenia Konwencji.

Część III (artykuły 25-33) zawiera przepisy końcowe Konwencji dotyczące otwarcia do podpisu, konieczności ratyfikacji, otwarcia do przystąpienia, wejścia w życie, nieuznania kompetencji Komitetu badania informacji wskazujących na praktykowanie systematycznych tortur (lub wycofania tego zastrzeżenia), proponowania poprawek i sporów między państwami-stronami na tle stosowania Konwencji.

Konwencja w sprawie zakazu Stosowania Tortur oraz Innego, Okrutnego, Nieludzkiego lub Poniżającego Traktowania albo Karania jest traktatem międzynarodowym, tworzy więc prawa i obowiązki dla stron. Weszła w życie 26 VI 1987 r., a Polska ratyfikowała ją bez zastrzeżeń 21 X 1989 r. Nie uznała jednak kompetencji Komitetu w zakresie otrzymywania i rozpatrywania zawiadomień o niewypełnianiu przez państwa-strony obowiązków wynikających z Konwencji oraz w zakresie rozpatrywania skarg indywidualnych (art. 22).

B. Efektywność środków ochrony praw człowieka w systemie ONZ

Przy omawianiu oenzetowskiego systemu ochrony praw jednostki nie można pominąć utworzonej w grudniu 1993 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ instytucji Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Praw Człowieka. Propozycję powołania tego organu zgłosiła Amnesty International na Światowej Konferencji Praw Człowieka w Wiedniu w 1993 r. Idea ta po-

wstała już w latach 50., ale nie doczekała się wówczas realizacji. Wysoki Komisarz NZ do Spraw Praw Człowieka ma status niższy niż Sekretarz Generalny ONZ. Mianuje go Sekretarz Generalny, a następnie Zgromadzenie Ogólne zatwierdza tę nominację. Wysoki Komisarz odpowiada za swoją działalność jedynie przed Zgromadzeniem Ogólnym NZ oraz Sekretarzem Generalnym ONZ. Te związki z Sekretarzem Generalnym i Zgromadzeniem determinują jego pozycję wśród organów ONZ zajmujących się prawami jednostki i równocześnie mają mu zapewnić na arenie międzynarodowej autorytet konieczny do skutecznego wypełniania jego zadań, do których należy: koordynowanie i racjonalizowanie działalności ONZ dotyczącej praw jednostki, reagowanie na zagrożenia tych praw i podejmowanie inicjatyw mających im przeciwdziałać, zapewnianie środków finansowych i technicznych do pomocy w realizacji programów służących rozwojowi praw człowieka, koordynowanie programów oświatowych w zakresie praw jednostki, prowadzenie dialogu z wszystkimi krajami świata w celu zapewnienia realizacji praw wszystkich ludzi.

Do zadań Wysokiego Komisarza Zgromadzenie Ogólne NZ, wbrew propozycjom Amnesty International, nie włączyło kompetencji związanych z ochroną praw jednostki w sytuacjach konfliktowych, w stanach szczególnego zagrożenia (np. wojen). Uprzedzając głosy krytyczne dotyczące propozycji powołania Wysokiego Komisarza Amnesty International podkreślała, że Komisarz nie może zastępować żadnego z istniejących mechanizmów i instytucji ochrony praw człowieka, odbierać im pewnego zakresu pola działania lub powielać prac, które są już prowadzone.

Dotychczas brak było w strukturze ONZ organu, który zajmowałby się koordynacją dotyczącej praw jednostki działalności różnych instytucji. Często nie wymieniały nawet one pomiędzy sobą informacji o różnych formach swojej działalności i jej kierunkach. Prowadziło to do dublowania się niektórych działań, a z drugiej strony pewne dziedziny pozostawały poza zakresem zainteresowania ONZ.

W rozdziale tym w sposób syntetyczny zasygnalizowane zostały ważne jakościowo zagadnienia z zakresu problematyki międzynarodowej ochrony praw jednostki. Pozostaje jeszcze kwestia efektywności oenzetowskiego systemu ochrony tych praw.

Ocena dotychczasowego funkcjonowania tego systemu nie może być jednoznaczna. Należy pamiętać o tym, że ONZ działa w świecie, w którym niezmiernie trudno jest osiągnąć porozumienie względnie dużej liczby państw w jednej kwestii. Odnosi się to także do problemów związanych z prawami jednostki. Nie ma przecież jednej, wspólnej wszystkim krajom koncepcji tych praw, jednego ideału czy wzorca, do którego by one dążyły, wspólnego wszystkim narodom i państwom rozumienia poszczególnych praw. Jedne kraje, mając na względzie przede wszystkim własne interesy polityczne, skłonne są przywiązywać nadmierną wagę do specyficznych, wewnętrznych lub regionalnych uwarunkowań realizacji praw jednostki, koncepcji, środków ochrony itp. Inne zaś, w rzeczywistej trosce o traktowane jako fundament współczesnej cywilizacji prawa jednostki, podkreślają ich uniwersalny charakter. Te dwa stanowiska dają o sobie znać przy okazji każdej większej konferencji poświęconej prawom jednostki, w trakcie prac nad każdym traktatem czy też później, podczas ratyfikacji traktatów dotyczących praw jednostki (odmowa ratyfikacji, składanie zastrzeżeń itp.). Często też interesy polityczne pewnej grupy państw, fałszywie pojęta solidarność kulturowa, regionalna itp. biorą górę nad dążeniem do zapewnienia realizacji praw zawartych w już ratyfikowanych przez dane państwa traktatach. Efektem tego jest często krytykowana selektywność reakcji organów ONZ na naruszenia praw jednostki.

Nie można również zapominać, że członkowie wielu organów ONZ są przedstawicielami rządów poszczególnych krajów i w swojej działalności na forum tych organów, w głosowaniach czy dyskusjach kierują się przede wszystkim względami politycznymi. Nie zawsze wdraża się więc postępowanie przeciwko państwu oczywiście lekceważącemu zasady prawa międzynarodowego, dotyczące praw jednostki. Przykładem tu może być odmawianie przez kilka lat

przez Komisję Praw Człowieka zajęcia się sprawą przestrzegania praw jednostki w Iraku. Dopiero w 1993 r., już po agresji Iraku na Kuwejt, został powołany specjalny sprawozdawca tej komisji.

Państwo, wobec którego ma być rozpoczęte postępowanie w organach powołanych do kontroli realizacji aktów prawa międzynarodowego nie może wprowadzić zapobiec wszczęciu tego postępowania, może jednak uniemożliwić stwierdzenie faktów. Może ono np. nie wpuścić ekspertów ONZ na swoje terytorium w celu przeprowadzenia wizji lokalnej, może odmówić udzielania informacji wymaganych przez organy ONZ lub udzielać ich w niepełnym zakresie. Przykłady takie naturalnie można by mnożyć.

W systemie ONZ najbardziej popularnym środkiem kontroli nad realizacją praw jednostki są sprawozdania państw. W sposób negatywny na ich efektywność wpływają dwa czynniki – opóźnienia niektórych państw w składaniu sprawozdań oraz lekceważenie przez nie organów ONZ w trakcie ich referowania. Mimo że nieterminowe składanie sprawozdań stanowi oczywiste naruszenie zobowiązań traktatowych, wiele państw przedkłada je z opóźnieniem. Państwa zalegają nie tylko z przedstawianiem rocznych sprawozdań. Wielokrotnie opóźnienia sięgają dwu, trzech, a w skrajnych wypadkach nawet kilku lat.

Lekceważenie przez niektóre państwa organów ONZ w trakcie składania sprawozdań polega m.in. na świadomym udzielaniu informacji niepełnych lub wręcz błędnych, na ograniczaniu się do zreferowania sprawozdania na forum odpowiedniego organu i do biernego wysłuchania opinii członków tego organu, bez podejmowania jakichkolwiek działań mających na celu uniknięcie w przyszłości stwierdzonych uchybień i lepszą realizację postanowień traktatowych. Niektóre państwa w swoich sprawozdaniach pomijają milczeniem to, w jaki sposób, i czy w ogóle, zastosowały się do zaleceń organów ONZ w sprawie realizacji postanowień obu Paktów.

Negatywnie na efektywność oenzetowskiego systemu ochrony praw jednostki wpływa przyjęta w postępowaniu związanym z rozpatrywaniem spra-

wozdań zasada poufności. Dzięki niej niektóre państwa mogą unikać ujawnienia dokonanych przez siebie naruszeń praw jednostki. Amnesty International wielokrotnie podkreśla, że zasada poufności nigdy nie była właściwym i skutecznym sposobem postępowania w wypadku najpoważniejszych naruszeń praw człowieka. Procedura ta jest od wielu lat stosowana do licznych państw, w których sytuacja jest wciąż tak samo zła.

Jeśli chodzi o postępowanie w sprawie petycji indywidualnej, to fakt, że nie kończy się ono wiążącym rozstrzygnięciem jest często krytykowane. Jest to oczywiście krytyka słuszna, ale z drugiej strony należy dostrzec także pozytywne aspekty przewidzianej przez Protokół Opcyjny procedury. Otóż zajmowanie przez Komitet tzw. stanowiska, o którym była mowa, ma duże znaczenie polityczne i moralne, a także wpływa na ustalenie zasad interpretacji postanowień Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Samo rozpatrywanie petycji indywidualnych stwarza jednostce możliwość podniesienia zarzutów dotyczących naruszenia jej praw. Komitet stanowi więc forum, na którym jednostka może przynajmniej sformułować swoje zarzuty przeciwko konkretnemu państwu i gdzie dochodzi do dyskusji na ten temat. Państwo, którego petycja dotyczy musi zaś wy tłumaczyć swoje postępowanie na międzynarodowym forum. Istnieją państwa, które ze względu na autorytet tego międzynarodowego organu starają się dostosować swoje prawo czy praktykę do zaleceń Komitetu, dlatego ofiara naruszenia praw człowieka może otrzymać realną ochronę swych praw.

Reasumując, możemy stwierdzić, że obecny system ochrony praw człowieka na platformie ONZ daleki jest od ideału. W aktualnych projektach restrukturyzacji i reorganizacji tej organizacji ogromna wagę przywiązuje się do zwiększenia efektywności już istniejących organów, a także utworzenia nowych, skuteczniejszych niż Trybunał Praw Człowieka.

Prawo międzynarodowe przeszło znaczącą ewolucję. Od uznania istnienia obowiązków państwa wobec cudzoziemców czy pojawienia się międzynarodowych obowiązków jednostki (np. zakaz piractwa) aż do coraz szerszego rozwoju

prawa człowieka, chroniącego w jednakowy sposób wszystkie jednostki, nie tylko cudzoziemców. Współcześnie prawo praw człowieka odzwierciedla powszechną akceptację zasady, że każdej jednostce przysługują prawa, które wszystkie państwa powinny chronić i szanować. W ten sposób ochrona praw człowieka przestała być wyłącznym obiektem zainteresowania państwa i została wyjęta z zakresu wewnętrznej jurysdykcji państwa. Granice władzy państwa zostały normatywnie określone, a prawa człowieka stały się sprawą międzynarodowego zainteresowania, przedmiotem regulacji prawa międzynarodowego.

Należy tu także zwrócić uwagę na jeszcze jeden, bardzo istotny aspekt tego zagadnienia. Pozycję jednostki można określić jako podmiotowość pochodną, gdyż wynika ona z woli państwa lub organizacji międzynarodowej. Zakres tej podmiotowości, a w szczególności to, czy rozciąga się ona także na zdolność do czynności prawnych, można ustalić tylko w odniesieniu do konkretnej sytuacji i konkretnego instrumentu prawnego. Podmiotowość jednostki nie ma charakteru funkcjonalnego, nie jest bowiem przypisana jednostce po to, aby wykonywała kompetencje państwowe. Co więcej, nawet jeżeli uznana zostanie zdolność jednostki do czynności prawnych na gruncie prawa międzynarodowego, ograniczać się ona będzie jedynie do dochodzenia roszczeń przed sądami lub innymi organami międzynarodowymi i w zakresie przyznanym przez państwo. Nie oznacza ona w szczególności prawa do tworzenia norm międzynarodowych lub ich zmiany. Prawo traktatowe i zwyczajowe dotyczące praw człowieka powstaje wskutek działań państw lub organizacji międzynarodowych.

2. Europejski system ochrony praw człowieka; Rada Europy i Unia Europejska.

Oprócz uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, funkcjonującego w ramach ONZ, istnieją regionalne systemy promocji, a także ochrony tych praw i wolności, a uzasadnienie tego zjawiska jest następujące: wprowadzić co do listy uznawanych praw i wolności systemy regio-

nalne nie różnią się w istotnym zakresie od systemu uniwersalnego, jednak – wobec ogromnego zróżnicowania świata – dają one większe możliwości określenia skuteczniejszych metod realizacji poszczególnych praw człowieka i podstawowych wolności. Pozwalają również na stosowanie efektywniejszych niż w systemie uniwersalnym metod międzynarodowej kontroli przestrzegania tych praw i wolności. Dodatkowo jeszcze regionalne systemy umożliwiają ustalenie standardów poszczególnych praw i wolności bardziej adekwatne do poziomu społeczno-gospodarczego rozwoju danego regionu, ustroju politycznego i tradycji kulturowych niż system uniwersalny. Bódcem do tworzenia regionalnych systemów promocji i ochrony praw człowieka jest nie tylko geograficzna bliskość tworzących dany system państw, ale i wspólny ich interes. Regionalny system promocji i ochrony praw człowieka spełnia pozytywną rolę, gdy przyczynia się do lepszej realizacji tych praw w danym regionie.

W razie występowania różnic w regulacjach uniwersalnej i regionalnej w państwach należących do obu tych systemów zawsze należy dostosowywać się do wymagań tego systemu, który w danym wypadku stawia wyższe wymagania. Zdarza się, że wyższe wymagania stawiają regulacje zawarte w systemie regionalnym, ale nie brak też sytuacji, gdy bardziej wymagający jest system uniwersalny.

Dotychczas regionalny system promocji oraz ochrony praw człowieka i podstawowych wolności został utworzony w Ameryce i Afryce i Europie. Europejski system promocji i ochrony praw człowieka i podstawowych wolności powstał i działa za sprawą Rady Europy. Taki system powołały również do życia państwa arabskie. Należy dodać, że Narody Zjednoczone zachęcają do tworzenia systemów regionalnych tam, gdzie one dotychczas nie powstały, jak również do umacniania systemów regionalnych już działających. Państwa należące do systemów regionalnych popierają rozwój i umacnianie systemu uniwersalnego, którego równocześnie są członkami. Krótko mówiąc, uniwersalizm i regionalizm w dziedzinie promocji i ochrony praw człowieka wzajemnie się wspierają.

A./ Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy

a. geneza Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Rada Europy jest jedyną ogólnoeuropejską organizacją międzynarodową o uniwersalnych kompetencjach. Stawia ona sobie za cel rozwój współpracy i integrację państw członkowskich w płaszczyznach: politycznej, społecznej i gospodarczej.

Podstawowym zadaniem Rady Europy, zgodnie z art. 1. jej Statutu, jest stworzenie „większej jedności państw członkowskich, w celu obrony i urzeczywistniania ideałów i zasad, które stanowią ich wspólne dziedzictwo”, oraz popieranie rozwoju gospodarczego i społecznego¹⁰. Z czasem Rada skoncentrowała się na trzech dziedzinach: obronie praw człowieka i demokracji, na kwestiach kultury oraz na sprawach społecznych, chociaż nie przestała zajmować się innymi ważnymi tematami.

Ponieważ organy Rady Europy nie zostały wyposażone (w związku ze stanowiskiem Wielkiej Brytanii i krajów skandynawskich) w żadne kompetencje i w konsekwencji nie mogą wydawać żadnych bezpośrednio wiążących norm prawnych, sięgnęły po konwencje i układy częściowe, które po ratyfikacji przez państwa członkowskie wchodzą w życie jako wspólne quasi prawo. Dotychczas liczba konwencji wynosi ponad 150.

Najważniejszą spośród konwencji jest podpisana 4 listopada 1950 r. na posiedzeniu Komitetu Ministrów Rady Europy w Rzymie Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, która weszła w życie, po uzyskaniu pierwszych 10 ratyfikacji, 3 września 1953 r. Z uwagi na miejsce jej podpisania zwana jest też konwencją rzymską (lub traktatem rzymskim).

¹⁰ W. Weidenfeld, W. Wessels, Europa od A do Z, Gliwice 1995, s. 290-294.

Rozwój Rady Europy od początku jej powstania był ogromnie dynamiczny: Państwami-Założycielami organizacji były: Belgia, Dania, Irlandia, Luksemburg, Holandia, Norwegia, Szwecja, Włochy i Wielka Brytania. Wkrótce potem dołączyły pozostałe demokracje zachodnie, wśród nich Szwajcaria, Niemiecka Republika Federalna i Francja, a po upadku reżimów faszystowskich na Półwyspie Iberyjskim przyjęto Hiszpanię i Portugalię. Po przełomie politycznym w Europie Centralnej i Wschodniej w latach 1989-1990 do Rady przyjmowane są stopniowo kraje tego regionu, przy czym Polska była jednym z pierwszych krajów, które uzyskały status pełnoprawnego członka Organizacji. Europejska Konwencja Praw Człowieka została podpisana przez ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego 26 listopada 1991 r.

Ogromne znaczenie Konwencji należy przede wszystkim tłumaczyć tym, że, obok zagwarantowania wszystkim jednostkom podległym jurysdykcji państw-sygnatariuszy podstawowych praw i wolności, stworzyła ona skuteczny system kontroli poszanowania praw człowieka w tych państwach. Jednakże należy mieć świadomość tego, że nie może ona w sposób automatyczny zapewnić poszanowania praw człowieka w państwach, które ją ratyfikują. Dochodzenie do europejskich standardów w zakresie poszanowania praw człowieka jest procesem długim i często bardzo skomplikowanym, Konwencja nie jest zaś punktem wyjścia tego procesu. Szansę na odegranie swej roli ma ona bowiem jedynie tam, gdzie w zakresie poszanowania praw ludzkich został już osiągnięty pewien wyjściowy poziom. Konwencja wraz ze swoimi mechanizmami kontrolnymi może natomiast w sposób ogromnie skuteczny przyczynić się do ugruntowania już osiągniętego poziomu kultury prawnej i konsekwentnego podnoszenia go. Z tego powodu Rada Europy stawia państwom kandydującym do członkostwa stosunkowo wysokie wymagania, które w skrócie można określić jako demokrację i rządy prawa. Wśród wyjściowych warunków stawianych kandydatom na członków Rady Europy zawsze znajduje się zobowiązanie do ratyfikowania Konwencji. Nie do pomyślenia jest bowiem przyjęcie do społeczności związanej

z tą organizacją państwa, w którym obowiązują diametralnie odmienne standardy w zakresie poszanowania praw człowieka.

Do Konwencji mogą przystąpić tylko państwa członkowskie. Jest ona zatem traktatem regionalnym, i to nie tylko w znaczeniu geograficznym, ale i geopolitycznym. Obok stosunkowo szerokiego katalogu praw i wolności, obejmującego m.in. prawo do ochrony życia prywatnego i wolność wyrażania opinii, Konwencja poddaje prawa i wolności obywatelskie ochronie przez system kontroli składający się z Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z siedzibą w Strasburgu. Należy w tym momencie zaznaczyć, iż oba te organy nie działały permanentnie, nie były oparte na etatowej pracy członków, co w sposób istotny wpływało na ograniczenie ich aktywności, a przejawem tego było zwiększanie się liczby oczekujących na rozpatrzenie spraw. W związku z tym postanowiono, na mocy Protokołu nr 11 do Konwencji, utworzyć nowy, jednolity, permanentnie działający Europejski Trybunał Praw Człowieka, w którym każde państwo członkowskie ma jednego sędziego, a wybrani w jego skład przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy sędziowie są etatowo zatrudnieni w tym organie. Trybunał rozpoczął pracę 1 listopada 1998 r. i z tą nową formułą wiąże się nadzieje na usprawnienie systemu rozpatrywania skarg, a tym samym na podniesienie efektywności mechanizmów ochronnych zawartych w Konwencji.

Oprócz państw (skargi państw) oskarżenie mogą wносить poszczególne osoby (skargi indywidualne), jeśli uważają, że ich prawa uległy naruszeniu, a środki prawne w ich własnym kraju zostały wyczerpane. Wówczas odpowiednie organy podejmują w imieniu państw członkowskich wiążące decyzje w ramach polityki praw człowieka.

Geneza Europejskiej Konwencji oraz mechanizmu implementacyjnego złożonego z Europejskiej Komisji Praw Człowieka oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka sięga okresu poprzedzającego utworzenie Rady Europy w 1949 r. II wojna światowa stanowiła impuls do podjęcia działań mających do-

prowadzić do utworzenia skutecznych gwarancji pokoju oraz gwarancji praw i wolności człowieka, a dążeniom mającym służyć zrealizowaniu tego celu towarzyszyły refleksje związane z procesem norymberskim¹¹.

Możliwości realizacji podstawowych celów upatrywano w pojęciu koncepcji integracyjnych i federalistycznych, które w naturalny sposób odżyły w Europie Zachodniej po zakończeniu wojny¹². Na rzecz idei federacji umożliwiającej kreację ponadpaństwowego forum kontroli przestrzegania praw człowieka przemawiał również ukształtowany na kontynencie po wojnie biegunowy układ sił politycznych.

Działania prowadzące do urzeczywistnienia powyższych celów przebiegały dwutorowo, nie wynikały bowiem wyłącznie z aktywności rządów zachodnioeuropejskich, ale były prowadzone również przez liczne organizacje i stowarzyszenia pozarządowe. Poczynania jednych i drugich spletały się ze sobą, a przede wszystkim tworzyły w Europie Zachodniej klimat odpowiedni do podjęcia w powyższych sprawach decyzji o charakterze stanowiącym. Oba nurty traktowały promocję praw człowieka jako fundament założeń swoich unifikacyjnych programów.

Dla Europejczyków dążących do politycznego zjednoczenia, zrzeszonych m.in. w takich pozarządowych organizacjach jak Europejska Unia Federalistów, Liga Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, Francuska Rada na Rzecz Zjednoczenia Europy, Socjalistyczny Ruch na Rzecz Stanów Zjednoczonych Europy, Ruch Zjednoczonej Europy w Wielkiej Brytanii czy Nouvelles Equipes Internationales¹³, kwestia praw człowieka stała się priorytetem działalności. Organizacje te w grudniu 1947 r. zjednoczyły swe wysiłki w ramach Międzynarodowego Komitetu Ruchów na Rzecz Jedności Europejskiej, dzięki czemu na początku maja 1948 r. mógł się odbyć w Hadze tzw. Kongres Europejski, w którym wzięło udział 663 przedstawicieli organizacji i stowarzyszeń pozarządowych

¹¹ M. W. Janis, R. S. Kay, *European Human Rights Law*, wyd. University of Connecticut 1990, s. 22.

¹² Z. M. Klepacki, *Rada Europy 1949-1992*, Białystok 1991, s. 7.

¹³ Z. M. Klepacki, *Organizacje międzynarodowe rozwiniętych państw kapitalistycznych*, Warszawa 1986, s. 40.

z 16 państw. W gronie tym znalazło się 12 byłych premierów, 40 byłych i 20 urzędujących ministrów, ponad 100 parlamentarzystów oraz liczni wybitni przedstawiciele różnych kręgów europejskich społeczności, z których wielu miało stać się w przyszłości członkami Zgromadzenia Rady Europy. W Kongresie brali również udział uczestnicy z 10 innych państw, posiadający status obserwatorów. Pochodzili oni z Kanady, Finlandii, Hiszpanii, Stanów Zjednoczonych Ameryki, a także z państw Europy Środkowo-Wschodniej – głównie emigracyjni politycy z Polski, Bułgarii, Czechosłowacji, Węgier i Rumunii. Funkcję honorowego prezydenta Kongresu pełnił Winston Churchill. Podczas Kongresu uchwalono wiele rezolucji, w tym rezolucję nawołującą państwa europejskie do zawarcia unii politycznej i gospodarczej, która reprezentowałaby i kształtowała opinię europejską¹⁴. Kongres Europejski stanowił znaczący etap na drodze ku Konwencji Europejskiej, zrodził on bowiem postulat i zarazem żądanie stworzenia Karty Praw Człowieka, gwarantującej wolność myśli, zrzeszania się i wyrażania opinii oraz prawo do tworzenia politycznej opozycji jak również utworzenia Trybunału Sprawiedliwości, który byłby wyposażony w kompetencje umożliwiające implementację postanowień wspomnianej Karty¹⁵. Idea wypracowania Karty Praw Człowieka oraz utworzenia międzynarodowego Trybunału, którego zadaniem byłoby jej stosowanie stała się następnie przedmiotem bardziej szczegółowych studiów. Zajął się tym ukonstytuowana na początku 1949 r. Międzynarodowa Sekcja Prawna Ruchu Europejskiego. Owocem pracy sekcji był projekt konwencji, zobowiązującej państwa-strony do obrony podstawowych praw swoich obywateli oraz do utworzenia Trybunału Europejskiego, który rozstrzygałby w sprawach o domniemane naruszenie praw jednostek. Sekcja opracowała również projekt Regulaminu Trybunału Europejskiego. W lipcu 1949 r. projekt Konwencji został przedłożony Komitetowi Ministrów powstającej równolegle Rady Europy, z rekomendacją zamieszczenia punktu o dyskusji nad nim w po-

¹⁴ Z. M. Klepacki, *Rada Europy...*, s. 12.

¹⁵ A. Marszałek, *Integracja Europejska*, Łódź 1997, s. 32 i następn.

rządu obrad Pierwszej Sesji Zgromadzenia Konsultacyjnego Rady Europy, które miało odbyć się w sierpniu 1949 r.¹⁶

Zachodnioeuropejskie rządy, z natury rzeczy prezentujące własny, dyktowany funkcjami władzy państwowej punkt widzenia na możliwości realizacji koncepcji zjednoczeniowych, nie były tak zgodne w swych zapatrywaniach na tę kwestię jak Europejski Kongres. Wśród rządów dominowały dwa rodzaje koncepcji – federacjonistyczne i funkcjonalistyczne. Pierwsze, lansowane przez rządy Francji i krajów Beneluksu przy aktywnym poparciu Stanów Zjednoczonych, zakładały możliwie daleko idące zjednoczenie z utworzeniem wspólnego organu parlamentarnego włącznie. Koncepcje funkcjonalistyczne natomiast postulowały rozwiązania skromniejsze, sprowadzające się do powołania organizacji o charakterze koordynacyjnym, w której ramach mógłby działać organ typu parlamentarnego, ale dysponujący jedynie głosem doradczym. Funkcjonalistyczne projekty popierane były przez rządy Wielkiej Brytanii, Irlandii oraz państw nordyckich¹⁷. Koncepcje te ścierały się ze sobą, ostatecznie osiągnięto rozwiązanie kompromisowe, w którym wziął jednak górę pogląd o koordynacyjnym charakterze nowo tworzonej organizacji – Rady Europy. Jej statut został podpisany w Londynie 5 maja 1949 r. i wszedł w życie 3 sierpnia 1949 r.¹⁸ Zawarto w nim wiele istotnych odwołań do praw i wolności człowieka, co zapowiadało nadanie tej problematyce szczególnego znaczenia w działalności Rady Europy. Już preambuła statutu zawiera sformułowanie, w którym państwosygnatariusze dokumentu deklarują swe oddanie dla „wartości duchowych i moralnych stanowiących wspólne dziedzictwo ich narodów oraz źródło zasad i wolności osobistej, swobody politycznej i praworządności, na których opiera się każda rzeczywista demokracja”¹⁹. Stanowiąc o celach Rady Europy, statut okre-

¹⁶ A. Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź 1996, rozdz. 7.

¹⁷ Z. M. Klepacki, *Rada Europy...*, s. 10-11.

¹⁸ Pod dokumentem tym swoje podpisy złożyli przedstawiciele Belgii, Danii, Irlandii, Holandii, Luksemburga, Norwegii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Włoch.

¹⁹ S. Hubert (red.), *Zbiór statutów i regulaminów organizacji międzynarodowych*, tom III Organizacje międzynarodowe o charakterze regionalnym, Warszawa 1973, s. 141-142.

śla rozważanie przez organy Rady spraw z zakresu ochrony praw i podstawowych wolności jako jeden ze środków prowadzących do osiągnięcia organizacyjnych celów (art. 1 punkt b). Kwestie te porusza także artykuł 3 statutu, który ujmuje ją w kategoriach obowiązku członka organizacji i głosi: „Każdy członek Rady Europy musi przyjąć zasadę praworządności, w której ramach wszyscy obywatele mogą korzystać z przysługujących im praw człowieka i podstawowych swobód obywatelskich”.

Powstaniu Rady Europy towarzyszyło powszechne oczekiwanie, że wypracowanie i implementacja konwencji o prawach człowieka będzie jednym z pierwszych zadań podjętych przez tę organizację²⁰. Należy pamiętać, że kilka miesięcy wcześniej – 10 grudnia 1948 r. Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych proklamowało Powszechną Deklarację Praw Człowieka, która jednak nie była aktem prawnomiędzynarodowym. Deklaracja stanowiła wyraz tego, co w przyszłości stanowić miało podstawy prawa uznanego przez państwa członkowskie ONZ. Zarówno je proklamowanie, jak i zawartość stanowiły istotne argumenty w toczących się na forum Rady Europy dyskusjach nad przyjęciem i kształtem Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Wspomniane wyżej projekty Europejskiej Konwencji oraz Regulaminu Europejskiego Trybunału opracowane przez Międzynarodową Sekcję Prawną Ruchu Europejskiego zostały przedłożone Komitetowi Ministrów Rady Europy 12 lipca 1949 r. Europejska opinia publiczna, głęboko zaangażowana w problematykę praw człowieka, została zaskoczona decyzją Komitetu Ministrów o usunięciu z porządku obrad posiedzenia Zgromadzenia Konsultacyjnego kwestii definicji, zabezpieczeń oraz rozwoju praw człowieka i podstawowych wolności. Podczas pierwszej sesji Komitetu Ministrów, 9 sierpnia 1949 r., przeciwko umieszczeniu we wspomnianym porządku obrad punktu poświęconego prawom człowieka wystąpili delegaci Norwegii, Francji i Szwecji, argumentując, że sprawa ta została już wcześniej szeroko omówiona na forum

²⁰ W. Weidenfeld, W. Wessels, *Europa od A do Z*, Gliwice 1995.

Organizacji Narodów Zjednoczonych podczas debat poprzedzających uchwalenie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. A zatem, proklamowanie Deklaracji, której założeniem była promocja praw człowieka, zostało uznane za barierę na drodze ku powstaniu Europejskiej Konwencji i ustanowieniu Trybunału. Przeciwko decyzji Komitetu Ministrów wystąpiło Zgromadzenie Konsultacyjne, będące gorącym zwolennikiem stworzenia konwencji praw człowieka dla Europy. Podstawowym argumentem było stwierdzenie, iż, pomimo bardzo długich dyskusji nad prawami człowieka na forum ONZ, nie było możliwe wypracowanie aktu, który uzyskałby moc obowiązującą na gruncie prawa międzynarodowego. Było to wynikiem różnic cywilizacyjnych występujących między państwami członkowskimi ONZ oraz ich odmiennych form ustrojowych. W ten sposób zasygnalizowany został regionalny walor przyszłej konwencji. Inaczej niż w ONZ, na gruncie zachodnioeuropejskim już w tym czasie istniała możliwość opracowania aktu prawnie wiążącego²¹. Wobec zdecydowanego stanowiska Zgromadzenia w tej sprawie Komitet Ministrów zdecydował o powrocie kwestii praw człowieka do porządku obrad Zgromadzenia.

W trakcie debaty Zgromadzenia zwolennicy konwencji mocno akcentowali potrzebę ustanowienia konkretnych środków zabezpieczających prawa i wolności człowieka, dążąc do stworzenia przejrzystego, nie budzącego wątpliwości interpretacyjnych katalogu praw oraz do nadania przyszłej konwencji najwyższej mocy prawnej, co zarazem zapewniałoby jej status konstytucji ponadpaństwowego organizmu. W ich zamierzeniach postanowienia konwencji miały być wiążące dla państw, które zdecydowałyby się ją przyjąć i stanowić wyraźne świadectwo powszechnego dążenia państw członkowskich Rady Europy do budowy jedności europejskiej w duchu poszanowania zasad prawa natury, humanizmu i demokracji. Miał to być przyczynek do rozwoju solidarności tych państw, jak również umocnienia poczucia bezpieczeństwa zamieszkujących je narodów. Według zwolenników konwencji jedynie wypełnienie tych warunków

²¹ D. Lasota, *Zarys Prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1995, s.13.

mogło umożliwić Radzie Europy odegranie w życiu kontynentu takiej roli, jaką jej twórcy chcieli jej przypisać.

W toku dalszych prac nad przygotowaniem konwencji przyjęto założenie, że w danym momencie mogą być brane pod uwagę jedynie te podstawowe prawa i wolności, które były wyraźnie określone i uznane w drodze ich długotrwałego przestrzegania w państwach o ustroju demokratycznym. Katalog tych praw miał być w możliwie maksymalnym stopniu oparty o prawa wyliczone w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Projekt konwencji zawierał katalog dwunastu podstawowych praw wyraźnie nawiązujący do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Przewidywał ustanowienie Komisji i Trybunału Praw Człowieka oraz przyznawał zarówno państwom, jak i jednostkom prawo wnoszenia skarg do Komisji. Uznano za niezbędne ustanowienie międzynarodowej instytucji wyposażonej w skuteczne środki ochrony praw obywateli przed naruszeniami ze strony państwa. System „nadzoru i gwarancji” ustanowiony Konwencją Praw Człowieka jest rezultatem kompromisu pomiędzy zwolennikami rozwiązania zakładającego, że to Komisja sprawuje nadzór nad wypełnianiem przez państwa prawnomiędzynarodowych zobowiązań w sferze praw człowieka i postępowań między państwami a tymi, którzy dobrowolnie aprobowali dalej idący system nadzoru oparty o prawo jednostki do wnoszenia skargi do Trybunału.

Prace nad przysłą konwencją przyspieszyło także wystąpienie Winstona Churchilla podczas I sesji Zgromadzenia Konsultacyjnego Rady Europy. Popierając projekt konwencji, położył on szczególny nacisk na konieczność powołania Europejskiego Trybunału, jednak (aby uniknąć obaw państw i przewlekłych dyskusji) zastrzegł, że Trybunał nie dysponowałby prawem sankcji, a moc wiążąca jego orzeczeń uzależniona byłaby od uznania decyzji państw zrzeszonych w Radzie Europy. Przed rozpoczęciem postępowania przed Trybunałem państwa te musiałyby wyrazić zgodę na uznanie wyroku. Rokowania nad konwencją i Trybunałem były trudne i żmudne. Dotyczyły zarówno kwestii proceduralnych, jak i merytorycznych. Ostatecznie Europejska Konwencja Praw

Człowieka została sporządzona w Rzymie 4 XI 1950 r. i weszła w życie 8 IX 1953 r. Można ją określić jako prawdziwą konstytucyjną kartę podstawowych, cywilnych i politycznych praw i wolności dla krajów skupionych w Radzie Europy.

Zgodnie z ustaleniami Konwencji miały zostać powołane do życia dwa organy – Komisja Europejska oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka. Ponadto pewną rolę w mechanizmach mających zapewnić przestrzeganie jej postanowień powierzono Komitetowi Ministrów Rady Europy. W uzupełnieniu postępowania skargowego Konwencja przewiduje dodatkowe środki nadzoru nad wypełnianiem przez państwa-strony ich zobowiązań powstałych na jej gruncie. Funkcje te powierzono Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy.

Zgodnie z art. 1 państwa-strony Konwencji są zobowiązane zapewnić każdemu, kto znajduje się pod ich jurysdykcją, prawa i wolności zawarte w rozdziale I Konwencji. Ogromnie istotne jest to, iż art. 1 nie zawiera żadnych ograniczeń dotyczących narodowości i obywatelstwa. Nawet osoby, które nie są obywatelami danego państwa-strony Konwencji lub też nie są obywatelami innych państw ratyfikujących Konwencję mogą domagać się zagwarantowania im tych praw. Ponadto nie ma znaczenia to, czy zamieszkują one na stałe na terytorium danego państwa, czy też poza nim. Państwo jest zobowiązane do wypełniania swoich zobowiązań wobec wszystkich osób znajdujących się pod jego jurysdykcją.

Należy jednak pamiętać o tym, że zobowiązania te, choć mają szeroki zakres, jeśli chodzi o kategorię osób których dotyczą, są ograniczone wyłącznie do praw i wolności określonych w Konwencji. W niektórych krajach Konwencja została włączona do systemu prawa wewnętrznego i każdy może wystąpić do sądu krajowego ze skargą mającą swą podstawę w postanowieniach Konwencji. W państwach, gdzie Konwencja nie jest częścią systemu prawa wewnętrznego, prawo to nie może być sprzeczne z postanowieniami Konwencji.

b.) Znaczenie Konwencji i jej rola w ochronie i promocji praw człowieka

Konwencja jest traktatem międzynarodowym o charakterze wyjątkowym, po raz pierwszy bowiem w akcie tego rodzaju zostały zawarte sformułowania odnoszące się nie do stosunków pomiędzy państwami, ale kształtujące stosunki zachodzące pomiędzy państwem a jego obywatelami oraz innymi osobami podlegającymi ich jurysdykcji. Tak więc Konwencja czyni jednostkę „podmiotem prawa międzynarodowego”, i to w pełnym tego słowa znaczeniu, skoro – o czym będzie jeszcze dalej mowa – naruszenie praw jednostki przez państwo może prowadzić do sankcji prawnomiędzynarodowych. Mamy tu zatem do czynienia z ograniczeniem władzy państwa w odniesieniu do praw człowieka, a w szerszym ujęciu z instytucją społeczeństwa obywatelskiego. Łączy się to bezpośrednio z zagadnieniem suwerenności państwa. Perspektywicznie rzecz ujmując i zakładając dalszy pomyślny przebieg procesów integracyjnych na naszym kontynencie, można w Konwencji upatrywać załączka konstytucji przyszłej zjednoczonej Europy.

Konwencja jest instrumentem dynamicznym – zapisy przyjęte w 1950 r. były zaledwie punktem wyjścia rozwoju standardów poszanowania praw człowieka w Europie. Dynamizm ten wyzwalany jest w dwojaki sposób.

1. Po pierwsze, już po uchwaleniu Konwencji państwa członkowskie Rady Europy rozpoczęły proces uzupełniania Konwencji Protokołami Dodatkowymi. Na przestrzeni lat Konwencja została uzupełniona 11 Protokołami Dodatkowymi, które poszerzają katalog gwarantowanych przez nią praw i wolności. Taki charakter mają protokoły nr 1, 4, 6 i 7 oraz takie, które zmieniają przepisy Konwencji w części ustrojowo-proceduralnej, to znaczy 3, 5, 8, 9 i 10. Zupełnie inny charakter ma protokół nr 2, nadający Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka kompetencje do wydawania opinii doradczych.

Konieczność wprowadzenia Protokółów Dodatkowych wynikała ze zmian polityczno-społecznych oraz ustrojowych zachodzących na kontynencie euro-

pejskim. Uzupełniania Konwencji Protokołami Dodatkowymi stanowi wyraz dążenia państw Europy do doskonalenia europejskiego systemu ochrony praw ludzkich.

Katalog podstawowych praw, zawarty w pierwotnym tekście Konwencji, został z czasem uzupełniony w kolejnych protokołach dodatkowych nr 1, 4, 6 i 7. Do przyjętych w Konwencji gwarancji doszły kolejne: protokół nr 1, podpisany 20 III 1952 r. w Paryżu (wszedł w życie 18 V 1954) uzupełnił katalog gwarantowanych praw i wolności o:

- prawo do poszanowania własności (art. 1);
- prawo do nauki i prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania zgodnie z własnymi przekonaniem religijnymi i filozoficznymi (art. 2);
- prawo do wolnych wyborów (art. 3).

Protokół nr 4, podpisany 16 IX 1967 r. w Strasburgu (wszedł w życie 2 V 1968) wprowadził:

- zakaz więzienia za długi (art. 1);
- prawo do swobodnego przemieszczania się na terytorium państwa i do opuszczania kraju (art. 2);
- zakaz wydalania własnych obywateli (art. 3);
- zakaz zbiorowej deportacji (art. 4).

Protokół nr 6, podpisany 28 IV 1983 r. w Strasburgu (wszedł w życie 1 III 1985) stanowi uzupełnienie art. 2 Konwencji, gwarantującego prawo do życia, wprowadzając zakaz kary śmierci w okresie pokoju (art. 1 i 2). Protokół stwierdza jednoznacznie, że nikt nie może być skazany na taką karę ani też nie może nastąpić jej wykonanie, państwo zaś może przewidzieć w swoim ustawodawstwie karę śmierci jedynie za czyny popełnione podczas wojny lub w okresie bezpośredniego nią zagrożenia. W Konwencji określone zostały też sytuacje, w których pozbawienie człowieka życia nie będzie uznane za kolidujące z Konwencją, a mianowicie: w obronie innej osoby lub w obronie przed bezpodstawną przemocą, w celu wykonania zgodnego z prawem zatrzymania lub udaremnienia

ucieczki innej osoby, zgodnie z prawem pozbawionej wolności, oraz w działaniach podjętych zgodnie z prawem w celu stłumienia zamieszek lub powstania.

Protokół nr 7, podpisany 22 XI 1984 r. (wszedł w życie 1 XI 1988) zawiera następujące gwarancje:

- prawa cudzoziemców legalnie przebywających na terytorium państwa, wobec których podjęto procedurę wydalenia (art. 1);
- prawo odwołania się do sądu wyższej instancji w wypadku wyroku skazującego (art. 2);
- prawo do odszkodowania w wypadku niesłusznego skazania (art. 3);
- zasadę równouprawnienia małżonków (art. 5).

Najistotniejszym punktem procesu przemian ochrony praw ludzkich w systemie europejskim było podpisanie 11 V 1994 r. w Strasburgu Protokołu Dodatkowego nr 11. Protokół ten wszedł w życie w 1988 r, czyli rok od chwili ratyfikacji przez wszystkie państwa-strony Konwencji (art. 4). Z chwilą wejścia Protokołu w życie Konwencja uległa gruntownej zmianie i w rzeczywistości nastąpiła przebudowa europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Przede wszystkim została przyjęta nowa procedura rozpatrywania skarg indywidualnych oraz nowa struktura organów orzekających. Zamiast Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka orzekających na sesjach powstał stały Trybunał Praw Człowieka. Po likwidacji (1 XI 1998) Europejskiej Komisji Praw Człowieka, nadal, aż do 31 X 1999 r., rozpatrywała ona sprawy, które wcześniej dopuściła do rozpatrzenia, a następnie zakończyła swoją czterdziestopięcioletnią działalność.

W Trybunale zasiadają sędziowie ze wszystkich państw-stron Konwencji, wybierani przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy spośród kandydatów przedstawionych przez poszczególne państwa. Trybunał jest właściwy do rozpatrywania wszystkich spraw wniesionych w drodze skargi indywidualnej lub międzypaństwowej. Jurysdykcja Trybunału rozciąga się na wszystkie państwa-strony Konwencji. Wcześniej było to uzależnione od złożenia przez pań-

stwo specjalnej deklaracji o uznaniu prawa do skargi indywidualnej i jurysdykcji Trybunału (art. 25 i 46 starego tekstu Konwencji). Ponadto zmodyfikowany Trybunał – podobnie jak stary – jest uprawniony do wydawania opinii doradczych na wnioszek Komitetu Rady Ministrów Rady Europy w kwestiach prawnych dotyczących wykładni Konwencji i Protokołów Dodatkowych.

Trybunał składa się z 4 Izb (Sekcji) oraz Wielkiej Izby. W pewnych sytuacjach może również obradować na posiedzeniach plenarnych. Izby (Sekcje) rozpatrują sprawy w zależności od ich wagi w trzyosobowych Komitetach i w Izbach orzekających w składzie siedmioosobowym. Obecnie o dopuszczalności skargi orzeka skład 3 sędziów Wielka izba składa się z 17 sędziów.

Zasady dopuszczalności skarg nie uległy zmianie w porównaniu ze starym systemem. I tak, ze skargą indywidualną może wystąpić każda osoba, organizacja pozarządowa lub grupa osób, która uważa, że jest pokrzywdzona naruszeniem przez państwo określonych praw zagwarantowanych w Konwencji i jej Protokołach Dodatkowych. Państwa nie mogą w żaden sposób przeszkadzać w skutecznym korzystaniu z prawa do skargi. Przed złożeniem skargi muszą być wykorzystane wszystkie dostępne krajowe środki odwoławcze, przewidziane w sprawach, których dotyczy skarga.

W Polsce w sprawach sądowych należy odwołać się do sądu II instancji, a w zasadzie powinno się również podjąć próbę wniesienia kasacji. W sprawach rozpatrywanych w drodze administracyjnej należy odwołać się do organu administracyjnego II instancji, a następnie wystąpić ze skargą do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W niektórych wypadkach może być konieczne złożenie skargi do Trybunału Konstytucyjnego. W odwołaniu konieczne jest przedstawienie zarzutów analogicznych do tych, które później znajdują się w skardze do Strasburga. Nie są tu wymagane starania o wznowienie postępowania lub interwencję Rzecznika Praw Obywatelskich.

2. Po drugie, właściwą treść standardów określa orzecznictwo Europejskiej Komisji Praw Człowieka istniejącej od 1954 r. i Europejskiego Trybunału

Praw Człowieka, który rozpoczął działalność w 1959 r. Organy te powołane zostały jako kontrolne. W swoim orzecznictwie ustawicznie podnoszą one wymagania stawiane państwowym członkowskim. W tej sytuacji ogromne znaczenie ma fakt popularyzowania nie tylko tekstu Konwencji, ale także najważniejszych organów strasburskich²², w szczególności zaś wyroków Trybunału, co w ostatnim okresie w Polsce ma miejsce w coraz szerszym zakresie²³.

Pamiętać też należy, że Konwencja oraz budowane na bazie jej orzeczeń *case-law* określają jedynie standardy minimalne i wobec tego nie wolno powoływać się na nią w celu uzasadniania restrykcyjnej wykładni postanowień prawa krajowego odnoszących się do praw człowieka (por. art. 60 Konwencji). Ponieważ jednak w wielu postanowieniach Konwencja odwołuje się wprost do prawa krajowego i naruszenie przewidzianych tam granic legalności ingerencji w sferę wykonywania podstawowych praw i wolności traktuje jako naruszenie samej Konwencji (np. art. 5), przeto w rzeczywistości wymagania stawiane poszczególnym państwom-stronom Konwencji są różne i do pewnego stopnia zależne od postanowień ich prawa wewnętrznego²⁴. Niemniej jednak wspólne jest założenie, iż granice władzy żadnego państwa, członka Konwencji, nie mogą wykraczać poza powszechnie przyjęte normy ochrony podstawowych praw i wolności człowieka.

Zakres zastosowania postanowień Konwencji rozciąga się na niemal wszystkie dziedziny życia społecznego, a jej przepisy wykazują funkcjonalne związki z każdą gałęzią prawa. Jest jednak rzeczą oczywistą, że najważniejsze zastosowanie mają tam, gdzie charakter działalności państwa niesie za sobą potencjalne zagrożenie dla realizacji praw jednostki, a władza państwa powinna być ograniczona gwarancjami zapewniającymi ochronę tych praw. Dlatego niezmiernie ważna jest Konwencja w zakresie funkcjonowania wymiaru sprawie-

²² Nazywanych tak dlatego, że siedzibą Rady Europy, a także Trybunału i Komisji jest alzackie miasto Strasburg.

²³ M. A. Nowicki, Kamienie milowe. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Warszawa 1996.

²⁴ P. Hofmański, Konwencja Europejska a prawo karne, Toruń 1955.

dliwości w sprawach karnych, bowiem na tym obszarze mamy do czynienia z ingerowaniem w takie prawa, jak prawo do poszanowania wolności osobistej (kara pozbawienia wolności, tymczasowe aresztowanie), prawo do poszanowania prywatności (przeszukanie, podsłuch telefoniczny) czy prawo do wolności od tortur lub innego poniżającego traktowania i karania (traktowanie osób więzionych). Nie da się przecenić znaczenia Konwencji w sferze funkcjonowania policji i służb pokrewnych, które – z natury rzeczy – mają skłonność do stawiania realizowanych przez siebie celów ponad prawa i gwarancje jednostki i w każdym państwie dysponują prawnymi możliwościami ingerowania w sferę poszanowania praw podstawowych (czynności operacyjne, takie jak przeszukiwanie, podsłuch, inwigilowanie, szerokie kompetencje w ramach przywracania zagrożonego porządku publicznego). W tej kwestii szczególnie niezbędne – choć ogromnie trudne – jest uregulowanie zakresu granicy władzy państwa i jego organów wykonawczych w ramach praw przysługujących obywatelowi w demokratycznym państwie prawa. Nie można także zapominać o Konwencji we wszelkich działaniach administracji, które niejednokrotnie wkraczają w sferę praw gwarantowanych Konwencją (poszanowanie własności, prywatności, wolności sumienia i wyznania, wolności słowa, zrzeszania się i zgromadzeń itd.).

Jednym z najważniejszych praw człowieka jest prawo do rzetelnej procedury prawnej w wypadku dochodzenia wszelkiego rodzaju roszczeń i bronięcia się przed stawianymi człowiekowi zarzutami. Z tego powodu Konwencja zawiera rozbudowany katalog gwarancji proceduralnych, mających kapitalne znaczenie dla procedur prawnych w sprawach karnych, cywilnych, częściowo zaś także administracyjnych, dyscyplinarnych i innych.

Regulacje wprowadzone przez Konwencję wytyczają zakres władzy państwa w odniesieniu do praw i wolności, a także obowiązków ich obywateli, dlatego też znaczenie Konwencji dla państw ją ratyfikujących jest dwojakie.

Po pierwsze, poprzez ratyfikację państwo zobowiązuje się do dostosowania swojego prawa krajowego do postanowień Konwencji. Sposób owego dosto-

sowania jest rozmaity i zależy od tego, jakie miejsce w wewnętrznym porządku prawnym danego państwa zajmują traktaty międzynarodowe i – ewentualnie – w jaki sposób są do tego porządku wewnętrznego wprowadzane. Można przyjąć różne systemy – od monistycznych, funkcjonujących tam, gdzie prawo międzynarodowe i krajowe uważane są za jednolity system norm, a prawo międzynarodowe – jako takie – podlega przestrzeganiu bez konieczności wprowadzania go w życie odrębną normą prawną, do systemów dualistycznych, gdzie prawo traktatowe, aby móc uzyskać moc prawną w stosunkach wewnętrznych musi być wprowadzone do prawa krajowego. Wprowadzenie owo może odbywać się albo drogą transformacji globalnej, gdy traktat z mocy decyzji ustawodawczej uzyskuje wewnętrzną moc wiążącą, albo drogą transformacji specjalnej, gdy prawo wewnętrzne jest modyfikowane w celu zapewnienia jego zgodności z postanowieniami traktatu, przy czym modyfikacja ta polega najczęściej na uchwalaniu norm wewnętrznych identycznych z normami traktatowymi oraz nadawaniu w ten sposób normom traktatu mocy wiążącej w stosunkach wewnętrznych²⁵. Konwencja nie określa, w jaki sposób ma być przestrzegana przez państwa członkowskie, co jest wyrazem woli jej sygnatariuszy dążących do poszanowania daleko idących odmienności systemowych pomiędzy porządkami prawnymi państw Europy.

Po drugie, niektóre, i to te najważniejsze, postanowienia Konwencji mają charakter tzw. norm samowykonalnych, to znaczy takich, które niezależnie od tego, że są źródłem zobowiązań prawnomiędzynarodowych, stanowią także bezpośrednie źródło praw człowieka i mogą być bezpośrednio stosowane w państwie. Zobowiązanie państwa-strony Konwencji sprowadza się w tym zakresie do poszanowania praw, które Konwencja gwarantuje. Jednak stosowanie norm samowykonalnych zależy nie tylko od tego, czy traktat włączono do prawa wewnętrznego, ale także od tego, jakie jest miejsce i ranga Konwencji w wewnętrznym porządku prawnym. Rozwiązania przyjęte w państwach członkow-

²⁵ A. Drzemczewski, *European Human Rights Convention in Domestic Law. A Comparative Study*, Oxford 1993.

skich są rozmaite: od przyznania normom Konwencji rangi równej przepisom konstytucji (np. Austria, Holandia), poprzez uznawanie norm Konwencji za równoważne ustawom zwykłym (np. Niemcy), aż po interpretację obowiązującą w państwach, w których w ogóle nie dokonano transformacji ani adaptacji, a traktat w zasadzie nie obowiązuje jako sam w sobie (np. Polska).

Sytuacja w Polsce wymaga szczególnego naświetlenia. Polska ratyfikowała Konwencję 19 stycznia 1993 r., po przewlekłej procedurze parlamentarnej i bardzo gorącej dyskusji²⁶.

Do momentu przyjęcia nowej konstytucji RP w kwietniu 1997 r. formalnoprawne znaczenie Konwencji w Polsce nie było do końca jasne, ponieważ prawo polskie ani w Konstytucji, ani też w żadnym z innych podstawowych aktów prawnych nie określało miejsca i rangi norm traktatowych w wewnętrznym porządku prawnym. Należy jednak podkreślić, że po roku 1989 sytuacja w omawianym zakresie zaczęła zdecydowanie ewoluować w kierunku uznania norm traktatowych za wiążące bezpośrednio także w stosunkach wewnętrznych, pomimo braku zmiany podstaw normatywnych. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych w coraz szerszym zakresie zaczęło odwoływać się do postanowień traktatów, w tym zwłaszcza do postanowień Konwencji, i to nie tylko po to, aby wzmocnić argumentację, ale także w celu poszukiwania bezpośrednich źródeł praw podmiotowych obywateli. Z pewnością mocną podstawę takiemu stanowisku dawało znowelizowane brzmienie art. 1 Konstytucji RP, według którego Polska jest demokratycznym państwem prawnym.

Przystąpienie Polski do Konwencji było bez wątpienia doniosłym wydarzeniem. Zaczęła bowiem w tym czasie obowiązywać u nas niekwestionowana karta podstawowych praw dla mieszkańców Europy. Staliśmy się zatem – jako państwo – stroną najbardziej rozwiniętego i najskuteczniejszego systemu mię-

²⁶ Tekst Konwencji w języku polskim opublikowany został w Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284. Ratyfikacja dotyczyła Konwencji w brzmieniu nadanym jej przez Protokoły nr 3, 5 i 8. W późniejszym czasie ratyfikowaliśmy Protokoły dodatkowe nr 1, 2, 4 i 9 (wszystkie Dz.U. z 1995 r., nr 36, poz. 174-177).

dzynarodowej ochrony praw człowieka. Szczególny charakter Konwencji wynika m.in. z otwarcia w niej drogi sądowej na płaszczyźnie międzynarodowej (europejskiej) przed instytucjami ustanowionymi przez Konwencję (Komisja Praw Człowieka i Trybunał Praw Człowieka). Należy w związku z tym podkreślić, że taki tryb dochodzenia uprawnień nie dotyczy natomiast pozostałych aktów normatywnych Rady Europy oraz innych porozumień międzynarodowych odnoszących się do praw człowieka.

Zakres praw obywatelskich i politycznych objętych ochroną w Konwencji Europejskiej zbliżony jest do zakresu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, prawa te są jednak precyzyjniej określone: 1/ prawo do życia (art. 2); 2/ zakaz tortur i innego nieludzkiego i poniżającego traktowania (art. 3); 3/ zakaz niewolnictwa (art. 4); 4/ prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 5); 5/ prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez sąd (art. 6); 6/ zakaz retroaktywnego działania prawa karnego wstecz (art. 7); 7/ prawo do prywatności (art. 8); 8/ prawo do wolności myśli, sumienia i religii (art. 9); 9/ prawo do wolności wypowiedzi (art. 10); 10/ prawo do zgromadzeń i zrzeszania się (art. 11); 12/ prawo do skutecznego środka w wypadku naruszenia praw wynikających z Konwencji (art. 14); 13/ zakaz dyskryminacji przy korzystaniu z praw zawartych w Konwencji (art. 14). Ponadto – jak już wspomniano – Konwencja uprawnia obywateli do zaskarżania własnych rządów przed Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu.

Należy tu przypomnieć, że już Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w Hadze orzekł, iż w odniesieniu do praw człowieka obowiązuje zasada ograniczonej suwerenności. Otóż więc Europejczycy sami świadomie z niej rezygnują, akceptując postanowienia zawarte w Konwencji. Prawa człowieka są bowiem czymś tak istotnym i ponadnarodowym, że obywatel ma prawo oczekiwać, iż społeczność międzynarodowa ujmie się za nim (chyba, że sam nie chce respektować pewnych reguł gry przyjętych w cywilizowanych społeczeństwach). Podstawowymi filarami systemu stworzonego przez Radę Europy są

demokracja, rządy prawa i prawa człowieka. Konwencja wraz z Protokołami dotyczy właśnie tych ostatnich. Na dobrą sprawę Konwencja ta jest bardziej potrzebna samej władzy publicznej niż obywatelowi. Rozpatrywanie skargi obywatela na władze jego państwa może trwać pięć i więcej lat. Ważniejsze jednak jest to, że przegrane przez dane państwo procesów, odszkodowania z tym związane, a zwłaszcza międzynarodowy rozgłos nadany konkretnej sprawie, wywierają bardzo silny nacisk na władzę, by zmieniła jakiś fragment rzeczywistości społecznej, prawnej czy gospodarczej. Np. Szwecja, która nie przewidywała drogi sądowej dla sporów administracyjnoprawnych, dopiero przegrywając kolejne procesy i płacąc pod naciskiem organizacji pozarządowych odszkodowania, zmieniła wewnętrzne prawo w tym zakresie.

Ponadto Konwencja Europejska do tego stopnia pomaga zorganizować życie publiczne w relacjach między obywatelem a władzą gminną, miejską czy centralną, że musi ona zacząć się liczyć z fundamentalnymi prawami jednostki.

Przejdźmy teraz do bardziej szczegółowej analizy praw, które gwarantuje Konwencja. Otóż już we wstępie odwołuje się ona do celów Rady Europy i postanowień Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Natomiast rozdział I określa prawa i wolności, które państwa-strony zapewniają każdemu człowiekowi, jeśli podlega ich jurysdykcji. Przede wszystkim gwarantują prawo każdego do życia, które jest chronione przez ustawę i nikt nie może być go pozbawiony.

Jednoznacznie Konwencja zakazuje też poddawania kogokolwiek torturom lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. Skargi do Trybunału dotyczące naruszania tego postanowienia Konwencji związane były np. z niewłaściwym traktowaniem osób uwięzionych w Irlandii Północnej czy też wymierzaniem kary chłosty za przestępstwo kryminalne.

Konwencja opowiada się przeciwko niewoli, poddaństwu oraz pracy przymusowej i obowiązkowej. Zakaz dotyczący niewolnictwa i poddaństwa jest bezwzględny i nie przewiduje się jakichkolwiek wyjątków od niego. Inaczej jest z pracą. Według Konwencji pojęcie pracy przymusowej lub obowiązkowej nie

obejmuje żadnej pracy, jakiej wymaga się zwykle w ramach wykonywania kary pozbawienia wolności orzeczonej zgodnie z innymi postanowieniami Konwencji, to jest w wyniku skazania przez właściwy sąd lub w okresie warunkowego zwolnienia, żadnej służby o charakterze wojskowym bądź służby wymaganej zamiast obowiązkowej służby wojskowej w tych krajach, które uznają odmowę służby wojskowej ze względu na przekonania, żadnych świadczeń wymaganych w stanach nadzwyczajnych lub klęsk zagrażających życiu lub dobru społecznemu, żadnej pracy ani świadczeń związanych ze zwykłymi obowiązkami obywatelskimi. Według Trybunału Praw Człowieka pracą przymusową lub obowiązkową jest natomiast wszelka praca, która została podjęta lub jest wykonywana pod wpływem przymusu zarówno fizycznego, jak i psychicznego. Trybunał odwołał się tu wyraźnie do jednej z Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy. Nie uznał jednak za taką pracę zleconej aplikantowi adwokackiemu bezpłatnej pomocy prawnej nie mającemu środków na obronę podejrzanemu o przestępstwo.

W praktyce sporo wątpliwości interpretacyjnych nasuwają takie przepisy Konwencji, jak „stany nadzwyczajne lub klęski zagrażające życiu lub dobru społeczeństwa” albo „zwykłe obowiązki obywatelskie”. Pojęcia te stanowią wyłączenie niektórych rodzajów pracy niedobrowolnej jako pracy przymusowej lub obowiązkowej. Zapisy takie były przedmiotem rozważań Europejskiej Komisji Praw Człowieka, która uznała, że np. nie stanowi pracy przymusowej ani obowiązkowej nałożenie na dentystów norweskich obowiązku wyjazdu do pracy w północnej części tego kraju, gdyż wymóg takiej pracy podyktowany był właśnie istnieniem stanu nadzwyczajnego – to jest katastrofalnego wręcz braku dentystów w tym rejonie. Jednocześnie Komisja wyraziła opinię, że przez zwykłe obowiązki obywatelskie należy rozumieć przede wszystkim zobowiązanie obywateli do podejmowania wspólnych wysiłków w interesie ogółu lub na rzecz społeczności lokalnej, takich jak udział w gaszeniu pożaru lub podobnych akcjach podejmowanych dla zapobieżenia klęskom żywiołowym.

Jednocześnie jednak należy podkreślić, że żaden z wyjątków od zasady zakazu pracy przymusowej lub obowiązkowej nie pozwala na wprowadzenie w danym państwie obowiązku pracy poprzez wydanie tzw. ustaw antypasożytniczych. Tego rodzaju ustawodawstwo, według powszechnej opinii, w tym także MOP, stoi w oczywistej sprzeczności z zakazem pracy przymusowej lub obowiązkowej.

Jednocześnie Konwencja nie gwarantuje prawa do odmowy pełnienia służby wojskowej z pobudek religijnych i moralnych, co oznacza, że karanie w niektórych krajach (Polska, Szwajcaria) ludzi odmawiających pełnienia takiej służby nie jest sprzeczne z Konwencją.

Konwencja zapewnia każdemu prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, a pozbawienie wolności uważa za możliwe wyłącznie w warunkach w niej określonych. Pozbawienie wolności dotyka jednego z podstawowych praw człowieka i dlatego powinno być poddane szczególnej kontroli, aby nie dochodziło na tym tle do różnych nadużyć. Organem właściwym do takiej kontroli jest, z uwagi na swą niezawisłość i bezstronność. Konwencja przewiduje, że każdy zatrzymany lub aresztowany w związku z popełnieniem przestępstwa lub innego czynu zagrożonego karą albo po to, aby zapobiec jego popełnieniu lub ucieczce, powinien być bezzwłocznie postawiony przed sędzią lub innym urzędnikiem uprawnionym przez ustawę do wykonywania władzy sądowej. Osoba taka ma prawo być sądzona w rozsądnym terminie albo być zwolniona na czas postępowania. W innych sytuacjach pozbawienia wolności przez zatrzymanie lub aresztowanie można odwołać się do sądu, który ustali, czy było ono legalne, a jeżeli nie znajdzie podstaw prawnych, wyda polecenie zwolnienia.

Poszczególne państwa-strony Konwencji mają różne rozwiązania prawne dotyczące zatrzymań, jednak w każdym z nich istnieje wyraźna różnica między zatrzymaniem a tymczasowym aresztowaniem. Ponadto każde ma też osobne przepisy mówiące o tym, przez jaki okres można przetrzymywać w areszcie przed wydaniem decyzji dotyczącej tymczasowego aresztowania lub zastosowa-

nia innego środka zapobiegającego uchylaniu się danej osoby przed wymiarem sprawiedliwości. Mimo że okres ten jest zróżnicowany w zależności od kraju, rzadko przekracza on 48 godzin. Konwencja nie stawia tu wyraźnych granic czasowych, jednak gdy Komisja Praw Człowieka w jednej ze spraw przeciwko Holandii uznała czas 4 dni zatrzymania za nie nadmierny, stanowisko takie spotkało się z krytyką.

W Konwencji wymienia się sędziego lub inną osobę upoważnioną do sprawowania władzy sądowej. Warunki, jakie spełniać powinna taka osoba zostały określone w jednej ze spraw z 1979 r. przeciwko Szwajcarii. Chodzi tu o niezależność od organów władzy wykonawczej, tzn. rządu, administracji państwowej i samorządowej oraz konieczność osobistego przesłuchania osoby zatrzymanej i dokładnego przeanalizowania okoliczności przemawiających za i przeciw ewentualnemu jej aresztowaniu.

Wynika z tego, że osobą decydującą o aresztowaniu nie może być prokurator, gdyż nie spełnia on wymogu niezawisłości. Jego obowiązki polegają bowiem m.in. na nadzorowaniu i prowadzeniu śledztw, w ramach których podejmowane są decyzje o pozbawieniu wolności. Komisja Praw Człowieka wyraźnie zwraca uwagę, że należy zagwarantować istnienie wyraźnego rozdziału między organami, które w związku ze śledztwem mogą mieć interes w aresztowaniu podejrzanego i tymi, które orzekają o tymczasowym aresztowaniu.

Organem, który spełnia ten warunek jest sędzia lub inna osoba, ale tylko wtedy, gdy odpowiada wspomnianym już wcześniej warunkom.

Ważną kwestią jest długość okresu przetrzymywania w areszcie „w rozsądnym terminie”. W jednej ze spraw z 1991 r. przeciwko Francji, Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że obowiązkiem sądów jest zapewnić, aby tymczasowe aresztowanie oskarżonego nie przekroczyło granic okresu, który można uznać za rozsądny, przy czym sądy powinny wziąć pod uwagę wszystkie fakty, które są w tym względzie ważne dla takiej oceny. Pamiętać przy tym należy o istnieniu zasady domniemania niewinności, w myśl której każdy do czasu

prawomocnego skazania winien być traktowany jako osoba niewinna w znaczeniu prawnym. Jednocześnie Trybunał stwierdził, że osoba aresztowana jest uprawniona do tego, aby jej sprawa była rozpoznawana przez sąd w pierwszej kolejności i bez zbędnej zwłoki.

Z kolei Komitet Ministrów Rady Europy w rezolucji nr 65 wyraził opinię, że aresztowanie powinno być środkiem naprawdę wyjątkowym, który stosuje się jedynie wtedy, gdy jest to absolutnie konieczne.

W większości systemów prawnych można znaleźć przepisy, które pozwalają na pozbawienie lub ograniczenie wolności także nieletniego, w jego własnym interesie, nawet wtedy, gdy nie jest on w danym momencie podejrzany o popełnienie czynu karalnego, ale jego dalszy rozwój jest zagrożony z powodu np. używania narkotyków. Decyzja o umieszczeniu nieletniego w zakładzie zamkniętym nie zawsze musi być podjęta przez sąd. Zdaniem Trybunału wystarczy, że nieletni będzie miał zagwarantowane prawo do sądowej kontroli takiej decyzji. Wiek, od którego przestaje się traktować osobę jako nieletnią jest określony przez prawo poszczególnych państw. W jednej ze swoich rezolucji Komitet Ministrów zaproponował uznanie 18 lat za taką granicę. Nie jest to jednak norma powszechnie obowiązująca i może się zdarzyć, że osoba, która przed Trybunałem w Strasburgu będzie traktowana jako pełnoletnia, przed sądem w swoim kraju zdana jest na rodziców i opiekunów.

Konwencja Europejska pozwala także na pozbawienie wolności wtedy, gdy chodzi o zapobieżenie szerzeniu się choroby zakaźnej, a także osoby umyślowo chorej, alkoholika, narkomana lub włóczęgi. Kontrola chorób zakaźnych jest przede wszystkim domeną prawa każdego poszczególnego państwa i jego administracji. Istnieją jednak, jako część systemu prawnego w krajach Rady Europy, międzynarodowe przepisy sanitarne przyjęte w 1951 r. przez Światową Organizację Zdrowia, na których podstawie państwa mają obowiązek podejmować wszelkie dostępne kroki dla zapobieżenia wyjazdowi jakiegokolwiek osoby zakażonej lub podejrzanej o chorobę zakaźną.

Jedną z najważniejszych części Konwencji Europejskiej stanowią postanowienia dotyczące prawa do rzetelnego procesu. Decyduje o tym zaliczenie tego prawa do katalogu praw podstawowych, a także i to, że blisko $\frac{3}{4}$ wszystkich skarg docierających do Komisji Praw Człowieka, a obecnie do Trybunału zawiera zarzut pogwałcenia gwarancji dotyczących rzetelnego procesu. Prawo to dotyczy zarówno postępowania w sprawach karnych, jak i cywilnych. Trybunał orzekł jednocześnie, że wszystkie prawa uznane według Konwencji za osobiste należą do kategorii praw cywilnych. W myśl Konwencji każdy ma prawo do publicznego rozpatrzenia jego sprawy, przy czym postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron i w innych wypadkach w niej określonych. Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że publiczny charakter postępowania sądowego ma ogromne znaczenie głównie ze względu na to, że poddaje wymiar sprawiedliwości kontroli ze strony opinii publicznej, zapewniając w ten sposób zaufanie do sądów. Niekiedy jednak np. względy tajemnicy zawodowej oraz wynikające z konieczności zagwarantowania prawa do prywatności klientów lub pacjentów mogą uzasadniać wyłączenie jawności postępowania dyscyplinarnego wewnątrz określonej grupy zawodowej. Zależy to jednak od okoliczności każdej takiej sprawy. Nie może zatem istnieć ogólny zakaz jawności takich postępowań.

Zgodnie z ustawą każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy. Jest to, wspomniania już wcześniej, zasada domniemania niewinności. Stosuje się ją zwłaszcza w sprawach karnych, chociaż Trybunał uznał, że domniemanie niewinności obejmuje pojęcie „rzetelny proces” także w niektórych rodzajach spraw o charakterze cywilnym, takich, jak np. postępowanie dyscyplinarne w ramach organizacji zawodowej. Z kolei Komisja Praw Człowieka zwróciła uwagę, iż sąd nie

może przystępować do rozpoznania sprawy z przekonaniem lub przypuszczeniem o winie oskarżonego, a ponadto, że obowiązek udowodnienia oskarżonemu winy ciąży na oskarżycielu. Wszelkie pojawiające się wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść oskarżonego. Komisja zwróciła też w 1977 r. uwagę w jednej z rozpoznawanych spraw przeciwko Szwajcarii, że zasada ta chroni każdego m.in. przed traktowaniem go przez wszystkich funkcjonariuszy publicznych jako winnego popełnienia przestępstwa jeszcze zanim sąd rozstrzygnie konkretną sprawę.

Każdy oskarżony o popełnienie czynu karalnego ma prawo do niezwłocznego otrzymania szczegółowej informacji w języku dla niego zrozumiałym o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu oskarżenia. Przede wszystkim należy oskarżonego poinformować, jaki czyn mu się zarzuca oraz jaka jest jego kwalifikacja prawna. Zakres tych informacji powinien być na tyle szeroki, aby umożliwiły mu one stosowne przygotowanie się do obrony. Oskarżony ma także prawo, jeśli nie rozumie języka używanego w sądzie lub nim nie mówi, do korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza.

Oskarżony ma prawo bronić się osobiście lub za pośrednictwem ustanowionego przez siebie obrońcy, a jeśli nie ma na to wystarczających środków, przysługuje mu prawo do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości. Oznacza to, że oskarżony ma pełną swobodę korzystania z pomocy ustanowionego przez siebie adwokata. Kiedy jednak wchodzi w grę wspomniany „interes wymiaru sprawiedliwości”? Otóż zależy to w dużym stopniu od praktyki przyjętej w danym kraju i od okoliczności sprawy. Komisja Praw Człowieka oraz Trybunał poddają tę praktykę kontroli, biorąc pod uwagę przede wszystkim ciężar gatunkowy sprawy, zagrożenie karą oraz stopień skomplikowania zarówno w odniesieniu do stanu faktycznego, jak i wchodzących w grę przepisów prawnych.

Konwencja Europejska gwarantuje przestrzeganie ważnej zasady, na której opiera się cały wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych, a mianowicie,

że nie ma przestępstwa, jeśli dany czyn nie był zabroniony przez prawo wówczas, gdy został popełniony. Nikt więc nie może zostać uznany za winnego popełnienia czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu jakiegoś działania, który według prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowił czynu zabronionego (tzn. zagrożonego karą) w czasie jego popełnienia. Nie może być także wymierzona kara surowsza, niż ta, którą można było wymierzyć w czasie, gdy czyn został popełniony.

Konwencja zapewnia również każdemu prawo do poszanowania jego życia prywatnego i rodzinnego, mieszkania i korespondencji. Zawiera ona jednocześnie pewne klauzule pozwalające na ograniczenie tego prawa, np. ze względu na bezpieczeństwo państwowe, publiczne, dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku itp. Podkreślić przy tym należy, że klauzule te powinny być interpretowane bardzo ściśle, tym bardziej że formułowane są za pomocą pojęć, które można rozmaicie rozumieć. Rodzi to niebezpieczeństwo nadużywania ich przez władze danego państwa ze szkodą dla jednostki.

Wymagania pluralizmu (rozumianego jako pojęcie obejmujące zarazem tolerancję i otwartość) sprawiły, że w Konwencji Europejskiej zostało zdefiniowane prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8), mające na celu ochronę zachowań ściśle prywatnych i uchronienie jednostki przed arbitralną ingerencją władz publicznych, przy uwzględnieniu zarówno ewolucji obyczajów, jak i względów społecznych.

Należy zaznaczyć, że pojęcie życia prywatnego jest względne i nie daje się zdefiniować. Postępująca laicyzacja społeczeństw zachodnich przyczyniła się do rozszerzenia sfery życia prywatnego, które obejmuje obecnie poczynania uważane niegdyś za sprzeczne z moralnością społeczną. Definicja prawa do poszanowania życia prywatnego sformułowana w Konwencji i orzecznictwie jest dwuczłonowa. Pierwszym, klasycznym członem jest prawo do tajemnicy życia prywatnego, drugim zaś, nowszym, prawo do wolności życia seksualnego, mające swe konsekwencje w sferze prawa do małżeństwa.

- 1) Prawo do tajemnicy życia prywatnego jest, według określenia Trybunału „prawem do życia w ukryciu przed obcym wejrzeniem”. Zakłada ono, że zapewnione ma być poszanowanie mieszkania, mające na celu ochronę intymności miejsc, w których toczy się życie prywatne. Przed naruszeniem mają być również chronione tajemnica prywatnych poglądów, prawo do poszanowania korespondencji, a w szczególności powinna istnieć ochrona przed nowoczesnymi środkami śledczymi, jakimi dysponują władze państwowe, np. podsłuchem telefonicznym, a także zakładaniem kartotek lub przekazywaniem danych o charakterze osobistym. Jednakże pewne zasady bezpieczeństwa państwowego (np. walka ze szpiegostwem czy terroryzmem) mogą wymagać zastosowania systemów tajnego nadzoru wobec obywateli. Trybunał musi się wówczas upewnić co do istnienia stosownych i wystarczających gwarancji chroniących przed nadużyciami, gdyż w takiej sytuacji istnieje „ryzyko podważenia, a nawet unicestwienia demokracji pod pretekstem jej obrony”.
- 2) Prawo do swobodnego życia seksualnego stanowi integralną część prawa do poszanowania życia prywatnego, które winno umożliwić nawiązanie i utrzymywanie stosunków uczuciowych z innymi ludźmi. Prawo to, mające swe podstawy w tolerancji i pluralizmie, jest zatem definiowane jako prawo każdego człowieka do prowadzenia w wybrany przez siebie sposób życia seksualnego, w zgodzie ze swą najgłębszą tożsamością, nawet jeśli jego zachowania seksualne mogłyby „ranić, szokować lub niepokoić większość”. Wolność zachowań seksualnych nie może jednak stać w sprzeczności z ochroną praw lub interesów innych osób. Prawo może ingerować np. w celu zakazania publicznego demonstrowania skłonności homoseksualnych lub też bezpośredniej ochrony niepełnoletnich.

Zgodnie z zasadą pluralizmu Konwencja Europejska zapewnia obywatelom prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania (art. 9). Wolność uewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ogranicze-

niom, które są przewidziane przez ustawę i konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi zwłaszcza na interesy bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub informacji poufnych itp. W ten sposób Konwencja gwarantuje poszanowanie pluralizmu poglądów i przekonań filozoficznych, moralnych i religijnych – co pozwala jednostce zachować niezależność w sferze duchowej. Każdemu została przyznana swoboda posiadania dowolnych przekonań lub wyznania, ich braku lub zmiany bez żadnego przymusu, jak też wolność wyrażania swych przekonań indywidualnie lub zbiorowo, publicznie lub prywatnie, poprzez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie. Art. 9 nie należy jednak do postanowień Konwencji najczęściej powoływanych przez skarżących, a jego znaczenie w europejskim prawie praw człowieka pozostaje niewielkie. Jeżeli chodzi o wolność poglądów, to ze szczególnością należy potraktować wolność słowa oraz wolność nauczania.

Wolność wyrażania opinii, jako prawo jednostki mające swe źródło w wolności duchowej każdego człowieka, a zarazem prawo wspólnoty umożliwiającej wymianę poglądów (art. 10), jest typowym przykładem prawa demokratycznego. Zgodnie z interpretacją Trybunału Europejskiego wolność ta jest jedną z najważniejszych podstaw społeczeństwa demokratycznego, stanowi jeden z warunków jego rozwoju i samorealizacji jednostki.

Zakres stosowania prawa do wolności słowa został znacznie rozszerzony – od prawa wyrażania własnej opinii do prawa informowania innych. Wolność przekonań jest podstawowym elementem składowym społeczeństwa demokratycznego. Zakłada ona, że nikt nie może być niepokojony ze względu na swe przekonania, choćby były one prowokujące lub wyrażane jedynie przez mniejszość społeczności. Wolność ta jest gwarantowana w stosunku do wszystkich.

Wolność informacji na płaszczyźnie europejskiej wykracza poza zwyczajowe granice wolności słowa (jako wypowiedzi politycznych, religijnych, światopoglądowych), gdyż nie jest ona określana przez treść informacji, ale przez sposób ich sformułowania. Według orzecznictwa Trybunału „informacja”

dotyczy nie tylko czystych faktów, ale również informacji „wytwarzanej” (np. programy radiowo-telewizyjne) czy „reklamy handlowej” mającej na celu promocję jakiegoś produktu lub usługi.

Ograniczenia wolności słowa są dwóch rodzajów. Z jednej strony wolności słowa, ze względu na jej szeroki zasięg polityczny i społeczny, towarzyszą związane z nią obowiązki i odpowiedzialność. Podporządkowana jest ona także ogólnej klauzuli porządku publicznego. Wolność słowa może zatem być przedmiotem ograniczeń zmierzających do zagwarantowania ochrony interesu ogólnego, autorytetu i bezstronności władzy sądowniczej lub „ochrony dobrego imienia lub praw innych osób”.

Konwencja zawiera gwarancje prawa do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się. Obejmuje to także prawo tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Jednocześnie Konwencja wyraźnie wskazuje, że wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż określone w ustawie i konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępczości, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.

Konwencja dopuszcza jednocześnie możliwość nakładania zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. Komisja Praw Człowieka stwierdziła w jednej z rozpoznawanych spraw, że prawo do swobodnego zgromadzania się stanowi jedno z podstawowych w społeczeństwie demokratycznym i obejmuje zarówno spotkania prywatne, jak i w miejscach publicznych jednak wprowadzenie w danym państwie obowiązku zwracania się o zgodę na odbycie publicznego zgromadzenia nie narusza istoty tegoż prawa, celem władz jest bowiem wówczas wyłącznie zapewnienie pokojowego charakteru zgromadzenia. Wręcz obowiązkiem władz jest nie tylko powstrzymanie się przed nieuzasadnioną ingerencją i ograniczeniami, ale także zapewnienie ochrony grupom organizującym demonstracje i biorącym w nich udział.

W jednej ze spraw w 1978 r. komisja wyraziła opinię, że zarządzony przez władze państwowe okresowy zakaz demonstracji w danej miejscowości nie wykracza jednak poza granice klauzuli ograniczającej przewidzianej w Konwencji Europejskiej, jeśli rzeczywiście istniała poważna obawa, że bezpieczeństwo i porządek publiczny będą zagrożone wskutek demonstracji określonych grup.

Co się tyczy prawa do swobodnego stowarzyszania się, w tym też tworzenia związków zawodowych, to Trybunał Praw Człowieka orzekł w 1981 r. w sprawie przeciwko Wielkiej Brytanii, że nikt nie może być zmuszany do wstąpienia do związku zawodowego. Prawo do tworzenia związków lub przystępowania do nich stanowi bowiem szczególny aspekt wolności stowarzyszeń, co oznacza, że każdemu, kto korzysta z tego prawa, przysługuje pewien zakres swobody co do sposobu, w jaki to czyni. W Konwencji nie ma natomiast wyraźnego zapisu zawierającego nakaz przymusowego członkostwa. Z orzecznictwa Komisji Praw Człowieka wynika, że dopuszczalny jest jednak przymus należenia do określonych organizacji, które nie są stowarzyszeniami w rozumieniu Konwencji. W sprawie przeciwko Belgii w 1981 r. Komisja uznała, że na lekarzy składających skargę mógł być nałożony obowiązek członkostwa w Stowarzyszeniu Lekarzy Belgijskich, którego zadaniem jest zapewnienie przestrzegania zasad etyki lekarskiej oraz dbania o honor, uczciwość i godność jego członków. Wspólnym celem tego stowarzyszenia jest popieranie interesów zrzeszonych w nim lekarzy.

Trybunał stwierdził, że Konwencja nie stawia władzy państwowej konkretnych wymagań co do sposobu traktowania związków zawodowych oraz współpracy z nimi i kwestie te należą do swobodnego uznania władz państwowych. Jednocześnie wyraził też pogląd, że związek zawodowy ma prawo do przedstawienia swojego stanowiska podczas zbiorowych negocjacji, ale nie oznacza to jeszcze prawa do osiągnięcia i podpisania zbiorowego porozumienia.

Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w Konwencji Europejskiej zostaną naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do odpowiedniego organu państwowego.

Konwencja Europejska zawiera generalną zasadę, iż korzystanie z praw i wolności w niej zawartych powinno być zapewnione przez państwa-strony tego aktu bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak: płeć, rasa, język, kolor skóry, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie społeczne lub narodowe, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn.

Jednak większość praw zawartych w Konwencji jest w różny sposób ograniczona. Dopuszczalne ograniczenia, o których była mowa wcześniej, mogą wynikać z wymogów wiążących się z sytuacją w zakresie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, ochrony pomyślności gospodarczej, zdrowia i moralności czy zapobiegania przestępczości. Korzystanie z poszczególnych praw nie może także przeszkodzić w korzystaniu z nich przez inne jednostki. Wszelkie takie ograniczenia mogą być wprowadzone, ale jedynie w stopniu, który jest absolutnie konieczny w demokratycznym społeczeństwie. Jak widać, powyższe sformułowania zawarte w Konwencji są bardzo ogólne.

c.) Skutki reformy systemu strasburskiego.

W listopadzie 2000 r., w 50. rocznicę uchwalenia Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, odbyło się w Rzymie spotkanie ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich Rady Europy. Dyskusja dotyczyła m.in. zagadnienia wzmocnienia skuteczności ochrony praw człowieka i podstawowych wolności w Europie, czyli środków, które pozwoliłyby polepszyć działanie systemu ochrony istniejącego na podstawie Konwencji i zwiększyć efektywność funkcjonowania Trybunału Praw Człowieka. Inaczej mówiąc, przedmiotem analizy była perspektywa reformy systemu strasburskiego. Jednym z powodów zajęcia się tą problematyką było to, iż okazało się, że już po dwóch latach od wejścia w życie Protokołu Dodatkowego do Konwencji nr 11, na którego mocy została zlikwidowana Komisja Praw Człowieka i utwo-

rzony jednolity, stały Trybunał Praw Człowieka, sprawą palącą stała się potrzeba kolejnych, głębokich zmian.

Już na początku września 2000 r. prezes Trybunału wydał specjalne oświadczenie, w którym podkreślił, że państwa Rady Europy muszą przyjąć do wiadomości, że spoczywa na nich odpowiedzialność za przyszłość Konwencji. Stąd absolutnie konieczne jest zwiększenie składu osobowego Trybunału, a także środków finansowych na jego rzecz. Powodem tej sytuacji jest rosnąca w szybkim tempie liczba spraw wnoszonych do Trybunału, skutkiem czego gwałtownie rosną zaległości. W 1999 r. do Strasburga wpłynęło aż o 40% więcej skarg niż w roku poprzednim. W roku 2000 było ich o ponad ¼ więcej. Według stanu z 1 IX 2000 r. przed Trybunałem toczyło się ponad 15 tysięcy zarejestrowanych spraw. Ponad połowa były to sprawy, które wpłynęły w roku 2000. Na konferencji w Rzymie proponowano położenie większego niż dotychczas akcentu na subsydiarny charakter Konwencji i na wprowadzenie ostrzejszego kryterium dopuszczalności skargi ze względu na warunek wykorzystania krajowych środków prawnych. Rozważano także – wzorem Sądu Najwyższego USA i niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego – wprowadzenie uprawnienia Trybunału do doboru spraw do rozpatrzenia i ograniczenia ich zakresu do tych, które rodzą rzeczywiste problemy na tle Konwencji i przyczyniają się do utrzymania i rozwoju ochrony praw człowieka w Europie. Jedną z propozycji sugerowała na przykład reaktywowanie dwóch organów – jeden z nich zajmowałby się wyłącznie kwestiami dopuszczalności skarg, drugi – Trybunał – rozpatrywałby merytorycznie sprawy starannie wyselekcjonowane. W ten sposób nastąpiłby powrót – w poważnie zmienionej i ulepszonej postaci – do systemu, który istniał przed rokiem 1989.

A zatem widać tu wyraźnie, że bez organu filtrującego skargi, przy masowym ich napływie, nie da się utrzymać prawidłowego działania, wymaganej skuteczności i jakości mechanizmu kontrolnego. Dla wielu polityków zaangażowanych w proces przemian europejskiego systemu ochrony praw człowieka

powyższe wnioski nie były zaskakujące. Nie wszyscy byli bowiem zwolennikami rozwiązania Komisji. Wydaje się, że optymalnym systemem byłby taki, w którym istniałby działający na stałe w Strasburgu organ podobny do Komisji oraz zbierający się kilka razy w roku na specjalne sesje Trybunał Praw Człowieka. Decyzja, które rozwiązanie zostanie przyjęte, należy nie tylko do samych ekspertów, ale także do polityków i rządów. Pomimo że sprawa jest bardzo ważna, trudno spodziewać się tu szybkich rozwiązań.

W Rzymie został także otwarty Protokół Dodatkowy do Konwencji nr 12, wprowadzający ogólny zakaz dyskryminacji. Dyskutowano tam również nad protokołem, który zniósłby karę śmierci również w warunkach wojny (Protokół Dodatkowy nr 6 zniósł ją tylko w czasie pokoju).

Jak już wielokrotnie zostało podkreślone, Europejska Konwencja uznawana jest za najbardziej efektywny traktat międzynarodowy w dziedzinie praw człowieka. Stopniowo zyskiwała ona status europejskiego kodeksu praw człowieka – konstytucyjnego instrumentu porządku prawnego w dziedzinie praw człowieka. Stało się to głównie za sprawą poddania przestrzegania praw w niej zawartych kontroli sądowej oraz wywierania przez orzeczenia i decyzje organów sztrasburskich wpływu na prawa krajowe. Ja już mówiliśmy, Konwencja ustanowiła dwa organy, to jest Europejską Komisję Praw Człowieka i Europejski Trybunał Praw Człowieka. System ten zreformował Protokół XI, zastępując te dwa organy jednym Trybunałem. Nowy system działa od 1 listopada 1998 r. Europejska Komisja nie została zlikwidowana od razu. Działała jeszcze rok, tak aby móc zakończyć postępowanie we wszystkich wniesionych do niej do tej pory sprawach.

Reforma była niezbędna z uwagi na wielką liczbę skarg składanych do organów Komisji (w 1992 r. zarejestrowano 181 spraw, w 1994 – 2944, w 1995 – 3481, w 1996 – 4758). Sytuacja ta miała bezpośredni związek z przystąpieniem do Konwencji nowych państw Europy Środkowej i Wschodniej. Dotychczasowy system, funkcjonujący do 1 listopada 1999 r., był dwustopnio-

wy. Obejmował on skargi państwowe na inne państwo członkowskie (art. 24) lub skargi indywidualne (dopuszczalne pod warunkiem, że państwo zaakceptowało zawarty w art. 25 taki rodzaj kompetencji Trybunału). Obecnie wszystkie państwa-strony Konwencji przyjęły go – Polska uznała te kompetencję jednostronną deklaracją skuteczną od 1 maja 1993 r. Każda skarga była najpierw kierowana do Europejskiej Komisji Praw Człowieka. Komisja uznawała skargi za niedopuszczalne, gdy nie spełniały wymogów stawianych w Konwencji. Po stwierdzeniu dopuszczalności badała sprawę i usiłowała doprowadzić do polubownego jej załatwienia. Jeśli udało się doprowadzić do ugody, Komisja sporządzała sprawozdanie, które kończyło sprawę, natomiast gdy ugoda okazała się niemożliwa, przygotowywała inne, przedstawiając stan faktyczny i proponując rozstrzygnięcie. Sprawozdania przekazywane były Komitetowi Ministrów Rady Europy. W ciągu trzech miesięcy Komisja lub zainteresowane państwo członkowskie mogły przekazać sprawę do rozpatrzenia Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka. Mogła to zrobić także ofiara naruszenia, niezadowolona ze sprawozdania Komisji. Takie uprawnienie wniósł dopiero protokół I z 1990 r.

Wydane przez Trybunał orzeczenie było wiążące. Jeśli jednak żadna z wymienionych stron nie przekazała Trybunałowi sprawy, decyzje w kwestii naruszenia Konwencji podejmował Komitet Ministrów (art. 32). Wskazywał on stronie winnej naruszenia termin, w którym musiała podjąć niezbędne środki wymagane w decyzji. Rozstrzygnięcia Komitetu były wiążące.

W obecnie obowiązującym, nowym systemie, Europejski Trybunał Praw Człowieka jest jedynym organem orzekającym w sprawach o naruszenie postanowień Konwencji. Komitet Ministrów Rady Europy utracił swoje dotychczasowe uprawnienia, jednak nadal odgrywa ważną rolę, sprawuje bowiem kontrolę nad wypełnianiem przez państwa obowiązków wynikających z orzeczeń Trybunału – rozpatruje informacje państw o wykonaniu orzeczeń i ocenia je w specjalnych rezolucjach.

Trybunał jest właściwy zarówno w sprawach wnoszonych przez państwa przeciwko innym państwom członkowskim (dotychczas wniesiono 11 skarg

międzypaństwowych, dotyczących np. kwestii naruszenia prawa do sądu w stosunku do przedstawicieli mniejszości, traktowania więźniów – Wielka Brytania, Irlandia – poniżania, tortur), jak i w wypadku skarg wnoszonych przez jednostki. Ponadto, tak jak to było dotychczas, jest uprawniony do wydawania opinii doradczych na wniosek Komitetu ministrów.

Trybunał składa się z sędziów wybieranych na 6 lat, z prawem reelekcji, przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy. Wybór następuje większością głosów, z listy trzech kandydatów przedstawionych przez poszczególne państwa. Liczba sędziów odpowiada liczbie państw-stron Konwencji. Sprawy rozpatrywane są przez trzyosobowe Komitety, siedmioosobowe Izby lub tzw. Dużą Izbę – 17 sędziów. Sprawa trafia najpierw do Komitetu, orzekającego o jej dopuszczalności, następnie, po potwierdzeniu dopuszczalności, trafia do Izby, która może zadecydować o przekazaniu jej Dużej Izbie. Dotyczy to spraw rodzących poważne problemy interpretacyjne w odniesieniu do Konwencji i Protokołów. Duża Izba jest wyłącznie kompetentna do wydawania opinii na wniosek Komitetu Ministrów.

W ciągu trzech miesięcy od wydania orzeczenia przez Izbę każda ze stron może, w wyjątkowych wypadkach, żądać skierowania sprawy do rozpatrzenia przez Dużą Izbę. Wówczas Duża Izba w pierwszej kolejności rozstrzyga o kwestii dopuszczalności takiego odwołania. Tylko wówczas, gdy sprawa dotyczy poważnych problemów interpretacji lub zastosowania Konwencji albo gdy w grę wchodzi zagadnienie o znaczeniu ogólnym, trafia ona do Dużej Izby.

Inne zasady mechanizmu kontroli przestrzegania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie uległy zmianie. Skargi mogą pochodzić od państw członkowskich lub jednostek – osób fizycznych (pełnoletnich lub nawet dzieci), grup jednostek lub organizacji pozarządowych. Pojęcie organizacji pozarządowych na gruncie Konwencji oznacza każdą osobę prawną, niezależnie od tego, czy działa w celach zarobkowych, nie pełniąc jednak żadnych funkcji w zakresie władzy publicznej. Skarżącym może być wyłącznie osoba, która rzeczywiście

i bezpośrednio padła ofiarą pogwałcenia prawa. Nie dotyczy to oczywiście skarg między państwowych, mających szeroki charakter. Skargi przyjmowane są również od osób, które nie są bezpośrednio pokrzywdzone, ale także ucierpiały na skutek działań skierowanych przeciwko innej osobie. Dotyczy to osób blisko związanych z bezpośrednio pokrzywdzonym. Przed wystąpieniem ze skargą powinny być wykorzystane wszystkie środki krajowe dostępne przy dochodzeniu naruszenia prawa. Skarga nie może być wniesiona później niż w ciągu 6 miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji krajowej (art. 26). Nie są rozpatrywane skargi anonimowe, identyczne co do istoty ze sprawą już rozpatrzoną, nie dające się pogodzić z postanowieniami Konwencji, uznane za nieuzasadnione lub stanowiące nadużycie prawa do skargi.

Przyjrzyjmy się teraz, jak wyglądały pierwsze sprawy dotyczące państw Europy Środkowej i Wschodniej wniesione przed Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu. Należy sobie w tym momencie uświadomić, że Polska i niektóre inne państwa Europy Środkowej i Wschodniej rozpoczęły swoje doświadczenia z prawami człowieka od wstrzymania się od głosowania nad Powszechną Deklaracją Praw człowieka w 1948 r. Państwa te przebyły niewątpliwie długą drogę, by wreszcie w latach 90. stać się członkami Rady Europy, ratyfikować Europejską Konwencję Praw Człowieka i poddać się kontroli Europejskiego Trybunału Praw człowieka w Strasburgu. Obecnie Rada Europy liczy 41 państw, z czego 16 to właśnie państwa tego regionu.

Do końca 1998 r. Trybunał rozstrzygnął 9 spraw dotyczących państwowych demokracji, w tym cztery sprawy polskie, dwie słowackie, dwie rumuńskie i jedną bułgarską. Większość spraw dotyczyła naruszeń art. 6 Konwencji (prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrywania sprawy przez sąd), po jednej sprawie art. 8 (prawo do prywatności, ingerencja w korespondencję więźnia – Rumunia), art. 3 (niehumanitarne traktowanie – Bułgaria), art. 5 (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego – odnosiła się ona do tymczasowego aresztowania w Bułgarii), art. 1 Protokołu I do Konwencji (ochrony prawa wła-

sności – Rumunia). Tylko w jednej ze spraw odnoszących się do Europy Środkowej, zresztą pierwszej przed Trybunałem, stwierdzono, że Konwencja nie została naruszona. Sprawa dotyczyła Polski (niewywiązanie się z zawartej umowy zapłaty za wykonane prace). W innych sprawach Trybunał uznawał brak naruszenia tylko w poszczególnych kwestiach.

Państwa tego regionu są traktowane przez Trybunał tak samo, jak pozostałe strony Konwencji. Trybunał bada swoją jurysdykcję i ocenia okres od momentu nabycia przez nią skuteczności, wynikającej z jednostronnej, uznającej ją deklaracji, złożonej przez państwo. Nie odnosi się do okresu wcześniejszego, choć ocenianą sytuację bada na tle jej poprzedniego rozwoju (np. Rumunia uznała prawo do wnoszenia petycji indywidualnych – art. 25 Konwencji oraz jurysdykcję Trybunału, art. 46, w czerwcu 1994 r., a we wspomnianej sprawie o naruszenie własności Trybunał rozpatrywał kwestię konfiskaty mienia dokonanej w 1966 r.). Natomiast sprawa Polska wyraźnie wykazuje, że nie zamierzano stosować żadnej taryfy ulgowej uwzględniającej okres przejściowy – zmianę rynku kontrolowanego przez państwo na rynek wolny i wynikającą z tego niezbędną transformację prawa.

Dziewięć pierwszych spraw wniesionych przed Trybunał jest dość charakterystycznych. Przypominają wiele spraw rozstrzygniętych przez Trybunał wcześniej, niemniej pokazują, jak olbrzymią rolę korygującą system prawny może odegrać sądownictwo międzynarodowe. Rozstrzygnięcia podobne do tego ze sprawy rumuńskiej zapadły w odniesieniu do Wielkiej Brytanii oraz Włoch i dotyczyły typowego przykładu naruszania prawa do prywatności przez ingerencje w korespondencję więźnia. Podobnie jak w wypadku Wielkiej Brytanii reakcją państwa na orzeczenie Trybunału była korekta regulaminu więziennego oraz poinstruowanie władz więziennych, jak powinny interpretować przepisy prawa krajowego, by zachować zgodność z Konwencją. Sprawa ta była zatem w jakimś sensie pouczająca dla wszystkich nowych państw-sygnatariuszy Konwencji. Nawiasem mówiąc, przypadek Rumunii nie był odosobniony. Podobna

sprawa (polska) stała już przed Europejską Komisją Praw Człowieka (przed zmianą systemu kontroli), nie doszła jednak do Trybunału. Rząd polski zdecydował się bowiem na ugodę ze skarżącym. (W tym wypadku skarga dotyczyła tego, że władze więzienne kontrolują korespondencję z Komisją, a zatem naruszają prawo do prywatności).

Kolejna sprawa Polski dotyczyła stosowania zasady równości stron w procesie. Co prawda, od tego czasu zmienił się w Polsce kodeks postępowania karnego, niemniej jednak teza orzeczenia ma duże znaczenie praktyczne, ponieważ w jej świetle musi być także interpretowany nowy kodeks. Dotyczy to obecności stron podczas rozprawy apelacyjnej. Strony nie muszą być obecne na rozprawie, ale pojęcie sprawiedliwego procesu wymaga, aby sąd, gdy dopuszcza wystąpienie jednej ze stron, zapewnił udział w procesie także drugiej strony. W tym wypadku tak się nie stało – niedoprowadzenie oskarżonego z aresztu na rozprawę apelacyjną, podczas której wysłuchano prokuratora, naruszyło zasadę równości stron.

Dla korekt systemowych interesujące były także obie sprawy słowackie. Dotyczyły one identycznych kwestii prawnych, a mianowicie usytuowania w systemie prawnym Słowacji kolegiów do spraw wykroczeń. Orzeczenia te pociągnęły już za sobą pewne zmiany prawa we wszystkich państwach regionu. Kolegia bowiem w tych krajach były organami o charakterze administracyjnym, podporządkowanymi władzy wykonawczej (i tego zresztą Trybunał nie kwestionował). Problem stanowiło to, że brak było jakiegokolwiek możliwości odwołania się od ich decyzji do niezależnego sądu.

Trzy polskie sprawy są ważne także z innego punktu widzenia, to znaczy przewlekłości postępowania sądowego. Podobnych spraw napływa do Trybunału chyba najwięcej z państw Europy Środkowej i Wschodniej. Trybunał ocenia przewlekłość postępowania na podstawie trzech kryteriów: 1. skomplikowanego charakteru sprawy mającego wpływ na opóźnienia, 2. przyczynienia się skarżącego do powstałego opóźnienia, 3. przyczynienia się władz państwowych do opóźnienia.

B./ System Ochrony Praw Człowieka Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)

a./ Rys historyczny Wspólnot Europejskich i ewolucja programu ochrony praw człowieka

Pierwsze koncepcje politycznej i gospodarczej integracji w Europie formowane były już w XIX w., jednakże dopiero po zakończeniu II wojny światowej powstały warunki do urzeczywistnienia tu idei integracji regionalnej.

W wyniku tej wojny ukształtowany został nowy układ sił, tak w skali światowej, jak i, przede wszystkim, w Europie. Dostrzegalne wyraźnie w latach 40. radykalizacja społeczeństw zachodnioeuropejskich, silna pozycja partii komunistycznych (głównie we Francji i Włoszech), obawa przed odrodzeniem się tendencji nacjonalistycznych, powstanie w Europie Wschodniej obozu państw socjalistycznych, a zwłaszcza obawa przed militarnym zagrożeniem ze strony ZSRR potęgowały tendencje do gospodarczego i politycznego zjednoczenia Europy Zachodniej.

Prawo pierwotne Wspólnot²⁷ nie formułuje katalogu uprawnień jednostki, regulując przede wszystkim zagadnienia gospodarcze, administracyjne i techniczne, ale z ich unormowań można wynieść pewne prawa jednostki, np. zasadę równości jednostek wobec prawa Wspólnoty, zakazy dyskryminacji, gwarancje własności, swobodę ruchu osobowego, swobodę wyboru miejsca zamieszkania itp.²⁸

Początkowo związanie organów Wspólnot prawami jednostki było przez nie negowane. Dopiero w orzeczeniach z lat 1969 i 1974 Trybunał Europejski (jeden z organów Wspólnot) przyznał, że ogólne zasady systemu wspólnot za-

²⁷ Do aktów tych zaliczamy przede wszystkim: traktat paryski z 1951 r. o powołaniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, traktaty rzymskie z 1957 r. o powołaniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej oraz traktat z 1956 r. o połączeniu organów Wspólnot.

²⁸ M. Mendelson: *The European Court of Justice and Human Rights. Yearbook of European law*, 1981, nr. 1.

wierają prawa jednostki i że nie może być uznany za zgodny z prawem żaden środek niezgodny z prawami podstawowymi zawartymi w Konstytucjach Krajów Wspólnot oraz, że Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²⁹ pełni istotną rolę, szczególnie ze względu na wykładnię prawa Wspólnot dotyczące praw jednostki³⁰. Mimo podkreślenia roli praw jednostki w działalności Wspólnot Europejskich propozycja opracowania katalogu podstawowych praw jednostki nie została zaakceptowana.

Dopiero w 1997 r. organy Wspólnot (Parlament Europejski, Rada Europejska i Komisja Europejska) wydały dwupunktową deklarację, w której podkreślono „pierwszorzędne znaczenie”, jakie przywiązywano do przestrzegania praw podstawowych zawartych w konstytucjach krajów członkowskich oraz w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Państwa zobowiązały się także do przestrzegania tych praw w trakcie wykonywania swych kompetencji i realizacji celów Wspólnot Europejskich.

Przełom lat 80. i 90. przyniósł natomiast utworzenie katalogu praw jednostki oraz ramy ich ochrony w systemie Wspólnot Europejskich.

b./ Akty Wspólnot Europejskich, które mają szczególne znaczenie w zakresie praw jednostki i ich ochrony.

- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą – po zmianach dokonanych w jego tekście przez traktat z Maastricht.

Traktat nie zawiera katalogu praw i wolności człowieka i dlatego istotne są jedynie sformułowania dotyczące tzw. społecznego wymiaru wspólnego rynku. W zakresie stosowania traktatu zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na obywatelstwo. Traktat formułuje, między innymi, prawo do swo-

²⁹ Konwencję ratyfikowały wszystkie państwa EWG.

³⁰ H. Schermers: The European Communities Bound by Fundamental Human Rights. *Common Market Law Review*, 1990.

obodnego przemieszczania się pracowników Wspólnoty, a także zakaz wszelkiej dyskryminacji opartej na obywatelstwie między pracownikami państw członkowskich, w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy. Poza zastrzeżeniami określonymi w traktacie pracownicy ci mają prawo: udzielania odpowiedzi na oferty skutecznie oferowanych im miejsc pracy, swobodnego przemieszczania się po terytorium państw członkowskich, przebywania w jednym z tych państw w celu wykonywania tam pracy (na prawach regulujących zatrudnienie pracowników krajowych), pozostawania na terytorium państwa członkowskiego po uzyskaniu tam miejsca pracy³¹.

Unormowania dodane lub zmiany wprowadzone przez traktat z Maastricht dotyczą między innymi obywatelstwa Unii Europejskiej. Obywatele Unii mogą korzystać z praw i podlegać obowiązkom przewidzianym w omawianym traktacie. Każdy obywatel Unii ma prawo swobodnego poruszania się i przebywania na terytorium państw członkowskich na warunkach określonych w traktacie i w postanowieniach wykonawczych. Ma on też bierne i czynne prawo wyborcze w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mieszka, na warunkach równoprawnych z obywatelami tego państwa. Dotyczy to też biernego i czynnego prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego. Ma prawo do korzystania, na terytorium państwa trzeciego, gdzie państwo członkowskie, którego jest obywatelem nie jest reprezentowane, z ochrony ze strony władz dyplomatycznych i konsularnych każdego państwa członkowskiego, na takich samych warunkach, jak obywatele tego państwa. Każdy obywatel Unii ma prawo zwracać się do Parlamentu Europejskiego w formie petycji, do mediatora – w formie skargi dotyczącej instytucji lub organów wspólnotowych, a do Trybunału Sprawiedliwości w formie skargi na decyzje organów Unii, których jest adresatem lub które dotyczą go bezpośrednio i osobiście, oraz na niewydanie aktu przez te organy³².

³¹ The Protection of Human Rights under the Maastricht Treaty, [w:] D. Curtin, T. Henkels (wyd.), *Institutional Dynamics of European Integration*. Dodrecht, Nijhoff 1994.

³² J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 1991.

- Jednolity Akt Europejski (Luksemburg, 28 II 1986)

W preambule wyraża on decyzję państw członkowskich Wspólnot do podjęcia współpracy na rzecz demokracji opartej na prawach podstawowych uznanych w konstytucji i ustawach państw członkowskich, wymienionych w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz w Europejskiej Karcie Socjalnej. Zobowiązują się one do szczególnego manifestowania zasad demokracji i poszanowania praw człowieka w celu wspólnego przyczyniania się do utrzymania pokoju światowego i bezpieczeństwa międzynarodowego, zgodnie ze zobowiązaniem podjętym w ramach Karty Narodów Zjednoczonych³³.

- Traktat o Unii Europejskiej (Maastricht, 7 II 1992)

Traktat z Maastricht organizuje na nowo Wspólnoty Europejskie, włączając je w nową strukturę organizacyjną – Unię Europejską. Zapowiada przede wszystkim zacieśnienie stosunków między państwami członkowskimi, określa również bliżej miejsce praw człowieka w prawie wspólnot.

Państwa członkowskie potwierdzają w traktacie swoje przywiązanie do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz zakładają wzmocnienie ochrony praw i interesów swych obywateli przez ustanawianie obywatelstwa Unii. Unia szanuje prawa podstawowe, gwarantowane przez Europejską Konwencję, oraz te wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich (zasady ogólne prawa wspólnotowego)³⁴.

Traktat akceptuje znaczenie ochrony praw jednostki, stanowiąc o wspólnej polityce w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Między innymi państwa członkowskie traktują jako dziedziny leżące we wspól-

³³ D. O'Keefe, P. Twomey (wyd.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London 1994.

³⁴ P. Van Nuffel, *Podstawy Prawa Europejskiego*, Warszawa 1998, str. 58 i następn.

nym interesie te, które dotyczą praw człowieka, np. azylu, emigracji, przekroczenia granic, poruszania się po terytoriach państw członkowskich, łączenia rodzin, dostępu do pracy itp.

- Deklaracja o Prawach Człowieka (Luksemburg, 29 VI 1991)

Deklaracja jest uchwałą Rady Europejskiej, nie zaś traktatem międzynarodowym. Wyraża rosnące znaczenie poszanowania i przestrzegania praw człowieka w stosunkach międzynarodowych i krajowych porządkach prawnych,

Wspólnota i jej państwa członkowskie zobowiązują się prowadzić swą politykę popierania oraz ochrony praw człowieka i podstawowych wolności poprzez działania indywidualne i zbiorowe. Rada Europejska wzywa wszystkie państwa, by stały się stroną obowiązujących instrumentów międzynarodowych w zakresie praw człowieka. Istotne znaczenie ma bowiem skuteczne i powszechne wcielanie w życie istniejących dokumentów oraz wzmacnianie międzynarodowych mechanizmów kontrolnych, nad którymi Wspólnota i jej państwa członkowskie będą prowadziły prace. Rada Europejska akceptuje możliwość uprawnienia jednostek do włączania się w ochronę swych praw. Wzywa również państwa, by współpracowały z organizacjami, do których należą, w kontrolowaniu wcielania w życie praw człowieka.

Rada Europejska przypomina podstawowy charakter zasady niedyskryminacji. Podkreśla potrzebę ochrony praw człowieka w stosunku do osób należących i nie należących do mniejszości. Ochrona mniejszości powinna być zapewniona przez skuteczne ustanowienie demokracji.

Rada Europejska przypomina także o niepodzielnym charakterze praw człowieka. Promocja praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych oraz obywatelskich i politycznych ma podstawowe znaczenie dla pełnego urzeczywistnienia godności ludzkiej i uzasadnionych dążeń każdej jednostki. Rada Europejska uważa, że zniewagą dla ludzkiej godności jest odmowa udzielania pomocy

ofiaram sytuacji nadzwyczajnych i wyjątkowych klęsk, zwłaszcza w wypadkach gwałtów na niewinnej ludności cywilnej i uchodźcach.

Cały trwały rozwój powinien być skoncentrowany na modernizacji zasad ochrony praw człowieka, których naruszanie uniemożliwia jednostce uczestniczenie w procesie postępu i ewolucji struktur europejskich. Wspólnota i jej państwa czynnie popierają prawa człowieka i uczestnictwo jednostek lub grup w życiu społecznym bez dyskryminacji.

- Deklaracja Podstawowych Praw i Wolności (Strasburg, 12 IV 1989)

Jest to pierwszy akt wspólnotowy, w którym dokonano uporządkowania praw i wolności jednostki. Nie jest dokumentem prawnie wiążącym i nie wszystkie ujęte w nim prawa należą do prawa wspólnotowego. W Deklaracji zapisano nienaruszalność godności ludzkiej, prawo do życia, do wolności i bezpieczeństwa osobistego, zakaz poddawania torturom, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, równość wobec prawa, prawo do wolności myśli, sumienia i religii, prawo do wolności wypowiedzi (wolność poglądów oraz wolność otrzymywania i komunikowania informacji i idei), prawo do poszanowania i ochrony swej tożsamości, nakaz ochrony rodziny, wolność poruszania się, prawo własności, prawo do uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach i manifestacjach, prawo do wolności zrzeszania się, swobodnego wyboru zawodu, miejsca pracy oraz swobodnego wykonywania zawodu, prawo do słusznych warunków pracy, zbiorowe prawa socjalne, prawo do ochrony socjalnej, nauki, prawo obywateli europejskich do uczestniczenia w wyborach członków Parlamentu Europejskiego, równe prawo wyborcze czynne i bierne, prawo dostępu do informacji, prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zakaz ponownego ścigania lub skazania z powodu faktów, co do których zapadł już wyrok, zakaz działania prawa wstecz, zniesienie kary śmierci, prawo petycji (pisemnych skarg i zażeń) do parlamentu Europejskiego oraz zapisy dotyczące środowiska i ochrony konsumentów.

W postanowieniach końcowych Deklaracja określa sferę stosowania prawa wspólnotowego, granice i poziom ochrony oraz zakaz nadużycia jej praw³⁵.

- Karta Wspólnotowa Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników (Strasburg, 9 XII 1989)

Karta jest dokumentem politycznym, uchwałą Rady Europejskiej Wspólnot, nie ma więc charakteru obowiązującego prawa. Karta ujmuje potrzeby socjalne pracowników w aspekcie ich uprawnień podmiotowych, a nie zasad polityki czy obowiązków państwa. Do podstawowych praw socjalnych pracowników zalicza: wolność przemieszczania się umożliwiającą wykonywanie zawodu oraz słusznego wynagradzania, poprawę warunków życia i pracy, w tym prawo do cotygodniowego wypoczynku i do płatnego corocznego urlopu, prawo do odpowiedniej ochrony socjalnej, wolność zrzeszania się i rokowań zbiorowych, dostęp do kształcenia zawodowego, równość traktowania mężczyzn i kobiet, rozwijanie informacji, konsultacji i uczestnictwo pracowników, ochronę zdrowia i bezpieczeństwa pracy, ochronę dzieci i młodocianych, zabezpieczenie osób w podeszłym wieku i niepełnosprawnych.

W ramach urzeczywistniania karty na państwach członkowskich ciąży szczególna odpowiedzialność – za zagwarantowanie podstawowych praw socjalnych z niej wynikających, jak również za wykorzystanie środków socjalnych niezbędnych do dobrego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Odpowiedzialność państwa powinna być egzekwowana zgodnie z praktykami krajowymi, zwłaszcza w drodze ustawodawczej i w drodze układów zbiorowych³⁶.

³⁵ A.G. Totha (wyd.), *The Oxford Encyclopedia of European Union law*, Oxford, vol. II 1997.

³⁶ S. Sciarra, *European Social Policy and labour Law; Challenges and Perspective*, *Collective Courses of the Academy of European Law*, 1995, vol. 312, nr 4.

c./ Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej

Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej stanowiła w ciągu ostatnich kilku lat jedną z kwestii najżywiej dyskutowanych w państwach członkowskich Unii, w Radzie Europy, a także w państwach kandydujących do unijnego członkostwa.

W Unii Europejskiej stopniowo wzmacnia się ochronę praw jednostki – jest to naturalny rezultat orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu i kolejnych nowelizacji traktatów odwołujących się do praw człowieka, w tym do Europejskiej Konwencji, które to organy wskazują na coraz większe znaczenie poszanowania podstawowych praw w systemie wspólnotowym. Stąd też, wcześniej czy później musiała pojawić się kwestia opracowania wspólnotowego dokumentu w tym przedmiocie.

Już w latach 70. Komisja Europejska zgłaszała propozycje w tym zakresie, lecz inicjatywę podjęto dopiero w okresie niemieckiej prezydencji Rady Europejskiej w pierwszej połowie 1999 r. Podczas szczytu w Kolonii, 3-4 czerwca 1999 r., postanowiono rozpocząć prace, a w kilka miesięcy później, już pod przewodnictwem Finlandii, podczas szczytu w Tampere, powołano grupę składającą się z 62 osób, która od tego czasu pracowała nad projektem karty. W skład grupy weszli przedstawiciele państw członkowskich Unii, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów krajowych. Reprezentanci Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Rady Europy (w tym jeden sędzia Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu) brali udział w pracach jako obserwatorzy. Przewodniczył Roman Herzog, były prezydent Niemiec, a wcześniej prezes Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec. W trakcie przygotowywania karty wysłuchano opinii organizacji pozarządowych, a także głosów państw kandydujących do Unii, w tym Polski.

Pierwsza wersja projektu karty została zaprezentowana i wstępnie przyjęta na posiedzeniu Rady Europejskiej 19-20 czerwca 2000 r. Odbyło się to w trakcie szczytu w Santa Maria de Feira, w związku z zakończeniem portugal-

skiego przewodnictwa w Unii. Tekst Karty został formalnie zatwierdzony 2 X 2000 r. Następnie, podczas spotkania w Biarritz, 12 X 2000 r. szefowie państw i rządów Unii Europejskiej przedstawili projekt karty Radzie Europejskiej, parlamentowi Europejskiemu i Komisji Europejskiej. Jej uroczyste ogłoszenie nastąpiło podczas szczytu w Nicei 8 grudnia 2000 r.

W materii praw podstawowych Karta jest ważnym i interesującym dokumentem. Stanowi kontynuację rozwiązania przyjętego w art. 6 traktatu o Unii Europejskiej i, opierając się o ten przepis, formułuje katalog praw podstawowych Unii, dla którego bazą jest katalog Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Karta składa się z siedmiu rozdziałów. Rozdział pierwszy zatytułowany jest „Godność Człowieka”, obejmuje artykuły od 1 do 5 i zawiera normy odzwierciedlające klasyczne, światowe standardy dotyczące zakazu tortur czy niewolnictwa. Przedstawia też politykę Unii w dziedzinie praw człowieka, mówi o zakazie stosowania kary śmierci, klonowania reproduktywnego oraz o zakazie handlu organami ludzkimi. Rozdział drugi dotyczy kwestii wolności – są to artykuły od 6 do 19. Wolność jest tu potraktowana w sposób bardzo szeroki i wieloaspektowy, toteż w tego rodzaju obszernej formule mieszczą się takie kwestie jak: wolność jednostki, bezpieczeństwo jednostki, poszanowanie małżeństwa i rodziny. Gwarancja innych praw z kategorii praw człowieka oparta jest o zasadę pluralizmu. Nie ma tu też sformułowania *prawo do pracy* tylko *prawo do wykonywania pracy* (art. 15 karty). Rozdział trzeci w artykułach od 20 do 26 odnosi się do równości. W trakcie opracowywania tekstu karty budził on liczne kontrowersje. Zadaniem tego rozdziału jest dostosowanie rozwiązań, które zawiera do najbardziej współczesnej interpretacji tej kategorii praw. Widać to szczególnie w przepisach mówiących o równości mężczyzn i kobiet, prawach dziecka, osób starszych czy niepełnosprawnych. Jest tu bardzo mocno wyartykułowany zakaz dyskryminacji. Wychodzi on poza standardy prawa międzynarodowego (narodowość, obywatelstwo itp.) i moralności europejskiej (chrześci-

jańskiej). Bardzo istotne jest także to, że potwierdzone jest tu prawo do odmiennego światopoglądu czy nawet orientacji seksualnej. Rozdział czwarty, zatytułowany „Solidarność”, to artykuły od 27 do 38. Poświęcone są one problematyce praw ekonomicznych i społecznych. Również tu uwidoczniły się różnice poglądów i niełatwo było osiągnąć kompromis. Przykładem trudności może być próba bezpośredniego odwołania się do Europejskiej Karty Socjalnej z 1961 r. Wynikało to z faktu, że nie wszystkie państwa członkowskie Unii ratyfikowały ten akt, jak również inny dokument – rewizję karty z 1966 r. Dlatego też tylko we wstępie do karty wpisano ogólne sformułowanie o powołaniu się na „karty społeczne uchwalone przez Wspólnotę i Radę Europy”. Ze względu na ograniczone kompetencje Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie spraw socjalnych gwarancje tych praw musiały zostać przyjęte jedynie w formule odwołania się do prawa wewnętrznego i zwyczajów państw. Także kwestie związane z ochroną środowiska i konsumentów (art. 37 i 38) uregulowane są w sposób bardzo ogólnikowy. Rozdział piąty to prawa obywatelskie znajdujące się w artykułach od 39 do 46. Wprowadzone tu regulacje odpowiadają w zasadzie rozwiązaniom z traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (art. 17 i następne). Pewnym rozszerzeniem poprzedniej regulacji jest art. 41 Karty. Dotyczy on prawa do dobrej administracji, równocześnie też w sposób szczególnie ustanawia tzw. standard minimalny. Rozdział szósty zajmuje się prawem sądowym. Artykuły od 47 do 50 nie wnoszą żadnych nowych praw – jest to po prostu podsumowanie osiągnięć prawa procesowego państw europejskich. Postanowienia końcowe znajdują się w rozdziale siódmym, w artykułach od 51 do 54. Przepisy te dotyczą miejsca karty w systemie kodyfikacji prawa międzynarodowego. Art. 53 ustala, że nie można dokonywać wykładni praw zawartych w karcie z naruszeniem lub ograniczeniem standardów wynikających z: prawa międzynarodowego, umów międzynarodowych zawartych przez Unię, Wspólnotę i wszystkie państwa członkowskie, ze szczególnym uwzględnieniem Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz standardów kon-

stytucyjnych państw członkowskich. Art. 52 formułuje zakres działania gwarancji praw, a ust. 3 tego artykułu podkreśla, że prawa przewidziane w Karcie odpowiadają standardom Europejskiej Konwencji. Znajduje się tu także zastrzeżenie, iż dopuszczalne jest sformułowanie szerszego zakresu ochrony. Dowodzi to, że karta ustanawia bardziej kompleksowe podejście do ochrony tych praw. Wprowadzona zostaje także możliwość regulacji sytuacji nowych, będących wynikiem postępu naukowego i technicznego, który nastąpił od czasu uchwalenia Europejskiej Konwencji.

Karta zawiera katalog praw cywilnych i politycznych oraz społecznych, gospodarczych i kulturalnych. Potwierdza znaczenie Europejskiej Konwencji, Europejskiej Karty Społecznej oraz orzecznictwa Trybunału w Strasburgu. W zakresie, w jakim Karta zawiera prawa odpowiadające prawom zagwarantowanym w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ich sposób rozumienia i granice ochrony muszą być takie same, jak w tej konwencji. Chodzi o zapewnienie w ten sposób stopnia ochrony nie niższego, niż wynikający z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Równocześnie tekst Karty zawiera prawa, których nie ma ani w Europejskiej Konwencji, ani w Europejskiej Karcie Socjalnej, np. prawo do integralności osoby ludzkiej, zakaz wykorzystywania ciała ludzkiego jako źródła korzyści finansowych czy prawo do azylu. Karta nie wymienia wyraźnie prawa osób należących do mniejszości etnicznych, religijnych lub językowych ani prawa do samorządu lokalnego i regionalnego, chronionych w dokumentach Rady Europy, takich jak Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych i Europejska Karta Samorządu Lokalnego.

Niektóre postanowienia Karty są krytykowane, np. brak ograniczenia wolności badań naukowych (art. 13), które musi przecież istnieć ze względu na ochronę innych, równie ważnych praw i wolności w demokratycznym społeczeństwie. Pozytywną dyskryminację przewidziano wyłącznie w artykule dotyczącym równości mężczyzn i kobiet (art. 23), nie zaś w tym, który wprowadza zasadę niedyskryminacji (art. 21). W ten nieuzasadniony sposób ograniczono ją

do dyskryminacji ze względu na płeć. Niektóre prawa, np. prawo dostępu do służb zatrudnienia (art. 29) lub prawo do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (art. 36) nie mają – jak się wydaje – tak podstawowego znaczenia, aby występowały w karcie obok fundamentalnych praw, takich jak prawo do życia (art. 2), zakaz tortur (art. 4) czy wolność wypowiedzi i informacji (art. 11).

Na razie tylko niektóre państwa Unii uważają, że Karta powinna być prawnie wiążąca i stać się częścią traktatu nicejskiego, a w przyszłości częścią konstytucji Unii. Takie stanowisko zajmuje również Parlament Europejski. Jego przewodnicząca, Nicole Fontaine, wielokrotnie podkreślała, że karta będzie w pełni skuteczna, jeśli zostanie wpisana do traktatu. Jej zdaniem każde inne rozwiązanie, takie jak zwykła deklaracja, nie przekona obywateli państw Unii. Karta została ogłoszona jako polityczna deklaracja Unii. Równocześnie szefowie państw i rządów oświadczyli w Nicei, że w niedalekiej przyszłości powinna ona stać się aktem prawnie obowiązującym i nad tym Unia będzie pracować.

Gdyby jednak – wcześniej czy później – Karta uzyskała prawnie obowiązujący charakter, państwa Unii nie mogły dopuścić do powstania w Europie konkurencyjnego systemu ochrony podstawowych praw w stosunku do istniejącego na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Przyjęciu Karty jako dokumentu prawnie wiążącego powinno więc towarzyszyć przystąpienie Unii do systemu strasburskiego³⁷.

Należy także pamiętać o tym, że idea przystąpienia do Konwencji znalazła poparcie w Parlamencie Europejskim i Komisji Europejskiej. W obu tych instytucjach dość szeroko rozpowszechniony jest pogląd, że przystąpienie Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jest konieczne dla zachowania spójności i większej skuteczności całego europejskiego systemu ochrony. Prawo

³⁷ Już wiele lat temu J. Delors podkreślał, że przystąpienie Unii do Europejskiej Konwencji wzmocniłoby polityczne znaczenie Wspólnot i ich wiarygodność w międzynarodowej debacie o prawach człowieka, a także umożliwiłoby jednolitą ochronę praw człowieka w Europie. Po wydaniu przez Trybunał Sprawiedliwości w 1996 r. opinii, że przystąpienie do Europejskiej Konwencji jest możliwe wyłącznie pod warunkiem zmian traktatowych, sprawa karty uciחła na pewien czas. W okresie przygotowywania traktatu amsterdamskiego wyraźny był brak woli politycznej do dokonania odpowiednich zmian w traktacie ustanawiającym Unię Europejską.

wspólnotowe i jego stosowanie oraz działalność Unii nie mogą być jedynymi obszarami wolnymi od kontroli międzynarodowej. Unia nie ma obecnie – podobnie jak nie miały jej państwa członkowskie – argumentów przeciwko poddaniu się międzynarodowemu systemowi wspólnego poszanowania praw człowieka, a więc właśnie systemowi Konwencji. Wraz z reformą systemu strasburskiego, wprowadzoną do Konwencji na podstawie protokołu nr 11, odpadł poważny argument przeciwko przystąpieniu, wysuwany swego czasu przez Wspólnoty. Nie ma już Europejskiej Komisji Praw Człowieka, a przede wszystkim organ polityczny Rady Europy – Komitet Ministrów – nie rozstrzyga już o naruszeniu Konwencji.

Jak wiemy, wszystkie skargi są rozpatrywane wyłącznie w procedurze czysto sądowej przed Trybunałem Praw Człowieka i tu pojawia się problem ewentualnego konfliktu dwóch trybunałów. Otóż faktycznie, po przystąpieniu do Unii, należałoby opracować mechanizm pozwalający obu trybunałom działać równolegle, z wzajemnym poszanowaniem swej odrębności, ale bez zasadniczych różnic interpretacyjnych.

Nawet jeśli Karta zostanie przyjęta w wersji projektu, czyli będzie miała zastosowanie tylko do instytucji i organów Unii w ramach uprawnień i zadań wynikających dla nich z traktatów oraz do państw członkowskich przy stosowaniu prawa wspólnotowego, ryzyko konfliktu jest realne. Dotychczas Trybunał Sprawiedliwości był bardzo ostrożny i starał się powoływać na Konwencję zgodnie z interpretacją Trybunału w Strasburgu. Należy jednak zauważyć, że istnieją dziedziny, w których widać poważne rozbieżności między interpretacjami obu Trybunałów. Trybunał w Strasburgu rozpatrywał już sprawy, w których stosowanie prawa wspólnotowego rodziło problemy na tle wynikających z Konwencji zobowiązań państw. Ryzyko to może być jeszcze większe ze względu na różnice sformułowań niektórych zapisanych w Konwencji praw i ich odpowiedników w Kartie.

Jednym ze sposobów uniknięcia tego rodzaju zagrożeń mogłoby być przyjęcie procedury pozwalającej Trybunałowi Sprawiedliwości zwracać się do

Strasburga o opinie doradcze w kwestiach prawnych dotyczących interpretacji Konwencji i jej protokołów.

W sytuacji, gdyby przystąpienie Unii do Konwencji było nadal niemożliwe ze względów politycznych, niezbędne byłoby zapewnienie we Wspólnotach praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji zgodnie z interpretacją Trybunału w Strasburgu, a zatem, według formuły, którą starał się dotychczas stosować Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu. W ten sposób, zamiast bezpośredniej zewnętrznej kontroli Wspólnot, działałaby forma kontroli pośredniej – Konwencja interpretowana w Strasburgu byłaby wiążąca jako część prawa wspólnotowego. Inaczej mówiąc, byłaby stosowana w systemie wspólnotowym przez jej własne instytucje.

Należy pamiętać, że do tej pory orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości było skoncentrowane na prawach i wolnościach związanych z celami traktatów. Można domniemywać, iż sytuacja ta nie ulegnie zmianie nawet w wypadku przyjęcia Karty jako dokumentu prawnie wiążącego, natomiast Trybunał w Strasburgu pozostanie organem międzynarodowym, do którego jednostka będzie mogła wystąpić bezpośrednio ze skargą dotyczącą: krajowych wyroków sądowych, decyzji administracyjnych, ustaw, a nawet postanowień konstytucji. Po przystąpieniu do Konwencji dotyczyłoby to także aktów Unii.

Już dzisiaj państwa członkowskie Unii poddane są w dużym stopniu jurysdykcji Trybunału Praw Człowieka w sferze implementacji prawa wspólnotowego w krajowych systemach prawnych. Trybunał uznał, iż jest właściwy do rozpatrywania skarg dotyczących każdego aktu krajowego lub środka wynikającego z implementacji stosowania prawa wspólnotowego albo wszelkich innych aktów Unii, jeśli pozostawiają one organom krajowym minimum swobody działania. Nie może on natomiast kontrolować aktów i środków podejmowanych przez organa Wspólnot lub Unii bezpośrednio wpływających na sytuację konkretnych osób, jeśli władze krajowe nie mogą podjąć dodatkowych kroków dla wprowadzenia ich w życie.

Podobnie Trybunał Praw Człowieka nie jest uprawniony do rozpatrzenia skargi dotyczącej działania państwa w wykonaniu aktu Wspólnoty/Unii, jeśli nie ma ono przy tym żadnego marginesu swobody, na przykład w razie konieczności wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości.

Osobny, nadal otwarty problem dotyczy mechanizmu kontrolnego powołanego na podstawie Karty i możliwości uruchomienia go bezpośrednio przez osoby pokrzywdzone. Skuteczna kontrola przestrzegania postanowień karty będzie wymagała znacznego rozszerzenia kompetencji Trybunału Sprawiedliwości i wprowadzenia odrębnego środka prawnego w postaci np. skargi na podstawie karty, a więc systemu kontroli podobnego do indywidualnej skargi konstytucyjnej. Będzie to miało ogromne znaczenie dla ochrony praw jednostki i zwiększy kontrolę obywateli nad instytucjami wspólnotowymi.

W obowiązującym systemie wspólnotowym jednostka (osoba fizyczna lub prawna) ma ograniczone możliwości bezpośredniego wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości (dotyczy to także Trybunału Pierwszej Instancji). Środki krajowe prowadzące do implementacji i stosowania prawa lub aktów wspólnotowych, jak również inne autonomiczne akty krajowe dotyczące w jakiś sposób sfery prawa wspólnotowego/unijnego, nie mogą być przez jednostkę zaskarżone do Trybunału Sprawiedliwości. Można natomiast wystąpić do sądu krajowego, przed którym toczy się sprawa, aby zwrócił się do tego Trybunału o rozstrzygnięcie wstępnego zagadnienia dotyczącego interpretacji prawa wspólnotowego i stwierdzenie, czy jest ona dla sądu krajowego wiążąca³⁸. Pod pewnymi warunkami procedura taka jest obecnie możliwa także w związku z działaniami podejmowanymi w sferach dotyczących spraw międzynarodowych, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wymiaru sprawiedliwości, policji i porządku publicznego.

Do czasu wejścia w życie (1 maja 1999) traktatu amsterdamskiego (z 7 października 1997), modyfikującego Traktat Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r., Trybunał Sprawiedliwości nie był w żadnej mierze właściwy do rozpatrywa-

³⁸ Art.177 TWE, obecnie art. 234 Traktatu o Unii Europejskiej.

nia niezwykle ważnych dla praw człowieka zagadnień ze sfery współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Równocześnie Trybunał zwracał uwagę na możliwość poważnych problemów prawnych spowodowanych odmową ochrony sądowej osób dotkniętych działalnością Unii. Do maja 1999 r. była to głównie sfera współpracy międzyrządowej i wszelkie skargi można było wносить tylko do sądów krajowych albo do Trybunału w Strasburgu. Dopiero po wejściu w życie traktatu amsterdamskiego duża część tej problematyki stała się częścią prawa wspólnotowego i w rezultacie może być poddana jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości, która jednak jest ograniczona i zależy od zakresu jej wyraźnego uznania przez państwo członkowskie (7 artykuł Konwencji i art. 35 Traktatu Unii Europejskiej).

Wejście w życie Karty będzie oznaczało obowiązek respektowania w pełni jej postanowień także w sferach, o których była mowa powyżej. Sprawy te zostaną objęte bezwarunkową jurysdykcją Trybunału Sprawiedliwości (w formie wynikającej ze struktury mechanizmu kontrolnego Karty).

Prawa wynikające z Karty, wzorem Europejskiej Konwencji, powinny przysługiwać, poza pewnymi wyjątkami, każdej osobie. Wyjątki mogą stanowić niektóre prawa polityczne, głównie wyborcze³⁹. Podstawowe prawa z definicji przysługują każdej jednostce ludzkiej. Z tego wynika, że kryteria związane z pochodzeniem lub okolicznościami geograficznymi, finansowymi lub kulturowymi nie mogą wpływać na granice, w których jednostka może z nich korzystać. Takie stanowisko w dyskusji nad Kartą zajmuje również m.in. Rada Europy oraz organizacje pozarządowe, takie jak Amnesty International i Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka.

Podsumowując, należy stwierdzić, że sygnałem pozytywnej zmiany może być Deklaracja Europejskiej Konferencji Ministerialnej Praw Człowieka w Rzymie, zwołanej w 50. rocznicę przyjęcia Europejskiej Konwencji Praw

³⁹ Konwencja wprowadza również ograniczenia dotyczące politycznej działalności cudzoziemców – art. 16, krytykowane jednak jako nie wytrzymujące próby czasu.

Człowieka. W dokumencie tym ministrowie spraw zagranicznych państw Rady Europy przyjęli z jednej strony z zadowoleniem fakt, że Unia Europejska przywiązuje coraz większą wagę do praw człowieka, czego wyrazem jest Karta, z drugiej zaś podkreślili jednak potrzebę znalezienia środków umożliwiających uniknięcie sytuacji, w której istniałyby konkurujące ze sobą i potencjalnie sprzeczne systemy ochrony praw człowieka, rodzące ryzyko jej osłabienia w Europie.

Wcześniej Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w rezolucji z 20 X 2000 r. (nr 1228/2000) zwróciło się jeszcze raz do Unii Europejskiej o zapewnienie spójności systemowi ochrony praw człowieka w Europie – tak, aby tekst Karty oraz sposób jej stosowania w przyszłości były w pełni zgodne z ochroną, którą zapewniają Europejska Konwencja Praw Człowieka i Trybunał w Strasburgu każdej osobie pozostającej pod jurysdykcją państw członkowskich Unii Europejskiej. Zgromadzenie wezwało do niezwłocznego podjęcia z Radą Europy negocjacji umożliwiających jak najszybsze przystąpienie Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Dopóki jednak nie będzie porozumienia wśród krajów piętnastki, nie ma szans na konsensus w tej sprawie również w Radzie Europy.

Wiele pytań i problemów związanych z Kartą pozostaje więc otwartych. Na razie jedno jest pewne – Unia Europejska ma swoją Kartę Podstawowych Praw. Jest ona ważnym dokumentem, który będzie prawdopodobnie jedną z podstaw funkcjonowania przyszłej, już rozszerzonej Unii – takiej, w której znajdzie się właściwe miejsce dla Polski. Czy Karta spełni swoje cele i pokładane w niej nadzieje, pokaże czas.

Rozdział IV

Ochrona i gwarancje praw mniejszości

1. Pojęcie mniejszości narodowej – problem definicji

Istnienie mniejszości narodowych, językowych i religijnych od dawna stwarzało wiele problemów natury zarówno politycznej, jak i prawnej. Wydarzenia ostatnich lat potwierdzają znaczny wzrost samoświadomości poszczególnych grup etnicznych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej. W tej części Europy, podobnie jak i w państwach powstałych na gruzach ZSRR, występują konflikty i wojny na tle etnicznym. Taki stan zmusza do zbadania sytuacji prawnej mniejszości, zarówno z punktu widzenia prawa międzynarodowego, jak i prawa wewnętrznego poszczególnych państw. Mając na uwadze znaczenie zakresu pojęcia „mniejszość”, należy w kwestii ustalenia granic władzy państwa w stosunku do określonej grupy ludności zastanowić się na wstępie nad kategorią „mniejszości narodowe”, z którą związane są liczne komplikacje. Nie istnieje jej powszechnie uznana definicja, a wynika to w niemałej mierze ze względów politycznych.

Niejednokrotnie w dokumentach traktujących o ochronie mniejszości celowo omijane jest określenie „mniejszość narodowa”. Dokumenty ONZ traktują zwykle o prawach osób należących do mniejszości etnicznych, religijnych i językowych lub – jak to ma miejsce w przypadku Deklaracji z 1992 r. – o prawach członków mniejszości narodowych lub etnicznych. Kategoria „mniejszość religijna” budzi stosunkowo mało wątpliwości, w wypadku dwóch pozostałych są one dość znaczne. Kłopoty sprawia na przykład rozróżnienie języka i dialektu. Wiele trudności wynika z niejednoznaczności terminu „grupa etniczna”. Wydaje się jednak, że ma on szerszy zakres i zawiera w sobie także „mniejszość narodową”. Tę ostatnią można zaś określić jako najdojrzalszą formę mniejszo-

ści etnicznej¹. W literaturze terminy „mniejszość narodowa” i „mniejszość etniczna” są zwykle używane zamiennie, jednak uważa się, że „mniejszość narodowa” to termin charakterystyczny dla warunków europejskich, stosowany tradycyjnie w odniesieniu do „różnych grup narodowych, które były identyfikowane z określonymi terytoriami, ale które utraciły swą suwerenność na rzecz innych narodowości”². Przeważa opinia, że „mniejszości narodowe” nie istnieją w imigracyjnych krajach obu Ameryk i Australii. Zamieszkujące tam mniejszości narodowe – w znaczeniu europejskim – są nielicznymi wyjątkami. Przykładem takich wyjątków mogą być francuskojęzyczni Kanadyjczycy oraz niewielka grupa Skandynawów w stanach Wisconsin i Minnesota. Tezę, że „mniejszości narodowe” są charakterystyczne dla realiów europejskich, zdają się także potwierdzać regionalne akty prawa międzynarodowego (dokumenty opracowane na forum Rady Europy oraz OBWE). Należy zaznaczyć, że używanie terminu „mniejszość etniczna” w aktach organizacji systemu Narodów Zjednoczonych, natomiast terminu „mniejszość narodowa” w europejskich dokumentach to jedynie pewna tendencja, a nie reguła. Na przykład w Konwencji UNESCO dotyczącej zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty z 1960 r. użyto terminu „mniejszość narodowa”. Kryteria wyodrębnienia mniejszości narodowej można podzielić na obiektywne i subiektywne. Do obiektywnych zaliczamy niedobrowolną przynależność do danej grupy, a także trwałość takiego związku oraz pochodzenie. Oznacza to eliminację mniejszości ze względu na poglądy. Do pewnego stopnia mniejszości religijne są też wyodrębniane ze względu na poglądy, jednak ów sposób pojmowania świata jest dziedziczony po przodkach i powoduje, że wspomniana dobrowolność jest ograniczona. Inne kryteria obiektywne to język i wyznanie, jednakże mogą się one okazać zawodne. Szczególnie kryterium religijne rzadko występuje samodzielnie i ma zastosowanie w niewielu sytuacjach. Zdarza się, że istnieją mniejszości religijne lub językowe nie będące

¹ B. Mikołajczyk, *Mniejszości w prawie międzynarodowym*, Katowice, 1996, s. 16.

² *International Encyclopedia of the Social Science*, vol. 10, 1968, s. 365, cyt. za B. Mikołajczyk, *op.cit.*, s. 16

jednocześnie mniejszościami narodowymi. Najlepszym przykładem mniejszości wyłącznie językowej jest szwedzkojęzyczna ludność Finlandii, która nie stanowi mniejszości narodowej.

Do kryteriów subiektywnych należą: poczucie wspólnoty, wzajemne wspieranie się członków mniejszości, dążenie do podkreślenia odrębności. Jak łatwo zauważyć, są to kryteria bardzo nieostre. Optymalnym rozwiązaniem wydaje się stosowanie kryteriów o charakterze mieszanym, tzn. subiektywno-objektywnym³.

Gdy ujmujemy to zagadnienie w aspekcie socjologicznym lub politologicznym, punktem wyjścia do określenia tej kategorii jest przeciwstawienie jej narodowi państwowemu (tytularnemu). W państwach niedemokratycznych naród państwowy jest narodem panującym. W faktycznej federacji istnieją dwa narody państwowe lub więcej. Mniejszość narodowa jest częścią narodu innego niż naród państwowy. Celowe jest rozróżnienie dwóch sytuacji – pierwsza znamionuje się tym, że dotyczy części narodu, który poza granicami państwa zamieszkania tworzy własne państwo, jest narodem państwowym bądź – w przypadku federacji – jednym z narodów państwowych (np. Rumuni, Serbowie, Włosi w Austro-Węgrzech). Druga sytuacja odznacza się tym, że jest to po pierwsze część narodu nie posiadająca własnego państwa, a po drugie osiadła w państwie nie obejmującym jej ziem etnicznych lub obejmującym nieznaczną ich część. Przykładem takiej mniejszości mogą być Czesi w imperium rosyjskim lub Żydzi do czasu powstania państwa Izrael.

W wielu proponowanych przez władze państwowe, a także przez socjologów i politologów definicjach wprowadza się sformułowania zmierzające do zawężenia kategorii „mniejszość narodowa” do kryterium posiadania obywatelstwa państwa zamieszkania, lojalności politycznej wobec państwa zamieszkania, odpowiedniej liczebności grupy, wykazywania woli swej odrębności. Te trzy

³ B. Mikołajczyk, *op.cit.*, s. 18.

ostatnie cechy są mgliste i otwierają drogę dowolnym interpretacjom⁴. Zawężenie kategorii „mniejszość narodowa” rozszerza granice władzy państwa na pozostałe grupy, nie dając im możliwości utrzymania tożsamości nie tylko narodowej czy politycznej (w sensie współdziałania we władzy), lecz także kulturowej, językowej czy religijnej.

W dyskusjach na temat szczególnej ochrony mniejszości od lat jesteśmy świadkami dwóch stanowisk. Z jednej strony państwa, w których żyją mniejszości, obawiają się tendencji secesjonistycznych, mogących zagrozić integralności terytorialnej. Istnieje ponadto niebezpieczeństwo ingerencji czy nawet interwencji państwa trzeciego, które z uwagi na powiązania – zwykle narodowościowe – z mniejszościami mogłoby pretendować do roli ich protektora. Powyższe stanowisko jest bezpośrednio związane z granicami władzy państwa w odniesieniu do wszystkich jednostek ludzkich zamieszkujących jego terytorium. Nawet osłabienie, nie mówiąc już o poważnym ograniczeniu, władzy w wypadku np. autonomii budzi niepokój władzy państwowej. Może bowiem, między innymi, stać się początkiem rozpadu państwowości lub nasilenia się ruchów antypaństwowych. Z drugiej strony panuje zgoda społeczności międzynarodowej co do potrzeby zagwarantowania mniejszościom szczególnej ochrony, bowiem nawet w krajach demokratycznych istnieje niebezpieczeństwo, że większość, która ma władzę i stanowi prawo, nie zechce uwzględnić specyficznego charakteru i potrzeb mniejszości⁵.

Nie osiągnięto porozumienia w kwestii definicji mniejszości⁶. Sporny jest podmiot ochrony prawnej – czy ma nim być grupa mniejszościowa jako całość, czy raczej osoby, które do takiej grupy należą. Kontrowersyjny jest zarówno zakres gwarantowanych praw, jak i zakres oraz charakter zobowiązań państw, a zwalczają się tutaj dwie koncepcje – negatywna i pozytywna. Zwolennicy tej

⁴ M. Waldenberg, *Narody zależne i mniejszości narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2000, s. 30-31.

⁵ A. Michalska, *Międzynarodowa ochrona mniejszości*, *Sprawy Narodowościowe* nr 1, z. 1, 1992, s. 64.

⁶ Szerzej na ten temat: K. Kwaśniewski, *Socjologia mniejszości a definicja mniejszości narodowej*, *Sprawy Narodowościowe* nr 1, z. 1, 1992.

pierwszej stoją na stanowisku, że państwo powinno gwarantować mniejszościom pewne prawa i nie ingerować w ich wykonanie. Przedstawiciele drugiej koncepcji są zdania, że państwo powinno podejmować pozytywne działania na rzecz ochrony praw mniejszości, przypisują zatem organom państwowym rolę aktywną. W konsekwencji międzynarodowe regulacje normatywne w zakresie ochrony mniejszości są rezultatem daleko posuniętych kompromisów.

2. Rys historyczny; ochrona mniejszości w systemie Ligi Narodów

Artykuł 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych stanowi: „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”.

Jest to pierwsze tak wyraźne unormowanie o charakterze uniwersalnym dotyczące praw mniejszości. Problem mniejszości był jednak od lat przedmiotem zainteresowania na forum międzynarodowym. To właśnie mniejszości religijne były najwcześniej, bo począwszy od XVI w., przedmiotem ochrony międzynarodowej⁷. W XIX w., a w szczególności po I wojnie światowej, przedmiotem takiej ochrony stały się także mniejszości narodowe. Od tego czasu problem ochrony mniejszości pozostawał w centrum zainteresowania organizacji międzynarodowych.

Najbardziej kompleksowym systemem ochrony mniejszości na gruncie międzynarodowym był stworzony po I wojnie światowej dotyczący tego zagadnienia system traktatowy. Był on unikatowy, jednak miał liczne wady, które w dużej mierze przesądziły o rezerwie, z którą do problemu ochrony mniejszości w dokumentach międzynarodowych podchodzono po II wojnie światowej.

⁷ Np. postanowienia pokoju augsburskiego z 1555 r., jak i późniejsze liczne traktaty z XVII i XVIII w., między różnymi państwami europejskimi, a zawierające klauzule dotyczące ochrony mniejszości religijnych, np. traktat oliwski z 1660 r., traktat paryski z 1763 r.

Powszechnie panuje opinia, że stworzony przez Ligę Narodów system miał nie tyle charakter humanitarny, ile polityczny. Początkowo uważano, że będzie on uniwersalny i obejmie wszystkich członków Ligi, w rezultacie był stosowany w małej liczbie państw, i to właśnie głównie ze względów politycznych⁸.

Pakt Ligi Narodów z 1919 r. nie zawierał klauzuli mniejszościowej. Przyjęty pod auspicjami Ligi Narodów tzw. wersalski system ochrony mniejszości różnił się zasadniczo od wcześniejszych regulacji. Po pierwsze, ochrona mniejszości przestała mieć charakter jedynie incydentalny i stała się jednym z zasadniczych zagadnień regulowanych przez prawo międzynarodowe. Po drugie, obowiązek nadzoru nad wykonaniem regulacji mniejszościowych powierzono nie poszczególnym mocarstwom, ale pierwszej powszechnej organizacji międzynarodowej, jaką była Liga Narodów. Po trzecie, zaistniała możliwość wnoszenia spraw mniejszościowych do Stałego Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w Hadze. Należy zauważyć, że ani Traktat Wersalski, ani Pakt Ligi Narodów nie zawierały żadnych przepisów bezpośrednio dotyczących mniejszości. Jednak Traktat Wersalski zapoczątkował serię regulacji mniejszościowych. Stworzono wiele gwarantowanych przez Ligę instrumentów międzynarodowych służących ochronie mniejszości w różnych krajach. Od pewnych państw, zanim pozwolono im przystąpić do Ligi, żądano określonych deklaracji w sprawach mniejszościowych⁹. Przepisy o ochronie mniejszości figurowały we wszystkich traktatach pokojowych zawartych w latach 1919-1923 (z wyjątkiem traktatu wersalskiego z Niemcami), z których traktat mniejszościowy z Polską z 28 czerwca 1919 r. stanowił prototyp innych traktatów, a jego rozwiązania były modelowe dla innych traktatów i deklaracji powstających pod rządami Ligi Narodów¹⁰. Traktat zawierał łącznie 12 punktów. Artykuł 1 zobowiązywał Pol-

⁸ Szerzej na ten temat: J. Byczkowski, *Mniejszości Narodowe w Europie*, Opole 1990.

⁹ Przykładem były Estonia i Litwa, co do których powzięto rezolucję uznającą, iż prawo tych państw dostatecznie gwarantuje prawa mniejszości. Albania i Litwa złożyły na posiedzeniu Rady Ligi deklarację precyzującą prawa mniejszości i określającą ochronę tych praw.

¹⁰ Szerzej na ten temat: S. Sieprowski, *Mniejszości narodowe jako instrument polityki międzynarodowej 1919-1939*, Poznań, 1986.

skę do uznania postanowień sformułowanych w artykułach od 2 do 8 za prawa zasadnicze, wobec których nie mogła stanąć w sprzeczności żadna działalność prawodawcza lub urzędowa. Następne artykuły regulowały kwestie: „zupełnej i całkowitej ochrony życia i wolności”, tolerancji religijnej, obywatelstwa, praw cywilnych i politycznych mniejszości, używania ich języka w życiu prywatnym i urzędowym oraz szkolnictwa, udziału mniejszości w funduszach publicznych oraz praw Żydów. Obszerny artykuł 12 stanowił tzw. klauzulę gwarancyjną i stał się podstawą dla procedury międzynarodowej ochrony mniejszości. II Rzeczpospolita zgadzała się w nim, aby postanowienia poprzednich artykułów stanowiły zobowiązania o znaczeniu międzynarodowym i zostały oddane pod gwarancję Ligi Narodów oraz aby te postanowienia mogły być zmienione jedynie za zgodą Rady Ligi. Ogólnie zatem można powiedzieć, że międzynarodowy system ochrony mniejszości narodowych oparty na małym traktacie wersalskim gwarantował:

- powszechną ochronę prawa do życia i wolności osobistej dla wszystkich, bez względu na narodowość, rasę, język i religię;
- równy dostęp do urzędów publicznych i zawodów;
- wolność posługiwania się własnym językiem w życiu prywatnym, handlowym, religijnym, prasie i szkolnictwie;
- wolność wyznania¹¹.

Stworzono daleko idące gwarancje Ligi dla mniejszości w nowo powstałych państwach. Traktaty pokojowe i mniejszościowe uznały prawo ingerencji Rady Ligi Narodów w razie naruszenia lub obawy naruszenia praw mniejszości. Procedurę postępowania w takich wypadkach określiły dokładniej rezolucje Rady Ligi z lat 1920-1923.

Obowiązki państw wobec mniejszości określane były jako „zobowiązania międzynarodowe”, a ich wykonywanie poddane było kontroli sprawowanej przez Ligę Narodów. Mniejszości mogły składać w Radzie tej organizacji skargi, ilekroć uważały, że państwo, któremu podlegają, narusza ich prawa.

¹¹ A. Michalska, *Międzynarodowa ochrona mniejszości, Sprawy Narodowościowe, 1992, nr 1, s. 66.*

W doktrynie wyrażano pogląd, że postanowienia zawarte w wyżej wskazanych traktatach tworzyły „międzynarodowe prawo mniejszości, które wiązało wszystkie państwa, a nie tylko te, które były stronami traktatów”¹². Jest to jednak stanowisko odosobnione i większość autorów uważa, że traktaty mniejszościowe nałożyły obowiązki prawnomiędzynarodowe wyłącznie na państwa będące ich stronami. Podkreśla się też niekiedy, iż z uwagi na ograniczony zasięg terytorialny tych traktatów nie mogą one być uznane za załączek uniwersalnej ochrony mniejszości¹³. Do czasu powstania ONZ ochrona mniejszości była, z punktu widzenia techniki normatywnej, realizowana przede wszystkim albo poprzez wprowadzanie do traktatów pokojowych (i innych traktatów wielo- lub dwustronnych) klauzul mniejszościowych, albo poprzez zawieranie specjalnych traktatów, które służyły ochronie mniejszości (tzn. traktatów mniejszościowych). Niekiedy też państwo gwarantowało prawa mniejszości, deklarując to przed organem międzynarodowym. Forma ta była stosowana zwłaszcza w okresie międzywojennym – państwa składały deklarację Radzie Ligi Narodów. Zna- ne były też deklaracje państw składane nie organowi międzynarodowemu lecz drugiemu państwu.

System gwarancji ze strony Ligi Narodów oceniano jako mało skuteczny. Ochrona mniejszości ograniczona była terytorialnie, bowiem traktatami były związane tylko niektóre państwa. Sytuacja taka powodowała z ich strony zarzuty, że system ochrony opiera się na nierównych prawach. Ponadto uruchomienie mechanizmu kontroli budziło niezadowolenie państwa, na którego terytorium zamieszkiwała odwołująca się do Ligi Narodów mniejszość.

Ochrona mniejszości w okresie międzywojennym nie została podniesiona do rangi zasady czy normy powszechnego prawa międzynarodowego, tym samym granice władzy państwa w odniesieniu do praw mniejszości nie zostały nakreślone nawet w bardzo ogólnym znaczeniu. Gdy powoływano ONZ, uzna-

¹² A. Michalska, tamże, s. 66-67.

¹³ Szerzej na ten temat: S. Sierpowski, Wokół znaczenia międzywojennych koncepcji międzynarodowej ochrony mniejszości, *Sprawy Narodowościowe*, nr V, z. 1 (8), 1996.

no, że ochrona mniejszości będzie skuteczniejszą niż przez traktaty mniejszościowe gwarantowane w ramach powszechnej ochrony praw człowieka.

3. Ochrona mniejszości narodowych w systemie ONZ

Bezpośrednio po II wojnie światowej problem mniejszości nie odżył tak mocno. Sytuacja polityczna była zupełnie inna aniżeli po zakończeniu I wojny. Właściwie w momencie konstituowania się ONZ nie było atmosfery sprzyjającej angażowaniu się w problemy mniejszości narodowych. Wpływ na to, w dużym stopniu, wywarły właśnie niekorzystne doświadczenia systemu stworzonego w okresie istnienia Ligi Narodów, zwłaszcza w postaci tak daleko idącej ochrony grupowej. System ten już w okresie międzywojennym oceniany był jako nieprzydatny do rozwiązywania problemów mniejszości w Europie¹⁴. Mając na uwadze m.in. te względy, nie zawarto w Karcie Narodów Zjednoczonych odpowiednich sformułowań ograniczających zakres władzy państwa w odniesieniu do mniejszości, ale przyjęto jedynie w art. 1 pkt. 3 Karty zapis będący wyrazem ogólnej zasady równości bez względu na rasę, płeć, język lub wyznanie. Szczegółowo sprawę pozostawiono do uregulowania w przygotowywanej Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

ONZ, w odróżnieniu od Ligi Narodów, nie została uwikłana w zwykłe sporne kwestie terytorialne. W konsekwencji taka sytuacja spowodowała zupełnie odmienne potraktowanie problemu mniejszościowego.

Jednym z podstawowych, wprowadzicie nie nowych, ale nigdy nie zastosowanych przez państwa na tak szeroką skalę, sposobów rozwiązania problemu mniejszościowego była przymusowa repatriacja. Już pod koniec wojny państwa sprzymierzone osiągnęły konsensus dotyczący transferu ludności. Proces repatriacji rozpoczął się jeszcze przed konferencją poczdamską, lecz postanowienia na niej przyjęte w zasadzie usprawiedliwiały zarówno przeprowadzone wcze-

¹⁴ Szerzej na ten temat: C. Mik, *Zbiorowe prawa człowieka. Analiza krytyczna koncepcji*, Toruń 1992.

śniej przesiedlenia, jak i te mające nastąpić później. Uchwały poczdamskie stanowiły formalną akceptację rozwiązania problemu mniejszościowego przez przesiedlenie. Żadne normy prawa międzynarodowego nie ograniczały władzy państw w odniesieniu do mniejszości, o których losie decydowano po zakończeniu wojny. Prawa i wolności grup uzależnione były całkowicie od decyzji władzy państw, ustalających granice europejskie. W tym czasie nie obowiązywały już przedwojenne traktaty mniejszościowe, a ponadto przeżyła się już europejska ochrona mniejszości polegająca na odrębnym regulowaniu statusu każdej grupy mniejszościowej, ustępując miejsca tzw. amerykańskiej, uniwersalnej metodzie ochrony, na której oparł się system ONZ.

Zgodnie z nowym porządkiem nie wyróżniano jakichkolwiek społeczności, a prawa mniejszościowe – zdaniem zwolenników amerykańskiej koncepcji – stały się kwestią przeszłości. Nic więc dziwnego, że najważniejsze dokumenty ONZ bardzo rzadko używają terminu „mniejszość” i zwykle nie zawierają przepisów, które w sposób odrębny, niezależny od uniwersalnej ochrony praw człowieka traktowałyby o prawach mniejszości, ustalając tym samym granice władzy państwa w odniesieniu do nich. Jak już zostało podkreślone, podstawowy akt ONZ, Karta Narodów Zjednoczonych, nie odnosi się w żaden sposób do ochrony mniejszości, zawiera jednak zasady powszechnego poszanowania praw człowieka, wolności, równości i niedyskryminacji oraz wskazuje, że celem Organizacji jest doprowadzenie do współdziałania międzynarodowego w tej dziedzinie.

Najważniejszą rolę dla ochrony praw mniejszości w ramach ochrony praw człowieka odgrywają organy pomocnicze ONZ, tzn. Komisja Praw Człowieka i Podkomisja ds. Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości.

Komisja Praw Człowieka została utworzona w 1946 r. na mocy art. 68 Karty Narodów Zjednoczonych¹⁵ przez RGiS ONZ. Jej zadaniem jest opracowywanie projektów, rekomendacji i raportów dotyczących praw człowieka, w tym także ochrony mniejszości. Spełnia ona służebną funkcję w stosunku do

¹⁵B. Gronkowska, T. Jasudowicz, C. Mik (red), *Prawa Człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1993.

RGiS w kwestii koordynacji działań dotyczących praw człowieka, dlatego też jest zobowiązana do utrzymywania kontaktu ze wszystkimi organami i agencjami ONZ. Komisja jest ponadto uprawniona do przeprowadzania dochodzeń w celu zbadania przestrzegania praw człowieka w poszczególnych państwach, może także powoływać ciała subsydiarne, tj. podkomisje i grupy ekspertów (ad hoc oraz stałe). Nie wpływa to jednak na ograniczenie władzy państwa w odniesieniu do jej stosunku do mniejszości zamieszkujących dane terytorium.

Podkomisja do Spraw Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości była powołana w 1947 r. rezolucjami RGiS oraz Komisji Praw Człowieka. Zadania Podkomisji – jak to wynika z jej nazwy – polegają z jednej strony na zapobieganiu dyskryminacji, a z drugiej na ochronie mniejszości. Jest to niezwykle trudne, gdyż organ ten jednocześnie koncentruje się na zagadnieniach niedyskryminacji polegającej na zaniechaniu pewnych działań oraz na aktywności związanej z zachowaniem odrębności grup etnicznych. Podkomisja, będąc gronem ekspertów, spełnia funkcje doradcze w stosunku do RGiS i Komisji Praw Człowieka, a także opracowuje wszelkie zagadnienia praw człowieka. W 1992 r. Podkomisja opracowała Deklarację o Prawach Osób Należących do Mniejszości. Wśród zadań Podkomisji należy wyróżnić promowanie istniejących już standardów oraz czuwanie nad ich wprowadzaniem do prawa wewnętrznego państw.

Podkomisja wykonuje swe funkcje poprzez opracowywanie studiów będących wstępnymi analizami problemu, który ma być uregulowany międzynarodowym dokumentem. Studia takie mogą dotyczyć interpretacji przyjętych już aktów lub sposobów ich implementacji w konkretnych przypadkach.

W porównaniu z ramami ustanowionymi w roku 1947, w ciągu ponad półwiecza istnienia Podkomisja wydatnie poszerzyła tak metody, jak i zasięg swego działania. Trzeba jednak zaznaczyć, że jej prace koncentrowały się przede wszystkim na zapobieganiu dyskryminacji – ograniczaniu zakresu władzy państwa w sferze praw i wolności człowieka – a sprawom mniejszościowym poświęcała zdecydowanie mniej uwagi.

W 1949 r. Podkomisja wyznaczyła trzy zasadnicze kierunki działań w dziedzinie ochrony mniejszości. Po pierwsze, miało to być opracowanie definicji mniejszości, po drugie ich klasyfikacja i wskazanie odpowiedniej ochrony dla każdej z kategorii oraz zbieranie informacji o położeniu grup etnicznych w poszczególnych państwach.

Już w toku przygotowywania Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka wpłynęło kilka problemów – przede wszystkim zdefiniowanie pojęcia mniejszości. Zgłoszono potrzebę precyzyjnego określenia, co to jest mniejszość i ewentualnie zapisania go wprost w Deklaracji. Problem definicji na długie lata zaprzętnął uwagę organizacji międzynarodowych zajmujących się tym zagadnieniem. Natomiast ostatecznie w samej Deklaracji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne NZ w 1948 r. sformułowana jest jedynie klauzula antydyskryminacyjna¹⁶. Ustanawia ona zakaz dyskryminacji z następujących względów: rasa, kolor skóry, płeć, język, wyznanie, poglądy polityczne lub inne, narodowość, pochodzenie społeczne, majątek, urodzenie lub jakiegokolwiek inne okoliczności (art. 2) oraz formułuje zasadę równości wobec prawa, przy czym obejmuje ona nie tylko ochronę przed ewentualnymi formami dyskryminacji prawnej, lecz również przed wszelkimi innymi przejawami dyskryminacji o charakterze pozaprawnym (art. 7)¹⁷. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych uchwalone przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1966 r. formułują zasadę niedyskryminacji w jednakowo brzmiących przepisach i wymieniają te same kryteria, które widnieją w Deklaracji¹⁸.

Wokół samego pojęcia mniejszości narosło wiele niejasności i trudno jest o jednoznaczną, powszechnie przyjętą definicję. Zarówno w doktrynie, jak i w pra-

¹⁶ Zasada równości i niedyskryminacji pojawiła się już w Karcie NZ, jednak decydujący wpływ na jej normatywny kształt wywarła Powszechna Deklaracja Praw Człowieka.

¹⁷ Por. zdanie drugie art. 7 – „Wszyscy mają prawo do jednakowej ochrony przed jakąkolwiek dyskryminacją, będącą pogwałceniem niniejszej deklaracji, i przed jakimkolwiek narażaniem na taką dyskryminację”.

¹⁸ Pakt Praw Osobistych i Politycznych w art. 2 ust. 1 i Pakt Praw Ekonomicznych i Kulturalnych w art. 2 ust. 2 proklamują zasadę niedyskryminacji w stosunku do wszelkich praw i wolności uregulowanych w tych traktatach. Zasada równości i niedyskryminacji, jako prawo odrębne, a zatem dotyczące nie tylko praw i wolności zawartych w traktacie, uregulowana jest również w art. 26 Paktu Praw Osobistych i Politycznych. Jest ona sfor-

cach organizacji międzynarodowych podejmuje się różne próby wyliczenia kryteriów, na których podstawie można wyróżnić mniejszość. Problemy podstawowe dotyczą w pierwszym rzędzie ogólnego pojęcia „mniejszość”, jak i definicji poszczególnych rodzajów mniejszości, np. mniejszość etniczna, rasowa, narodowa, językowa itp., co ma niewątpliwie istotne znaczenie dla przyjęcia odpowiednich sformułowań w dokumentach międzynarodowych.

W samych dokumentach międzynarodowych bowiem pojęcia mniejszości się nie definiuje. Żadne traktaty i deklaracje nie czyniły takich prób. Co więcej, w tekstach tych dokumentów używa się różnych określeń, co stwarza możliwości różnych interpretacji. Pojawiły się zatem próby definiowania tego pojęcia zarówno w doktrynie, jak i w ramach organizacji międzynarodowych. Niemale znaczenie w tym zakresie miało także orzecznictwo sądowe, zwłaszcza międzynarodowe.

Najogólniej mniejszość określa się jako ludność danego państwa różniącą się od większości obywateli pewnymi cechami, np. rasą, językiem, wyznaniem i pragnącą te odrębne cechy zachować¹⁹. Jest to oczywiście określenie niezwykle ogólne i w zasadzie nie wyczerpujące, albowiem wymieniające jedynie przykładowo pewne cechy różnicujące.

Mając na uwadze znaczenie zakresu pojęcia „mniejszość” w kwestii ustalenia granic władzy państwa w stosunku do określonej grupy ludności, należy w tym miejscu przedstawić kilka istotnych prób zmierzających do ujednolicenia tego pojęcia.

Jedną z prób zdefiniowania mniejszości była próba podjęta przez P. de Azcarate, który w okresie istnienia Ligi Narodów był przewodniczącym sekcji zajmującej się problemami mniejszości. Podaje on pewne elementy, które składają się na pojęcie mniejszości, a mianowicie istnienie świadomości narodowej spowodowanej różnicami językowymi i kulturowymi. Kładzie on zatem nacisk na element świadomościowy, podkreślając, że podłożem mniejszości z politycz-

mułowana niemal identycznie, jak to miało miejsce w przypadku Karty NZ oraz Powszechnej Deklaracji; B. Gronowska. T. Jasudowicz, C. Mik, *Prawa człowieka. Wybór dokumentów międzynarodowych*, Toruń 1999.

¹⁹ Szerzej na ten temat: C. Mik, *op.cit.*

nego punktu widzenia jest wszystko to, co mieści się w określeniu „świadomość narodowa”.

Kolejną próbę, w latach 70. podjął F. Capotori w swym znanym raporcie dotyczącym praw mniejszości. Określa on mniejszość jako „grupę liczbowo mniejszą w stosunku do reszty ludności państwa, znajdującą się w pozycji nie dominującej, której członkowie – będąc obywatelami tego państwa – posiadają etniczne, religijne lub językowe cechy odróżniające ich od reszty ludności, i wykazującą – czasami tylko dorozumiałe – poczucie solidarności skierowane w celu zachowania swej kultury, tradycji, religii lub języka”²⁰. Definicja ta ma cechy dodatkowe, których nie miały wcześniejsze o charakterze ogólniejszym. Wskazuje się w niej bowiem, że o mniejszości można mówić tylko w odniesieniu do obywateli danego państwa. Pozostawia zatem poza zakresem pojęcia mniejszości, a tym samym poza zakresem ochrony tych wszystkich, którzy znaleźli się na terenie danego państwa przejściowo i nie pozostają w stosunku prawnym obywatelstwa z państwem. W świetle ogólniejszych definicji są oni pewną grupą różniącą się od większości, ale z uwagi na niespełnienie kryterium obywatelstwa nie stanowią w tym rozumieniu mniejszości. Akcentuje on również element świadomościowy, który, różnie nazywany, pojawia się we wszystkich współczesnych próbach definicji mniejszości. U Capotortiego jest to poczucie solidarności z grupą skierowane na zachowania odrębności.

Opracowana przez Capotoriego definicja nie została przyjęta przez Komisję Praw Człowieka ONZ w toku jej prac nad przygotowaniem deklaracji mniejszościowej i dlatego podjęto kolejną próbę – w ramach Podkomisji do Walki z Dyskryminacją i Ochrony Mniejszości przygotowane zostało przez J. Deschenesa opracowanie koncentrujące się wyłącznie na problemie określenia pojęcia mniejszości. Na wstępie postawiono generalne pytanie, czy w ogóle istnieją jakieś wspólne cechy charakterystyczne, które czynią możliwe zarówno określenie mniejszości, jak i charakterystycznych praw mniejszości. Pojawiały

²⁰ Zbiór Dokumentów Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych 1979, nr 6, poz. 37.

się bowiem wątpliwości, czy w ogóle uda się sformułować ogólnie akceptowaną definicję. Wskazywano bowiem, że wszystkie dotychczasowe przedsięwzięcia w tym względzie były chybione. Po przeprowadzeniu szerokiej analizy problemu J. Deschenes zaproponował następujące określenie: mniejszość to „grupa obywateli państwa tworząca mniejszość liczbową i znajdująca się w nie dominującej sytuacji w państwie, posiadająca etniczne, religijne lub językowe cechy, które różnią ją od większości ludności, grupa mająca poczucie solidarności wewnątrz grupy, motywowane czasami tylko dorozumiałe, kolektywne wola przetrwania, której celem jest osiągnięcie równości faktycznej i prawnej z większością”²¹. Definicja ta w zasadniczych swoich zarysach jest zbieżna z definicją Capotortiego i uwzględnia również większość tych cech, które wskazywane były w orzecznictwie Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej po I wojnie światowej.

W świetle orzecznictwa tego Trybunału na pojęcie mniejszości składają się następujące elementy: 1) wyraźne wyodrębnienie grupy; 2) rzeczywista mniejszość; 3) rasa, religia, język jako cechy charakterystyczne, odmienne od tych, które posiada większość; 4) poczucie solidarności; 5) wola zachowania wyrażnych cech odmiennych; 6) równość prawna i faktyczna z większością²². Jak widać, Deschenes w swojej definicji przyjmuje te ogólne cechy, silniej jednak jeszcze podkreśla czynnik świadomościowy, który nazywa wspólną wolą przetrwania.

Bazując na powyższych przykładach, można przyjąć, że definicja zaproponowana przez Deschenesa jest najbardziej czytelna. Ogólnie można stwierdzić, że we wszystkich proponowanych definicjach występują elementy obiektywne i subiektywne. Podkreślenie czynnika subiektywnego jest niezwykle ważne, mimo iż w zasadzie jest on wtórny w stosunku do czynników obiektywnych, albowiem to właśnie one są podstawą wyodrębnienia grupy, jednakże czynniki subiektywne są podstawą stosowanej ochrony. One bowiem przesą-

²¹ Zbiór Dokumentów Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, 1985, nr 3, poz. 76.

²² Szerzej na ten temat: S. Sieprowski, op.cit.

dzają, że dana grupa chce kultywować swoje odrębności, chce je zachować i w związku z tym istnieć dalej jako odrębna grupa. Ze względu zatem na tę świadomość i wolę przetrwania jako grupy przyznana jest jej ochrona w postaci tzw. praw szczególnych. W warunkach gdy zanika tak istotny element subiektywny, jak wola przetrwania jako odrębnej grupy, na jego miejsce wchodzi często inny czynnik subiektywny, a jakim jest dążenie do asymilacji. A zatem, definicja mniejszości przesądza w sposób zasadniczy o charakterze i rodzaju praw, które nazywamy prawami mniejszościowymi. Są to te prawa, które stanowią o bycie mniejszości, właśnie jako mniejszości, to jest te, które pozwalają jej zachować swoją odrębność, a równocześnie pozwalają być równym z większością.

Konieczne jest zatem spełnienie dwóch warunków – 1. zapewnienie mniejszościom odpowiednich środków dla ochrony ich odrębności rasowych, etnicznych i językowych oraz 2. zapewnienie, że osoby należące do tych mniejszości będą traktowane pod każdym względem na zasadzie pełnej równości z pozostałymi członkami społeczeństwa, co jest wyrazem realizacji ogólnej zasady równości i niedyskryminacji.

Te dwa elementy są ściśle ze sobą powiązane, albowiem nie ma prawdziwej równości między większością a mniejszością, jeśli ta ostatnia jest pozbawiona jej własnych instytucji i stale zmuszana do rezygnacji z tego wszystkiego, co stanowi istotę jej bycia mniejszością. Ochrona mniejszości polega zatem na zagwarantowaniu swoistej antynomii, tzn. zapewnieniu równości poprzez gwarantowanie odrębności, czyli różnic. Tak silne akcentowanie różnic wynika z podłoża historycznego. Te bowiem cechy, które różnicowały, z reguły były przedmiotem działań zmierzających do ich likwidacji w celu doprowadzenia do pełnej asymilacji; zatem stworzenie grupie warunków do przetrwania oznaczało stworzenie gwarancji w stosunku do tego, co różnicuje. Generalnie więc uznaje się, że mniejszości korzystają z dwóch typów praw – 1. praw równych z większością, co dotyczy tych dziedzin, w których potrzeby mniejszości są równe z potrzebami większości i nie wymagają akceptowania odrębności, 2. praw spe-

cialnych, na których gruncie uznaje się, że mniejszości mogą mieć specjalne potrzeby²³.

Do tzw. praw specjalnych mniejszości zalicza się najczęściej: polityczną reprezentację mniejszości w organach ogólnopaństwowych, zwłaszcza przedstawicielskich, ochronę w pewnych sytuacjach prawa rodzinnego, nauczanie w szkołach podstawowych w języku mniejszości, stworzenie warunków do używania języka mniejszości w szkołach, używanie języka mniejszości w stosunkach publicznych, sądach, instytucjach społecznych, religijnych i edukacyjnych oraz kontrolę takich instytucji, publikowanie i posiadanie wydawnictw w języku mniejszości. Brak tego typu praw specjalnych nie będzie stwarzał równości między mniejszością a większością, a wręcz przeciwnie, będzie sytuował mniejszość w pozycji gorszej. Prawa specjalne umożliwiają zatem mniejszości znalezienie się w sytuacji faktycznie równej (a nie uprzywilejowanej) z większością.

Pomimo tak licznych prób podejmowanych w celu zbudowania jednolitej definicji pojęcia mniejszości nie udało się do tej pory jej sformułować. Zarówno w doktrynie, jak i w praktyce spotykamy odmienne jej interpretacje. Natomiast samo zagadnienie ochrony praw mniejszości zostało wzbogacone dzięki, wspomnianej już, uchwalonej w 1992 r. przez Zgromadzenie Ogólne NZ Deklaracji o Prawach Osób Należących do Mniejszości Narodowych lub Etnicznych, Religijnych lub Językowych²⁴. Deklaracja, w porównaniu z Deklaracją Praw Człowieka i Paktami precyzyjniej określa podmiot ochrony. Mniejszości są chronione nie jako takie, ale jako osoby do nich należące, które same mają prawo wyrazić (lub nie) chęć przynależenia do grupy mniejszościowej (pkt. 3.1 i 5.1 uwag ogólnych, art. 3 Deklaracji). Komitet Praw Człowieka w uwagach ogólnych, jaśniej niż w prawie europejskim – o czym będzie mowa dalej – daje do zrozumienia, że za osoby należące do mniejszości uważani są nie tylko obywatele o odmiennych cechach etnicznych, językowych czy religijnych, lecz także cu-

²³ Szerzej na ten temat: J. Byczkowski, *op.cit.*

²⁴ B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik (oprac.), *Prawa Człowieka. Wybór dokumentów międzynarodowych*, Toruń 1999.

dzoziemcy, *migrant workers visitors*, gdyż stopień stałości istnienia mniejszości nie jest istotny (pkt. 5.1 i 5.2). Natomiast na obu poziomach ochronnych jedy- nymi obowiązany są państwa. Deklaracja dość jasno formułuje też obowiązek państw odpowiedzialnych (negatywnie i pozytywnie) m.in. za zachowanie mniejszo- ści i utrzymanie jej tożsamości (pkt. 6.2 i 9 uwag ogólnych art. 1, 3-5 Deklaracji).

Jak widać z powyższych rozważań, usystematyzowanie kwestii mniejszo- ściowej zarówno na płaszczyźnie prawnej, jak i historycznej oraz politologicznej jest zadaniem bardzo trudnym. Państwa, członkowie organizacji międzynaro- dowych, nie kwapią się zbyt do ustanowienia ścisłych ram w tym zakresie. Prawne uregulowanie tego problemu musiałyby w mniejszym lub większym stopniu określić granice władzy państwa w stosunku do mniejszości.

Natomiast w literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy modele ochrony mniejszości²⁵:

1. poprzez klauzule zakazujące dyskryminacji m.in. ze względu na przynależ- ność do grupy osób o innym kolorze skóry, języku, religii, narodowości itp.;
2. poprzez ochronę praw osób, które należą do mniejszości;
3. poprzez ochronę mniejszości jako grupy.

Trudno jednak przeprowadzić wyraźną granicę pomiędzy dwoma ostat- nimi modelami i w niektórych instrumentach międzynarodowych przeplatają się obie kategorie postanowień. Tak więc z uwagi na przejrzystość rozważań celo- we wydaje się omówienie na wstępie klauzuli antydyskryminacyjnej i przepro- wadzenie w dalszym ciągu łącznej analizy obu modeli ochrony mniejszości.

Karta Narodów Zjednoczonych wymienia cztery kryteria, które nie mogą być podstawą dyskryminacji, a mianowicie: rasa, płeć, język i wyznanie (art. 1 ust. 3). Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ustanawia zakaz dyskryminacji z następujących względów: rasa, kolor skóry, płeć, język, wyznanie, poglądy polityczne lub inne, narodowość, pochodzenie społeczne, majątek, urodzenie lub jakiegokolwiek inne okoliczności (art. 2). Międzynarodowy Pakt Praw Obywatel-

²⁵ A. Michalska, Międzynarodowa ochrona mniejszości, *Sprawy Narodowościowe*, nr 1, z. 1, 1992, s. 68.

skich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych formułują zasadę niedyskryminacji w jednakowo brzmiących przepisach i wymieniają te same kryteria, które widnieją w Deklaracji. Klauzulę antydyskryminacyjną zawiera także większość traktatów szczegółowych dotyczących praw człowieka, które obowiązują w systemie ONZ, na przykład konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z 1948 r., konwencja o zwalczaniu i karaniu zbrodni apartheidu z 1973 r., konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z 1965 r., konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu z 1958 r., konwencja UNESCO w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty z 1960 r. Wymienione wyżej konwencje odgrywają rolę analogiczną do tej, którą spełnia klauzula antydyskryminacyjna. Jednocześnie jednak konwencje te poprzez ustanowienie katalogu praw i metod ich realizacji przyznają pewnym mniejszościom lub w określonych dziedzinach stosunków społecznych ochronę silniejszą, aniżeli ta, która wiąże się z ogólną klauzulą antydyskryminacyjną. W 1989 r. Międzynarodowa Organizacja Pracy przyjęła konwencję o ochronie praw ludności autochtonicznej. Dotyczy ona społeczności plemiennych, odróżniających się od reszty społeczeństwa warunkami społecznymi, kulturowymi i ekonomicznymi oraz ludów, które z uwagi na swe pochodzenie traktowane są jako autochtoniczne.

Zaletą klauzuli zakazującej dyskryminacji jest jej elastyczność, ma ona bowiem zastosowanie nie tylko wobec osób zamieszkujących wspólnie na określonym terytorium państwa, lecz także wobec osób rozproszonych po całym kraju. Nie jest również konieczne, aby dana grupa mniejszościowa charakteryzowała się znaczną liczebnością i stabilnością – do korzystania z gwarancji wynikających z tej klauzuli wystarcza bowiem, by jednostka nie była członkiem grupy dominującej i odróżniała się od należących do niej ludzi kolorem skóry, językiem, religią, pochodzeniem narodowym itp.

Klauzula antydyskryminacyjna ma charakter jednoznacznie indywidualistyczny, to znaczy jej celem jest zagwarantowanie ochrony prawnej jednostce,

nie zaś grupie mniejszościowej, której ona jest członkiem. Równocześnie jednak funkcją klauzuli antydyskryminacyjnej jest ochrona tak wielu, bardzo różnorodnych podmiotów, że jej skuteczność jako gwarancji praw mniejszości jest co najmniej wątpliwa²⁶

Jak już zostało podkreślone powyżej, Powszechna Deklaracja Praw Człowieka nie zawiera żadnych postanowień dotyczących praw osób należących do mniejszości, pomimo że kwestia włączenia do Deklaracji praw mniejszości narodowych była niejednokrotnie dyskutowana. Negatywna decyzja w tej kwestii podyktowana była przede wszystkim względami politycznymi. Otóż obawiano się, by tego typu przepis nie został potraktowany przez mniejszości jako swego rodzaju zachęta do wzmaganie tendencji ekstremistycznych i separatystycznych. W Deklaracji sformułowana jest jedynie klauzula antydyskryminacyjna. Ponadto podkreślono, że przy założeniu, iż podmiotem praw ustanowionych w Deklaracji jest każdy człowiek, zbędne są odrębne przepisy o ochronie mniejszości. Niemniej wskazywano na potrzebę uchwalenia norm międzynarodowych o ochronie mniejszości, ale w postaci odrębnego aktu. Do dokumentu również dołączono rezolucję 217/III/ (Fate of Minorities). Rezolucja ta tłumaczy brak postanowień mniejszościowych w Deklaracji, podkreślając jej uniwersalny charakter, ale również nie zawiera żadnych merytorycznych postanowień dotyczących grup etnicznych. Wzywa jedynie organy ONZ, to jest Radę Gospodarczą i Społeczną, Komisję Praw Człowieka i Podkomisję do Spraw Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości, do przeprowadzenia gruntownych studiów nad losem mniejszości.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych zawiera wspomniany już art. 27 traktujący o prawach osób należących do pewnych kategorii mniejszości, co oznacza, że jest on jedynym powszechnie obowiązującym przepisem prawa międzynarodowego w tej dziedzinie. Przepis ten nie rozstrzyga w sposób jednoznaczny zasadniczych kontrowersji – podmiotu ochrony (jed-

²⁶ A. Michalska, *Międzynarodowa ochrona mniejszości*, *Sprawy Narodowościowe*, nr I, z.1, 1992, s. 70.

nostka czy grupa) oraz zakresu i charakteru obowiązków państwa (wyłącznie negatywne czy również pozytywne). Nie reguluje też kwestii definicji mniejszości.

Konwencja Praw Dziecka, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 20 listopada 1989 r. zawiera art. 30, odnoszący się do ochrony praw mniejszości narodowych²⁷. Przynosi on gwarancję ochrony praw językowych i kulturowych dzieci należących do mniejszości lub, co stanowi nowość, osób pochodzenia rdzennego (np. Indian). Dwa artykuły tej Konwencji (28 i 29) zajmują się powszechnym prawem do nauki, art. 28 zobowiązuje państwa strony do uznania praw dziecka do nauki na zasadzie równych szans. Dwa ustępy art. 20 (c i d) podnoszą znaczenie utrzymania tożsamości i wartości kulturowych dziecka oraz wychowania w duchu tolerancji w ramach nauki szkolnej.

Najważniejszym obecnie dokumentem ONZ w zakresie ochrony praw mniejszości jest wspomniana już Deklaracja Praw Osób Należących do Mniejszości Narodowych lub Etnicznych, Religijnych i Językowych, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 grudnia 1992 r. W celu opracowania projektu deklaracji w 1978 r. powstała Podkomisja do Spraw Zapobiegania Dyskryminacji, utworzona na podstawie istniejących już dokumentów ONZ, ale jej inspiracją był przede wszystkim art. 27 PPOiP.

Jest to najszerszy dokument ONZ dotyczący ochrony praw mniejszości, choć jego znaczenie ma charakter bardziej moralno-polityczny niż prawnomiędzynarodowy, gdyż nie nakłada na państwa konkretnych obowiązków prawnych, a zatem nie ustala granic władzy państw w odniesieniu do mniejszości.

Jej preambuła²⁸ podkreśla konieczność efektywnej implementacji dokumentu, m.in. poprzez podjęcie tak rządowych, jak i pozarządowych inicjatyw, a także ustanowienie w wewnętrznych systemach prawnych skutecznych standardów ochrony osób należących do mniejszości.

²⁷ Prawa Człowieka, Dokumenty międzynarodowe..., s. 45.

²⁸ Ochrona osób należących do mniejszości narodowych, red. S. Łodziński, P. Bajda, Warszawa 1995, s. 63 i nast.

Zgodnie z art. 1 państwa powinny chronić narodową, etniczną, językową i kulturową tożsamość mniejszości i zapewnić im warunki rozwijania tej tożsamości. Artykuł 4 natomiast wyraźnie wskazuje, że państwa powinny „podjąć stosowne kroki” lub „rozważyć właściwe środki”, aby osoby należące do mniejszości mogły w pełni cieszyć się swoimi prawami. Ponadto Deklaracja w art. 5, 6, i 7 podkreśla konieczność współdziałania państw w dziedzinie ochrony mniejszości.

Artykuł 2 wymienia następujące prawa osób należących do mniejszości: prawo posługiwania się własnym językiem, wyznawania i praktykowania własnej religii, kultuwowania własnej kultury, prawo do uczestnictwa w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym kraju. Członkowie mniejszości mają prawo do zakładania i utrzymywania swoich własnych stowarzyszeń. Natomiast w art. 4 ust. 5 stanowi, że państwa powinny rozważyć środki, jakie należy podjąć, aby członkowie mniejszości mogli uczestniczyć w postępie i rozwoju gospodarczym kraju. Artykuł 2 ustanawia także prawo dostępu do mediów oraz utrzymywania kontaktów poprzez granice.

Osoby należące do mniejszości mogą korzystać ze swoich praw indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami tej samej grupy (art. 3). Realizacja tych praw lub też jej brak nie może spowodować żadnych negatywnych konsekwencji dla osoby należącej do mniejszości.

Obowiązkiem państwa, zgodnie z art. 4, jest przyjęcie takich środków, które zapewnią, że osoby należące do mniejszości będą mogły korzystać w pełni i skutecznie ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w warunkach pełnej równości wobec prawa. Państwa podejmą również odpowiednie działania, które umożliwią osobom należącym do mniejszości wyrażanie swojej kultury, z wyjątkiem takich sytuacji, w których mogłyby one naruszać prawo krajowe lub międzynarodowe. Państwa powinny podjąć właściwe środki, dające osobom należącym do mniejszości szansę uczenia się w ojczystym języku lub uczenia się języka ojczystego. Państwa powinny też podjąć kroki umożliwiające społeczeństwu poznanie historii i kultury mniejszości oraz mniejszościom zdobycie wiedzy o społeczeństwie jako całości.

Postanowienia Deklaracji nie mogą służyć jako usprawiedliwienie jakiegokolwiek działalności podjętej z zamiarem sprzecznym z celami i zasadami ONZ, w tym z zasadą suwerennej równości, integralności terytorialnej i niezależności politycznej poszczególnych państw (art. 8).

Deklaracja w porównaniu np. ze standardami ustawianymi w dokumentach europejskich nie jest dokumentem idącym zbyt daleko w kwestii kreowania praw mniejszości, ma jednak zasięg ogólnoświatowy. Jej główną zasługą jest to, że przyczyniła się do wyjaśnienia roli państwa, czyli przynajmniej teoretycznego zakresienia granic władzy państwa w procesie integracji (a nie asymilacji) i ochrony mniejszości²⁹. Formuluje ona *expressis verbis* konieczność pozytywnego działania państw na rzecz osób należących do mniejszości w celu zapewnienia im faktycznej równości we wszystkich dziedzinach życia.

Deklaracja nadal pozostawia bez odpowiedzi pytania dotyczące podstawowych kwestii związanych z ochroną mniejszości, np. prawem mniejszości do samostanowienia oraz definicją mniejszości. Jest to jedna z najtrudniejszych dziedzin w określeniu granic władzy państwa. Deklaracji zarzuca się ponadto zbyt słabe eksponowanie praw oświatowych i religijnych. Implementacja Deklaracji jedynie jako rezolucji Zgromadzenia Ogólnego NZ okazuje się w rzeczywistości mało skuteczna, co oznacza, że w niewielkim stopniu przyczynia się do jasnego i precyzyjnego zdefiniowania granic władzy państwowej w sferze regulacji kwestii mniejszościowych.

Deklaracja jest zatem traktowana raczej jako pierwszy krok do opracowania w przyszłości międzynarodowej konwencji ONZ o ochronie praw osób należących do mniejszości narodowych³⁰. Nie oznacza to, że szybko do tego dojdzie. Spory i kontrowersje wokół ochrony praw członków mniejszości narodowych powodują, że państwa-członkowie ONZ wolą koncentrować się na ochro-

²⁹ B. Mikołajczyk, op.cit.

³⁰ S. Łodziński, Ochrona praw członków mniejszości narodowych i etnicznych w Europie Środkowej i Wschodniej w świetle standardów międzynarodowych, [w:] Ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych, red. S. Łodziński, P. Bajda, Warszawa 1995, s. 19.

nie praw członków wybranych grup mniejszościowych (np. autochtonów) lub pewnych grup praw (np. kulturowych), ponieważ w ten sposób sprowadzają ograniczanie swojej władzy do niezbędnego minimum. Równocześnie aktywność ONZ na tym polu jest dodatkowo hamowana poprzez zasadę nieinterwencji w sprawy wewnętrzne danego państwa.

4. Europejski system ochrony mniejszości

a./ Ochrona praw mniejszości na forum Rady Europy i Wspólnot Europejskich

Problematyka mniejszości na forum Rady Europy pojawiła się od początku istnienia organizacji, tzn. od 5 maja roku 1949, a nawet jeszcze wcześniej – w czasie obrad Międzynarodowej Rady Ruchów Europejskich w Brukseli już w lutym 1949 r. Mniejszości, przede wszystkim narodowe, stanowią przedmiot zainteresowania Rady Europy zarówno ze względów politycznych, jak i prawnych. Dzieje się tak, ponieważ Europa jest kontynentem, na którym kwestie mniejszościowe zawsze powodowały powstawanie punktów zapalnych, a ich istnienie od wieków było przyczyną (lub tylko pretekstem) interwencji zbrojnych, aneksji i wojen. W czasie zimnej wojny mniejszości i ich prawa odgrywały rolę karty przetargowej pomiędzy Wschodem a Zachodem, stanowiąc często zasadniczy element gry politycznej. Ponadto jednym z celów tej organizacji jest działanie na rzecz utrzymania i dalszej realizacji praw człowieka (statut Rady Europy, art. 1)³¹, a więc pośrednio także na rzecz mniejszości.

4 listopada 1950 r. w Rzymie państwa Rady Europy podpisały Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, która weszła w życie, po złożeniu dziesięciu dokumentów ratyfikacyjnych, 3 września 1953 r. Wśród postanowień Konwencji znalazł się przepis (art. 14)³², mający charakter anty-

³¹ B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik (oprac.), Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe, Toruń 1993, s. 129.

³² Tamże, s. 137.

dyskryminacyjny, który zakazuje jakiegokolwiek dyskryminacji wynikającej m.in. z powodów religijnych, językowych oraz przynależności do mniejszości narodowej. Powyższy przepis nie realizuje w pełni zasady niedyskryminacji, gdyż ma on zastosowanie jedynie do praw zawartych w Konwencji.

Zaproponowano wówczas także powołanie stosownego organu do spraw mniejszości, którego zadaniem byłoby przedstawianie Zgromadzeniu raportów na temat mniejszości. Do utworzenia tzw. Europejskiego Biura jednak nie doszło.

W 1957 r. powołano Podkomitet Komitetu Prawnego i Administracyjnego, którego zadaniem miało być opracowanie studiów porównawczych na temat mniejszości zamieszkałych w państwach członkowskich Rady Europy. Dwa lata później Podkomitet przedstawił Zgromadzeniu studia porównawcze, tzw. Struye Report, dotyczący legislacji mniejszościowej w państwach członkowskich Rady Europy. Ustawodawstwo mniejszościowe Austrii, Danii, Niemiec i Włoch zostało uznane w nim za zadowalające.

Lata 60. charakteryzują się zastojem w polityce mniejszościowej Rady Europy, który m.in. został spowodowany składanymi do Europejskiej Komisji Praw człowieka skargami dotyczącymi naruszania art. 14 Konwencji.

W następnym dziesięcioleciu skoncentrowano się głównie na badaniu położenia mniejszości narodowych w poszczególnych państwach – i to zwykle nie należących do Rady Europy (mniejszość żydowska w ZSRR czy turecka w Bułgarii), a także na opracowywaniu pewnych grup praw mniejszości – głównie praw kulturalnych i językowych, wzbudzających mniej kontrowersji niż np. prawa polityczne, a jednocześnie bardzo ważnych dla zachowania tożsamości grup mniejszościowych i nakreślających widoczne granice władzy państwa w tej materii. Dominowała wówczas filozofia uniwersalizmu praw człowieka, u której podstaw leży zasada ochrony praw każdej jednostki, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, uprzywilejowania czy zróżnicowania.

Na przełomie lat 80. i 90. otworzył się nowy rozdział w polityce Rady Europy wobec problemów mniejszości narodowych. Był to moment specyficznego

ożywienia działalności tej organizacji w sferze ochrony tych podmiotów. Wzrost zainteresowania Rady Europy problematyką mniejszości narodowych wiąże się przede wszystkim z obawami przed destabilizacyjnym działaniem „czynnika etnicznego” w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. W zasadzie można powiedzieć, że dopiero upadek komunizmu i zakończenie zimnej wojny umożliwiły stopniowe wprowadzanie rozwiązań prawnych i politycznych w zakresie skomplikowanej sytuacji praw i ochrony mniejszości narodowych. Należy podkreślić, że w stosunkach międzynarodowych panuje stereotypowy pogląd, że kwestia mniejszościowa dotyczy głównie Europy, a w jej ramach przede wszystkim Europy Środkowej i Wschodniej. Pogląd taki, ukształtowany jeszcze w dobie traktatu wersalskiego i Ligi Narodów, jest aktualny także dzisiaj w wielu kręgach Europy Zachodniej.

Krokiem naprzód w pracach nad skonstruowaniem standardów ochrony mniejszości był tzw. raport Grisela, dotyczący sytuacji mniejszości i grup etnicznych w państwach członkowskich Rady Europy. Stwierdzono w nim że położenie grup mniejszościowych żyjących w Europie jest wielce zróżnicowane i niekorzystne.

Ważnym wydarzeniem było przyjęcie 1 października 1990 r. przez Zgromadzenie Parlamentarne rekomendacji dotyczącej praw mniejszości, która jest wyrazem zwrotu, który dokonał się w polityce Rady Europy w stosunku do problemu mniejszości narodowych. W rekomendacji zamieszczono także po raz pierwszy oficjalną definicję mniejszości narodowych, zgodnie z którą są to: „oddzielne lub odróżniające się grupy, dobrze określone i zdomowione na terytorium państwa, których członkowie są obywatelami tego państwa i mają pewne religijne, językowe, kulturowe lub inne cechy charakterystyczne, odróżniające ich od większości populacji” (pkt. 11)³³. Warto też zwrócić uwagę, że rekomendacja wyraźnie odróżnia mniejszości jako grupę od poszczególnych osób wchodzących w jej skład, mówiąc w niektórych punktach osobno o pra-

³³ Por. B. Gronowska, Rada Europy wobec problemu mniejszości narodowych, *Sprawy Międzynarodowe*, 1991, nr 10, s. 116.

wach przysługujących mniejszościom narodowym i osobno o prawach osób tworzących mniejszości. Jest to krok w kierunku dostrzeżenia tzw. praw kolektywnych mniejszości narodowych.

W czerwcu 1992 r. została przyjęta przez Komitet Ministrów Europejska Karta Języków regionalnych i mniejszościowych. Uznając konieczność zapewnienia skutecznej ochrony Regionalnym i Mniejszościowym językom Europy, a jednocześnie osiągnięcia większej integracji członków Rady Europy, autorzy zdecydowali o traktatowej formie tego dokumentu. Stanowi on, że państwo powinno m.in. uznawać języki regionalne lub mniejszościowe jako wyraz kulturowego bogactwa, promować je także na szczeblu uniwersyteckim, zachęcając do ich używania tak publicznie, jak prywatnie oraz chronić przed jakąkolwiek działalnością zmierzającą do ich unicestwienia. Państwo jest także zobowiązane do popierania tolerancji i wzajemnego zrozumienia pomiędzy różnymi grupami językowymi. Znaczenie karty dla rozwoju języków jest bezsporne, należy jednak podkreślić, że ani grupy etniczne, ani osoby do nich należące nie są przedmiotami ochrony. Karta chroni nie osoby, lecz języki regionalne lub mniejszościowe.

Kolejnym, nie mniej istotnym wydarzeniem było powołanie przez Zgromadzenie Parlamentarne Europejskiej Komisji „Demokracja poprzez Prawo”, zwanej także Komisją Wenecką. Zajęła się ona opracowaniem zbioru zasad dotyczących mniejszości, a co ważniejsze – odrębnej konwencji dotyczącej praw mniejszości, której pierwszą wersję przedstawiono już w 1991 r. Decydujące kroki w sprawie przyjęcia dokumentu o ochronie mniejszości narodowych podjęto na szczycie w Wiedniu we wrześniu 1993 r. W deklaracji wiedeńskiej głowy państw i rządów wezwały Komitet Ministrów Rady Europy do niezwłocznego opracowania dla wszystkich państw, nie tylko członków Rady, projektu konwencji o prawach mniejszości narodowych.

W listopadzie 1993 r. Komitet Ministrów Rady Europy utworzył Komitet *ad hoc* do Spraw Ochrony Mniejszości Narodowych. Komitet ten przedstawi projekt konwencji zaakceptowany przez Komitet Ministrów w listopadzie 1994 r.

Ostatecznie Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych została otwarta do podpisu 1 lutego 1995 r. Mogą do niej przystąpić, na określonych warunkach, również państwa nie będące członkami Rady Europy³⁴.

Konwencja przyniosła przełom w dziedzinie ochrony mniejszości narodowych w Radzie Europy³⁵. Nie odcina się ona jednak od Konwencji z roku 1950, która nadal jest najważniejszym punktem odniesienia w sferze ochrony praw człowieka i wobec której Konwencja Ramowa tworzy podsystem częściowo autonomiczny. Zgodnie z art. 23 Konwencji z 1995 r. jej przepisy muszą być rozumiane zgodnie z interpretacją praw i wolności zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Konwencja Ramowa uznaje dotychczasowe normy prawne chroniące mniejszości (zatem także art. 14 Konwencji z 1950 r.), a ograniczenia praw z Konwencji Ramowej mogą występować tylko na takich zasadach, jakie są określone w innych dokumentach prawa międzynarodowego, w tym zwłaszcza w Konwencji Europejskiej i jej Protokołach, i tylko o tyle, o ile dotyczą praw z Konwencji Ramowej. Ochrona mniejszości pomyślana została zatem jako część międzynarodowej ochrony praw człowieka i dziedzina współpracy międzynarodowej (art. 1 Konwencji Ramowej).

Konwencja ta ustanawia ogólne zasady, pozostawiając państwom wybór środków ich realizacji. Normy takiej konwencji, z uwagi na ogólność postanowień nie mogą być bezpośrednio stosowane w krajowym porządku prawnym i wymagają sprecyzowania w ustawodawstwie. Państwa strony zobowiązały się do realizacji „zasad ustanowionych w Konwencji Ramowej poprzez ustawodawstwo wewnętrzne i odpowiednią politykę rządową” (preambuła)³⁶. Artykuł 1 Konwencji stanowi, że „Ochrona mniejszości narodowych oraz praw i wolności osób należących do tych mniejszości stanowi integralną część międzynarodowej

³⁴ Spośród członków RE konwencji nie podpisały: Andora, Belgia, Bułgaria, Francja, Grecja, Luksemburg i Turcja.

³⁵ Spośród członków RE konwencji nie podpisały: Andora, Belgia, Bułgaria, Francja, Grecja, Luksemburg, Turcja.

³⁶ S. Łodziński, P. Bajda (red.), Ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych, Warszawa 1995, s. 89 i nast.

ochrony praw człowieka i należy do sfery współpracy międzynarodowej”. Ta generalna klauzula oznacza, że mniejszości o których mowa wyjęte są spod wyłącznej władzy wewnętrznej państwa. Nie jest to jednak jednoznaczne z przyznaniem organom międzynarodowym kompetencji do interpretowania przepisów Konwencji.

Autorzy Konwencji nie osiągnęli porozumienia w kwestii definicji pojęcia „mniejszość narodowa”. Z całokształtu postanowień Konwencji wynika, że podstawowe kryteria przynależności jednostki do mniejszości narodowej to: religia, język, tradycje i dziedzictwo kulturowe.

Z podmiotowego punktu widzenia Konwencja stoi na stanowisku, że podmiotami uprawnionymi są wyłącznie jednostki – osoby należące do mniejszości, przy czym przynależność powinna wynikać ze swobodnie wyrażonej woli osoby i jej tożsamości mniejszościowej określonej wedle kryteriów obiektywnych. Oznacza to odrzucenie praw mniejszości jako grupy, przy jednoczesnej akceptacji wykonywania praw i wolności zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo (art. 2). Konwencja nie definiuje mniejszości, lecz z jej interpretacji wynika, że nie uważa za nie jedynie grup osiadłych, skoncentrowanych terytorialnie, o dobrze zakorzenionej tradycji. Jedynymi podmiotami obowiązanyymi są państwa-strony Konwencji.

Z punktu widzenia przedmiotowego Konwencja Ramowa z jednej strony deklaruje w art. 4 zasadę równości i niedyskryminacji, a z drugiej uznaje szereg praw i wolności, a także obowiązków państwa. Osoby należące do mniejszości narodowych mają zatem prawo do wolności, pokojowych zgromadzeń, zrzeszania się, wypowiedzi (w tym prawo do własnego radia i telewizji oraz równość w dostępie do mediów), myśli, sumienia i religii (art. 7-9). Mają one także prawo do używania języka macierzystego, w tym w stosunkach z władzami administracyjnymi, sądami i policją (art. 10). Uznano ponadto, że każda osoba należąca do mniejszości narodowej ma prawo do posługiwania się swym imieniem i nazwiskiem w brzmieniu, jakie nadaje mu język danej mniejszości. Wszelkie informacje i napisy o charakterze prywatnym, wystawione publicznie, mogą być

formułowane w języku mniejszości. W regionach tradycyjnie zamieszkałych przez mniejszości, nazwy ulic i inne informacje topograficzne dostępne publicznie formułowane będą w języku danej mniejszości. (art. 11). Szerokiej aprobaty doczekały się także uprawnienia związane z prawem uczenia się i nauczania w języku mniejszości, tworzeniem szkół mniejszościowych i zarządzaniem nimi oraz badaniami nad problemami mniejszości (art. 12-14). Konwencja nakłada również na państwa obowiązek zagwarantowania warunków niezbędnych do efektywnego uczestniczenia osób należących do mniejszości narodowych w życiu kulturalnym, społecznym i ekonomicznym, jak również w rozstrzyganiu spraw publicznych ich dotyczących (art. 15).

Konwencja Ramowa z 1995 r. przewiduje też obowiązki dla państw, które w szczególności zobowiązane są do popierania warunków pozwalających na zachowanie i rozwój tożsamości mniejszościowej, powstrzymania się od przymusowej asymilacji i ochrony przed asymilacją (art. 5). Widać tu wyraźnie tendencję zmierzającą w kierunku nakreślenia pewnych granic władzy państwa nad mniejszością. Ponadto strony Konwencji muszą popierać ducha tolerancji i dialogu międzykulturowego oraz współpracę między osobami bez względu na ich tożsamość narodową. Mają też one obowiązek ochrony przed dyskryminacją, gwałtem i aktami wrogości ze względów narodowościowych (art. 6). Ważny, także z punktu widzenia granicy władzy państwa, jest obowiązek powstrzymania się od zmiany proporcji ludności w strefach geograficznych (art. 16), a także obowiązek działania na rzecz zwania z innymi państwami porozumień międzynarodowych dla zapewnienia ochrony osobom należącym do mniejszości oraz tworzenia środków zachęty do współpracy transgranicznej (art. 18).

Na podstawie przeprowadzonej analizy możemy stwierdzić, że na mocy Konwencji Ramowej kompetencje państwa (granice jego władzy) ulegają poważnemu ograniczeniu w sensie ilościowym. W porównaniu z Konwencją z 1950 r. znacznie wzrasta katalog spraw, w których państwo nie może podejmować dowolnych decyzji.

Generalnie należy stwierdzić, że w systemie Rady Europy uznaje się, iż ochrona mniejszości narodowych nie należy do wyłącznej kompetencji państw członkowskich.

System ochrony praw człowieka Wspólnot Europejskich ma w zasadzie charakter orzecznictwa i nie jest jeszcze do końca ukształtowany. Wywodzi się on przede wszystkim z umów międzynarodowych, do których państwa członkowskie Wspólnot przystąpiły lub z którymi współpracują (dotyczy to zwłaszcza Konwencji Europejskiej Praw Człowieka z 1950 r.), oraz z ich wspólnych tradycji konstytucyjnych, a ponadto także z samego prawa wspólnotowego³⁷. Podstawową zasadą systemu jest zasada równości, której wyrazem szczególnym jest m.in. zasada niedyskryminacji z uwagi na przynależność państwową ujętą w art. 6 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej³⁸. Rozumienie tej zasady pozostaje niewątpliwie także pod wpływem art. 14 Konwencji Rady Europy z 1950 r., zatem w określonej sytuacji może mieć ona znaczenie dla ochrony osób należących do mniejszości narodowych.

Należy także zwrócić uwagę na to, że problematyka poszanowania praw osób należących do mniejszości czy nawet zagwarantowania tożsamości mniejszościowej jest na potrzeby wewnętrzne Wspólnot starannie przemilczana. Kwestia mniejszościowa nie istnieje w traktatach założycielskich Wspólnot, nie porusza jej także orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Natomiast Unia Europejska jest bardzo aktywna, gdy chodzi o wymuszanie poszanowania praw człowieka, w tym zwłaszcza praw osób należących do mniejszości narodowych w państwach nieczłonkowskich³⁹. Już w 1991 r. została przyjęta deklaracja o liniach przewodnich dotycząca uznawania nowych państw w Europie Wschodniej i byłym ZSRR. Zgodnie z jej treścią uznanie jest uzależnione m.in.

³⁷ Szerzej na ten temat: C. Mik, *Ochrona praw człowieka w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa, 1995.

³⁸ Tekst traktatu, *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo*, wyd. II, red. W. Czapliński, R. Ostrowski, A. Wyrozumska, Warszawa 1994.

³⁹ Podstawą prawną są tu postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej z 1992 r. o wspólnej polityce spraw zagranicznych i bezpieczeństwa (art. 1 i nast.). Wcześniej był to art. 30 Jednolitego Aktu Europejskiego z roku 1986.

od poszanowania praw człowieka i zagwarantowania praw grup i mniejszości etnicznych i narodowych zgodnie z zobowiązaniami KBWE⁴⁰.

Przykładem posługiwania się ochroną mniejszości jako instrumentem polityki zagranicznej była też inicjatywa Paktu Stabilizacji przyjęta przez Radę Europy w 1993 r. Celem Paktu miało być zapobieganie konfliktom między państwami Europy Środkowej i Wschodniej przez konsolidację granic i zapewnienie należytej ochrony mniejszościom narodowym.

b./ Ochrona praw mniejszości na forum OBWE

Drugim forum europejskim, na którym żywo są dyskutowane problemy związane z zabezpieczeniem praw mniejszości, jest Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (dawna KBWE). Normy tej organizacji z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie mają charakteru wiążącego, posiadają natomiast moc tzw. *international human rights soft-law*, jednak często powołują się na prawa i obowiązki wynikające z traktatów międzynarodowych. W ramach OBWE tworzy się konsensus polityczny między państwami europejskimi, określone są problemy, których rozwiązanie jest konieczne, aby stworzyć możliwości uzgodnienia zobowiązań o charakterze prawnomiędzynarodowym.

W kwestii mniejszości proces KBWE przechodził głębokie przeobrażenia – począwszy od bardzo ostrożnego podejścia w Akcie Końcowym z 1975 r., poprzez załamanie w latach 80., a skończywszy na standaryzacji reguł dotyczących ochrony mniejszości w ramach tzw. ludzkiego wymiaru KBWE. Reguły te wypracowano w trakcie spotkań na szczycie, na wielostronnych spotkaniach przeglądowych oraz w trakcie spotkań ekspertów. Pewne zagadnienia z dziedziny praw człowieka i mniejszości były także rozpatrywane na organizowanych w ramach KBWE tzw.

⁴⁰ Procedurę tę zastosowano np. do Chorwacji i Macedonii. Po zawarciu Traktatu o Unii Europejskiej kryterium zapewnienia mniejszościom odpowiednich gwarancji zostało zastosowane także w przypadku Bośni i Hercegowiny. Parlament Europejski stwierdził też jednoznacznie, że ochrona mniejszości to istotny warunek wstępny ustanowienia stosunków współpracy z nowymi państwami niepodległymi, a w tym udzielania im pomocy finansowej.

forach oraz różnego rodzaju sympozjach, takich jak Budapesztańskie Forum Kulturalne (1985), Londyńskie Forum Informacyjne (1989), Krakowskie Sympozjum Dziedzictwa Kulturalnego w państwach KBWE (1991).

Akt Końcowy KBWE, podpisany przez przedstawicieli 33 państw europejskich oraz Kanady i USA, jest kompromisem wypracowanym w czasie negocjacji w latach 1972-1975 przez dwa politycznie odmienne bloki. Zasadniczo w tzw. koszyku III problematyka mniejszości jest akcentowana bardzo słabo. Jedynie w rozdziałach dotyczących współpracy i wymiany w dziedzinie kultury oraz oświaty zawarto stwierdzenie, że mniejszości narodowe lub kultury regionalne mogą współpracować między sobą w tych dziedzinach, biorąc pod uwagę uzasadnione interesy ich członków. Natomiast w zasadzie VII, będącej częścią dołączonej do Aktu deklaracji zasad rządzących wzajemnymi stosunkami między państwami uczestniczącymi, państwa uczestniczące, na których terytoriach żyją mniejszości, zobowiązały się m.in. do szanowania równouprawnienia, praw człowieka i podstawowych wolności, włączając w to wolność myśli, sumienia, religii lub przekonań każdej osoby należącej do takich grup⁴¹.

Polityczne i moralne znaczenie zasady VII zostało wzmocnione przez odwołanie się do zasad i celów Narodów Zjednoczonych oraz przepisów Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, co miało w tym okresie szczególne znaczenie, gdyż nie wszystkie państwa uznawały bez zastrzeżeń postanowienia Deklaracji oraz Paktów Praw Człowieka. Niewątpliwie zarówno Akt, jak i cały proces KBWE wpłynął pozytywnie na wejście w życie Paktów Praw Człowieka. Niepodważalną wartością Aktu Końcowego z 1975 r. jest jednak to, że przerywał on milczenie państw bloku wschodniego na temat istnienia na ich terytoriach jakichkolwiek mniejszości.

Prawa mniejszościowe w Akcie Końcowym KBWE z 1975 r. zostały potwierdzone w madryckim Dokumentie Końcowym z 1983 r., w którym pań-

⁴¹ B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik (oprac.), Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe, Toruń 1993, s. 200.

stwa uczestniczące podkreśliły „znaczenie stałego postępu w zapewnieniu poszanowania oraz rzeczywistego korzystania z praw osób należących do mniejszości, jak również w ochronie ich prawowitych interesów, przewidzianych w Akcie Końcowym” (zasady, paragraf 11)⁴². Dokument madrycki nie wymienia jednak żadnych nowych postanowień dotyczących *stricto* praw mniejszości, zawiera natomiast zapisy, które wpłynęły na prace KBWE nad sytuacją mniejszości. Osiągnięto mianowicie porozumienie w kwestii dobrowolnego udziału w prowadzonych na zasadzie okrągłego stołu spotkaniach, których przedmiotem byłyby prawa człowieka.

Spotkania ekspertów z dziedziny praw człowieka i kontaktów międzyludzkich w Ottawie wiosną 1985 oraz w Bernie w 1986 r. nie przyniosły oczekiwanych wyników w postaci konkretnego dokumentu. W czasie obrad najaktywniejsze okazały się delegacje Turcji, Jugosławii i RFN, a także Holandii sprawującej wtedy przewodnictwo we Wspólnocie Europejskiej. Tradycyjnie niechętną postawę wobec problemu mniejszości zaprezentowały Rumunia oraz ZSRR.

Spotkanie wiedeńskie (4 listopada 1986 - 19 stycznia 1989) odbywało się w zupełnie odmiennej atmosferze, na co niewątpliwie wpływ wywarły „pierestrójka” oraz sztokholmskie rozmowy dotyczące rozbrojenia. Ochrona mniejszości była dyskutowana w ramach koszyka I i III. Efektem trzyletnich niemal obrad było opracowanie Dokumentu Końcowego, stanowiącego przełom w polityce KBWE. W odniesieniu do mniejszości podtrzymuje on założenia helsińskiego Aktu Końcowego i dokumentu madryckiego, wskazując jednocześnie na konieczność wzmożenia wysiłków w tej dziedzinie. Państwa uczestniczące zadeklarowały zastosowanie prawnych, administracyjnych, sądowych i wszelkich innych środków oraz odpowiednich zasad międzynarodowych w celu zagwarantowania praw i podstawowych wolności zamieszkałym na ich terytoriach osobom należącym do mniejszości narodowych. Zobowiązały się do powstrzymania się od jakiegokolwiek dyskryminacji osób należących do mniejszości;

⁴² A. Rotfeld (red.), *Od Helsinek do Madrytu. Dokumenty KBWE*, Warszawa 1983, s. 118.

chronienia i stwarzania warunków do popierania tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej mniejszości narodowych na ich terytorium, szanowania swobodnego korzystania z praw przez osoby należące do mniejszości oraz zapewnienia im pełnego równouprawnienia z innymi⁴³. Na spotkaniu wiedeńskim uzgodniono także powołanie do życia Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE, co miało istotne znaczenie dla ochrony praw człowieka w ogóle.

Szczególne znaczenie miało Spotkanie Kopenhaskie Konferencji na Temat Ludzkiego Wymiaru KBWE, które odbyło się między 5 a 29 czerwca 1990 r. W Dokumencie Kopenhaskim problemowi mniejszości poświęcono znaczną część postanowień rozdziału IV (punkty 30-39)⁴⁴. Zgodnie z nim państwa uznają, że poszanowanie praw mniejszości jest istotnym czynnikiem zagwarantowania pokoju, sprawiedliwości, stabilności i demokracji. Stwierdzono tam także, iż „kwestie dotyczące mniejszości można zadowalająco rozstrzygnąć jedynie w demokratycznych strukturach politycznych, opartych na praworządności, z funkcjonującym niezawisłym sądownictwem” (punkt 30). Dokument potwierdza zasady niedyskryminacji i równości oraz wymienia prawa, z których winni korzystać członkowie mniejszości. Są to: zachowanie i rozwój swej etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej tożsamości, swobodne używanie narodowego języka, tworzenie i utrzymywanie edukacyjnych, kulturalnych i religijnych instytucji, wyznawanie i praktykowanie własnej religii, ustanowienie i utrzymywanie kontaktów z osobami o tym samym pochodzeniu etnicznym, narodowym i religijnym zamieszkałymi zarówno w kraju jak i poza jego granicami, uczestnictwo w sprawach publicznych i w działalności międzynarodowych organizacji pozarządowych. Druga grupa postanowień dotyczy zobowiązań państw. Państwa podejmują stosowne kroki w porozumieniu z organizacjami i stowarzyszeniami mniejszościowymi oraz w celu stworzenia odpowiednich warunków ochrony tożsamości kulturowej, językowej, etnicznej i religijnej poszczególnych

⁴³ Tamże, s. 161.

⁴⁴ Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe..., s. 82.

grup. Wymienia się tutaj m.in. tworzenie lokalnej administracji lub autonomii, odpowiednio do historycznych i terytorialnych więzów mniejszości⁴⁵. Trzecia grupa postanowień wskazuje jednoznacznie na polityczne i prawnomiędzynarodowe granice korzystania z praw przez osoby należące do mniejszości. Po ogólnej deklaracji, że współpraca w sprawach mniejszości ma zmierzać „do popierania wzajemnego zrozumienia i zaufania, przyjaznych i dobrosąsiedzkich stosunków, międzynarodowego pokoju, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (punkt 36), państwa stwierdzają w punkcie 37: „Żadnego z tych zobowiązań nie można interpretować jako pociągającego za sobą prawo do angażowania się w jakąkolwiek działalność prowadzenia jakichkolwiek działań wbrew celom i zasadom Karty Narodów Zjednoczonych, innym zobowiązaniom wynikającym z prawa międzynarodowego lub postanowieniom Aktu Końcowego, łącznie z zasadą integralności terytorialnej państw”.

Warto podkreślić, że w Dokumencie kopenhaskim wyraźnie dochodzi do głosu koncepcja zindywidualizowanych praw członków mniejszości. Jednocześnie odrzucono koncepcję praw mniejszości jako grupy, co naturalnie nie oznacza, że określone prawa, przysługujące osobom należącym do mniejszości, nie mogą być wykonywane kolektywnie (punkt 32). Omawiany Dokument ocenia się jako ważny krok w kierunku umocnienia międzynarodowych gwarancji praw mniejszości, niemniej jednak wskazuje się także na pewne jego niedostatki, a mianowicie: skromny katalog praw zarówno indywidualnych, jak i kolektywnych, nazbyt ogólne sformułowania, brak specjalnej procedury do weryfikacji i kontroli międzynarodowej nad realizacją praw mniejszości⁴⁶. Dokument Kopenhaski wzywa państwa uczestniczące do ścisłej współpracy w dziedzinie ochrony mniejszości z organami ONZ i Rady Europy. W ramach tej ostatniej organizacji widoczna jest silna tendencja do współdziałania z krajami uczestniczącymi w Konferencji KBWE. Wydaje się, że na tej płaszczyźnie

⁴⁵ A. Michalska, *Międzynarodowa ochrona mniejszości...*, s. 82.

⁴⁶ A. Michalska, *Międzynarodowa ochrona mniejszości...*, s. 82.

można oczekiwać utworzenia regionalnego, europejskiego mechanizmu ochrony mniejszości.

Kolejnym dokumentem, tym razem wyższej rangi, jest Paryska Karta Nowej Europy, będąca owocem spotkania na szczycie, które odbyło się w tym mieście 21 listopada 1990 r. W karcie szefowie państw lub rządów oświadczyli, iż „problemy dotyczące mniejszości narodowych mogą być rozwiązane w zadowalający sposób jedynie w ramach demokratycznego systemu politycznego” i dalej: „prawa osób należących do mniejszości narodowych muszą być w pełni przestrzegane, jako część powszechnych praw człowieka”⁴⁷. Dokument ten nie przyniósł (jako ogólna „deklaracja na szczycie” nie mógł przynieść) żadnych innowacji w dziedzinie ochrony mniejszości, jednak wyznaczono w nim na lipiec 1991 r. w Genewie spotkanie ekspertów w sprawie mniejszości narodowych.

Genewskie spotkanie ekspertów potwierdziło założenia dokumentu kopenhaskiego, co jest dużym osiągnięciem, zważywszy na sytuację polityczną, w jakiej toczyły się obrady (kryzys w Jugosławii, napięcie w bałtyckich republikach ZSRR). Sukcesem było przyjęcie raportu końcowego. Podkreśla on różnorodność sytuacji, w jakich znajdują się mniejszości, oraz różnice w systemach konstytucyjnych państw, co powoduje, że różna powinna być także implementacja postanowień KBWE. Zapis taki został opracowany m.in. pod wpływem Francji, tradycyjnie negującej istnienie jakichkolwiek mniejszości etnicznych na swoim terytorium. Zwrócono także uwagę na konieczność podejmowania wysiłków na rzecz spraw mniejszości „szczególnie na obszarach, na których instytucje demokratyczne jeszcze się konsolidują” (punkty I i IV)⁴⁸. Stwierdzono ponadto, że nie wszystkie etniczne, kulturalne, językowe lub religijne różnice prowadzą do powstania mniejszości narodowych (II, paragraf 4). Stanowi to pewien krok wstecz w porównaniu z postanowieniami wiedeńskimi i kopenhaskimi. Takie potraktowanie kwestii mniejszości pozwala państwu na nieprzyznawanie

⁴⁷ Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe..., s. 207.

⁴⁸ J. Barcz, Ochrona mniejszości narodowych w systemie KBWE na tle standardów europejskich, *Sprawy Międzynarodowe*, nr VII-XII 1992, s. 161.

pewnym osobom statusu mniejszościowego, a tym samym na odmawianie im należnych praw. W tym przypadku granice władzy w odniesieniu do praw i wolności mniejszości są rozszerzone. I właśnie takie rozwiązanie spotkało się z ostrą krytyką Austrii, Czechosłowacji, Włoch, Węgier, Polski i Jugosławii. Państwa te utworzyły później tzw. grupę Heksagonale.

W kilku istotnych sprawach raport wychodzi jednak poza postanowienia dokumentu kopenhaskiego. Konkretyzuje on relacje pomiędzy prawami członków mniejszości, kompetencją wewnętrzną i granicami władzy państwa oraz prawem międzynarodowym, stwierdzając, że zagadnienie mniejszości narodowych oraz kwestia wypełnienia zobowiązań co do praw członków takich mniejszości są nie tylko sprawą wewnętrzną danego państwa, ale i uzasadnionym problemem międzynarodowym (II, paragraf 3). Potwierdza w kilku miejscach zasadę zakazu dyskryminacji członków mniejszości narodowej, zwraca jednak więcej uwagi na szanowanie praw człowieka większości, stwierdzając: „Na obszarach, na których w przeważającej mierze zamieszkują członkowie mniejszości narodowej, chronione są prawa człowieka i wolności członków tej mniejszości tak samo, jak członków ludności stanowiącej większość w danym państwie oraz członków innych mniejszości narodowych żyjących na tych obszarach”. Zwraca więcej uwagi na kwestię współdecydowania członków mniejszości w sprawach publicznych, w szczególności dotyczących mniejszości (punkt III). Potwierdza swobodę kontaktowania się członków mniejszości z obywatelami innych państw, z którymi łączą ich wspólne pochodzenie etniczne lub narodowe, dziedzictwo kulturowe lub przekonania religijne, w tym kontekście podkreśla potrzebę popierania współpracy transgranicznej na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, jak również rozwoju turystyki, partnerstwa miast, współpracy w dziedzinie ochrony środowiska itp.

Na kolejnych konferencjach w Moskwie (1991) i Helsinkach (1992) opracowano mechanizmy mające na celu nadzór nad stosowaniem przez państwa wypracowanych w ramach procesu KBWE standardów. Dokument wieńczący

spotkanie na szczycie w Helsinkach, podpisany 10 lipca 1992 r., ma szczególne znaczenie dla zagadnienia mniejszości narodowych w Europie, gdyż powołuje do życia nową instytucję w Europie – Wysokiego Komisarza KBWE (obecnie od roku 1994 OBWE) do Spraw Mniejszości Narodowych, który „wystosuje wczesne ostrzeżenie” i, gdy będzie to wskazane, zapewni „wczesne reagowanie w możliwie najwcześniejszym stadium napięć dotyczących kwestii mniejszości narodowych, mogących przekształcić się w konflikt w regionie KBWE, oddziałujący na pokój, stabilność lub stosunki między państwami uczestniczącymi”⁴⁹. Wysoki Komisarz rozpoczął swoją działalność 1 stycznia 1993 r.

Mandat Wysokiego Komisarza określa się jako „instrument zapobiegania konfliktom w możliwie najwcześniejszym stadium”⁵⁰. Zadaniem Wysokiego Komisarza nie jest zajmowanie się wszystkimi kwestiami mniejszości narodowych, ale tymi, które w jego ocenie nie wyszły poza stadium „wczesnego ostrzegania”, lecz mogą potencjalnie przekształcić się w konflikt na obszarze KBWE. Szczególny nacisk kładzie się na poufny charakter jego działań oraz bezstronność. Mandat zapewnia Komisarzowi szeroką samodzielność, w tym w wyborze przypadków swojego potencjalnego zaangażowania. Może on gromadzić i otrzymywać informacje dotyczące kwestii mniejszości narodowych ze źródeł określonych w załączniku do mandatu. Przy rozpatrywaniu określonego problemu Wysoki Komisarz może również korzystać z pomocy ekspertów.

Niektóre postanowienia mandatu Wysokiego Komisarza ograniczają możliwości jego zaangażowania – nie może się on zajmować kwestiami mniejszości narodowych w sytuacjach, w których dochodzi do zorganizowanych aktów terroryzmu (paragraf 5b) ani naruszeniami postanowień KBWE/OBWE w stosunku do jednostki należącej do mniejszości narodowej (paragraf 5c). Nie jest więc on ani ombudsmanem, ani rzecznikiem praw osób należących do mniejszości narodowych. To postanowienie podkreśla polityczno-

⁴⁹ M. Jeziorski, Wysoki Komisarz KBWE ds. Mniejszości narodowych, *Sprawy Międzynarodowe*, nr IV-VI 1994, s. 138.

⁵⁰ Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe..., s. 243 i nast.

dyplomatyczny, prewencyjny charakter jego działalności, odciążając go tym samym od badania poszczególnych wypadków łamania praw człowieka. Ponadto mandat określa też przypadki uzależnienia zaangażowania Wysokiego Komisarza od upoważnienia ze strony Komitetu Wszystkich Przedstawicieli. Zgodnie z paragrafem 3 upoważnienie takie jest niezbędne, gdy napięcia dotyczące kwestii mniejszości narodowych wyszły „poza stadium wczesnego ostrzegania”, czyli doszło już do wybuchu konfliktu zbrojnego. Paragraf 5a wprowadza ograniczenie w wypadku, gdy Wysoki Komisarz jest obywatelem lub stałym mieszkańcem państwa, w którym zajmuje się kwestiami mniejszości narodowych albo jest członkiem tej mniejszości. W takim wypadku jego zaangażowanie jest możliwe tylko wtedy, gdy wszystkie zainteresowane strony, w tym państwo którego to dotyczy, wyrażą zgodę. Paragraf 25 wprowadza także ograniczenie dotyczące źródeł informacji Wysokiego Komisarza stwierdzając, że nie będzie się on „kontaktował i przyjmował informacji od żadnych osób lub organizacji, które stosują lub publicznie tolerują terroryzm lub przemoc”.

Na rzymskim spotkaniu Rady Ministrów Spraw Zagranicznych KBWE podkreślono innowacyjność i skuteczność Wysokiego Komisarza jako instrumentu wczesnego ostrzegania i dyplomacji prewencyjnej. Wydarzenia polityczne ostatnich lat sprawiają, że trudno przecenić znaczenie wysiłków na rzecz zapobiegania konfliktom. Liczba potencjalnie zapalnych punktów nie maleje. Z tego też względu działania Wysokiego Komisarza zasługują na wszechstronne wsparcie, w tym zwłaszcza ze strony rządów państw OBWE⁵¹.

Podsumowując należy stwierdzić, że dokumenty OBWE mają naturę polityczną i są dość elastyczne. Jednak sfera ochrony mniejszości narodowych jest rozbudowana materialnie, a szeroka gama dostępnych środków proceduralnych pozwala na dość głęboką penetrację stosunków wewnętrznych państw. Wszystko to sprawia, że nie sposób oprzeć się wrażeniu, iż zobowiązania OBWE także krepują swobodę regulacyjną państw i ograniczają ich zakres władzy. Wrażenie

⁵¹ M. Jeziorski, *op.cit.*, s. 152.

to umacniania niewątpliwie fakt uznania dziedziny ochrony mniejszości za umiędzynarodowioną oraz wdrażanie prawne zobowiązań OBWE.

Jeśli chodzi o perspektywy i przesłanki rozwoju europejskich standardów ochrony mniejszości narodowych to obecnie istnieją trzy zasadnicze czynniki, wpływające hamująco na rozwój standardów ochrony mniejszości narodowych w Europie.

Z jednej strony zmiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej stworzyły warunki do rozwoju i urzeczywistnienia tej ochrony, ale nowe demokracje są szczególnie wrażliwe na punkcie odzyskania suwerenności, a ponadto rozpad dotychczasowych struktur politycznych doprowadził do uwolnienia głębokich konfliktów narodowościowych.

Z drugiej strony w ciągu ostatniego dziesięciolecia demokracje zachodnioeuropejskie stanęły przed poważnym dylematem. Przez wiele lat po II wojnie światowej sprawa ochrony mniejszości spełniała raczej rolę polityczną, była bowiem częścią działań na rzecz ochrony praw człowieka w państwach komunistycznych. Równocześnie zakładano, że zakres ochrony praw zasadniczych w samych demokracjach zachodnich jest tak znaczny, iż gwarantuje także wszelkie prawa członkom mniejszości. Zmiany, które nastąpiły po roku 1989 sprawiły, że kraje zachodnioeuropejskie stanęły wobec problemów związanych z mniejszościami również u siebie. A zatem same zaczęły bardziej restrykcyjnie podchodzić do możliwości rozwoju standardów ochronnych.

Wiąże się to przede wszystkim (i to jest trzeci czynnik) ze statusem tzw. robotników-migrantów i problemami, które powstają w związku z koniecznością zapewnienia takim grupom, bardzo licznym, przynajmniej pewnych praw, analogicznych do praw mniejszości narodowych. Z tą sprawą spotkały się także takie państwa jak Polska, Węgry czy Czechy. Wynika to z ich szybszego rozwoju ekonomicznego, wzrostu gospodarczego, zapotrzebowania na tanią siłę roboczą itp.

Z dotychczasowych rozważań wynikają pewne uogólnienia, które można nazwać zasadami europejskiej ochrony mniejszości narodowych. Pierwsza z nich to zasada powszechnej i równej ochrony mniejszości. Oznacza ona, z jed-

nej strony, że ochrona europejska wpisuje się w powszechną ochronę mniejszości, stanowiąc jej wzbogacenie i adaptację do specyfiki europejskiej (choć ukształtowała się wcześniej od ochrony uniwersalnej), a z drugiej, że ochrona mniejszości musi w równym stopniu dotyczyć wszystkich państw europejskich, aby nie powtórzyła się sytuacja z okresu międzywojennego.

Zasada druga to oparcie gwarancji na modelu indywidualistycznym. Zasada ochrony mniejszości poprzez jej członków oznaczać musi, z jednej strony, wpisanie jej w całość międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka, a z drugiej – wykluczenie tzw. praw kolektywnych.

Trzecia – to zasada pełnej i efektywnej ochrony mniejszości narodowych. Uzmysławia ona, że pełna i efektywna ochrona mniejszości jest niemożliwa bez jednoczesnego użycia środków politycznych i prawnych lub przynajmniej bez ich współgrania. Dalej uświadamia ona także, że główny ciężar odpowiedzialności za zapewnienie tożsamości mniejszościowej i rozwój mniejszości spoczywa na państwach, w których mniejszości istnieją. Pełna i efektywna ochrona zakłada też, że państwa użyją wszelkich środków, czy to powstrzymując się od naruszeń, czy to świadcząc mniejszości pomoc lub opiekę, aby ją zagwarantować. Odpowiedzialność za ochronę i poszanowanie praw mniejszości to granica, której władza państwa nie powinna i nie może przekroczyć. Jeżeli tak się dzieje, następuje naruszenie powszechnie przyjętych standardów ochrony praw mniejszości.

Jako czwartą należy przyjąć zasadę społecznej zasadności ochrony mniejszości. Norma ta opiera się na przekonaniu o potrzebie uznania sprawnej ochrony mniejszości za czynnik wzbogacający wspólnotę państwową, przyczyniający się do jej dobrobytu i pokoju społecznego, innymi słowy za sprawdzian demokratycznej formy rządów.

Zasady powszechnej, równej, pełnej i efektywnej ochrony mniejszości za pośrednictwem ochrony jej członków oraz społeczna zasadność ochrony ściśle korespondują z ideą naczelną – wolą zapewnienia ochrony w ramach i w zgodzie z aktualnym porządkiem prawnomiędzynarodowym. Stąd wniosek, że ochrona mniejszości

musi być postrzegana w poszanowaniu zasad suwerennej równości, integralności terytorialnej i nienaruszalności granic, a także dobrosąsiedztwa i pokoju społecznego⁵². W ten sposób należycie pojmowana ochrona mniejszości narodowych staje się przesłanką utrzymania pokoju i bezpieczeństwa europejskiego, a nadużywanie praw mniejszości może przyczyniać się do zburzenia ładu społecznego i międzynarodowego.

Ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych (etnicznych, religijnych, językowych itp.) nie doczekała się, jak dotychczas, kompleksowej regulacji w skali uniwersalnej. Ale uchwalone w latach 90. międzynarodowe regulacje stanowią wyjście poza obowiązującą do tej pory filozofię ochrony praw członków mniejszości narodowych.

W powojennym systemie praw człowieka ochronę praw osób należących do mniejszości próbowano osiągnąć poprzez formułę niedyskryminacji, ale zapewnienie członkom mniejszości warunków niezbędnych do zachowania własnej tożsamości wymaga bardziej uprzywilejowanego ich traktowania w tym względzie, a nie tylko zapewnienie formalnej równości. Omówione w tym rozdziale uchwalane w latach 90. dokumenty międzynarodowe akcentują tę potrzebę. Pokazują one przechodzenie od zasady niedyskryminacji ku bardziej pozytywnemu podejściu do ochrony praw członków mniejszości narodowych. Wszystkie wspomniane powyżej dokumenty określa się czasem mianem „miękkiego prawa międzynarodowego”, czyli uznaje się je za regulacje mające raczej niewielki bezpośredni wpływ na wewnętrzne rozwiązania w poszczególnych państwach. Pełnią one rolę ogólnych zasad, które prawo krajowe powinno stopniowo przyjmować.

Idea ochrony mniejszości zderza się z interesami politycznymi państw, które, stojąc na straży granic swej władzy, sprawiły, że międzynarodowa ochrona mniejszości uregulowana jest jedynie w sposób fragmentaryczny, przy czym odpowiednie przepisy budzą wątpliwości interpretacyjne. Istotnym i nierozwiązanym problemem pozostaje kwestia zdefiniowania samego terminu „mniejszość narodowa”.

⁵² Odpowiednie postanowienia w tej kwestii zawierają wszystkie dokumenty chroniące mniejszości: punkty 37 i 38 dokumentu kopenhaskiego KBWE z 1990 r., art. 2 Konwencji ramowej Rady Europy z 1995 r., art. 5 Karty języków lokalnych i mniejszościowych z 1992 r.

Zakończenie

Transformacja ustroju politycznego rozpoczęta w Polsce oraz w Europie Środkowej i Wschodniej pod koniec lat 80. pozwoliła definitywnie zerwać z ideologią poprzedniego systemu i powrócić do demokratycznych wartości właściwych nowoczesnemu państwu prawa.

Rezultatem przemian jest nie tylko zmiana sposobu uzasadniania podstawowych mechanizmów oraz instytucji prawnych i społecznych, ale przede wszystkim całkowita modyfikacja systemu prawnego, a także granic władzy państwa w odniesieniu do członków społeczeństwa obywatelskiego.

Punktem kulminacyjnym tych przeobrażeń stało się uchwalenie nowych konstytucji w państwach byłego bloku radzieckiego. Po kilkudziesięciu latach funkcjonowania uniwersalistycznego modelu ujęcia podstawowych praw i wolności obywatelskich, odznaczającego się wyraźnym uprzywilejowaniem państwa jako dobra ogółu, nastąpił powrót do koncepcji indywidualistycznej, opierającej się na teorii przyrodzonych, niezbywalnych, nienaruszalnych i prawnie zagwarantowanych praw człowieka.

W nowych realiach społeczno-politycznych zaistniały warunki, aby publiczne prawa podmiotowe, czyli te, które są poręczane prawem publicznym i z tego tytułu przyznają określoną korzyść jednostce, mogły być realizowane.

Pojęcie publicznych praw podmiotowych pozostaje w bezpośrednim związku z definiowanymi na gruncie prawa konstytucyjnego pojęciami: praw człowieka, praw podstawowych, wolności oraz granic władzy państwa. Zakładając, że prawa podmiotowe stanowią pochodne, bo wynikające z prawa przedmiotowego, sytuacje prawne obywateli, szczególne znaczenie należy przypisać prawom człowieka rozumianym jako prawa naturalne, pierwotne w stosunku do państwa i przysługujące każdemu człowiekowi bez względu na jego przynależność państwową czy pozycję w społeczeństwie. Szczególną kategorię praw człowieka, wiążącą się z wymaganiami wystąpienia specyficznej więzi obywa-

telstwa między konkretnym człowiekiem a danym państwem, stanowią prawa obywatelskie. Prawa podstawowe to z kolei prawa postrzegane w odczuciu społecznym jako fundamentalne i umieszczone z tego tytułu w konstytucji. Osobną kategorię tworzą wolności obywatelskie, nie wynikające z prawa przedmiotowego, których granice zakreśla państwo, wymieniając je w swoich aktach prawnych. Publiczne prawo podmiotowe natomiast, wyposażając jednostkę w określone roszczenie publiczno-prawne wobec państwa, jest konstrukcją prawną służącą realizacji wskazanych wyżej praw poprzez ustawowe zakreślenie zakresu granic władzy państwa. Z tego też względu publiczne prawa podmiotowe szczególną pozycję zajmują na gruncie prawa administracyjnego.

Źródłem tych praw jest przede wszystkim konstytucja. Jednakże z natury rzeczy nie jest możliwe, aby ustawa zasadnicza precyzyjnie określała sposób realizacji publicznych praw podmiotowych. Wyznacza ona tylko ich granice i określa możliwe wyjątki. Prawa te zostały udzielone obywatelom dla dobra publicznego, to jest w celu ochrony tych interesów, których zabezpieczenie jest korzystne również dla ogółu, a nie tylko dla poszczególnych jednostek. Konsekwencją tego jest niedopuszczalność zrzeczenia się publicznych praw podmiotowych. Zaspokojenie interesu publicznego nie może bowiem być uzależnione od woli jednostki. Poza tym niezbywalność publicznych praw podmiotowych, gwarantując równość obywateli wobec państwa, wyklucza możliwość dokonania jakiegokolwiek manipulacji w zakresie relacji jednostki wobec państwa. Natomiast obywatel, nadal zachowując swoje prawa podmiotowe, może z nich dowolnie korzystać. Nie zostaną naruszone żadne reguły praworządnego państwa, gdy np. obywatel podejmie decyzję nieuczestniczenia w akcie wyborczym. Widzimy zatem, że granice władzy państwa w odniesieniu do publicznych praw podmiotowych są tu wyraźnie dostrzegalne.

Należy pamiętać o tym, że publiczne prawa podmiotowe kierowane są nie ku państwu jako całości porządku prawnego, ale przeciwko określonej władzy (z reguły administracyjnej) w celu wyegzekwowania od niej stosowania się do

porządku prawnego, czyli do woli państwa. Porządek prawny ustanowiony przez władzę państwową nadaje obywatelom różne uprawnienia w dziedzinie praw publicznych i, zapewniając tym uprawnieniom ochronę w postaci odpowiednich sądów i instytucji prawnych, pozwala przeciwstawić je określonym władzom państwowym. Istotnym elementem jest także to, że prawa te nie dotyczą relacji pomiędzy obywatelami, ale wyłącznie między jednostką a państwem i służą kontroli działalności władzy, nie zaś innych jednostek¹.

Widać zatem wyraźnie, że porządek prawny kształtowany jest przez nowe konstytucje (dotyczy to także innych nowych demokracji w Europie Środkowej i Wschodnie), a zwłaszcza regulacje wzajemnych relacji między państwem a jednostką nawiązują do indywidualistycznego ujęcia praw obywatelskich i budowane są na podstawie teorii publicznych praw podmiotowych. Normy regulujące sytuację prawną jednostki w państwie zostały umieszczone wśród początkowych przepisów nowych konstytucji. Od pozostałych praw podmiotowych odróżniono wolności obywatelskie – jako sytuacje prawne o charakterze nadrzędnym, przyrodzonym i pierwotnym – i uregulowano w pierwszej kolejności, to znaczy najpierw deklarując wolność, a potem stanowiąc prawa obywatelskie. Ponadto prawa i wolności obywatelskie uzyskały realne szanse ich poszanowania na skutek wprowadzenia do porządku prawnego instytucji skargi konstytucyjnej. Skarga konstytucyjna daje każdemu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu prawnego, na którego podstawie sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach, prawach bądź też obowiązkach określonych w konstytucji (art. 59). W ustawie zasadniczej zagwarantowano również prawo występowania do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80). Obok zapisu o demokratycznym państwie prawa urzeczywistniającego zasady spra-

¹ Szerzej na ten temat: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. II, Warszawa 1998.

wiedliwości społecznej (art. 2) w konstytucji znajdują się także przepisy określające szeroko rozumianą zasadę społeczeństwa obywatelskiego (art. 11-12). Zasada ta wyraża gwarancje państwa w kwestii wolności i swobody organizowania społecznych form działania obywateli i ich wpływu na wszelkiego rodzaju formy działalności państwa przez tworzenie partii politycznych, organizowanie związków zawodowych, powoływanie fundacji, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich itd.

Wśród zasad ogólnych dotyczących wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela podkreślono, że źródłem tych publicznych praw jest przyrodzona, niezbywalna i nienaruszalna godność człowieka, której poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Taka regulacja przyjęta w większości nowych konstytucji nawiązuje do przedstawionych w rozdziale III międzynarodowych uregulowań w tym zakresie i stawia prawodawstwo nowych demokracji wśród systemów demokratycznych, które priorytetowo traktują ochronę praw człowieka i obywatela.



BIBLIOGRAFIA

- J. Balicki, *Dyskryminacja rasowa w świetle prawa międzynarodowego*. Wrocław 1972.
- B. Banaszak, *Prawa człowieka i obywatela w nowej konstytucji RP. Przegląd Sejmowy*, 1997, nr 5.
- B. Banaszak, *Sądownictwo konstytucyjne, a ochrona podstawowych praw obywatelskich RFN, Austria, Szwajcaria*, Wrocław 1990.
- J. Barcz, A. Kolinski, *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 1991.
- R. Bierzanek, J. Symonides (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2000.
- J. Bocia (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997*, Wrocław 1998.
- R. Brubaker, *Nacjonalizm inaczej. Struktura narodowa i kwestie narodowe w nowej Europie*, Kraków 1998.
- W. Czaplinski (red.), *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo*, Warszawa 1994, wyd. II.
- B. Czarnocki, *Dylemat państwa – wolność i przemoc*, *Przegląd Zachodni*, 1997, nr 4.
- J. Galster, B. Gronowska, W. Szyszkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1998.
- L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Warszawa 1998.
- L. Garlicki, *Wolność sumienia i wyznania*, *Prawo i Życie*, 1999, nr 11.
- B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik (red.), *Prawa człowieka. Wybór dokumentów*, Toruń 1999.
- E. Haliżak, D. Popławski (red.), *Demokracja w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1997.
- A. Jamróz, *Demokracja*, Białystok 1999.
- M. Klepacki, *Rada Europy 1949-1992*, Białystok 1991.

- R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000.
- D. Lasota, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1995.
- E. Łętowska, *Po co komu konstytucja*, Warszawa 1994.
- W. Malendowicz, C. Mojsiewicz (red), *Stosunki międzynarodowe*, Wrocław 1998.
- A. Marszałek, *Integracja Europejska*, Łódź 1997.
- J. Michalska, *Międzynarodowa ochrona mniejszości*, *Sprawy Narodowościowe*, 1992, nr 1.
- C. Mik, *Zbiorowe prawa człowieka. Analiza krytyczna koncepcji*, Toruń 1992.
- C. Mik, *Metody regulacji kwestii mniejszościowej w prawie międzynarodowym i w prawie polskim*, *Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa*, 1994, t. III, z. 1 (4).
- C. Mik, *Ochrona praw człowieka w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 1995.
- J. Miklaszewska (red.), *Democracy in Central Europe 1989-1999. Comparative and historical perspectives*, Kraków 1999.
- K. Murawski, *Państwo i społeczeństwo obywatelskie. Wybrane problemy rozwoju demokracji w Polsce 1989-1997*, Kraków 1999.
- J. Jasiński (red.), *Standardy prawne Rady Europy*, Warszawa 1998.
- M. A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Kraków 1999.
- M. A. Nowicki (red.), *Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej*, Kraków, 2001.
- A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa. Podstawowe pojęcia nauk o władzy, państwie i prawie w perspektywie Unii Europejskiej*, Toruń 1998.
- S. Sieprowski, *Mniejszości narodowe jako instrument polityki międzynarodowej 1919-1939*, Poznań 1986.
- A. Skarczyński, *Od demokracji do autorytaryzmu*, Warszawa 1998.
- A. S. Thugutt, *O demokracji i ustroju Polski*, Warszawa 1998.
- R. Wieruszewski: *Mechanizmy kontrolne Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, *Państwo i Prawo*, 1991, nr 12.

K. Wojtyczek, Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP, Kraków 1999.

A. Zielinski, Środki ochrony wolności i praw według konstytucji, *Państwo i Prawo* 1997, nr 11/12.

W. Wronkowski, M. Zmierczak, Kompendium Wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie, Warszawa 1999.

Zbiór Dokumentów Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych. 1985, nr 3.

