



# Pracownia Monitoringu i Rzecznictwa Prawnoczłowieczego

pod redakcją Roberta Biedronia

© Kampania Przeciw Homofobii 2009. Wszelkie prawa zastrzeżone.

## **Pracownia Monitoringu i Rzecznictwa Prawnoczłowieczego**

### **Redakcja:**

Robert Biedroń

### **Korekta:**

Ewa Tomaszewicz

### **Skład i okładka:**

Agnieszka Kraska, ultra-fiolet



Publikacja powstała w ramach projektu „Pracownia Monitoringu i Rzecznictwa Prawnoczłowieczego” współfinansowanego ze środków przejściowych UE na lata 2007-2013.

Niniejszy dokument został opublikowany dzięki pomocy finansowej Unii Europejskiej. Za treść tego dokumentu odpowiada Kampania Przeciw Homofobii, poglądy w nim wyrażone nie odzwierciedlają w żadnym razie oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.

Projekt został współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Środki Przejściowe PL2005/017-488.01.01.01

**ISBN** 978-83-924950-7-9

### **Wydawca:**

**Kampania Przeciw Homofobii**

ul. Żelazna 68

00-866 Warszawa

0-22 423 64 38

[www.kph.org.pl](http://www.kph.org.pl)

[info@kph.org.pl](mailto:info@kph.org.pl)

### **Wydanie I**

Warszawa, listopad 2008

## Spis treści

Wstęp .....	5
Stereotypy i uprzedzenia .....	7
<i>dr Katarzyna Bojarska</i>	
Filozofia Praw Człowieka .....	15
<i>dr Tomasz Kozłowski</i>	
Prawa człowieka w dokumentach krajowych i międzynarodowych .....	23
<i>Krzysztof Śmiszek</i>	
Narzędzia prawne monitoringu i rzecznictwa praw człowieka .....	41
<i>Monika Zima</i>	
Litygacja strategiczna .....	47
<i>dr Adam Bodnar</i>	
Monitoring Praw Człowieka .....	59



Szanowni Państwo,

Z dumą przedstawiam publikację „Pracownia Monitoringu i Rzecznictwa Prawnoczłowieczego”. Jest ona częścią projektu o tym samym tytule zrealizowanego przez Stowarzyszenie Kampania Przeciw Homofobii pomiędzy lutym a listopadem 2008 r. dzięki funduszom Unii Europejskiej.

W ramach „Pracowni Monitoringu i Rzecznictwa Prawnoczłowieczego” grupa dwudziestu osób z całego kraju działających zawodowo i wolontariacko na rzecz ochrony praw człowieka wzięła udział w zajęciach seminaryjno-warsztatowych, mających podnieść ich wiedzę i kwalifikacje we wspomnianych dziedzinach.

Przez 6 miesięcy słuchaczki i słuchacze „Pracowni...” uczestniczyli w 12 spotkaniach z cenionymi ekspertami i autorytetami m.in. z zakresu wiedzy o prawach człowieka i ich filozoficznych podstawach, litygacji strategicznej, krajowych i międzynarodowych narzędzi prawa antydyskryminacyjnego i planowania działań monitoringowych. Wykładowcy reprezentowali m.in. Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Poznański, Helsińską Fundację Praw Człowieka, co zagwarantowało wysoki poziom zajęć. Zorganizowano również spotkania z aktywistami organizacji prawnoczłowieczych, którzy opowiadali o praktycznym zastosowaniu w swoich działaniach zdobywanej przez nich wiedzy.

Łącznie uczestniczki i uczestnicy odbyli przeszło 100 godzin zajęć, podczas których zdobyli solidne podstawy wiedzy z unikalnych dziedzin, których znajomość wciąż jeszcze nie jest powszechna i wystarczająca w organizacjach pozarządowych.

Każde spotkanie składało się z części wykładowej oraz praktycznej, poświęconej na samodzielną pracę. W jej wyniku opracowane zostały szczegółowe plany działań monitoringowych, które zostaną wykorzystane przez autorki i autorów po zakończeniu projektu. Jeden z planów zaprezentowany został w tej publikacji.

*Wydawnictwo „Pracownia Monitoringu i Rzecznictwa Prawnoczłowieczego“ jest zapisem wiedzy teoretycznej, praktycznych informacji i doświadczeń, którymi wybitni eksperci podzielili się z uczestniczkami i uczestnikami projektu. Mam jednak nadzieję, że dla każdego czytelnika i czytelniczki stanowić będzie wartościową pozycję, rzetelny wstęp do zagadnień rzecznictwa i monitoringu praw człowieka.*

*Milej lektury,*

*Robert Biedroń*

*Prezes Kampanii Przeciw Homofobii*

# Stereotypy i uprzedzenia

Katarzyna Bojarska

*W niniejszym artykule wykorzystano fragmenty rozprawy doktorskiej autorki pt. „Psychospołeczne korelaty homofobii”.*

Z punktu widzenia funkcjonowania naszego umysłu, wiedza na temat różnych grup społecznych jest nam pomocna i potrzebna. To dzięki niej wiemy, czego się spodziewać po kontakcie z poszczególnymi osobami, które rozpoznajemy jako przedstawicieli określonych kategorii. W konsekwencji możemy sprawnie funkcjonować w świecie społecznym i realizować ważne cele i potrzeby. Ten system przekonań działa sprawnie i jest pomocny, dopóki jest racjonalny – to znaczy gdy nasze sądy o danej grupie znajdują potwierdzenie w rzeczywistości – a także gdy jest on elastyczny, czyli gdy nasz umysł pozwala nam modyfikować nasze przekonania o tej grupie wówczas, gdy te okazują się nietrafne.

System ten staje się jednak nieefektywny i szkodliwy – dla nas samych oraz dla przedstawicieli tych grup – gdy nasze przekonania o danej grupie nie dość, że są nietrafne, to jeszcze są odporne na korektę, nawet pod wpływem jawnie przeczących im informacji. Taki typ przekonań o określonych grupach społecznych, który z jednej strony jest odporny na zmianę, a z drugiej nieodłącznie związany z ich emocjonalną oceną, nazywamy stereotypami. Bywa on szczególnie szkodliwy, gdy przekonaniom tym towarzyszy nieracjonalnie negatywny znak emocji (uprzedzenia negatywne, zwane z reguły po prostu „uprzedzeniami”), gdyż w myśl zasady „jak cię widzą, tak cię piszą” wpływa na sposób traktowania osób należących do danej grupy. Gorsze traktowanie danej osoby wyłącznie w oparciu o wiedzę o jej przynależności grupowej, a niezależnie od jej indywidualnych „przewin”, nazywamy dyskryminacją bezpośrednią. Z kolei dyskryminacją pośrednią jest gorsze traktowanie danej osoby wynikające nie tyle z chęci celowego defaworyzowania danej grupy, ale często z nieświadomego nawet nieuwzględnienia specyfiki populacji, z której ona pochodzi, prowadzącego do systematycznego wykluczania osób z tej grupy z dostępu do jakichś dóbr, przywilejów czy sfer funkcjonowania.

Skąd się biorą stereotypy, uprzedzenia i dyskryminacja? Zacznijmy od usystematyzowania wiedzy psychologicznej na ten temat.

Upředzenie jest negatywną postawą i – podobnie jak każda postawa – ma trzy zasadnicze komponenty (por. np. Aronson, Wilson, Akert, 1997):

- komponent afektywny (emocjonalny) – negatywne emocje skierowane przeciwko danej grupie społecznej. Choć czasem jest ukryty i nieuświadomiany, to właśnie komponent afektywny jest zasadniczym trzonem upředzeń, stereotypów i dyskryminacji;
- komponent poznawczy – stereotypy, czyli nadmiernie uogólnione i sztywne przekonania, że w zasadzie wszyscy ludzie należący do danej grupy mają w swojej naturze pewne wspólne, negatywnie oceniane właściwości. Stereotypy są nieodłącznie związane z komponentem afektywnym;
- komponent behawioralny – demonstrowanie negatywnych odczuć i przekonań na temat osób z danej grupy w zachowaniu.

Jarymowicz (2001) podkreśla rolę emocjonalnego, czyli afektywnego składnika stereotypów. Emocjonalny przydźwięk, automatycznie wzbudzany w momencie przywołania w umyśle nazwy danej grupy, sprawia, że postrzegamy osoby z tej grupy w sposób tendencyjny. Zachowujemy się też wobec osoby z danej grupy w sposób zgodny z naszą odgórną negatywną oceną, oczekując potwierdzenia się stereotypów, nierzadko nieświadomie je wywołując. Innymi słowy, osoba ze stereotypizowanej grupy zareaguje na nasze tendencyjne zachowanie zupełnie inaczej, niż gdybyśmy nie traktowali jej w sposób zgodny z odgórnymi oczekiwaniami. My jednak, obserwując jej zachowanie, uzyskujemy subiektywne potwierdzenie stereotypu oraz pewność jego słuszności. Następnym razem tym bardziej kategorycznie będziemy wypowiadać się na temat stereotypowych cech osób z danej grupy. Tym samym komponent afektywny naszego upředzenia, na zasadzie błędnego koła, znów wpływa na tendencyjne postrzeganie kolejnych osób z danej grupy i nasze zachowanie wobec nich, a w efekcie wywołuje odpowiednie reakcje drugiej strony.

Warto wspomnieć o zjawisku społecznej zaraźliwości stereotypów i upředzeń. Otóż nasze pierwotne negatywne sądy o poszczególnych grupach społecznych czerpiemy, często już od dzieciństwa, od – już wcześniej upředzonego – otoczenia społecznego i nabywamy o tych populacjach fałszywych przekonań „z drugiej ręki“, nierzadko nawet nie mając bezpośredniej stycz-

ności z osobami z danej grupy społecznej, tak jak często się to zdarza w przypadku uprzedzeń etnicznych (rasizm), religijnych (antysemityzm, islamofobia) czy na tle orientacji seksualnej (homofobia).

Jarymowicz ujmuje stereotypy jako szczególny rodzaj schematów poznawczych osób. Schematy osób są to reprezentacje umysłowe (nasze wyobrażenia na temat) określonej kategorii ludzi, źródło uogólnionej wiedzy na temat danej grupy. Przynależność grupową kategoryzuje się ze względu na posiadanie lub też nieposiadanie przez ludzi określonej cechy. Zatem, o ile faktyczne różnice między ludzkimi cechami są płynne, umysł ludzki lubi klasyfikować ludzi na rozdzielne kategorie i postrzegać ich przez ten pryzmat.

W nabywaniu schematów różną rolę pełnią procesy poznawcze (rozumowe) i afektywne (emocjonalne). Schematy o genezie poznawczej to wyobrażenia nabywane bądź poprzez informacje zasłyszane o osobach z danej grupy, bądź też poprzez bezpośrednie doświadczenia z tymi osobami. Emocjonalny stosunek do przedstawicieli danej populacji jest dopiero wtórny do wiedzy. Tego typu schematy mogą mieścić w sobie cechy oceniane zarówno pozytywnie, jak i negatywnie. Podobnie jak stereotypy są źródłem oczekiwań odnośnie reprezentantów danej grupy, jednak ważna jest ich logiczna spójność. Gdy dostrzeżemy jakieś sprzeczności logiczne między poszczególnymi przekonaniem, korygujemy schemat. Schematy takie mogą być błędne, jeśli pochodzą z niepewnego źródła informacji, jednak są podatne na korektę pod wpływem nowych informacji. Gdy spotykamy osobę z danej grupy, łatwo uwzględniamy jej cechy indywidualne. Ten typ schematów jest względnie racjonalny, elastyczny, a człowiek ma stosunkowo dużą kontrolę nad towarzyszącymi im emocjami.

Według Jarymowicz stereotypy to schematy osób cechujące się niezwykłą opornością na zmianę i nabywane na bazie afektu. Oznacza to, że z naszym wyobrażeniem, już w momencie jego nabywania, skojarzona zostaje w drodze dziedziczenia społecznego silna emocja, która utendencyjnia przetwarzanie informacji na temat osób z danej grupy oraz nasze zachowanie wobec nich. Skojarzone z kategorią reakcje afektywne mają to do siebie, że pojawiają się automatycznie, często nieświadomie, co uniemożliwia nam kontrolę nad nimi. Stereotypy są źródłem sztywnych i niepodatnych na zmianę oczekiwań odnośnie członków stereotypizowanej grupy. Przekonania wchodzące w skład stereotypu mogą być ze sobą logicznie sprzeczne (zob. też Rokeach, 1960), w tym przypadku najważniejsze jest, aby były jednolite pod względem znaku towarzyszą-

cych im emocji, a ich logiczna niezgodność ma znaczenie marginalne i z reguły jest ignorowana. Spotykając osobę z danej grupy, cały czas postrzegamy ją przez pryzmat jej przynależności grupowej i mamy co do niej odgórne negatywne oczekiwania. Stereotypy to przekonania nieracjonalne, sztywne, którym towarzyszą reakcje afektywne niepodatne na świadomą kontrolę.

Granica między schematami opartymi na poznaniu a stereotypami jest płynna – schematy różnych grup i u różnych osób w różnym stopniu nasyczone są komponentem afektywnym i poznawczym. W związku z tym schematy grup będą w różnym zakresie podatne na spontaniczne modyfikacje, w zależności od tego, jak dalece są efektem dziedziczenia społecznego, a jak dalece – własnej refleksji.

Trening stereotypów i uprzedzeń zaczyna się najczęściej już w dzieciństwie. Emocje łatwo i nieświadomie udzielają się osobom przebywającym blisko siebie (Bargh, 1999, za: Jarymowicz, 2001). Dziecko, nawet małe, dobrze odbiera negatywny klimat emocjonalny (np. zgroza, niesmak, nienawiść, obrzydzenie, pogarda) pojawiający wraz z nazwą danej grupy i przejmuje te emocje, a przy okazji uczy się stereotypowych przekonań. Trening ten jest z reguły konsekwentnie wzmacniany przez różne osoby z otoczenia czy media (zob. też Macrae, Stangor, Hewstone, 1999). Przebiega to tak samo jak uczenie się norm postępowania i nabywanie innych informacji oraz poglądów o świecie. Małe dziecko z reguły nie kwestionuje przekazów odbieranych od rodziców i innych autorytetów (Kohlberg, 1969). W efekcie uczy się wrogich reakcji emocjonalnych, pogardliwych określeń i stereotypów, często jeszcze zanim zda sobie sprawę, kim właściwie są osoby, którymi już gardzi lub których nie lubi. A kiedy funkcjonowanie intelektualne danej osoby jest już na tyle rozwinięte, że mogłaby ona swoje stanowisko poddać w wątpliwość, afekt skojarzony z kategorią jest już tak rozwinięty, że uniemożliwia bardziej obiektywne postrzeganie tej grupy i korektę przekonań na bardziej racjonalne.

Na czym polega tendencyjność postrzegania grup społecznych i samopodtrzymujący się charakter uprzedzeń? Przede wszystkim w zjawisku tym biorą udział zwykle mechanizmy funkcjonowania ludzkiego umysłu, które z natury są tyleż przystosowawcze i pomocne w funkcjonowaniu, co tendencyjne, a mają też to do siebie, że dodatkowo nasilają się w warunkach zaangażowania emocjonalnego. A że rdzeniem uprzedzeń są negatywne emocje, te mechanizmy będą tu szczególnie obecne.

Otoczająca nas rzeczywistość w każdym momencie zalewa nas ogromem bodźców, których nie jesteśmy w stanie jednocześnie ogarnąć. Aby móc szybko reagować w zmieniającym się otoczeniu, nasz umysł jest zmuszony do dokonywania selekcji docierających informacji (Nęcka, 1994) i ich interpretacji, przy jednoczesnej konieczności pominięcia pozostałych. Człowiek nie jest w stanie zrozumieć i zapamiętać informacji, jeśli nie odniesie ich do już istniejących we własnym umyśle schematów i nie zinterpretuje danych przez ich pryzmat (Wojciszke, 1991). Reaguje zatem na własne interpretacje rzeczywistości, a nie na rzeczywistość obiektywną, zbyt złożoną i niejednoznaczną, aby ją ogarnąć, a schematy stanowią źródło oczekiwań i interpretacji otaczającej nas rzeczywistości i decydują o tym, na jakie jej elementy w danym momencie zwrócimy uwagę.

Schematy biorą udział w sterowaniu zachowaniami wobec obcych osób zidentyfikowanych jako przedstawiciele danej kategorii (Jarymowicz, 2001). Widząc z okna mężczyznę przyglądającego się przez ogrodzenie domowi jedyna osoba będzie przekonana, że to złodziej, który przyszedł na przespiesi, inna natomiast pomyśli, że uwagę przypadkowego przechodnia przyciągnął kot polujący na ptaka na balkonie. Pójść za tym mogą odpowiednio następujące zachowania: baczna obserwacja i czujność, a nawet wezwanie policji, lub spokojne zajęcie się innymi sprawami. Ta sama sytuacja, a tak różne interpretacje! Ten przykład uświadamia niejednoznaczność otaczających nas zdarzeń (dla których istnieje mnogość alternatywnych wyjaśnień) i subiektywność ich oglądu, a także potencjalną szkodliwość posługiwania się schematami wtedy, gdy przywołane w danej sytuacji są niewłaściwe lub sztywne i nieprzystające do rzeczywistości. Ludzkie reakcje zależą więc od tego, jaki w danym momencie zostanie przywołany schemat, czy będzie on właściwy oraz jaka jest treść danego schematu. Gdy sytuacja wymaga działania (człowiek jako aktor), nie ma czasu na rozważanie różnych jej alternatywnych wyjaśnień, dlatego z reguły człowiek interpretuje ją w sposób, który w danym momencie najbardziej się narzuca (Lewicka, 1991; Wojciszke, 1991). Na refleksję można sobie pozwolić – i to tylko przy odpowiedniej motywacji – gdy sytuacja nie jest nagląca i można wejść w rolę obserwatora zdarzeń (Lewicka, 1991). Schemat może zostać zaktywizowany bądź w odpowiedzi na pośrednie (i niejednoznaczne) wskazówki, sugerujące, że w danej sytuacji może mieć zastosowanie, bądź też kiedy zostaje bezpośrednio przywołany przez nazwę kategorii. I tak, schemat lekarza może zostać przywołany, gdy podchodzący do nas człowiek ubrany jest w fartuch, z którego kieszeni wystaje stetoskop, lub też gdy pielęgniarka powie nam, że za chwilę podejdzie do nas doktor Kowalski. Czasem

też omyłkowo może zostać zaktywizowany niewłaściwy schemat, np. gdy studentka bierze młodo wyglądającą wykładowczynię za inną studentkę. Innym razem wzbudzona bywa właściwa kategoria, lecz jej treść nie przystaje do rzeczywistości. Jeśli dzieje się tak z powodu niedostatecznej wiedzy, w konfrontacji z rzeczywistością schemat ma szansę zostać łatwo skorygowany (Jarymowicz, 2001), np. gdy ktoś oczekuje po wizycie u dentysty niesamowitego bólu, a tymczasem zastrzyk przeciwbólowy załatwia sprawę, dana osoba zmieni na przyszłość swoje oczekiwania. Jeśli jednak za wzbudzonym schematem stoi uprzedzenie, a więc mamy do czynienia ze stereotypem powiązany z automatyczną reakcją afektywną, umysł ludzki zrobi wszystko, aby potwierdzić pierwotne nastawienie (Jarymowicz, 2001; Kurcz, 2001; Lewicka, 1991; Wojciszke, 1991).

Stereotypy stanowią zatem źródło apriorycznych ocen i oczekiwań, a umysł ludzki sprawdza je w sposób odbiegający od standardów naukowości. Okazuje się, że człowiek, formułując opinie, przecenia udział danych faktycznych, obiektywnie obserwowalnych, a nie docenia udziału własnych interpretacji (Wojciszke, 1991), wytwory własnego umysłu traktując jako faktyczne dane. Własne opinie sprawdza tendencyjnie, aby potwierdzić je za wszelką cenę.

Tendencyjne potwierdzanie przekonań może zachodzić na poziomie (za: Wojciszke, 1991):

■ subiektywnym. Manipulacja danymi na różnych etapach przetwarzania informacji; dowody na słuszność przekonań są subiektywne i istnieją tylko w umyśle danej osoby;

■ zobiektywizowanym. Wywoływanie własnym tendencyjnym zachowaniem reakcji osoby z danej grupy potwierdzających nasze odgórne przekonanie (samospełniające się proroctwo). Dowody na słuszność przekonania są obserwowalne nie tylko dla nas, lecz również dla innych.

Na poziomie subiektywnym tendencyjność ta zachodzi na wszystkich etapach przetwarzania informacji – począwszy od selektywności na etapie dostępowania dostępnych danych, poprzez stronniczą interpretację tych, które napływają, aż po selektywne wydobywanie danych z pamięci. I tak, tendencyjne potwierdzanie hipotez zachodzi poprzez następujące mechanizmy (zob. też Jarymowicz, 2001; Kurcz, 2001; Lewicka, 1991; Wojciszke, 1991):

- aktywne unikanie informacji sprzecznych z wstępnym przekonaniem i poszukiwanie informacji z nim zgodnych;
- dostrzeganie i zapamiętywanie informacji zgodnych z przekonaniem i niedostrzeganie lub zapominanie niezgodnych;
- tendencyjną interpretację danych w sposób zgodny z przekonaniem;
- podważanie wiarygodności informacji niezgodnych z przekonaniem;
- traktowanie informacji niezgodnych z przekonaniem jako wyjątków;
- selektywne przypominanie tylko informacji zgodnych z przekonaniem, w tym faktów pasujących do schematu, które de facto nie zaszły, i niepamięć informacji z nim sprzecznych.

Stereotypy, uprzedzenia i dyskryminacja to poważny problem społeczny, zjawisko, mimo że będące efektem ubocznym zwykłego funkcjonowania naszego umysłu, to jednak groźne i niebezpieczne, prowadzące do autentycznych nierówności społecznych, opresji i systematycznego wykluczania poszczególnych grup z pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, kulturalnym, gospodarczym lub politycznym. Wiedza na temat psychologicznych i społecznych mechanizmów rządzących powstawaniem tych zjawisk pozwala z jednej strony rozpoznawać je u siebie samych i w efekcie poddawać je większej autokontroli, a z drugiej – opracowywać skuteczne interwencje profilaktyczne i edukacyjne, których celem jest doprowadzenie do wzmocnienia partycypacji społecznej i równouprawnienia grup dotychczas defaworyzowanych.

### **Bibliografia:**

- Aronson E., Wilson T.D., Akert R.M. (1997). *Psychologia społeczna. Serce i umysł*. Poznań: Zysk i Spółka.
- Jarymowicz M. (2001). W poszukiwaniu przesłanek sztywności stereotypów. W: Kofta M., Jasińska-Kania A. (red.). *Stereotypy i uprzedzenia. Uwarunkowania psychologiczne i kulturowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 3-25.
- Kohlberg L. (1969). *Stages in the development of moral thought and action*. New York: Holt Rinehart and Winston.
- Kurcz I. (2001). Zmiana stereotypów: jej mechanizmy i granice. W: Kofta M., Jasińska-Kania A. (red.). *Stereotypy i uprzedzenia. Uwarunkowania psychologiczne i kulturowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 3-25.
- Lewicka M. (1991). Czy jesteśmy racjonalni? W: Kofta M., Szustrowa T. (red.). *Złudzenia, które pozwalają żyć. Szkice z psychologii społecznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 15-66.
- Macrae C.N., Stangor C., Hewstone M. (1999). *Stereotypy i uprzedzenia*. Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.
- Nęcka E. (1994). *Inteligencja i procesy poznawcze*. Kraków: Oficyna Wydawnicza „Impuls”.
- Rokeach M. (1960). *The open and the closed mind*. New York: Basic Books.
- Wojciszke B. (1991). Korzystanie z danych i pseudodanych przy poznawaniu ludzi. W: Kofta M., Szustrowa T. (red.). *Złudzenia, które pozwalają żyć. Szkice z psychologii społecznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 67-102.

Zdanie: „filozofia praw człowieka z punktu widzenia organizacji pozarządowych jest trudna do przecenienia“ może zapewne zabrzmieć banalnie. Co prawda nawet ta sama banalność jest ważna, choćby z punktu widzenia kulturowo-komunikacyjnego. Jednak to, co obecnie jest fundamentalne, to zdanie sobie sprawy z faktu, iż ewolucja filozoficznej debaty o prawach człowieka doprowadza na przełomie XX i XXI wieku do zjawiska, które coraz częściej jest nazywane Rewolucją Praw Człowieka. Z punktu widzenia organizacji pozarządowych Rewolucja Praw Człowieka oznacza rewolucję ich znaczenia w ładzie społecznym, co można nazwać Rewolucją Prawa Obywatelskiego.

Są to rewolucje w sensie dosłownym, to znaczy jest to odwrócenie dotychczasowego porządku prawnego. By dobrze zrozumieć ten fakt, warto przyjrzeć się głównym ścieżkom myślenia, które do tego doprowadziły.

## ■ 1. Źródła.

Poniższe słowa odnoszą się do źródeł myślenia w sensie filozofii prawa, której filozofia praw człowieka jest częścią. Oznacza to mówienie o tych źródłach z pamięcią o ich historii, ale przede wszystkim z uwzględnianiem ich jako argumentów obecnych w teraźniejszej publicznej debacie, i to obecnych efektywnie. Ze względu na ograniczoną objętość tekstu zaznaczę tylko, iż wśród tych źródeł prawdziwie światowe znaczenie ma myśl polska i jej instytucjonalne osiągnięcia. Chodzi m.in. o dorobek polskiego odrodzenia (jak Konfederacja Warszawska, zaliczona przez UNESCO do pomników światowego dziedzictwa jako pierwszy w skali świata prawny akt tolerancji religijnej i światopoglądowej), tradycję polskiego racjonalizmu (szkoła lwowsko-warszawska, obok Koła Wiedeńskiego zaliczona do podstaw nowoczesnej filozofii; Kotarbiński, Tatarkiewicz, Ossowsky – jakże, najdelikatniej rzecz ujmując, uproszczona jest wizja polskiej kultury sprowadzana do zakorzenionego narodowo katolicyzmu lub w najlepszym przypadku romantyzmu). Zapewne do jednych z zadań działających w Polsce organizacji pozarządowych powinien przynależeć trud ponownego odkrycia, również w europejskim i globalnym kontekście, tych naszych źródeł.

**a. Prawa Człowieka wywodzone z Boga.** Do dnia dzisiejszego Bóg (w różnych ujęciach religijnych) jest uznawany za źródło praw człowieka. W nowożytnym prawie kultury zachodniej jest to stanowisko generalnie odrzucane m.in. ze względu na uznanie, iż prawo to reguły, dla których różnice między ludźmi są elementem pozytywnym, a nie negatywnym – religie zaś z definicji różnicują dosłownie dogmatycznie. (i) W katolicyzmie pojmowanie praw człowieka jest wyznaczane przez św. Tomasza (św. Tomasz wyjątkowo przydaje się Kościołowi w czasie rozwoju kapitalizmu drugiej połowy XIX wieku jako propagator własności prywatnej, rozumianej jako jedno z podstawowych praw człowieka; zmienia to personalizm chrześcijański – ważny w Polsce, choć już specjalnie w opisywanym aspekcie nie przypominany po 1989 roku – twierdząc, że własność „w ogóle” to prawo człowieka, ale już jej rodzaje to sprawa prawa pozytywnego). Warto zaznaczyć, iż wbrew na co dzień stosowanemu językowi – szczególnie w Polsce – sprowadzania praw człowieka do jednoznacznego prawa boskiego, u samego św. Tomasza prawa człowieka wyglądają znacznie subtelniej. Otóż prawa człowieka przynależą do prawa natury, które jest uczestnictwem rozumu ludzkiego w prawie wiecznym jako boskim pomysłem na świat (np. rodząca się świadomość u dziecka, które dopiero ledwo mówi, ale które już wyróżnia swoją własność). Nawet jak ktoś nie wierzy w Boga, to i tak uczestniczy w prawie natury. Oczywiście Tomasz z Akwinu nie zostałby świętym, gdyby na tym poprzestał. I tak dodaje, że jeśli ktoś chce dojść do wieczności, musi przestrzegać prawa boskiego – dodajmy: innego prawa. Jeden element jest tutaj ważny z punktu widzenia Rewolucji Praw – bezwzględne wynikanie prawa danego państwa z praw człowieka. (ii) Ważną zmianą jest II Sobór Watykański, będący m.in. dialogiem z tworzącymi się pod koniec lat 60-tych i istniejącymi do dzisiaj wzorami nowoczesnej kultury Zachodu. Ta zmiana to stwierdzenie wywodzenia praw człowieka przede wszystkim z godności. Od tej pory godność ma stanowić potencjalne źródło praw człowieka zarówno dla osób wierzących, jak i niewierzących (jak to zostało sformułowane w preambule konstytucji RP).

**b. Prawa Człowieka wywodzone z Natury.** Grecy, tak jak i w innych dziedzinach europejskiej humanistyki, i w tym zakresie są dla nas po dzień dzisiejszy ważcy. To oni formułują język, wokół którego i teraz prowadzimy spory o prawa człowieka. Począwszy od słynnego sformułowania Arystotelesa, przejętego dosłownie przez św. Tomasza: „dobro należy czynić, zła należy unikać”, przez dylemat sofistów: prawo jako dominacja silniejszych nad słabszymi przeciwstawione prawu jako obronie słabszych przed silniejszymi, po problem niezależności praw człowieka od praw demokracji (Sokrates). Nawet naj-

nowsze koncepcje wiązania praw człowieka z ekologią są powrotem do greckich źródeł ujmowania normy prawnej – nomos – jako części całości w której żyjemy – kosmosu (w opozycji do chaosu – świata bez norm). Fundamentalnym (choć obecnie w kulturze Zachodu powszechnie krytykowanym – głównie poza Polską) nowożytnym uzupełnieniem wyprowadzania praw człowieka z natury jest utylitaryzm (J. Bentham, R. Ihering; esencją praw człowieka jest maksymalizacja przyjemności dla maksymalnej liczby ludności, najłatwiej policzalną przyjemnością jest przyjemność materialna – koncepcja, która stała się w dużej mierze symbolem zachodniej nowoczesności i która przyniosła ogromne efekty w zakresie cywilizacji technicznej) i podobny do niego pragmatyzm (amerykański i skandynawski funkcjonalizm prawniczy; np. sprzedaż tzw. narkotyków miękkich czy „oficjalna” prostytutka w Holandii).

**c. Prawa Człowieka wywodzone z Państwa – Społeczeństwa.** Należy tu przede wszystkim wskazać cztery modele. (i) Jeden to model wywodzący się z Wysp Brytyjskich – tzw. common law, czyli prawo powszechne. Wedle tego modelu, prawa człowieka tkwią bezpośrednio w całej tradycji danego społeczeństwa – dlatego lepiej ich nie spisywać, a zakładać, iż każdy może ich dowodzić na sali sądowej (w Anglii istnieje konstytucja, która nie jest konstytucją spisaną, zostało to ostatnio uzupełnione o spisanie praw człowieka, co jednak ma nie naruszać podstaw samego modelu). (ii) Drugi to wywodzony z Hobbesa (odwołującego się też do umowy społecznej) i Hegla (a uzupełniony przez Johna Austina jako klasyczny pozytywizm prawniczy) model, w którym prawa człowieka mają sens tylko jako część reguł danej grupy społecznej (narodu), której ukoronowaniem jest powstałe z niej państwo. (iii) Trzeci to wywodzenie praw człowieka z umowy społecznej, będące podstawą z jednej strony dla tworzenia praw człowieka z wolności (tradycja liberalna, A. Smith, J.S. Mill, J. Locke), a z drugiej strony dla tworzenia praw człowieka z równości i wspólnotowości (tradycja lewicowa, odwołująca się do J.J. Rousseau). Nowoczesną próbą połączenia wolnościowej i równościowej perspektywy jest teoria Johna Rawlsa, mimo tłumaczeń jego prac na język polski wciąż słabo znana. (iv) Istotną zmianą drugiego modelu są dwie zbieżne koncepcje, ważne dla prawa UE i Rewolucji Praw. Pierwsza to nowoczesny, powojenny pozytywizm, wywodzący się z Herberta Harta i obecnie twórczo kontynuowany przez jego ucznia Josepha Raza, a druga to tzw. komunikacyjna filozofia prawa Jürgena Habermasa. W koncepcjach tych podkreśla się, iż prawa człowieka są ważną częścią społecznego tworzenia prawa, tworzenia, w którym obok państwa uczestniczą też samorządy terytorialne i zawodowe, związki pracodawców i pracobiorców, organizacje pozarządowe, instytuty think-tank, media.

**d. Prawa Człowieka wywodzone z Rozumu.** Tu twierdzi się, iż prawa człowieka przede wszystkim są tworzone na podobieństwo aksjomatów w matematyce – ich źródłem jest rozum, i to rozum zasadniczo indywidualny. Pierwszym – w sensie historycznym – symbolem tego myślenia jest Hugo Grocjusz, który aż sam się zdziwił, gdy napisał, iż „umów należy przestrzegać, a zło karać”. Jego zdziwienie trwa do dzisiaj, a jego powodem jest zauważenie, iż to czysto racjonalne twierdzenie ma taką siłę, że nawet Bóg nie jest w stanie go zmienić, a jeśli je zmieni, to przestanie mieć sens jako Bóg. Stanowisku temu daje niezwykle argumenty Kant w swoim filozoficznym przewrocie kopernikańskim, polegającym m.in. na stwierdzeniu, iż w poznaniu świata człowiek jest wręcz skazany (nie ma innej drogi) na wyprowadzanie podstawowych narzędzi poznania z własnego rozumu (dając prosty przykład: zależność obrazu świata od tego, czy jest oglądany przez lupę, zwykły mikroskop, czy też mikroskop elektronowy). Owa teza Kanta jest uznawana za koronny dowód na konieczność wywodzenia praw człowieka z samego rozumu. Kant formułuje słynne imperatywy: „Postępuj tylko według takiej maksymy, dzięki której możesz zarazem chcieć, żeby stała się powszechnym prawem” (kategoryczny) i „Postępuj tak, byś człowieczeństwa tak w twej osobie, jako też w osobie każdego innego, używał zawsze zarazem jako celu, nigdy tylko jako środka” (praktyczny). Rozwinięciem tez Kanta staje się prawo natury o zmiennej treści (R. Stammler, L. Petrażycki), przeciwstawione prawu natury o nieziennej treści (jak to formułuje Maria Szyszkowska, twórczyni neokantowskiej filozofii prawa w Polsce; pozwolę sobie dodać, iż nazwa „prawo natury” jest myląca, lepsza byłaby chyba nazwa „prawo człowieka”, z którego możemy wywodzić prawa człowieka). Pod koniec drugiej wojny światowej na opisywanym fundamencie intelektualnym zostaje sformułowana tzw. „formuła Radbrucha” (Gustav Radbruch, niemiecki filozof prawa), którą dobrze charakteryzuje tytuł słynnej rozprawy tegoż autora: „O ustawowym bezprawiu i ponadustawowym prawie”. Obecnie za najciekawszego autora, rozumowo i zarazem post-utyliarnie formułującego podstawy filozoficzne praw człowieka, uznawany jest Ronald Dworkin.

■ **2. Rewolucja Praw Człowieka i Rewolucja Prawa Obywatelskiego.** Między wyżej wymienionymi źródłami filozofii praw człowieka a Rewolucjami Praw istnieje cały szereg najnowszych koncepcji filozoficznych i zjawisk społecznych – do kluczowych należą: ekofilozofia (z jej polskim twórcą, najmniej znanym we własnym kraju, Henrykiem Skolimowskim, m.in. przyjacielem Dalajlamy), „astrofilozofia” (też polski twórca, słynny astronom Andrzej

Wolszczan; chodzi o zdanie sobie sprawy z nieuniknioności końca istnienia życia na Ziemi przez np. wygaśnięcie Słońca czy znacznie wcześniejszą katastrofę, spowodowaną przez samego człowieka, ale i zdanie sobie sprawy z możliwości zachowania gatunku ludzkiego pod warunkiem gruntownej przebudowy wartości leżących u podstaw praw człowieka); demokracja jako ochrona praw mniejszości, a nie realizacja praw większości („która i tak sobie poradzi”); wielokulturowość jako podstawa nowoczesnej demokracji i związana z nią tolerancja; koncepcja społeczeństwa otwartego przeciwstawiona koncepcji społeczeństwa zamkniętego (Karl Popper; uwaga – w Polsce bardzo mała jest jeszcze świadomość, iż można być autentycznym zwolennikiem społeczeństwa obywatelskiego, nie będąc jednocześnie zwolennikiem społeczeństwa otwartego, czyli iż można być za samorządnością i generalnie tzw. obywatelskim uczestnictwem politycznym, będąc jednocześnie zamkniętym np. na społeczności homoseksualne); powstawanie gospodarki wiedzy, ale i społeczeństwa wiedzy. Wymienione zjawiska można zreasumować pod hasłem Otwartego Globalnego Obywatelskiego Społeczeństwa Wiedzy (o globalnie rozumianych prawach człowieka pisze interesująco J. Habermas w wymienionej poniżej książce).

Rewolucja Praw Człowieka polega na następującym zwrocie: przed nią prawo nowożytne było wywodzone z państwa, po niej prawo jest wywodzone z danego człowieka (w ramach państwowo rozumianego prawa teoretycznie lepiej było w Wlk. Brytanii i USA niż w Europie kontynentalnej, ale zważywszy na angielskie regulacje karne w zakresie homoseksualizmu, czy też historię walk o równouprawnienie rasowe w Stanach Zjednoczonych, można mieć co do tego zasadne wątpliwości). Nie ma tu żadnej przenośni, czy też symbolicznego języka. To już nie tylko filozofia, ale i praktyka prawa – to możliwość skutecznego przeciwstawienia się całemu państwu i jego prawu przed Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu, ale i przede wszystkim model wywodzenia prawa państwowego z praw człowieka, a nie odwrotnie. Zapewne jedną z największych szkód PRL-u jest szkoda intelektualna w zakresie kłopotów ze zrozumieniem Rewolucji Praw, które powstają tuż po II wojnie światowej i z których Polska jest wyrwana przez zależność od Związku Radzieckiego; odzyskując niepodległość w 1989 roku, budowaliśmy ją w ramach myślenia przedwojennego, w którym wielu polskich polityków i prawników pozostało do dzisiaj. Należy w związku z tym podkreślić, iż wbrew nadal forsowanemu w Polsce pogładowi, obecnie prawa człowieka to nie tylko możliwość obrony przed państwem, ale właśnie pierwotne źródło całego prawa.

Żeby to w pełni zrozumieć, trzeba zobaczyć drugą rewolucję praw – Rewolucję Prawa Obywatelskiego. Oparta jest na niej konstrukcja prawa UE, choć należy też zaznaczyć, iż na razie kontynuacja pomysłu założycieli integracji europejskiej jest w dużej mierze wstrzymana. Ten pomysł oddają słowa J. Moneta (cyt. za /tłum. – TK/ P. Fontaine, *A Citizen's Europe*, Bruksela – Luksemburg 1993): „Sam się zastanawiam, czy powiedziałem wystarczająco wyraźnie, iż Wspólnota, którą stworzyliśmy, nie jest celem samym w sobie. Jest to proces zmiany, kontynuujący ten sam proces, który we wcześniejszym okresie historii wytworzył nasze narodowe formy życia. Jak nasze prowincje w przeszłości, nasze narody muszą dzisiaj nauczyć się żyć razem pod wspólnymi i swobodnie kształtowanymi regułami i instytucjami. Suwerenne narody przeszłości nie mogą już dłużej rozwiązywać problemów współczesności: nie mogą zapewnić rozwoju ani kontroli swojej własnej przyszłości“. Wspólnie kształtowane reguły i instytucje mają w UE wyrastać z praw człowieka, te zaś z filozofii, rozumianej jako jedyna wspólna podstawa szukających różności Europejczyków.

### ■ 3. Co można zobaczyć w historii dzięki Rewolucjom Praw?

Pierwocinnym źródłem europejskiego myślenia o prawach człowieka pozostaje Sokrates, który zdecydował się za ową ideę oddać życie, pozostawiając na zawsze z samego siebie ich symbol, symbol, jak pisze Władysław Witwicki, „stróża prawa przeciwko bezprawiu prawodawców“ (W. Witwicki, *Wstęp tłumacza do Obrony Sokratesa*, Platon, *Uczta, Eutyfron, Obrona Sokratesa, Kriton, Fedon*, red. W. Witwicki, PWN, Warszawa 1984). Mówimy i uczymy w prawnoznawstwie i w humanistyce o tak wielu rzeczach, mówimy i uczymy i o tym, a jednak to ucieka, wielkość tego początku, wyboru dokonanego przez Filozofa – wśród tych wszystkich innych ludzkich rzeczywistości – wyboru Prawa. Filozofia Sokratesa ma uruchomić myślenie. Ostatni wybór Sokratesa ma uruchomić myślenie nad prawem. Nie jest to tylko proste podporządkowanie prawu, lecz ukazanie jego głębi zarówno adresatom prawa, jak i tym, którzy je tworzą i stosują, przy czym tym ostatnim wraz z postawieniem im pytania o ich prawną racjonalność. Sokrates wyjątkowo dosadnie zadaje pytanie o istnienie niezależności praw człowieka, ich istnienia poza polityką, nawet demokratyczną, i poza moralnością, nawet przyjacielską. To w sporze pierwszych Demokratów z pierwszymi Filozofami rodzi się filozoficzny pomysł na prawo: „Wiedziano w Atenach, kto to tak krytycznie nastraja młodych ludzi, kto spędza ranki w salach gimnastycznych na mędrkowaniu z młodymi, którzy nie filozofować powinni, ale szanować istniejący ustrój ojczyzny i służyć mu bezkrytycznie“ (cyt. – jak powyżej).

Niestety ten wspaniały pomysł Sokratesa niszczy jego uczeń. Platon, który nie potrafił pogodzić się ze śmiercią swego mistrza, sprowadza w Rzeczypospolitej prawa człowieka do decyzji filozofów, a potem, gdy koncepcja ta nie jest podchwycona przez współczesnych Platonowi, zamienia z kolei w *Prawach* prawa człowieka we wszechogarniające, czysto zewnętrzne wobec człowieka prawo państwa. Platon pozostawia w zachodniej kulturze – jak na razie na trwałe – pokusę zamieniania prawa na decyzje autorytarne, a nawet totalitarne, ubierane m.in. w szaty nauki (ostatnio ostrzega przed tym Francis Fukuyama w *Końcu Człowieka*), bądź też pokusę zamieniania prawa na prawo-przymus państwa, zwykle państwa narodowego. Ale wielkie błędy mogą też wielce pomagać. Wystarczy zobaczyć, że w Rewolucjach Praw chodzi o uznanie, że z punktu widzenia praw człowieka wszyscy możemy być filozofami, a nawet musimy nimi być, że musimy wspólnie i filozoficznie, a nie religijnie, moralnie, narodowo, większościowo czy nawet rynkowo, ustalać prawo obywatelskie, którego jedynym źródłem są prawa człowieka, i co zapewne obecnie staje się trudnym, ale i – jak w greckiej triadzie wartości – pięknym, dobrym i prawdziwym zadaniem organizacji pozarządowych.

#### ■ Literatura pomocnicza:

1. szereg prac Marii Szyszkowskiej, Wojciecha Osiatyńskiego, Krzysztofa Motyki, Jerzego Zajadło, Marek Piechowiak, *Filozofia praw człowieka* (praca tomiścyczna, w Polsce niedoceniona, zasługująca na popularyzację), *Prawa człowieka w państwie ekologicznym* (red. Remigiusz Sobański, Wyd. ATK, praca otwarta na współczesność), T. Kozłowski, *Spór o obecne pojęcie prawa* (w: red. L. Leszczyński, *Teoretycznoprawne problemy integracji europejskiej*).
2. H. Hart, *Pojęcie prawa*, J. Raz, *Autorytet prawa*, J.M. Finnis, *Prawo natury i prawa naturalne*, R. Dworkin, *Traktując prawa poważnie*, J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości i Prawo narodów*, J. Habermas, *Uwzględniając Innego*.



# Prawa człowieka w dokumentach krajowych i międzynarodowych

Krzysztof Śmiszek

Zagadnieniem przewodnim tego rozdziału jest zasada równości i niedyskryminacji jako nieodłączna część składowa szeroko pojętych praw człowieka. Równe traktowanie i instrumenty jego gwarancji pojawiają się w szeregu dokumentów międzynarodowych, w większości systemów prawnych – od systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych, poprzez Radę Europy, na Unii Europejskiej skończywszy. Dla pełnego i efektywnego monitorowania praw człowieka niezbędne jest gruntowne poznanie tych międzynarodowych zobowiązań, których Polska jest w większości sygnatariuszem.

## 1. System Organizacji Narodów Zjednoczonych

W obrębie systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) funkcjonuje szereg dokumentów, które w sposób bardzo szeroki regulują kwestię ochrony praw człowieka i zasadę niedyskryminacji w konkretnych obszarach życia społecznego, politycznego i gospodarczego. Kiedy mowa o działaniach ONZ na rzecz eliminacji różnych form dyskryminacji, należy pamiętać, iż nie ograniczają się one jedynie do ochrony traktatowej, to znaczy uchwalania konwencji i innych dokumentów oraz powoływania ciał do kontroli ich przestrzegania. Są to również liczne działania praktyczne podejmowane przez różne organy ONZ, zwłaszcza jej wyspecjalizowane agendy wspólnie z rządami i organizacjami pozarządowymi.

Poniżej przedstawione zostaną w skrótovej formie najważniejsze dokumenty ONZ, które gwarantują równe traktowanie.

### ■ Karta Narodów Zjednoczonych

Karta została podpisana 26 czerwca 1945 r. w San Francisco i weszła w życie 24 października tego samego roku. Nazywana jest także Konstytucją ONZ, gdyż powołuje do życia Organizację Narodów Zjednoczonych i określa jej ustrój. Choć nie jest poświęcona głównie prawom człowieka, to kwestia konieczności ich poszanowania, promowania i popierania istnienia tych samych praw dla wszystkich, bez względu na różnice rasy, płci, języka lub wyznania, jest często pojawiającym się w niej motywem.

## ■ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka

Uchwalona została przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 grudnia 1948 roku w Paryżu. Deklaracja już w pierwszych artykułach stwierdza, że wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi pod względem swej godności i praw. W art. 2 podkreślono, że „każdy człowiek jest uprawniony do korzystania z wszystkich praw i wolności wyłożonych w niniejszej Deklaracji, bez względu na różnice rasy, koloru skóry, płci, języka, religii, poglądów politycznych lub innych przekonań, narodowości, pochodzenia społecznego, majątku, urodzenia lub jakiegokolwiek inne różnice“. To niezmiernie ważna dyspozycja, gdyż determinuje równą dla wszystkich możliwość korzystania z gwarantowanych przez Deklarację praw, m.in. takich jak prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa, prawo do skutecznego odwołania się do kompetentnych sądów krajowych przeciw czynom stanowiącym pogwałcenie podstawowych praw przyznawanych przez konstytucję lub przez prawo, prawo ubiegania się o azyl i korzystania z niego w innych krajach, prawo do wolności myśli, sumienia i religii, prawo do wolności poglądów i swobodnego ich wyrażania, prawo do wolności pokojowego zgromadzania się i zrzeszania, prawo do równej płacy za równą pracę, czy też prawo do oświaty. Co ważne, Deklaracja zawiera również regulację stanowiącą, że „wszyscy są uprawnieni do jednakowej ochrony przed jakąkolwiek dyskryminacją będącą pogwałceniem niniejszej Deklaracji i przed jakimkolwiek podżeganiem do takiej dyskryminacji“.

## ■ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (MPPGSiK) przyjęty został w dniu 19 grudnia 1966 r. w Nowym Jorku. Status prawny Paktu jest jasny – jest to umowa międzynarodowa zawierająca wiążące strony normy prawa międzynarodowego. Pakt zawiera rozbudowane i precyzyjne formuły, które w wielu przypadkach określają także konkretne kroki, jakie państwa powinny podejmować na rzecz realizacji wyszczególnionych w nim praw. MPPGSiK zawiera generalną zasadę, w myśl której państwa – strony zobowiązały się zagwarantować wykonywanie praw zawartych w dokumencie bez żadnej dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuację majątkową, urodzenie lub jakiegokolwiek inne okoliczności. Katalog chronionych prawnie cech nie jest katalogiem zamkniętym. Tym samym można wnioskować, że prawa, które państwa – strony zobowiązały się gwarantować, przynależą także innym grupom społecznym, niewymienionym w Pakcie. Możliwa jest zatem dynamiczna interpretacja regulacji Paktu.

Warto wspomnieć, iż z uwagi na długoletnią tradycję działań międzynarodowych w dziedzinie równouprawnienia kobiet i mężczyzn Pakt w osobnym artykule wprowadza zobowiązanie państw – stron do zapewnienia równego korzystania z wymienionych w dokumencie praw przez kobiety i mężczyzn.

MPPGSiK zawiera gwarancje m.in. takich praw jak prawo do pracy, prawo do utrzymania się poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą, godziwy zarobek i równe wynagrodzenie za pracę o równej wartości bez jakiegokolwiek różnicy (ze szczególnym uwzględnieniem kobiet), warunki pracy odpowiadające wymaganiom bezpieczeństwa i higieny, równe dla wszystkich możliwości awansu w pracy na odpowiednio wyższe stanowisko w oparciu jedynie o kryteria stażu pracy i kwalifikacji, wypoczynek, wolny czas i rozsądne ograniczenie czasu pracy, okresowe płatne urlopy oraz wynagrodzenie za dni świąteczne. Dalsze regulacje MPPGSiK odnoszą się do takich kwestii jak prawo do zabezpieczenia społecznego, w tym ubezpieczenia społecznego, szczególnie opieka nad kobietą w ciąży i po porodzie, łącznie z prawem pracujących matek do płatnego urlopu w tym okresie lub urlopu z zapewnieniem odpowiednich świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego. Pakt wprowadza także regulacje dotyczące zapewnienia ochrony dzieci i młodzieży przed wyzyskiem ekonomicznym oraz prawa do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych według własnego wyboru, prawa do strajku, prawa każdego do korzystania z najwyższego osiągalnego poziomu ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego, prawa każdego do nauki, czy też prawa do udziału w życiu kulturalnym.

Mechanizmem kontrolnym wykonywania postanowień MPPGSiK są składane przez państwa sprawozdania dotyczące podjętych działań oraz osiągnięć w zakresie praw uznanych w Pakcie. Podstawowym organem rozpatrującym sprawozdania jest Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, a w kontroli uczestniczy także Rada Gospodarczo-Społeczna, która z kolei składa sprawozdania Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ.

### ■ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych

Dokument ten, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1966 r., gwarantuje m.in. prawo do życia, zakaz tortur i niewolnictwa, prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (w tym zakaz samowolnego aresztowania), swobodę poruszania się i wolności wyboru miejsca zamieszkania, równość przed sądami i trybunałami. Zgodnie z Paktem każdy ma prawo do sprawiedliwego

i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ochrony przed ingerencją w życie prywatne i rodzinne, prawo do swobodnego wyrażania opinii, prawo do pokojowego zgromadzania się i stowarzyszania. Co ważne, w artykule 26 Pakt stanowi, że „Wszyscy są równi wobec prawa i są uprawnieni bez żadnej dyskryminacji do jednakowej ochrony prawnej. Jakakolwiek dyskryminacja w tym zakresie powinna być ustawowo zakazana oraz powinna być zagwarantowana przez ustawę równa dla wszystkich i skuteczna ochrona przed dyskryminacją z takich względów jak: rasa, kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuacja majątkowa, urodzenie lub jakiegokolwiek inne okoliczności“.

### ■ **Konwencja Nr 111 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu**

System prawny Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) uważany jest za wysoce skuteczny i precyzyjny, zwłaszcza że zawiera ściśle określone mechanizmy kontrolne przestrzegania przez państwa – sygnatariuszy przyjętych dokumentów. Międzynarodowa Organizacja Pracy (International Labour Organization) założona została w 1919 roku na paryskiej konferencji pokojowej jako autonomiczna organizacja stowarzyszona z Ligą Narodów. Po drugiej wojnie światowej stała się organizacją afiliowaną przy ONZ. Jej biuro mieści się w Genewie. Liczba krajów członkowskich MOP wynosi aktualnie 180 (stan z dnia 23.01.2007 r.). MOP jest organizacją trójstronną, co oznacza, że reprezentanci pracowników i przedsiębiorców biorą udział w jej pracach na równych prawach z rządami poszczególnych krajów. Spośród prawie 200 Konwencji, które obowiązują w systemie prawnym MOP, przyjęta Genewie 25 czerwca 1958 r. i ratyfikowana także przez Polskę Konwencja Nr 111 w sposób najbardziej szczegółowy formułuje zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu. Konwencja Nr 111 przyjęła na własne potrzeby definicje dyskryminacji, zatrudnienia oraz zawodu. Za dyskryminację, w myśl regulacji Konwencji, uznaje się:

- a) wszelkie rozróżnienie, wyłączenie lub uprzywilejowanie oparte na rasie, kolorze skóry, płci, religii, poglądach politycznych, pochodzeniu narodowym lub społecznym, które powoduje zniweczenie albo naruszenie równości szans lub traktowania w zakresie zatrudnienia lub wykonywania zawodu;
- b) wszelkie inne rozróżnienie, wyłączenie lub uprzywilejowanie powodujące zniweczenie albo naruszenie równości szans lub traktowania w zakresie zatrudnienia lub wykonywania zawodu (...).

Konwencja zawiera także regulacje, które precyzują, iż niektóre formy różnicowania są dopuszczalne i nie stanowią dyskryminacji. I tak różnicowania, wyłączenia lub uprzywilejowania oparte na kwalifikacjach wymaganych dla określonego zatrudnienia nie są uważane za dyskryminację. Nie są także dyskryminacją wszelkie różnicowania dotyczące osoby, która indywidualnie stanie się podmiotem uzasadnionego podejrzenia, że oddaje się działalności szkodliwej dla bezpieczeństwa państwa lub co do której ustalono, że faktycznie oddaje się tej działalności, jeżeli osobie tej przysługuje prawo odwołania się do właściwej instancji, ustalonej zgodnie z praktyką krajową.

Postanowienia Konwencji nakładają również na państwa – sygnatariuszy tzw. obowiązki pozytywne. Państwa zobowiązane są do podejmowania działań na rzecz równości szans i traktowania w dziedzinie zatrudnienia i wykonywania zawodu, wyeliminowania wszelkiej dyskryminacji w tym zakresie, w szczególności np. poprzez uchYLENIE wszelkich przepisów prawnych i zmianę wszelkich postanowień lub praktyki administracyjnej sprzecznych z polityką niedyskryminacji. Państwa – strony zobowiązane są także do wskazywania w rocznych sprawozdaniach o stosowaniu Konwencji, jakie zastosowano środki zgodnie z tą polityką i jakie uzyskano wyniki.

■ **Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet**  
18 grudnia 1979 r. Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych przyjęło Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet. Konwencja weszła w życie 3 września 1981 r. Jest jednym z wielu przykładów działań ONZ w kwestii równouprawnienia kobiet we wszystkich obszarach życia, a przez część badaczy systemów ochrony praw człowieka jest uważana za uwieńczenie wysiłków tej organizacji w zakresie zapewnienia równych praw kobietom i mężczyznom. Konwencja przyjęła na własny użytek definicję dyskryminacji, która wg niej oznacza „wszelkie zróżnicowanie, wyłączenie lub ograniczenie ze względu na płeć, które powoduje lub ma na celu uszczuplenie albo uniemożliwienie kobietom, niezależnie od ich stanu cywilnego, przyznania, realizacji bądź korzystania na równi z mężczyznami z praw człowieka oraz podstawowych wolności w dziedzinach życia politycznego, gospodarczego, społecznego, kulturalnego, obywatelskiego i innych”. W konwencji państwa – strony zobowiązały się do efektywnego wdrażania zasady równości kobiet w takich dziedzinach życia jak polityka, ekonomia, życie publiczne, edukacja czy kultura. Konwencja zawiera również zapisy dotyczące sfery zatrudnienia i kreuje wymogi równościowe dotyczące prawa do pracy,

prawa do jednakowych możliwości zatrudnienia, prawa do swobodnego wyboru zawodu, świadczeń i warunków pracy, doskonalenia i kształcenia zawodowego. Konwencja zobowiązuje również państwa – sygnatariuszy do podjęcia wszelkich działań na rzecz urealnienia zasady równego wynagrodzenia, w tym również za pracę tej samej wartości, jak również do równego traktowania w ocenie jakości pracy. Konwencja dość precyzyjnie reguluje kwestie ochrony pracy kobiet w takich aspektach jak rozwiązywanie stosunku pracy z powodu ciąży lub urlopu macierzyńskiego, a także niekorzystnego traktowania z powodu stanu cywilnego. Reguluje również kwestię szczególnej ochrony kobiet w ciąży w razie stwierdzenia szkodliwości wykonywanych przez nie rodzajów prac. Wprowadziła także system sprawozdawczy z wdrażania przez państwa – strony zawartych w niej zobowiązań, polegający na składaniu cyklicznych raportów, rozpatrywanych przez Komitet do spraw Eliminacji Dyskryminacji Kobiet. W październiku 1999 r. Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych przyjęło Protokół Fakultatywny do Konwencji, który wprowadził możliwość składania do Komitetu skarg indywidualnych. Z uwagi na ratyfikację przez Polskę ww. protokołu dodatkowego, obywatele polscy mają również prawo do składania tego typu skarg.

## 2. System Rady Europy

Rola Rady Europy w przeciwdziałaniu dyskryminacji wynika wprost ze statutu Rady, stanowiącego, że „wszyscy członkowie Rady Europy uznają zasadę rządów prawa, a także zasadę, zgodnie z którą każda osoba podlegająca ich jurysdykcji korzysta z praw człowieka i podstawowych wolności“. Członkowie Rady Europy zobowiązani są do lojalnej i aktywnej współpracy oraz stosowania dorobku konwencyjnego i pozakonwencyjnego, a zwłaszcza Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

### ■ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, dalej zwana Europejską Konwencją Praw Człowieka (EKPC), została otwarta do podpisu 4 listopada 1950 r. Po uzyskaniu zaś niezbędnych 10 ratyfikacji weszła w życie 3 września 1953 r. Organami, które kontrolują przestrzeganie przez państwa zobowiązań wynikających z EKPC i protokołów dodatkowych są Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz), który rozpatruje skargi indywidualne i międzypaństwowe, oraz Komitet Ministrów, którego rola sprowadza się do kontroli wykonywania orzeczeń Trybunału.

Większość skarg napływających do ETPCz stanowią skargi indywidualne. Skarżącym może być tylko osoba fizyczna lub prawna, która wykaże, że była osobiście lub bezpośrednio dotknięta działaniem lub zaniechaniem stanowiącym naruszenie praw lub wolności zawartych w Konwencji. ETPCz może rozpatrzeć skargę dopiero po wykorzystaniu środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym państwa, przeciwko któremu skarga jest skierowana, i jeżeli skarga została wniesiona w ciągu sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji krajowej. Trybunał nie rozpatruje skarg anonimowych lub co do istoty identycznych ze sprawą już rozpatrzoną przez Trybunał lub ze sprawą, która została poddana innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia i nie zawiera nowych, istotnych informacji.

Na mocy Konwencji zagwarantowane są m.in. takie prawa jak prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, prawo do rzetelnego procesu sądowego, prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, mieszkania i korespondencji, prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania, prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, prawo do wolności wyrażania opinii.

Bezpośrednio zakazu dyskryminacji dotyczy art. 14 EKPC, który stanowi, że: „Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn“. Ze sposobu sformułowania art. 14 wynika, że zobowiązania państwa nie ograniczają się jedynie do powstrzymania się od dyskryminacji, ale obejmują również obowiązki pozytywne – zapewnienia skutecznego korzystania z ochrony przed dyskryminacją. Artykuł 14 nie stanowi o tym wyraźnie, obowiązek ten wynika jednak z niego w sposób dorozumiany. Jak wynika z literalnego brzmienia art. 14, dotyczy on zakazu dyskryminacji, ale tylko w korzystaniu z praw i wolności, których respektowanie gwarantuje EKPC i jej protokoły dodatkowe. Artykuł ten nie zawiera ogólnego zakazu dyskryminacji.

### ■ Europejska Karta Społeczna

Europejska Karta Społeczna to podstawowy dokument Rady Europy, dotyczący praw społeczno-ekonomicznych obywateli. EKS przyjęto w 1961 roku. Polska Europejską Kartę Społeczną (EKS) podpisała z chwilą przystąpienia do Ra-

dy Europy, 26 listopada 1991 roku, a ratyfikowała ją 25 czerwca 1997 roku. Regulacje Karty koncentrują się na prawach gospodarczych i społecznych, m.in. takich jak: prawo do pracy, prawo do sprawiedliwych oraz bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, prawo pracowników – mężczyzn i kobiet – do jednakowego wynagrodzenia za pracę jednakowej wartości, prawo do organizowania się i rokowań zbiorowych, prawo do ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego, a także prawo osób niepełnosprawnych fizycznie lub umysłowo do szkolenia zawodowego, rehabilitacji oraz readaptacji zawodowej i społecznej. W preambule Karty zawarto zapis, w świetle którego państwa sygnatariusze uzgodniły jej treść „zważywszy, że korzystanie z praw społecznych powinno być zapewnione bez dyskryminacji ze względu na rasę, kolor, płeć, religię, poglądy polityczne, pochodzenie narodowe lub społeczne”.

W rezultacie dyskusji nad potrzebą rozszerzenia katalogu praw chronionych 5 maja 1988 roku przyjęty został protokół dodatkowy do EKS, który rozszerzył katalog praw zawartych w Karcie m.in. o prawo pracowników do równych szans i równego traktowania w sprawach zatrudnienia i zawodu, bez dyskryminacji ze względu na płeć. Protokół ten wszedł w życie 4 września 1992 roku. Polska tego Protokołu nie podpisała.

3 kwietnia 1996 roku natomiast przyjęto zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną, w której treści uwzględniono zarówno wszystkie prawa dotychczas zagwarantowane w EKS, jak i w protokole dodatkowym z 1988 roku. Zrewidowana Karta wprowadziła również nowe prawa, takie jak: ochronę przed molestowaniem seksualnym i stosowaniem represji, prawo pracowników obciążonych obowiązkami rodzinnymi do korzystania z równych możliwości i równego traktowania. Bezpośrednio do problemu dyskryminacji odnosi się artykuł E części V Karty, który stanowi, że: „Korzystanie z praw ustanowionych w niniejszej Karcie musi być zapewnione bez jakiegokolwiek dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak rasa, kolor skóry, płeć, język, wyznanie, przekonania polityczne lub przekonania innego rodzaju, pochodzenie narodowe lub pochodzenie społeczne, stan zdrowia, przynależność do mniejszości narodowej, urodzenie lub jakiegokolwiek innej przyczyny”. Zrewidowana Karta weszła w życie 1 lipca 1999 roku. Polska podpisała zrewidowaną Kartę 25 października 2005 roku, na dzień dzisiejszy jej nie ratyfikowała.

W systemie kontroli przestrzegania EKS niezmiernie ważnym instrumentem jest drugi protokół, który wprowadził system tzw. skarg zbiorowych. Skargi mogą składać: międzynarodowe organizacje pracodawców i związków zawo-

dowych, inne międzynarodowe organizacje pozarządowe mające status konsultatywny przy Radzie Europy i zamieszczone na specjalnej liście sporządzonej przez Komitet Rządowy, organizacje krajowe pracodawców i związki zawodowe, pod warunkiem że są reprezentatywne. Skarga powinna się odnosić do postanowień Karty przyjętych przez dane państwo oraz wskazać, w jaki sposób nie zapewniło ono właściwej realizacji tych postanowień. W wyniku postępowania skargowego Komitet Ministrów Rady Europy wydaje rezolucję zawierającą końcowe wnioski dotyczące zarzutów będących przedmiotem skargi. Państwo ma obowiązek podjąć odpowiednie kroki zgodnie z zaleceniami rezolucji i poinformować o nich w swoim kolejnym sprawozdaniu ogólnym, do którego składania jest zobowiązane. Protokół wszedł w życie 1 lipca 1998 roku. Niestety, do chwili obecnej Polska nie podpisała drugiego protokołu do Karty.

### **3. System Unii Europejskiej**

Proces integracyjny w Europie od samego początku oparty był na wartościach ekonomicznych. W miarę zacieśniania więzów gospodarczych aspekty społeczne integracji (również stale obecne w tym procesie), w tym przeciwdziałanie dyskryminacji, zyskiwały coraz bardziej wiążące podstawy prawne, czego wyrazem było wprowadzenie do poszczególnych traktatów zapisów o równym traktowaniu. W obecnym antydyskryminacyjnym systemie prawnym Unii Europejskiej najwięcej instrumentów, także tych mających charakter poprawny, funkcjonuje w obszarze wyrównywania szans kobiet i mężczyzn. Początkowo zainteresowanie UE równością kobiet i mężczyzn ograniczało się do eliminacji nieuczciwej konkurencji w polityce płacowej polegającej na obniżaniu kosztów produkcji poprzez zatrudnianie niżej wynagradzanych kobiet. Aby zmusić pracodawców do zaprzestania stosowania w zatrudnieniu tego rodzaju dumpingu, wpisano do prawa wspólnotowego zasadę równego wynagradzania kobiet i mężczyzn. Z biegiem czasu podejście do kwestii równości kobiet i mężczyzn we Wspólnotach Europejskich uległo zasadniczej zmianie i zmierzało do wyrównywania szans i rzeczywistego jednakowego traktowania zatrudnionych osób, niezależnie od ich płci. Takie zapisy mają także swoje źródło w długoletniej już historii i tradycji emancypacyjnych ruchów kobiecych oraz w formułowanych przez nie postulatach. Jednak dopiero w ostatnim dwudziestolecu zauważalne stały się działania Unii Europejskiej na rzecz walki z dyskryminacją rasową, etniczną, spowodowaną wiekiem, religią, niepełnosprawnością czy orientacją seksualną.

Najważniejszymi instrumentami wspólnotowymi regulującymi kwestie równości i niedyskryminacji są:

- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) - art. 2, art. 3 ust. 2, art. 13, art. 137, art. 141,
- Dyrektywa Rady 75/117/EWG z dnia 10 lutego 1975 r. dotycząca ujednoczenia ustawodawstwa Państw Członkowskich dotyczącego stosowania zasady równości płacy dla mężczyzn i kobiet,
- Dyrektywa Rady 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy,
- Dyrektywa Rady 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego,
- Dyrektywa Rady 86/378/EWG z dnia 24 lipca 1986 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników,
- Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa,
- Dyrektywa Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią,
- Dyrektywa Rady 97/80/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca ciężaru do wodu w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć,
- Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne,
- Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy,
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/73/WE z dnia 23 września 2002 r. zmieniająca dyrektywę Rady 76/207/EWG w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy,
- Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług,

■ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja preredagowana).

Wymienione wyżej instrumenty prawne zdefiniowały szereg podstawowych pojęć antydyskryminacyjnych, które ustanowiły wysoki poziom zabezpieczenia przed nierównym traktowaniem z takich powodów jak płeć, wiek, niepełnosprawność, rasa i pochodzenie etniczne, orientacja seksualna i religia. Większość z nich została zaimplementowana do polskiego systemu prawnego, choć niestety obowiązują one w większości w ustawach dotyczących jedynie prawa pracy.

## **Kluczowe pojęcia wspólnotowego prawa antydyskryminacyjnego**

### **■ Dyskryminacja bezpośrednia**

Z tą formą dyskryminacji mamy do czynienia w sytuacji, gdy ze względu na którąkolwiek z objętych ochroną podstaw dyskryminacji - np. płeć, wiek, orientacja seksualna – osoba traktowana jest mniej przychylnie niż traktuje się, traktowano bądź traktowano by inną osobę w porównywalnej sytuacji. Przy dyskryminacji bezpośredniej ważne jest, aby porównać sytuację ofiary dyskryminacji z sytuacją innej osoby, która w porównywalnych okolicznościach nie była, nie jest lub nie byłaby potraktowana gorzej. Aby dowiedzieć się, czy dane działanie nosiło znamiona dyskryminacji, przeprowadzić należy prosty test – „gdyby nie...”. Polega on na zadaniu pytania, czy gdyby ofiara dyskryminacji nie miała określonej cechy prawnie chronionej (nie była kobietą, osobą homoseksualną, niepełnosprawną itd.), byłaby potraktowana w identyczny sposób. Jeśli odpowiedź na tak zadane pytanie jest negatywna, to mamy prawo przypuszczać, że z dużym prawdopodobieństwem doszło do nierównego traktowania, a podstawą dyskryminacji była właśnie cecha objęta ochroną prawną. Należy pamiętać, że w przypadku dyskryminacji bezpośredniej istnienie dyskryminacji nie zależy od motywacji lub zamiaru osoby dyskryminującej – badaniu podlega sam fakt mniej korzystnego potraktowania.

Dyrektywy antydyskryminacyjne swoją ochroną przed nierównym traktowaniem obejmują nie tylko bezpośrednio osoby mające określone cechy – niepełnosprawność, wiek, płeć czy orientację seksualną. Nie istnieją żadne prawne ograniczenia, aby za osoby objęte tą ochroną uznać także tych, którzy tylko w jakiś sposób powiązani są z tymi cechami, nie będąc osobiście przedstawicielami grup społecznych wymienionych w przepisach. Taki typ dyskrymina-

cji przybiera postać dyskryminacji poprzez asocjację. Ochrona nie ogranicza się więc wyłącznie do bezpośrednich ofiar dyskryminacji, ale do wszystkich tych, którzy udzielają im wsparcia lub pomagają we wnoszeniu skarg i wszczynaniu postępowań. Dyskryminacja przez asocjację może zaistnieć w szczególności w przypadku tych cech, które na pierwszy rzut oka nie są widoczne, czyli np. wyznawana religia, przekonania polityczne czy orientacja seksualna. Co ważne, pod uwagę będzie brany zarówno zamiar i motywacja stosującego dyskryminacyjne praktyki, jak również ich skutek, a nie fakt prawdziwości cech dyskryminowanej osoby. Ofiara dyskryminacji nie musi zatem sama posiadać danej cechy. Wystarczy, że jest uważana za przedstawiciela dyskryminowanej grupy lub w jakiś sposób z nią kojarzona.

**Pamiętaj!** Nie można usprawiedliwić dyskryminacji bezpośredniej. Od tej zasady istnieją nieliczne wyjątki, które muszą być stosowane bardzo ostrożnie.

### ■ Dyskryminacja pośrednia

Dyskryminacja pośrednia pojawia się wtedy, gdy pozornie neutralny przepis, kryterium lub praktyka może doprowadzić do szczególnie niekorzystnej sytuacji osób określonego pochodzenia rasowego lub etnicznego, określonej religii, przekonań, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej, płci. Pozornie neutralny przepis to taki, który na pierwszy rzut oka nie ma nic wspólnego z kategorią rasy, pochodzenia etnicznego, religii, niepełnosprawności, orientacji seksualnej itd., jednak w efekcie stosowania go może doprowadzić do nierównego traktowania określonej grupy.

**Pamiętaj!** Dyskryminację pośrednią można usprawiedliwić tylko wtedy, gdy taki przepis, kryterium lub praktyka jest obiektywnie uzasadniona zgodnym z prawem celem, a środki mające służyć osiągnięciu tego celu są właściwe i konieczne.

### ■ Molestowanie

Uważane jest za formę dyskryminacji w rozumieniu dyrektyw, gdy ma miejsce niepożądane zachowanie związane z pochodzeniem rasowym lub etnicznym, płcią, religią, przekonaniami, niepełnosprawnością, wiekiem lub orientacją seksualną danej osoby, a jego celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby oraz stworzenie onieśmiałającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery. Za molestowanie uznać można nawet jednorazowe zachowanie, które motywowane jest niechęcią lub uprzedzeniami wobec konkretnej osoby noszącej cechę prawnie chronioną.

**Pamiętaj!** Nie ma konieczności udowadniania zamiaru naruszenia godności i stworzenia wrogiej atmosfery. Analizie podlega jedynie „cel lub skutek” niepożądanego zachowania.

### ■ Molestowanie seksualne

Choć statystycznie molestowanie seksualne w miejscu pracy dotyka głównie kobiety, to wspólnotowe regulacje nie różnicują ze względu na płeć ofiar tej formy nierównego traktowania. Do molestowania seksualnego może dochodzić zarówno między osobami różnej płci (molestowanie heteroseksualne), jak i osobami tej samej płci (molestowanie homoseksualne). Molestowanie seksualne w miejscu pracy może przybierać dwie różne formy: seksualnego szantażu, czyli tzw. „coś za coś”, lub stwarzania nieprzyjaznych (wrogich) warunków pracy. Zgodnie z prawem Unii Europejskiej molestowanie seksualne jest formą dyskryminacji ze względu na płeć. Warunkiem koniecznym zaistnienia molestowania seksualnego jest brak zgody osoby molestowanej na określone zachowania. Ocena odczuwanego zachowania jest uzależniona przede wszystkim od obiektu molestowania seksualnego, czyli pracownika, i jego subiektywnych uczuć. W przypadku gdyby akceptacja taka była wyrażona, nie można mówić o czynach wypełniających znamiona molestowania seksualnego. Dlatego ważne jest, aby sprzeciw wobec molestującego był wyrażony wyraźnie i stanowczo, tak aby nie było wątpliwości, że dane zachowania są nieakceptowane i niewłaściwe w odczuciu osoby seksualnie molestowanej. Dopiero po wyrażeniu niezwłocznego sprzeciwu wobec określonych zachowań można stwierdzić, że określona sytuacja była przejawem molestowania seksualnego i można ją uznać za bezprawną.

Molestowaniem seksualnym są np. uwagi z podtekstem seksualnym ze strony pracodawcy lub współpracowników na temat wyglądu pracownika – kobiety lub mężczyzny. Przejawem molestowania seksualnego może być również umieszczanie we wspólnym miejscu pracy (pokojach biurowych, halach produkcyjnych) kalendarzy, czy też plakatów przedstawiających akty kobiece lub męskie. Jeżeli wszyscy użytkownicy przestrzeni biurowej nie wyrażą zgody na takie „dekoracje”, nie powinny się one znaleźć w miejscu pracy.

### ■ Ochrona przed wiktymizacją

Prawo antydyskryminacyjne zapewnia również ochronę tym osobom, które zdecydowały się na skorzystanie z przysługujących im instrumentów prawnych celem dochodzenia swoich praw naruszonych przez nierówne traktowanie. Każde działanie o charakterze odwetowym wymierzone w taką osobę jest uważane za

dyskryminację i może stanowić podstawę roszczeń o dyskryminację. Działaniami chronionymi na gruncie prawa wspólnotowego są np. składanie skarg, prowadzenie postępowań związanych z dyskryminacją, udzielanie wsparcia oraz asystowanie innym osobom we wnoszeniu skarg bądź wszczynaniu postępowań. W ten sposób prawo zabezpiecza pozycję ofiary nierównego traktowania i jednocześnie zachęca do przeciwstawiania się dyskryminacyjnym praktykom.

**Pamiętaj!** Ochrona przed wiktyimizacją nie ogranicza się wyłącznie do bezpośrednich ofiar dyskryminacji.

### ■ Zmuszanie do zachowań dyskryminacyjnych

Zgodnie z antydyskryminacyjnym prawem wspólnotowym każde zachowanie polegające na zmuszaniu kogokolwiek do praktykowania zachowań dyskryminacyjnych ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, religię, przekonania, niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną lub płeć uważane jest za dyskryminację. Zachęcającym lub wydającym polecenie może być przełożony, a także inna osoba działająca w ramach swoich kompetencji. Działaniem zabronionym jest sam akt zmuszania bądź wydawania polecenia nakazującego zachowanie dyskryminujące, niezależnie od tego, czy zachowanie to miało miejsce, czy też nie.

**Pamiętaj!** W sytuacji zmuszania do zachowań dyskryminacyjnych odpowiedzialność za nie przeniesiona jest na wydającego takie polecenie.

### ■ Odwrócenie ciężaru dowodu w sprawach o dyskryminację

Z uwagi na to, że procesy o dyskryminację to postępowania niezwykle trudne, a środki dowodowe zazwyczaj nie są dostępne ofierze nierównego traktowania, ustawodawca wspólnotowy zdecydował się na wprowadzenie określonych instrumentów wzmacniających jej pozycję. Ustanowiona została reguła tzw. odwróconego ciężaru dowodu w postępowaniach o nierówne traktowanie, która obliuguje (inaczej niż w innych postępowaniach) osobę dyskryminującą do udowodnienia, że nie stosowała praktyk dyskryminacyjnych. Ofiara dyskryminacji ma obowiązek jedynie uprawdopodobnić fakt zaistnienia nierównego traktowania.

### ■ Racjonalne usprawnienia dla osób niepełnosprawnych

Zgodnie z regulacją art. 5 Dyrektywy Rady Nr 2000/78/WE pracodawca ma obowiązek podjąć właściwe środki z uwzględnieniem potrzeb konkretnej sytuacji, aby umożliwić osobie niepełnosprawnej dostęp do pracy, wykonywanie jej lub

rozwój zawodowy bądź kształcenie, o ile środki te nie nakładają na pracodawcę nieproporcjonalnie wysokich obciążeń. W myśl dalszych przepisów, obciążenia te nie są nieproporcjonalne, jeśli są w wystarczającym stopniu rekompensowane ze środków istniejących w ramach polityki prowadzonej przez dane Państwo Członkowskie na rzecz osób niepełnosprawnych. Racjonalne dostosowanie miejsca pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej może polegać w szczególności na przyjęciu skutecznych i praktycznych środków, polegających na przykład na przystosowaniu do potrzeb takiego pracownika pomieszczenia lub wyposażenia miejsca pracy, czasu pracy, podziału zadań lub na wprowadzeniu w zakładzie pracy specjalnej oferty kształceniowej lub integracyjnej.

W celu poprawnego ustalenia, czy zastosowanie konkretnych rozwiązań dostosowujących może wiązać się z wymogiem nieproporcjonalnie wysokich kosztów, pracodawca winien wziąć pod uwagę w szczególności przewidywane nakłady materialne i inne, rozmiar koniecznego przeorganizowania, a także możliwości finansowe przedsiębiorstwa. Jednocześnie dyrektywa nakłada na pracodawcę obowiązek przeanalizowania możliwości pozyskania środków publicznych lub jakichkolwiek innych, które przeznaczone są właśnie na tego typu przedsięwzięcia.

**Pamiętaj!** Dyrektywa nie czyni rozróżnienia co do etapu stosunku pracy, w czasie którego pracodawca ma obowiązek dokonywania racjonalnych usprawnień. Odpowiedzialność odszkodowawcza pracodawcy za dyskryminację istnieje zarówno na etapie rekrutacji pracownika, jak i w czasie trwania stosunku pracy. Zaistnienie niepełnosprawności pracownika w czasie zatrudnienia nie może być także powodem jego zwolnienia do czasu, kiedy okaże się, że racjonalne dostosowanie jego miejsca pracy pociąga zbyt wielkie obciążenia finansowe lub organizacyjne dla pracodawcy.

### ■ Istotne i determinujące wymagania zawodowe

Antydyskryminacyjne prawo wspólnotowe przewiduje pewne wyjątkowe sytuacje, w których niezastosowanie norm równościowych nie stanowi dyskryminacji. Należy pamiętać, że wyjątki od ogólnej zasady równego traktowania pracowników powinny być interpretowane bardzo wąsko. Jednym z wyjątków są tzw. istotne i determinujące wymagania zawodowe. W świetle dyrektyw Państwa Członkowskie UE mogą uznać, że odmienne traktowanie ze względu na cechy prawnie chronione (płeć, wiek, niepełnosprawność itd.) nie stanowi dyskryminacji w przypadku, gdy ze względu na rodzaj działal-

ności zawodowej lub warunki jej wykonywania dane cechy są istotnym i determinującym wymogiem zawodowym, pod warunkiem, że cel jest zgodny z prawem, a wymóg jest proporcjonalny.

Zgodnie z tym przepisami, aby nie doszło do możliwości postawienia zarzutu o dyskryminację, spełnione muszą być określone przesłanki. Po pierwsze, nierówne potraktowanie musi być uzasadnione. W każdym przypadku musi mieć miejsce skrupulatne badanie legalności wymogu. Wyjątek od zasady równego traktowania nie może przerodzić się w regułę i, co najważniejsze, nie może sprzeciwiać się obowiązującemu prawu. Po drugie, należy wziąć pod uwagę charakter danego zajęcia oraz warunki jego wykonywania. W tym przypadku warunków wykonywania konkretnego zajęcia nie należy w pełni utożsamiać z ugruntowanym już w polskim prawie pracy pojęciem warunków pracy oznaczającym np. zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, czy też czas pracy. Chodzi tu przede wszystkim o kontekst jego wykonywania, w tym środowisko pracy (np. charakterystyczna grupa osób, z którymi pracownik będzie miał zawodową styczność), w jakim przyjdzie pracować danej osobie. Po trzecie, zadać należy pytanie, jaki jest cel danego zajęcia i czy ograniczenie dostępu do zajęcia ze względu na istnienie chronionej prawem cechy (rasa, wiek, niepełnosprawność itp.) nie narusza zasady proporcjonalności. W tym przypadku czynnikami usprawiedliwiającymi nierówne traktowanie będzie np. specyficzne wymaganie co do posiadania określonej cechy osobowościowej niezbędnej do prawidłowego wykonywania powierzonych obowiązków zawodowych, czy też dysponowanie konkretnymi umiejętnościami koniecznymi do odpowiedniego wykonywania zajęcia.

#### ■ **Odmienne traktowanie ze względu na religię lub przekonania osoby**

Art. 4.2 Dyrektywy Rady 2000/78/WE odnosi się do działalności zawodowej kościołów lub innych organizacji publicznych bądź prywatnych, których etyka opiera się na religii lub przekonaniach. Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem, odmienne traktowanie ze względu na religię lub przekonania osoby nie stanowi dyskryminacji, w przypadku gdy ze względu na charakter tego rodzaju działalności lub kontekst, w którym jest prowadzona, religia lub przekonania stanowią podstawowy, zgodny z prawem i uzasadniony wymóg zawodowy, uwzględniający etykę organizacji.

Z brzmienia tego przepisu wynika wyraźnie, że ograniczony został zbiór podmiotów, które mogą stosować działania, w efekcie których dojdzie do różnicowania sytuacji pracowników z uwagi na przesłankę, jaką jest religia lub

wyznanie. Działania takie będą usprawiedliwione tylko w przypadku podjęcia ich przez kościół, związek wyznaniowy lub organizację, która swoje działania opiera na zasadach wynikających z konkretnej religii lub wyznania. Przepis ten stosować należy jednak z dużą ostrożnością.

**Pamiętaj!** Przepisy o możliwości odmiennego traktowania ze względu na religię lub przekonania osoby nie może być stosowany dla uzasadnienia dyskryminacji z innych względów niż religia oraz przekonania (np. ze względu orientację seksualną).

### ■ Działania pozytywne

Działania pozytywne to kolejny wyjątek od zasady niedyskryminacji. Polegają one na preferencyjnym traktowaniu osób należących do niedoreprezentowanej grupy społecznej w celu przyspieszenia eliminacji nierówności ich dotyczących. Te szczególne środki stosowane są tam, gdzie istnieją dowody historycznie bądź instytucjonalnie utrwalonej nierówności, i mają na celu osiągnięcie równości faktycznej, nie tylko formalnej. Ich stosowanie jest jedynie przejściowe – zostanie przerwane w momencie osiągnięcia celu, czyli faktycznej równości.

### ■ Odmiennie traktowanie ze względu na wiek

To kolejny wyjątek od ogólnej zasady równego traktowania. W myśl art. 6 Dyrektywy Rady 2000/78/WE odmiennie traktowanie ze względu na wiek nie stanowi dyskryminacji, jeżeli w ramach prawa krajowego zostanie to obiektywnie i racjonalnie uzasadnione zgodnym z przepisami celem, w szczególności celami polityki zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego, i jeżeli środki mające służyć realizacji tego celu są właściwe i konieczne. Odmiennie traktowanie może dotyczyć polityki zatrudnienia, rynku pracy, kształcenia zawodowego.

### ■ Sankcje za dyskryminację

Zgodnie z antydyskryminacyjnym prawem wspólnotowym, Państwa Członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzenia do swoich systemów prawnych sankcji za naruszenia przepisów równościowych oraz do podjęcia wszelkich niezbędnych działań dla zapewnienia ich stosowania. Sankcje, które mogą określać wypłacenie odszkodowania ofierze, muszą być skuteczne, proporcjonalne i dolegliwe.

### ■ Organy do spraw równości

W celu zagwarantowania rzeczywistego obowiązywania prawa równościowego, Unia Europejska uważa za niezbędne, oprócz odpowiedniego wdrożenia prawa, także ustanowienie specjalnych organów, których głównym celem by-

łoby kontrolowanie i monitorowanie przestrzegania norm antydyskryminacyjnych. Dyrektywa 2000/43/WE w artykule 13 wprowadziła dla Państw Członkowskich obowiązek ustanowienia organu lub organów mających wspierać równe traktowanie wszystkich osób bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. W kompetencjach tych organów ma być świadczenie niezależnej pomocy ofiarom dyskryminacji we wnoszeniu skarg dotyczących dyskryminacji, prowadzenie niezależnych badań nad dyskryminacją oraz publikowanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń na temat wszystkich problemów związanych z tego rodzaju dyskryminacją. Podobne obowiązki, tyle że w odniesieniu do równości płci, nakłada na Państwa Członkowskie Dyrektywa Nr 2002/73/WE dotycząca równego traktowania kobiet i mężczyzn.

### ■ **Uprawnienia organizacji pozarządowych**

Antydyskryminacyjne prawo wspólnotowe zawiera również nakaz wprowadzenia do wewnętrznych systemów prawnych wszystkich Państw Członkowskich takich przepisów, które zapewnią organizacjom pozarządowym działającym na rzecz równości możliwość wszczynania na rzecz skarżącego postępowań sądowych i/lub administracyjnych. Prawo unijne wprowadziło także obowiązek dialogu władz państwowych z organizacjami pozarządowymi aktywnymi w obszarze równości, w celu ciągłego podnoszenia poziomu ochrony zasady niedyskryminacji.

# Narzędzia prawne monitoringu i rzecznictwa praw człowieka

Monika Zima

Analizę tematyki narzędzi prawnych monitoringu i rzecznictwa praw człowieka należy rozpocząć od przedstawienia kluczowych definicji w tym zakresie – monitoringu i rzecznictwa. Konieczne jest też odniesienie się do wybranych zagadnień dotyczących problematyki praw człowieka.

**Monitoring praw człowieka** jest szerokim określeniem, które opisuje aktywne pozyskiwanie, weryfikację i bezpośrednio wykorzystywanie informacji dla przeciwdziałania naruszeniom praw człowieka<sup>1</sup>. Naruszenia te mogą być spowodowane zarówno przepisami prawa, jak i praktyką ich stosowania. Metody stosowane w monitoringu stanu przestrzegania praw człowieka obejmują m.in.: zbieranie informacji o wydarzeniach lub polityce rządu, obserwacje procesów sądowych, wyborów, demonstracji i publicznych rozpraw, odwiedzanie więzień, domów pomocy społecznej i in., przeprowadzanie wywiadów ze świadkami, ofiarami przestępstw i innych naruszeń praw człowieka, działaczami organizacji pozarządowych, analizę przepisów prawa, materiałów prasowych i medialnych, dokumentów, korespondencji. Zebrany materiał dowodowy jest opracowywany i porównywany ze standardem określonym przez konstytucję, ratyfikowane umowy międzynarodowe i inne akty prawa zgodnie z hierarchią norm prawnych, a następnie najczęściej ujęty w postaci raportu, wykorzystywanego do przyszłych działań – społecznych, politycznych i prawnych. Przeprowadzony monitoring dostarcza argumentów, które mogą służyć przede wszystkim w działaniach rzeczniczych.

**Rzecznictwo**<sup>2</sup> to działanie polegające na występowaniu w imieniu kogoś lub czegoś. Rzecznictwo jest występowaniem w sprawie, występowaniem w imię wartości, a także zabieganiem o interes organizacji lub grupy organizacji, nie jest natomiast lobbingiem (który jest jedynie elementem działań rzeczniczych). Istnieją różne kategorie rzecznictwa, np. systemowe, regionalne, lokalne, czy też indywidualne, rzecznictwo dla sprawy, rzecznictwo obywatelskie.

<sup>1</sup> Urząd Wysokiego Komisarza Praw Człowieka NZ: Training Manual on Human Rights Monitoring, Professional Training Series No. 7, New York-Geneva 2001, s. 9.

<sup>2</sup> Rzecznictwo jest wzmocnieniem głosu osób, które do tej pory nie były wysłuchane – *Lobby and Advocacy, Methods and Principles*. Cambodia 2003; Rzecznictwo to proces podejmowania działań umożliwiających ludziom komunikowanie swoich pragnień, zabezpieczanie ich praw, reprezentowanie ich interesów i zapewnianie form pomocy, których potrzebują – *British Institute of Learning Disabilities*.

Działalność polegająca na monitoringu, a także rzecznicza, prowadzona jest na ogół w celu artykulacji interesów społecznych, zmiany przepisów prawnych, zmiany praktyki urzędniczej, a zatem zmiany warunków funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, jak również w celu poznania partnerów do przyszłych akcji rzeczniczych, promocji organizacji rzeczniczej, edukacji.

Analiza narzędzi prawnych monitoringu i rzecznictwa praw człowieka musi zostać poprzedzona choćby tylko skrótowym wskazaniem na kilka istotnych zagadnień z zakresu wiedzy o prawach człowieka. Po pierwsze, Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji<sup>3</sup>). Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, organy władzy publicznej natomiast działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Po drugie, w działaniach monitoringu i rzecznictwa niezbędna jest znajomość systemu źródeł prawa w Polsce, który obejmuje katalog prawa powszechnie i wewnątrznie obowiązującego, ze szczególnym uwzględnieniem miejsca umów międzynarodowych w systemie prawa krajowego oraz wykonawczym charakterem rozporządzeń. W tym kontekście niezwykle przydatna jest znajomość wykładni prawa dokonywanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Po trzecie, działania monitoringu i rzecznicze muszą uwzględniać znajomość przewodnich zasad statusu jednostki, tj. zasady godności, równości i wolności, a przede wszystkim wynikających z nich konsekwencji dla władzy publicznej. Ponadto na szczególną uwagę zasługuje przepis **art. 31 ust. 3 Konstytucji**, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą przy tym naruszać istoty wolności i praw.

Dopiero na tle powyższych uwag można przystąpić do omówienia narzędzi prawnych monitoringu i rzecznictwa praw człowieka.

Działania monitoringu oraz rzecznicze można podzielić na trzy zasadnicze kategorie: działanie prawne, działania polityczne oraz działania społeczne.

**Działania prawne** to praktyczne wykorzystywanie instrumentów prawnych do dokonania zmiany, ukarania ewentualnych sprawców zdiagnozowanych nieprawidłowości oraz w celu edukacji obywatelskiej. Przykładem takich działań może być udział organizacji pozarządowej w postępowaniach sądowych, administracyjnych, składanie skarg i wniosków, np. do Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej RPO), litygacja strategiczna, skarga konstytucyjna, skarga na bezczynność organu, obywatelska inicjatywa ustawodawcza, obywatelski wniosek o przeprowadzenie referendum, dostęp do informacji publicznej, udział w obowiązkowych konsultacjach społecznych, uczestnictwo w wysłuchaniach publicznych w Radzie Ministrów oraz w Sejmie, udział w zespołach roboczych, ciałach doradczych.

**Działania polityczne** polegają na współpracy na rzecz zmian z politykami i urzędnikami na poziomie krajowym i międzynarodowym lub oddziaływaniu na działania rządu – bezpośrednio lub za pośrednictwem innych instytucji (ONZ, Rada Europy, itp.). Działania polityczne często mylone są z lobbieniem – należy pamiętać, że lobbienie jest tylko jedną z metod działań politycznych.

**Działania społeczne** to inne zorganizowane działania mające na celu wywarcie nacisku na władze lub zmianę świadomości obywateli tak, aby rozwiązać zdiagnozowany problem. Do przykładów takich działań należy zaliczyć akcje informacyjne, debaty publiczne, organizowanie koalicji i grup wsparcia, pisanie listów otwartych, publikację artykułów prasowych.

Pośród wybranych narzędzi prawnych monitoringu rzecznictwa i praw człowieka należy wskazać na *amicus curiae* – „opinię przyjaciela sądu”. Jest to znana w praktyce sądów zagranicznych, oraz coraz częściej wykorzystywana także w Polsce, forma wyrażania przez organizacje pozarządowe opinii prawnej w postępowaniach sądowych w przypadkach, gdy w związku z celami działalności danej organizacji zachodzi taka potrzeba. „Opinia przyjaciela sądu” ma na celu przedstawienie szczególnego poglądu organizacji społecznej na sprawę rozpatrywaną przed sądem, któremu taka opinia jest przedstawiana. „Opinia przyjaciela sądu” pomaga sądowi w kompleksowym rozpoznaniu sprawy, z uwzględnieniem argumentów oraz poglądów, które niekoniecznie mogą być przedstawione przez strony w postępowaniu. Możliwość złożenia przez organizację pozarządową *amicus curiae* zapewnia np. art. 63 k.p.c.<sup>4</sup>, zgodnie z którym organizacje społeczne, które nie uczestniczą w sprawie, mogą przedstawiać sądowi istotny dla sprawy pogląd wyrażony w uchwale lub oświadczeniu ich należycie umocowanych organów.

<sup>4</sup> Ustawa Kodeks postępowania cywilnego z dnia 17 listopada 1964 r., Dz. U. z 1964 r., Nr 43, poz. 296 z późn. zm.

Szczególnym narzędziem prawnym monitoringu i rzecznictwa praw człowieka jest udział **organizacji społecznej w postępowaniach sądowych** – karnym, cywilnym, a także administracyjnym. Polskie prawodawstwo daje organizacjom pozarządowym wiele możliwości w zakresie uczestnictwa na rzecz i w interesie obywateli przed sądem. Zgodnie z art. 61 k.p.c. w sprawach o roszczenia alimentacyjne oraz w sprawach o ochronę konsumentów organizacje społeczne, których zadanie statutowe nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej, mogą wytaczać powództwa na rzecz obywateli. Organizacje społeczne, do których zadań statutowych należy ochrona środowiska, ochrona konsumentów albo ochrona praw własności przemysłowej, mogą w sprawach z tego zakresu wstąpić, za zgodą powoda, do postępowania w każdym jego stadium. Organizacje społeczne, do których zadań statutowych należy ochrona równości oraz niedyskryminacji przez bezpodstawne bezpośrednie lub pośrednie zróżnicowanie praw i obowiązków obywateli, mogą w sprawach o roszczenia z tego zakresu wytaczać za zgodą obywateli powództwa na ich rzecz oraz, za zgodą powoda, wstępować do postępowania w każdym jego stadium.

Zgodnie z art. 90 § 1 k.p.k.<sup>5</sup> do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego udział w postępowaniu może zgłosić przedstawiciel organizacji społecznej, jeżeli zachodzi potrzeba ochrony interesu społecznego lub ważnego interesu indywidualnego, objętego zadaniami statutowymi tej organizacji, w szczególności ochrony wolności i praw człowieka.

Zgodnie z dyspozycją art. 31 k.p.a.<sup>6</sup> natomiast organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania, dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Kolejnym narzędziem prawnym monitoringu i rzecznictwa praw człowieka jest **litygacja strategiczna**, czyli wszczynanie lub przystępowanie do toczącego się postępowania, zwykle przed sądem, w celu kształtowania systemu prawnego poprzez precedensowy charakter rozstrzygnięcia sądu w takim postępowaniu, zmianę prawa lub istotną zmianę praktyki stosowania prawa<sup>7</sup>.

Warto również zwrócić uwagę na możliwość złożenia **wniosku do Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO)**. Jest on konstytucyjnym, niezależnym od innych organów i niezawisłym w swojej działalności organem ochrony prawnej, które-

<sup>5</sup> Ustawa Kodeks postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r., Dz. U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555 z późn. zm.

<sup>6</sup> Ustawa Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 – tekst jednolity.

<sup>7</sup> J. Babieli: Litygacja strategiczna, Wspólnota 2001, nr. 29.

go podstawowym zadaniem jest stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji i innych przepisach prawa. W myśl art. 80 Konstytucji każdy ma prawo wystąpienia – na zasadach określonych w ustawie<sup>8</sup> – do RPO z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Oznacza to, że o pomoc do Rzecznika może zwrócić się obywatel polski, cudzoziemiec, który znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, oraz osoba prawna, a nawet jednostka organizacyjna niemająca tej osobowości, jeśli tylko w myśl przepisów może być podmiotem praw i obowiązków, a także organizacja obywateli i organ samorządu.

Jednym z coraz bardziej popularnych narzędzi prawnych rzecznictwa jest **obywatelska inicjatywa ustawodawcza**, będąca jedną z form demokracji bezpośredniej. Zgodnie z ustawą<sup>9</sup> obywatelska inicjatywa ustawodawcza to możliwość złożenia przez 100 tys. obywateli marszałkowi Sejmu RP projektu ustawodawczego z obowiązkiem jego rozpatrzenia. Warto zauważyć, że prace nad projektem obywatelskim są wyjątkiem od zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych.

Nie można również zapomnieć o lobbingu, choć, jak wspomniano wyżej, jest on jedynie jedną z form działań politycznych rzecznictwa. **Lobbing** w Polsce uregulowany został ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa<sup>10</sup>. Ustawa odnosi się jedynie do działalności ustawodawczej dwóch podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą – Rady Ministrów oraz Sejmu. W rozumieniu ustawy działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. Zawodową działalnością lobbingową natomiast jest zarobkowa działalność lobbingowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób. Zawodowa działalność lobbingowa może być wykonywana przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej. Rozwinięciem przepisów ustawy jest Rozporządzenie Rady Ministrów o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń z dnia 7 lutego 2006 r.<sup>11</sup> oraz przepisy rozdziału 1a Regulaminu Sejmu „Wysłuchanie publiczne” dotyczące wysłuchania w sprawie projektów ustawodawczych w komisjach sejmowych po zakończeniu ich pierwszego czytania.

<sup>8</sup> Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich z dnia 15 lipca 1987 r., Dz. U. z 1991 r., Nr 109, poz. 471, z późn. zm.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz. U. z 1999 r., Nr 62, poz. 688 z późn. zm.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1414.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2006 r., Nr 30, poz. 207.

Niezwykle istotnym narzędziem prawnym monitoringu i rzecznictwa praw człowieka jest możliwość złożenia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego zagwarantowana w art. 79 Konstytucji, zgodnie z którym każdy, kogo konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile ta droga jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. W razie niemożności poniesienia kosztów pomocy prawnej, skarżący może zwrócić się do sądu rejonowego właściwego dla jego miejsca zamieszkania o ustanowienie dla niego adwokata lub radcy prawnego z urzędu na podstawie k.p.c.

Z punktu widzenia działań monitoringu istotne jest zagwarantowane w art. 61 Konstytucji prawo dostępu do informacji publicznej. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w którym wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

## ■ Wstęp – pojęcie litygacji strategicznej

Jedną z najpowszechniejszych metod działania organizacji pozarządowych na rzecz interesu publicznego jest litygacja strategiczna. Pojęciem litygacji strategicznej (*strategic litigation*) określa się prowadzenie spraw sądowych lub administracyjnych w celu osiągnięcia określonego skutku społecznego, prawnego czy politycznego. To, co najistotniejsze w litygacji strategicznej, to skutek, do którego organizacja pozarządowa dąży – trwała zmiana rozwiązująca określony problem dotyczący wielu osób. Ten skutek można osiągnąć poprzez prowadzenie jednej lub kilku spraw z ukierunkowaniem właśnie na to, aby sprawa osiągnęła jak najwyższe instancje sądowe lub też aby wydany w niej wyrok miał znaczenie większe niż tylko rozstrzygnięcie indywidualnego przypadku. Skutkiem może być w szczególności dokonanie trwałej zmiany prawa lub praktyki orzeczniczej czy administracyjnej, zidentyfikowanie luk w prawie (a tym samym wskazanie kierunków dla ustawodawcy), zapewnienie poprawnej interpretacji oraz stosowania przepisów, nagłośnienie negatywnych praktyk.

Pojęciem litygacji strategicznej określa się więc prowadzenie spraw sądowych w celu osiągnięcia istotnego celu. Spotyka się także pojęcie litygacji w interesie publicznym (*public interest litigation*) albo litygacji skierowanej na wywarcie wpływu na dany problem czy nastawienie społeczne (*impact litigation*). To, co łączy wszystkie te pojęcia, to prowadzenie działań prawnych, które nie są tylko zwyczajną reprezentacją prawną poszkodowanej osoby, ale są nastawione na osiągnięcie rezultatu mającego skutki dla większej liczby osób. Na marginesie należy zauważyć, że sam termin litygacja nie jest najlepszy, bo stanowi swoistą kalkę językową.<sup>2</sup>

## ■ Zastosowanie litygacji strategicznej

Metoda litygacji strategicznej jest szczególnie popularna w państwach systemu *common law*, opartej na precedensach. W państwach tych każde orzeczenie sądu ma znaczenie w postaci trwałej zmiany prawa, gdyż sądy niższej instancji muszą się na nie powoływać przy orzekaniu w podobnych sprawach.

<sup>2</sup> Termin ten został zaproponowany przez Jacka Babiela, *Litygacja strategiczna – kto ma wpływ na zmianę prawa?*, Edukacja Prawnicza, luty 2004 r., artykuł dostępny na stronie [http://www.edukacjaprawnicza.pl/index.php?mod=m\\_artykuly&cid=109&id=272](http://www.edukacjaprawnicza.pl/index.php?mod=m_artykuly&cid=109&id=272). Ze względu na dość dużą niezrozumiałość tego terminu w Polsce, Helsińska Fundacja Praw Człowieka stara się go nie używać. Z tych też powodów działania z zakresu litygacji strategicznej zostały wyodrębnione i nazwane jako Program Spraw Precedensowych.

W literaturze jako przykład strategicznego rozstrzygnięcia będącego wynikiem wielu lat działań ze strony organizacji pozarządowych podaje się sprawę *Brown v. Board of Education of Topeka*<sup>3</sup>. Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych, które zniosło segregację rasową w szkołach, nie byłoby możliwe, gdyby nie kompleksowe działania prawne *North American Association of Coloured People (NAACP)*. Organizacja ta zapewniała wsparcie finansowe oraz merytoryczne rodzicom, którzy wnosili sprawy do sądu w związku z odmową przyjęcia ich dzieci do szkoły najbliższej miejsca zamieszkania (przyjmującej białe dzieci), a zamiast tego kierowania do oddalonej szkoły z segregacją rasową. Orzeczenie to trwale zmieniło obraz Stanów Zjednoczonych i podejście do kwestii dyskryminacji oraz praw człowieka.

W państwach systemu kontynentalnego litygacja strategiczna także może mieć swoje miejsce, pomimo braku systemu precedensów. Dzieje się tak ze względu na rosnące znaczenie wyroków niektórych sądów, a także ze względu na coraz większą rozpiętość pomiędzy wymogami współczesnego życia a działalnością ustawodawcy.

W Polsce – państwie systemu kontynentalnego – niezwykle duże znaczenie, przekraczające ramy rozwiązania jednego przypadku, mają orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (stwierdzenie niekonstytucyjności prawa oraz działanie jako negatywny ustawodawca) oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (stwierdzenie naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz tworzenie standardów w zakresie praw człowieka). Z kolei Sąd Najwyższy czy Naczelny Sąd Administracyjny mocą swoich orzeczeń wskazują kierunki interpretacji przepisów ustawowych, a sądy niższych instancji są tymi orzeczeniami pośrednio związane.

Z kolei sądy powszechne często napotykają na nowe problemy, dotychczas nie spotykane w orzecznictwie innych sądów. Wtedy waga ich rozstrzygnięcia zależy od podejścia, jakie przyjmą, od tego, czy dokonają odpowiedniej analizy faktów oraz odpowiedniej subsumcji norm prawnych (tj. analizy faktów w sprawie w świetle przepisów prawnych). Jeżeli tak się stanie, to czasami mocą aurytety – ze względu na rozwiązanie skomplikowanej substancji prawnej – wyroki tych sądów mogą stanowić czysto psychologiczne oparcie dla innych sądów zajmujących się podobnymi przypadkami. Jak zatem widać, istnieje dość duża przestrzeń w ramach funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, którą mogą wypełniać organizacje pozarządowe zajmujące się litygacją strategiczną.

Wiele spraw rozpoznawanych w Polsce dotyczy zupełnie nowych problemów społecznych czy prawnych, które wcześniej nie były przedmiotem zainteresowania społeczeństwa, mediów czy sądów. Dotyczyć to może np. praw osób należących do grup marginalizowanych czy tradycyjnie dyskryminowanych, które przed sądem dochodzą swoich racji. Takie sprawy – niezależnie od tego, przez jakie sądy są rozpoznawane – stają się swoistymi „społecznymi” precedensami. Jeżeli orzeczenie wydaje sąd rejonowy, to oczywiście sąd wyższej instancji nie jest nim w żaden sposób związany. Jednakże podejście do problemu, sposób rozumowania, analizy faktów, rozwiązanie niektórych kwestii proceduralnych, a także rozstrzygnięcie mogą mieć pewne znaczenie dla innych spraw tego typu. Nie bez znaczenia jest także zmieniające się nastawienie społeczeństwa czy mediów do problemów poruszanych w tego typu sprawach.

Litygacja strategiczna może być prowadzona w celu realizacji różnych celów organizacji społecznych czy grup obywateli. Dla jednych może to być pozytywny instrument pomagający wzmocnić ochronę praw człowieka. Dla innych litygacja może mieć zastosowanie w działaniach na rzecz ochrony środowiska, ochrony kobiet przed przemocą, przejrzystości działania administracji czy ochrony interesów majątkowych określonych grup. Wreszcie, litygację strategiczną mogą podejmować organizacje czy grupy wyspecjalizowane w ochronie tylko niektórych praw (jak np. prawa osób z HIV oraz chorujących na AIDS, prawa osób homoseksualnych czy prawa dziennikarzy).

Litygacja strategiczna jest szczególnie skuteczna, kiedy jest jednym z działań organizacji pozarządowej, a nie jedynym. Częstokroć właściwa identyfikacja problemów do litygacji strategicznej wymaga rzetelnego oraz starannego przygotowania i wiedzy na temat danej dziedziny życia społecznego. Jeżeli chcemy coś zmienić, musimy wiedzieć, gdzie tkwi problem, jakie są jego źródła oraz w jakim zakresie prowadzenie sprawy sądowej może pomóc zlikwidować ten problem. Właśnie znajomość określonej problematyki, wynikająca z prowadzonych działań monitoringowych czy konsultacji z ekspertami, pozwala na wybór odpowiedniej strategii czy podejścia do danej sprawy sądowej.

### ■ Funkcje litygacji strategicznej

Litygacja strategiczna pełni różne funkcje. Najbardziej podstawowa to zmiana prawa, praktyki orzeczniczej w określonej dziedzinie, a więc funkcja będąca realizacją postawionego wcześniej celu. Jednakże litygacja strategiczna peł-

ni w społeczeństwie demokratycznym także szereg innych, dodatkowych funkcji. W szczególności prowadzenie precedensowych spraw, które z reguły są szeroko omawiane przez media, służy podnoszeniu świadomości społecznej co do zakresu posiadanych praw. Sprawy sądowe stają się także często przedmiotem debaty publicznej oraz wywołują dyskusję na temat podejścia do określonych problemów. Służą także aktywizowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Dla organizacji pozarządowych czy grup jednostek sprawy sądowe stają się czasami punktem odniesienia dla różnych podejmowanych przez nie działań. Ma to szczególne znaczenie dla grup marginalizowanych czy wykluczonych społecznie, które dzięki istnieniu organizacji działających na rzecz ich praw są bardziej skłonne do podejmowania kroków prawnych. Najlepszym przykładem organizacji z Europy Środkowo-Wschodniej jest w tym zakresie *European Roma Rights Center*<sup>4</sup>, która od wielu lat zajmuje się kompleksowymi działaniami prawnymi na rzecz ochrony praw Romów, w tym także litygacją strategiczną.<sup>5</sup>

Precedensowe sprawy przyczyniają się także do edukacji sędziów, prokuratorów, adwokatów oraz radców prawnych. Z reguły są to sprawy nietuzinkowe, prezentujące nowe zagadnienie prawne, przy jednoczesnym obszernym przedstawieniu argumentacji przez organizacje pozarządowe. Właśnie ze względu na przekroczenie ram zwykłej i typowej sprawy, sprawy precedensowe mogą skłaniać do dodatkowych lektur, uwagi oraz poświęcenia. Litygacja strategiczna stanowić może także jeden ze sposobów implementacji na grunt krajowy argumentów z zakresu prawa porównawczego. Ciekawe sprawy skłaniają do pytań – jak jest w innych państwach, czy ten problem został już rozstrzygnięty w orzecznictwie – a także do rozważań na temat obowiązującego prawa.

Warto pamiętać, że podstawowa funkcja litygacji strategicznej – zmiana prawa na drodze prowadzenia spraw sądowych – może być trudna do osiągnięcia lub długotrwała. Dlatego też pośrednią funkcją litygacji strategicznej jest nacisk na zmianę prawa na drodze prac legislacyjnych. Dla przykładu, może się okazać, że w konkretnej sytuacji lepszym rozwiązaniem niż litygacja strategiczna jest skupienie się na działaniach lobbingsowych i przekonanie podmiotów mających inicjatywę legislacyjną do wniesienia projektu ustawy. Takie rozwiązanie może być szybsze i bardziej skuteczne.

---

<sup>4</sup> [www.errc.org](http://www.errc.org)

<sup>5</sup> Najważniejszą sprawą strategiczną dotyczącą praw Romów, w którą zaangażowane było *European Roma Rights Centre*, a także inne organizacje pozarządowe, jest sprawa D.H. i inni przeciwko Czechom, wyrok Wielkiej Izby z 13 listopada 2007 r., skarga nr 57325/00. W sprawie tej Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że segregacja dzieci romskich i umieszczanie ich w szkołach dla dzieci opóźnionych w rozwoju stanowi dyskryminację pośrednią (naruszenie art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) oraz narusza prawo do edukacji (art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji).

Prowadzone sprawy ujawniają problem, który może znaleźć swoje odzwierciedlenie w toku prac nad zmianami odpowiednich ustaw czy rozporządzeń. W systemie prawa kontynentalnego warto zatem rozważać podejmowanie także dodatkowych działań (np. listy interwencyjne, listy otwarte, opinie prawne, czy także przygotowywanie projektów ustaw), które uzupełniałyby litygację strategiczną.

### ■ Etapy działania

Jak zostało wspomniane, litygacja strategiczna nie polega na prostym podejmowaniu się prowadzenia spraw sądowych, a następnie reprezentowaniu klientów. W klasycznie prowadzonej litygacji strategicznej można wyszczególnić kilka podstawowych etapów. Należą do nich:

1. identyfikacja celów danej organizacji czy grupy ludzi. Jako cel należy rozumieć konkretny problem, który można rozstrzygnąć skutecznie na drodze sądowej;
2. poszukiwanie odpowiedniej sprawy (lub spraw) dla każdego wyznaczonego celu;
3. wybór sprawy nadającej się do litygacji strategicznej;
4. opracowanie indywidualnej strategii dla każdej sprawy;
5. podjęcie się działań prawnych w sprawie (poprzez jej wszczęcie – jeżeli jest to sprawa cywilna lub administracyjna – lub przystąpienie do sprawy w charakterze strony trzeciej);
6. prowadzenie sprawy przy jednoczesnym nagłośnieniu danego problemu prawnego i innych działaniach mających na celu zmianę prawa lub praktyki.

Zasadniczo ostatnim etapem powinno być wygranie sprawy, tj. doprowadzenie do orzeczenia skutkującego zmianą prawa lub interpretacją przepisów w sposób zmieniający negatywną praktykę. Jednak litygacja strategiczna na tym etapie nie powinna się kończyć, o ile jest właściwie prowadzona. Zupełnie ostatnim etapem powinien być monitoring dotyczący poprawnego wykonania wyroku (np. w przypadku wyroku TK czy ETPCZ) czy dotyczący zgodności praktyki z uzyskanym orzeczeniem. Można stwierdzić, że monitoring jest równie ważny co samo prowadzenie postępowania. Szczególnie w Polsce można ostatnio zaobserwować wstrzeźliwość w wykonywaniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego przez ustawodawcę.

Powyżej przedstawiony model postępowania w ramach litygacji strategicznej jest modelem teoretycznym, który może być zweryfikowany przez życie codzienne. W praktyce nie można uniknąć sytuacji, kiedy zainteresowanie pro-

blemem jest wywołane konkretną sprawą. W takim przypadku weryfikacji podlega kwestia, czy faktycznie problem wynikający ze sprawy jest istotny oraz czy prowadzenie sprawy odpowiada celom statutowym i zakresowi działania organizacji pozarządowych.

### ■ Wybór sprawy

Ważnym elementem w litygacji strategicznej jest uważny oraz staranny dobór spraw, którymi zajmuje się organizacja pozarządowa. Zazwyczaj organizacja – ze względu na swoje statutowe cele - jest proszona o pomoc przez liczne osoby. Jeżeli chce się zajmować litygacją strategiczną, musi sobie odpowiedzieć na pytanie, czy jest organizacją poradniczą (wtedy udziela porady oraz podstawowej pomocy wszystkim osobom, które się do niej zgłoszą), czy też zamierza podejmować działania o szerszym zakresie. Jeżeli ta druga opcja jest dominująca, wtedy rośnie znaczenie właściwej selekcji spraw i wybierania tylko tych, które faktycznie odpowiadają strategicznym celom organizacji. Zatem litygacja strategiczna nie powinna polegać na tym, że dana organizacja zajmuje się praktycznie każdą sprawą, która do niej trafi, udziela pomocy każdej osobie oczekującej takiej pomocy, ale na tym, że zajmuje się tylko niektórymi zagadnieniami.

W takim przypadku szczególnie ważne jest trafne dokonywanie wyboru spraw do litygacji strategicznej, a także właściwe określenie priorytetów. W praktyce organizacji pozarządowych najczęściej spotkać się można z sytuacją, w której o wyborze spraw decydują albo organy statutowe tej organizacji, albo specjalnie powołane do tego celu rady – składające się także z ekspertów luźno związanych z daną organizacją, ale za to posiadających dużą wiedzę na temat określonej dziedziny. Wybór sprawy powinien być przede wszystkim zgodny z celami statutowymi organizacji oraz z założeniami, jakim mają służyć działania prawne podejmowane przez organizację. Dla przykładu, niektóre organizacje deklarują, że koncentrują się w danym czasie tylko na sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej lub na prawach kobiet. Jeszcze inne nie określają zakresu tematycznego, ale dobierają sprawy pod kątem problemów, które prezentują. Tak jak zostało już wspomniane, organizacja powinna mieć wcześniej świadomość problemów, jakie trapią daną grupę społeczną czy występują w danej dziedzinie życia (co może być efektem działań monitoringowych). W praktyce jednak o problemach można się dowiedzieć, gdy one faktycznie wystąpią, gdy dana osoba zgłasza się ze sprawą, która właśnie ujawnia istnienie problemu systemowego, o którym wcześniej mało kto wiedział lub miał jedynie mgliste pojęcie lub przypuszczenia o jego istnieniu.

Dla wyboru sprawy do litygacji strategicznej ważny jest jej stan faktyczny. W szczególności ocenie podlega jasność i przejrzystość sprawy, brak dodatkowych okoliczności faktycznych, nieistotnych oraz komplikujących postępowanie prawne, a także uniemożliwiających przedstawienie tego najważniejszego problemu. Ze stanu faktycznego (oraz wstępnej analizy prawnej) powinna także wynikać ocena, czy sprawa ma w ogóle szanse na pozytywne rozstrzygnięcie – doprowadzenie do ostatecznego orzeczenia zmieniającego prawo lub praktykę.

Warto jednak podkreślić, że nie wszystkie sprawy prowadzone w ramach litygacji strategicznej muszą charakteryzować się potencjałem „zwycięstwa”. W wyjątkowych sytuacjach prowadzenie postępowania sądowego może służyć nie tyle celom prawnym, co zwróceniu uwagi opinii publicznej na istnienie określonego problemu społecznego, jego nagłośnieniu i wyeksponowaniu. W takim wypadku (zazwyczaj rzadkim) już sam fakt prowadzenia postępowania ma swój wymiar społeczny. Choć sprawa może się wydawać przegrana (np. ze względu na jasne przepisy prawa), to jednak powtarzanie podobnych postępowań może zwracać uwagę na to, że nie są wystarczające chronione prawa obywateli lub że konieczna jest interwencja ustawodawcy.

Znaczenie może mieć także tzw. przyjazny poszkodowany, tj. osoba, która rozumie interes społeczny wiążący się z prowadzoną sprawą. Przy reprezentowaniu jakiegokolwiek klienta zawsze jego interes jest najważniejszy. Pomoc prawna udzielana w ramach prowadzenia litygacji strategicznej wiąże się jednak z dążeniem do osiągnięcia większego rezultatu niż tylko wygranie pojedynczej sprawy. Powyższe interesy mogą – w niektórych sytuacjach – ze sobą kolidować, dlatego ważne jest porozumienie pomiędzy organizacją a klientem i zrozumienie wzajemnych oczekiwań oraz potrzeb. Zasadniczo przyjmuje się jednak zasadę, że nawet w przypadku realizacji celów strategicznych interes klienta jest najważniejszy. Jeśli nie godzi się on na określone kroki prawne, woli zawrzeć ugodę niż bezwzględnie dążyć do przełomowego wyroku, rolą organizacji pozarządowej jest uszanowanie tych oczekiwań. Z tych też względów organizacje pozarządowe czasami koordynują równoległe prowadzenie kilku podobnych spraw, z których tylko jedna osiągnie najwyższe etapy postępowania sądowego i doprowadzi do przełomowego wyroku.

Wybór sprawy determinowany jest także przez ograniczenia czasowe czy proceduralne w zakresie korzystania z odpowiednich środków prawnych. Często praktyką w organizacjach pozarządowych jest zgłaszanie się klientów „na os-

tatnią chwilę“ czy w sytuacji, kiedy skutecznej pomocy nie udzielił żaden adwokat, a sprawa została już przegrana przed sądami dwóch instancji. Choć często faktycznie prawa danej osoby zostały w przeszłości naruszone, to jednak pomoc w prowadzeniu sprawy na etapie postępowania kasacyjnego czy postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym może okazać się niemożliwa.

Istotnym czynnikiem przy wyborze sprawy jest także kryterium czasochłonności prowadzenia sprawy dla rozwiązania określonego problemu. Litygacja strategiczna powinna być instrumentem, który pomaga rozwiązać problem. Jeżeli w danej sytuacji ten sam rezultat (np. wyeliminowanie absurdałnego przepisu ustawowego) można osiągnąć mniejszym wysiłkiem (np. poprzez interwencję u właściwego ministra i przekonanie do wniesienia odpowiedniej poprawki), to prowadzenie długiego postępowania sądowego nie wydaje się rozsądną opcją.

Wreszcie czynnikiem ważnym przy wyborze sprawy do litygacji strategicznej powinna być skala problemu prezentowanego przez jedną sprawę. Jeżeli dany problem oddziałuje na sytuację prawną i faktyczną wielu osób, a uzyskanie pozytywnego wyroku ten problem by minimalizowało lub likwidowało, to bez wątplenia jest to ważna przesłanka do zajęcia się określoną sprawą. Jeżeli natomiast sprawa nie różni się istotnie od wielu podobnych, a do tego nawet pozytywny wyrok nie rozwiąże żadnego problemu natury ogólnej, to raczej nie powinna ona być przedmiotem szczególnego zainteresowania.

### ■ Zasady prowadzenia spraw w ramach litygacji strategicznej

W ramach litygacji strategicznej sprawy mogą być prowadzone na dwa zasadnicze sposoby: poprzez bezpośrednie zaangażowanie organizacji pozarządowej w reprezentowanie klienta albo poprzez interwencję w sprawie jako osoba trzecia, wspierająca określoną argumentację. W pierwszym przypadku reprezentacja może przybierać różne formy i obejmować prowadzenie sprawy przez pracowników organizacji lub też współpracujących z nią profesjonalnych pełnomocników. Wtedy zobowiązaniem organizacji jest zapewnienie pełnej obsługi prawnej sprawy i w pewnym sensie wzięcie na siebie odpowiedzialności za jej powodzenie. W drugiej sytuacji – występowania jako organizacja neutralna w stosunku do stron postępowania – rola organizacji ogranicza się do przystąpienia do procesu w charakterze organizacji społecznej (art. 63 k.p.c.) lub przedstawiciela społecznego (art. 90 k.p.k.). W ramach takiego procesu organizacja ma możliwość przedstawienia swoich uwag do toczącej się sprawy.

Należy pamiętać, że organizacja pozarządowa, aby mogła przystępować do procesów sądowych lub też bezpośrednio reprezentować ofiary naruszeń praw (np. w sprawach o dyskryminację), powinna mieć do tego odpowiednie upoważnienie w statucie organizacji. Jest to kwestia, na którą sądy zwracają szczególną uwagę. W Polsce rola, jaką organizacje pozarządowe mogą odegrać w sprawach sądowych, jest częstokroć niedoceniana. Umiejętne korzystanie z możliwości procesowych przysługujących organizacji może mieć istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

### ■ Opinie przyjaciela sądu

W praktyce Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka<sup>6</sup>, jak również innych organizacji pozarządowych w Polsce<sup>7</sup>, spotkać można kierowanie do sądów tzw. opinii przyjaciela sądu. Opinia przyjaciela sądu (*amicus curiae*) to forma wyrażania przez organizacje pozarządowe działające na rzecz rządów prawa i praw człowieka opinii prawnej w postępowaniach sądowych. Praktyka składania opinii przyjaciela sądu jest rozpowszechniona wśród organizacji działających w państwach anglosaskich. W sprawach ważnych, precedensowych może się zdarzyć, że każdą ze stron sporu będzie wspierać nawet po kilkanaście organizacji pozarządowych przedstawiających sądowi swoją opinię. W Polsce oczywiście tak nie jest, niemniej jednak stopniowo praktyka składania opinii przyjaciela sądu się rozwija.

Opinie przyjaciela sądu można przedstawiać zarówno sądom powszechnym, jak i Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Sądowi Najwyższemu oraz Trybunałowi Konstytucyjnemu. Ważne jest przy tym powołanie się na odpowiednie przepisy proceduralne, a także uzasadnienie, dlaczego dana organizacja pozarządowa jest zainteresowana określoną sprawą.

W orzeczeniu w sprawie SK 30/05 Trybunał Konstytucyjny sformułował szereg zasad odnoszących się do przedstawiania opinii przyjaciela sądu. Choć odnoszą się one do postępowania przed TK, to jednak rozumowanie przyjęte przez Trybunał można z powodzeniem odnieść do praktyki przedstawiania opinii przyjaciela sądu w innych postępowaniach. Trybunał zauważył, że „prezentacja poglądu przez organizację sprzyja upowszechnieniu wartości konstytucyjnych i kształtowaniu postaw właściwych dla społeczeństwa oby-

<sup>6</sup> Większość opinii przyjaciela sądu składanych przez Helsińską Fundację Praw Człowieka jest dostępna na stronach Programu Spraw Precedensowych – [www.hfhr.org.pl/precedens](http://www.hfhr.org.pl/precedens) – oraz Programu Prawa Człowieka a Rozliczenia z Przeszłością – [www.hfhr.org.pl/przeszlosc-rozliczenia](http://www.hfhr.org.pl/przeszlosc-rozliczenia).

<sup>7</sup> W szczególności Kampanii Przeciw Homofobii oraz Polskiego Stowarzyszenia Edukacji Prawnej. Por. np. opinię przyjaciela sądu w sprawie z oskarżenia prywatnego Ygi Kostrzewy, Agnieszki Kraski, Sandry Rutkiewicz i Joanny Reniger przeciwko Jackowi Tomczakowi i Przemysławowi Alexandrowiczowi oskarżonym o czyny określone w art. 212 § 1 i 212 § 2 Kodeksu karnego (sygn. akt XXIII K 20/05/11), dostępna na stronie [http://www.psep.pl/index.php?co=page&hopsa=pliki/strony/psep\\_walczy\\_w\\_sadzie&mm=4](http://www.psep.pl/index.php?co=page&hopsa=pliki/strony/psep_walczy_w_sadzie&mm=4)

watelskiego. Organizacje społeczne, których cele statutowe i przedmiot działalności są związane z analizowanym przez Trybunał Konstytucyjny zagadnieniem, mogą sformułować opinię pozwalającą na bardziej wszechstronną ocenę tego zagadnienia i zwiększającą społeczną akceptację rozstrzygnięć Trybunału oraz społeczną kontrolę władzy“.

Co jest istotne, TK podkreślił szczególne znaczenie – jednakże odmienne od znaczenia stron postępowania - udziału organizacji pozarządowej jako przyjaciela sądu. Zdaniem TK „udział organizacji społecznych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym nie jest prawem podmiotowym czy obowiązkiem tych organizacji. Ich rola ogranicza się do wypowiedzenia poglądu w sprawie, co jest związane z wiadomościami uzyskanymi przy wykonywaniu działalności statutowej“. Z tego też wynika, że udział organizacji pozarządowej w postępowaniu przed TK uzależniony jest od zgody Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Na podobnej zasadzie skonstruowana jest możliwość przedstawiania opinii przyjaciela sądu Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka. W tym przypadku opinie te noszą nazwę „interwencji osoby trzeciej“ (third party intervention) i mogą być przedstawione po uprzednim uzyskaniu zgody Prezesa Izby Trybunału, w której rozpoznawana jest dana sprawa. Organizacją, która ma największe osiągnięcia w kształtowaniu praktyki przedstawienia opinii przyjaciela sądu, a także wpływ na orzecznictwo Trybunału w Strasburgu, jest angielska organizacja pozarządowa *Interights*<sup>8</sup>, zajmująca się litygacją strategiczną na poziomie międzynarodowym.

### ■ Monitoring po orzeczeniu

Zakończenie sprawy prawomocnym wyrokiem – zgodnym z oczekiwaniami organizacji – to, jak już wspomniano, nie koniec litygacji strategicznej. Równie ważne jest monitorowanie sytuacji po wyroku, tj. sprawdzanie, jak władze czy sądy zareagowały na ten wyrok – czy ustawodawca podjął działania w celu jego wykonania (co jest bardzo często konieczne po wyrokach TK), czy zmieniła się praktyka orzecznicza sądów, czy zmieniło się nastawienie organów administracji publicznej do danego problemu. Tak naprawdę często dopiero po kilku latach od wydania przełomowego wyroku i obserwacji praktyki funkcjonowania różnych organów państwowych może okazać się, czy litygacja strategiczna odniosła pożądany skutek.

<sup>8</sup> [www.interights.org](http://www.interights.org). Por. np. opinię przyjaciela sądu w precedensowej sprawie Nachova i inni przeciwko Bułgarii (skargi nr 43577/98 & 43579/98), dostępna na stronie <http://www.interights.org/app/webroot/userimages/file/Nachova%20Written%20Comments%20%20November.doc>

## ■ Zakończenie

Litygacja strategiczna jest stosunkowo nową metodą prowadzenia działalności statutowej przez organizacje pozarządowe, szczególnie w Polsce. Praktyka ta dopiero się kształtuje, jednak coraz więcej organizacji pozarządowych zaczyna dostrzegać jej znaczenie dla osiągnięcia swoich celów. Nie należy jednak zapominać, że jest to metoda dla organizacji nastawionych raczej na długoterminowe efekty. Aby litygacja była skuteczna, należy myśleć o rezultatach raczej w perspektywie kilkuletniej niż rocznej. Wynika to z trudności w znalezieniu odpowiedniej sprawy sądowej, czasochłonności przygotowania strategii i dokumentów procesowych czy wreszcie długości postępowań sądowych w Polsce. Jednakże w wielu przypadkach strategia działań sądowych może okazać się praktycznie jedną z nielicznych przynoszących zmiany. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do grup dyskryminowanych czy marginalizowanych. Ustawodawca bowiem w swoich działaniach kieruje się wolą większości. Sądy natomiast muszą uwzględniać w swoich rozstrzygnięciach prawa mniejszości – bo to im nakazuje Konstytucja oraz Europejska Konwencja Praw Człowieka. Z kolei na drodze rozstrzygnięć sądowych jednostki mogą uzyskiwać potwierdzenie istnienia praw w konkretnych sytuacjach życia codziennego lub też bronić się przed nadużyciami ze strony władzy. Rolą organizacji pozarządowych może być właśnie wzmacnianie tych możliwości poprzez prowadzenie programów litygacji strategicznej.



# Monitoring praw człowieka – materiały dla uczestników seminarium<sup>1</sup>

Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
Szkoła Umiejętności Skutecznego Działania Publicznego

## Czym jest monitoring?

■ **Monitoring** rozumiemy tu jako zaplanowane, usystematyzowane, prowadzone według przyjętego schematu badanie wybranego fragmentu rzeczywistości społecznej. Jednocześnie monitoring jest elementem działań zmierzających do zmian tej rzeczywistości bez stosowania przemocy.

## Monitoring praw człowieka polega na:

■ aktywnym gromadzeniu wedle zaplanowanych sposobów postępowania danych dotyczących rodzaju i zasięgu naruszeń praw człowieka w wybranym obszarze. Naruszenia te mogą być spowodowane tak przepisami prawa (łącznie z wszelkiego rodzaju przepisami wykonawczymi), jak i praktyką stosowania tych przepisów;

■ opracowaniu uzyskanych danych i porównaniu ich ze standardem określonym przez konstytucję, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz ustawy – zgodnie z hierarchią norm prawnych;

■ ustaleniu przyczyn naruszeń praw człowieka i wskazaniu, co należy zmienić, by poprawić sytuację w badanym obszarze;

■ zgromadzeniu materiałów potrzebnych do przyszłych działań (prawnych, politycznych, społecznych) na rzecz zmian systemowych.

## Funkcje monitoringu:

■ **1. Funkcja poznawcza:** Niekiedy z informacji wyjściowych wynika, że władze dopuszczają się naruszeń praw człowieka – nie wiemy jednak, jaka jest ich skala ani co trzeba zmienić w systemie funkcjonowania państwa, by im zapobiec. Prowadzimy monitoring po to, by uzyskać udokumentowaną wiedzę o charakterze i zasięgu naruszeń praw człowieka oraz ustalić, jakie zmiany w prawie lub praktyce jego stosowania mogłyby znacząco ograniczyć te naruszenia.

<sup>1</sup> Więcej zobacz w podręczniku wydanym przez Helsińską Fundację Praw Człowieka: Z.Fialowa, M.Nowicki, *Monitoring Praw Człowieka*, wyd. 2 uzupełnione, W-wa 2004. Podręcznik jest także dostępny w wersji elektronicznej pod adresem <http://www.hfhrpol.waw.pl/publikacja-3-20.html>

■ **2. Funkcja pomocnicza dla działań podejmowanych w celu dokonania zmian:** Nawet jeśli w miarę dokładnie znamy charakter i zasięg naruszeń i wiemy, co trzeba zmienić (przepis prawny, praktykę stosowania prawa, sposób finansowania publicznego itp.) żeby im zapobiec – prowadząc monitoring zgromadzimy fakty, dowody naruszeń i argumenty, które pomogą nam przekonać władze i współobywateli o konieczności dokonania zmian.

■ **3. Funkcja profilaktyczna:** Zdarza się, że głównym celem prowadzenia monitoringu nie jest ani uzyskanie wiedzy o naruszeniach praw człowieka, ani zbieranie dowodów na to, że miały one miejsce. Monitoring możemy prowadzić również po to, żeby sam fakt obserwowania, kontrolowania władzy publicznej wpłynął na przestrzeganie przez nią praw człowieka. Termin „monitoring” bywa wówczas zastępowany słowem „obserwacja”. Typowym przykładem jest tu monitorowanie wyborów lub ważnego procesu sądowego – sama otwarcie prowadzona, niekiedy wręcz ostentacyjna obserwacja ma zapobiec naruszeniu praw człowieka poprzez ostrzeżenie władzy, iż jej działania są bacznie obserwowane przez wiarygodnych świadków.

„Ubocznym” skutkiem monitoringu bywa też **aktywne wpływanie na sytuację**, która jest przedmiotem badania. Często władze, uprzedzone o zamiarze przeprowadzenia monitoringu, podejmują pewne kroki w celu poprawienia przestrzegania praw człowieka, by wynik badań był dla nich korzystny. Wiele takich doraźnych zmian i ulepszeń raz wprowadzonych pozostaje po zakończeniu badań – monitoring przyczynia się wtedy do poprawy sytuacji.

### Co można monitorować ?

- a. Przestrzeganie konkretnego prawa na określonym obszarze geograficznym
- b. Przestrzeganie praw członków mniejszości społecznych
- c. Przestrzeganie wszystkich lub wybranych praw osób przebywających w zamkniętych i otwartych placówkach
- d. Przestrzeganie praw człowieka podczas incydentalnych kontaktów z osobami reprezentującymi instytucje państwa
- e. Przestrzeganie praw członków grup wchodzących w określoną trwałą relację z instytucjami państwowymi
- f. Przestrzeganie praw człowieka przy (incydentalnym) kontakcie z osobami wykonującymi określone prawem zawody parapolicyjne
- g. Przestrzeganie praw człowieka przez instytucje publiczne

- h. Przestrzeganie praw człowieka przez instytucje państwa zaangażowane w konkretne jednorazowe akcje
- i. Przestrzeganie praw człowieka przez siły porządkowe, które likwidują naruszające prawo akcje protestacyjne lub przeciwdziałają naruszaniu prawa przez uczestników imprez zbiorowych .
- j. Wpływ określonej ustawy na przestrzeganie praw człowieka
- k. Zgodność z konstytucją lub międzynarodowymi standardami praw człowieka aktów prawnych stanowionych przez parlament krajowy, rząd oraz lokalne organy władzy ustawodawczej i wykonawczej.

### **Co można monitorować?**

- **a. Przestrzeganie konkretnego prawa na określonym obszarze geograficznym** (np. wolność od tortur, rozmaite aspekty prawa do sprawiedliwego procesu, prawo do prywatności, wolność słowa itp.).

Przy takich badaniach stajemy przed problemem doboru obszaru geograficznego, na którym będziemy prowadzić badania – kompleksowe badania na terenie całego kraju mogą przerastać nasze możliwości. W państwie jednolitym (takim jak Polska), gdzie nie ma większych różnic społecznych (np. regionów zdominowanych przez mniejszości narodowe) lub ekonomicznych między regionami, badania stanu przestrzegania praw człowieka w kilku wybranych miejscach dadzą prawdopodobnie podobne wyniki. W państwach wewnątrznie zróżnicowanych, zwłaszcza posiadających strukturę federalną, w których pewne przepisy istotne z punktu widzenia praw człowieka istnieją na szczeblu lokalnym, sytuacja jest zupełnie inna (np. w Stanach Zjednoczonych).

- **b. Przestrzeganie praw członków mniejszości społecznych** (np. mniejszości narodowe, etniczne, religijne, uchodźcy, migranci, gascarbeiterzy, mniejszości seksualne, bezdomni, bezrobotni, ubodzy, niepełnosprawni fizycznie, upośledzeni umysłowo, nosiciele wirusa HIV, narkomani, alkoholicy, prostytutki itp.). Taki monitoring zorientowany jest przede wszystkim na badanie przestrzegania tych praw i wolności, które są w jakiś sposób związane z cechą wyróżniającą daną grupę od reszty społeczeństwa. Np. badanie realizacji prawa do nauki w języku ojczystym, tak istotnego dla mniejszości narodowych, nie ma sensu w przypadku mniejszości seksualnej. I odwrotnie, jeśli idzie o przestrzeganie prawa do prywatności.

■ **c. Przestrzeganie wszystkich lub wybranych praw osób przebywających w zamkniętych i otwartych placówkach** (np. policyjne izby zatrzymań, areszty śledcze, zakłady karne, izby wytrzeźwień, szpitale, szpitale psychiatryczne, jednostki wojskowe, domy dziecka, zakłady poprawcze, domy pomocy społecznej, hotele robotnicze, domy studenckie, statki dalekomorskie i wszelkie inne miejsca, gdzie ludzie są dobrowolnie lub przymusowo skoszarowani).

Przy takim monitoringu trzeba pamiętać, że warto badać prawa człowieka w tych placówkach, a nie tylko prawa ich klientów (osadzonych, pacjentów, poborowych, dzieci itd.). Strategię taką przyjmuje się co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, często zdarza się, że prawa funkcjonariuszy lub pracowników tych placówek są również poważnie naruszane przez złe przepisy prawne lub organy zwierzchnie. Po drugie, łatwiej nam będzie prowadzić badania, jeżeli funkcjonariusze zauważą, że interesujemy się również ich prawami. Badania stają się przez to bardziej obiektywne, a badaczowi łatwiej jest niekiedy przy takim ukierunkowaniu badań poprawnie zidentyfikować przyczyny zaobserwowanych naruszeń praw.

■ **d. Przestrzeganie praw człowieka podczas incydentalnych kontaktów z osobami reprezentującymi instytucje państwa** (np. zatrzymanie, przesłuchanie osoby lub mieszkania przez funkcjonariuszy państwowych, załatwianie spraw przez administrację rządową i samorządową, wizyty w przychodniach lekarskich, uczestniczenie w procesach sądowych, zajęcie mienia przez komornika, eksmisja, przetargi na zamówienia publiczne, wydawanie koncesji itp.).

Badamy tu procedurę postępowania funkcjonariuszy państwowych, urzędników lub innych osób reprezentujących instytucje państwa z punktu widzenia przestrzegania praw materialnych i proceduralnych.

■ **e. Przestrzeganie praw członków grup wchodzących w określoną trwałą relację z instytucjami państwowymi** (np. uczniowie, pacjenci, studenci, osoby korzystające z pomocy społecznej, przedsiębiorstwa zabiegające o zamówienia publiczne itp.).

■ **f. Przestrzeganie praw człowieka przy (incydentalnym) kontakcie z osobami wykonującymi określone prawem zawody parapolicyjne** (np. prywatni detektywi, ochroniarze sklepów, klubów, restauracji, kontrolerzy biletów w środkach komunikacji, biuro ochrony rządu, konwojenci pieniędzy itp.).

Osobom wykonującym takie zawody ustawa przyznaje pewne szczególne uprawnienia w kontaktach z obywatelami, a ich działania są dość rzadko poddawane kontroli ze strony organów władzy publicznej. Jednocześnie przekraczanie uprawnień przez przedstawicieli zawodów parapolicyjnych bywa niekiedy bardzo dokuczliwe dla społeczeństwa.

■ **g. Przestrzeganie praw człowieka przez instytucje publiczne** (policja, straż graniczna, urzędy celne, straż leśna, straż wodna, policja podatkowa, izby skarbowe, kuratela sądowa, lokalna administracja rządowa i samorządowa itp.). W odróżnieniu od punktu d., przedmiotem badania będzie tu funkcjonowanie całej instytucji, a nie tylko poszczególnych procedur w kontakcie z obywatelem – petentem, który chce coś załatwić w urzędzie lub osobą, od której żądają czegoś przedstawiciele państwa.

■ **h. Przestrzeganie praw człowieka przez instytucje państwa zaangażowane w konkretne jednorazowe akcje** (wybory, ewakuacja ludności, klęski żywiołowe, wywłaszczanie mieszkańców ze względu np. na budowę autostrady itp.).

■ **i. Przestrzeganie praw człowieka przez siły porządkowe, które likwidują naruszające prawo akcje protestacyjne** (blokady szos, torów, okupacja budynków rządowych itp.) **lub przeciwdziałają naruszaniu prawa przez uczestników imprez zbiorowych** (mecze piłkarskie, koncerty rockowe, wizyty papieża itp.).

■ **j. Wpływ określonej ustawy na przestrzeganie praw człowieka** (np. tzw. ustawa psychiatryczna, ustawa o ochronie danych osobowych, ustawa o cudzoziemcach, kodeks pracy, kodeks karny itp.). Taki monitoring prowadzi się z reguły po pewnym czasie (np. w rok) od wejścia w życie ustawy, by opisać jej skutki z punktu widzenia ochrony praw człowieka.

■ **k. Zgodność z konstytucją lub międzynarodowymi standardami praw człowieka aktów prawnych stanowionych przez parlament krajowy, rząd oraz lokalne organy władzy ustawodawczej i wykonawczej.** Niekiedy przedstawia się raporty poświęcone zgodności stanowionych praw z konstytucyjnymi ograniczeniami władzy lub międzynarodowymi zobowiązaniami państwa. Im niższego szczebla akty prawne uwzględniono w analizie, tym większą ma ona wartość, najczęściej bowiem z im niższymi rangą aktami prawnymi mamy do czynienia, tym częściej pojawiają się w nich naruszenia standardów. Jednocześnie te właśnie akty (np. regulaminy wewnętrzne pla-

cówek, zakresy obowiązków funkcjonariuszy) mają niekiedy większy wpływ na rzeczywistość niż konstytucja czy ustawy.

Analizy takie mają większą wartość w państwach prawa, gdzie z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że praktyka działania władz publicznych jest zgodna z prawem. Często jednak popełnia się błąd, traktując opis systemu prawnego jako opis rzeczywistości, w państwach, gdzie rządy prawa dopiero powstają lub wręcz ich nie ma.

Warto podkreślić, że w raportach z badań monitoringowych znajdują się z reguły rozdziały o analizie prawa. Jest to jednak tylko jedna z części raportu opisującego rzeczywistość społeczną. Badania takie *nie są same w sobie monitoringiem*, ponieważ istotą monitoringu jest badanie rzeczywistości społecznej, nie tylko przestrzeni prawnej, w której ta rzeczywistość istnieje.

*Podana tu lista nie wyczerpuje możliwości badań monitoringowych.* Kierunki badań czy wybór przekrojów, w których badamy rzeczywistość społeczną, zależą od wielu czynników – systemu politycznego państwa, naszych zainteresowań, rodzaju problemów. Przekroje te przecinają się i np. podobny wywiad z osobą należącą do jakiejś grupy może być elementem rozmaicie ukierunkowanych badań.

## Wstępna diagnoza sytuacji

Jest to wstępne określenie stanu wybranego fragmentu rzeczywistości, dzięki któremu *naszkicujemy zarys planu strategii działania*. Tę wstępną diagnozę uzyskujemy poprzez zbieranie informacji ze stosunkowo łatwo dostępnych źródeł.

Diagnoza ta poszerza naszą wiedzę o danym obszarze i możliwych problemach, często pozwala dostrzec uwarunkowania, o których wcześniej byśmy nie pomyśleli. Od jej wyników zależy, czy zdecydujemy się na przeprowadzenie monitoringu. **Analiza taka nie jest jeszcze monitoringiem!**

Na tym etapie szukamy źródeł informacji. Mogą to być:

- **rozmowy z ekspertami** (naukowcy, przedstawiciele wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych, prawnicy lub inne osoby, które pracują albo pracowały nad danym problemem);
- **zogniskowany wywiad grupowy** z osobami związanymi z interesującym nas zagadnieniem, ale patrzącymi na nie z różnych perspektyw (urzędnicy

państwowi, poszkodowani lub ich krewni, przedstawiciele organizacji pozarządowych itp.);

■ **wstępna analiza przepisów prawnych** dotyczących wybranego zagadnienia (prawo krajowe i międzynarodowe);

■ **analiza badań naukowych** prowadzonych przez różne instytuty, uniwersytety;

■ **analiza wyników innych badań lub kontroli** różnych organizacji państwowych (np. NIK), pozarządowych (np. Human Rights Watch) lub międzynarodowych (np. CPT);

■ **wstępna analiza doniesień mediów, rozmowy z dziennikarzami**, którzy specjalizują się w danym temacie;

■ **analiza skarg obywateli**, które dotyczą interesujących nas kwestii, napływających do różnych instytucji i organizacji (biuro ombudsmans, wyspecjalizowane organizacje pozarządowe, kancelarie adwokackie itp.);

■ **wizytacje** w instytucjach lub placówkach izolacyjnych (sąd, urząd, szpital psychiatryczny, więzienie, dom dziecka itp.), które pomogą nam w zrozumieniu problematyki i opracowaniu koncepcji monitoringu;

Wstępna diagnoza daje nam ogólną wiedzę o przestrzeganiu praw człowieka w wybranym obszarze. Czasem pozwala też postawić hipotezy dotyczące przyczyn naruszeń praw człowieka. Dzięki owej wiedzy nakreślimy cele operacyjne oraz kolejność ich realizacji. Będziemy też w stanie określić charakter odpowiednich działań politycznych, społecznych i prawnych oraz przystąpić do ich planowania i realizacji.

## **Monitoring krok po kroku**

1. Sformułowanie i wybór zadania badawczego.
2. Analiza prawa.
3. Określenie problemów badawczych w ramach wybranego zadania.
4. Postawienie pytań badawczych do poszczególnych problemów.
5. Dobór technik badawczych i sposobów ich stosowania, opracowanie narzędzi do zbierania informacji.
6. Wstępne planowanie składu zespołu prowadzącego monitoring, ustalenie harmonogramu działań oraz budżetu.
7. Badania pilotażowe, wstępna obróbka uzyskanych informacji.
8. Krytyczna ocena i korekta koncepcji badań na podstawie wyników pilotażu.
9. Szkolenie zespołu.

10. Prowadzenie badań.
11. Opracowanie wyników badań.
12. Pisanie raportu.
13. Szczegółowe opracowanie strategii i taktyki działań społecznych, politycznych, prawnych.

Po jasnym określeniu strategicznego celu działań, dokonaniu wstępnej diagnozy sytuacji i wybraniu celu operacyjnego, przystąpić można do planowania monitoringu. Projekt monitoringu składa się zazwyczaj z kilku określonych, powiązanych ze sobą etapów.

### **1. Sformułowanie i wybór zadania badawczego.**

Zadanie badawcze wynika z przyjętego celu operacyjnego. Określa obszar, który trzeba zbadać, by uzyskać informacje, fakty oraz „kazusy” konieczne do osiągnięcia wytyczonego celu. Z kilku możliwych zadań wybieramy zazwyczaj jedno, posługując się kryteriami podobnymi do tych, które pomogły nam w wyborze celu.

Chcąc „poprawić sytuację w zakresie przestrzegania art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przez sądy rejonowe”, można postawić sobie wiele zadań: zbadać, czy proces odbywa się w rozsądnym terminie; zbadać niezależność sądownictwa; sprawdzić, czy warunki lokalowe, materialne oraz finansowe sądów umożliwiają realizację tego prawa zgodnie ze standardami określonymi w art. 6 Europejskiej Konwencji itd.

### **2. Analiza prawa.**

Dotyczy zarówno prawa krajowego, jak i międzynarodowego. Trwa aż do końca monitoringu, czyli do prezentacji jego wyników.

Analiza prawa ma na celu sprawdzenie, na ile wewnętrzne akty prawne, regulujące wybrany obszar rzeczywistości, zgodne są z konstytucją i umowami międzynarodowymi wiążącymi nasze państwo. Jednocześnie pomaga ona ustalić, które regulacje prawne mogą być źródłem naruszeń praw człowieka.

Analizując prawo, postępujemy zgodnie z hierarchią źródeł prawa, określoną przez konstytucję, od której zawsze zaczynamy. W dalszej kolejności analizujemy umowy międzynarodowe, ustawy, dekrety prezydenta (jeśli ma on prawo ich wydawania), rozporządzenia i zarządzenia administracji rządowej, ak-

ty prawa lokalnego, przepisy wykonawcze, regulaminy wewnętrzne odpowiednich placówek (np. sądów, domów dziecka) itp.

Jeśli idzie o prawo międzynarodowe, analizujemy zarówno te umowy, do przestrzegania których zobowiązało się nasze państwo (ratyfikowane), jak akty tzw. miękkiego prawa międzynarodowego, czyli rekomendacje, rezolucje, deklaracje itp. organizacji międzynarodowych.

### **3. Określenie problemów badawczych w ramach wybranego zadania.**

W ramach każdego z wybranych zadań badawczych określamy szereg bardziej szczegółowych problemów. Często i na tym etapie planowania będziemy musieli się ograniczyć i wybrać konkretne problemy do zbadania.

Jeśli w ramach realizacji celu: „poprawić sytuację w zakresie przestrzegania art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przez sądy rejonowe” wybraliśmy sobie za zadanie: „zbadać warunki lokalowe, materialne oraz finansowe sądów rejonowych”, to można zająć się następującymi problemami:

- w ramach warunków lokalowych: budynek sądu, sale rozpraw, sekretariaty, pokoje aresztanckie, archiwum, pokoje sędziów itp.;
- w ramach warunków materialnych: wyposażenie pokoi, ochrona sądu, dostęp do literatury oraz prasy fachowej, komputeryzacja itp.;
- w ramach warunków finansowych: wynagrodzenia sędziów, wynagrodzenia personelu w sądzie, środki finansowe na ekspertyzy, tłumaczy itp.

### **4. Postawienie pytań badawczych do poszczególnych problemów.**

Na tym etapie budowania koncepcji monitoringu stawiamy już bardzo szczegółowe pytania do wybranych problemów badawczych. Badania służyć będą znalezieniu na nie odpowiedzi. Do pytań badawczych można już precyzyjnie dobrać właściwe techniki badawcze, które pozwolą nam uzyskać potrzebne informacje. Na tej podstawie zbudujemy również narzędzia badawcze.

Pytania badawcze do problemu sala rozpraw mogłyby na przykład brzmieć:

- Jak duża jest to sala?
- Jaka jest akustyka, oświetlenie, wietrzenie, czystość sali?
- Ile jest w niej miejsca dla publiczności?
- Czy jest oddzielne wejście dla sędziego?
- Czy sędzia ze swego miejsca widzi drzwi?
- Czy do sali przylega pokój narad?

- Czy jest mównica dla świadków?
- Gdzie oczekują świadkowie?
- itp.

## **5. Dobór technik badawczych i sposobów ich stosowania, opracowanie narzędzi do zbierania informacji.**

Spektrum stosowanych technik jest bardzo szerokie. Prowadząc monitoring korzystamy m.in. z technik badań społecznych, śledczych czy wręcz kryminalistycznych. W warunkach zagrożenia (działając w państwie totalitarnym, wbrew zakazowi władz) posługujemy się również technikami konspiracyjnymi.

Odpowiedzi na każde pytanie badawcze próbujemy szukać w kilku źródłach i, w miarę możliwości, przy pomocy różnych technik. Każdą informację staramy się weryfikować – tak, by wyniki naszych badań były jak najbardziej wiarygodne.

Tworząc narzędzia badawcze przygotowujemy również system opracowywania danych, które uzyskamy w trakcie badań oraz wybieramy formę prezentacji wyników badań.

## **6. Wstępne planowanie składu zespołu prowadzącego monitoring, ustalenie harmonogramu działań oraz budżetu.**

Rodzaj planowanego monitoringu określa kryteria doboru osób potrzebnych do jego przeprowadzenia. Do najważniejszych należy niewątpliwie specjalizacja zawodowa, doświadczenie w prowadzeniu badań, w niektórych przypadkach płeć, predyspozycje psychiczne – umiejętność rozmawiania np. z psychicznie chorymi czy przestępcami (a już na pewno brak lęku przed członkami tych grup), umiejętność podejmowania decyzji, pracy w zespole itp.

Po ustaleniu technik, opracowaniu narzędzi oraz określeniu zasad doboru próby możemy wstępnie oszacować koszty monitoringu. Zastanawiamy się, ile osób i jak długo będzie zaangażowanych w badania, jakim sprzętem muszą one dysponować, ile będzie kosztował transport i łączność itd.

## **7. Badania pilotażowe, wstępna obróbka uzyskanych informacji.**

Pilotaż pozwala na praktyczną ocenę skuteczności narzędzi i wybranych technik badawczych, ukazuje trudności, których nie mogliśmy przewidzieć podczas przygotowań, weryfikuje realność naszych założeń dotyczących czasu potrzebnego na przeprowadzenie badań, a w konsekwencji również budżetu

Dane uzyskane podczas pilotażu należy opracować, by zweryfikować planowany system opracowywania wyników badań. Często próba opracowania danych pokazuje nam wady przygotowanych wcześniej narzędzi.

### **8. Krytyczna ocena i korekta koncepcji badań na podstawie wyników pilotażu.**

Po przeprowadzeniu pilotażu korygujemy techniki, narzędzia i sposób opracowania danych. Rozziew między założeniami a rzeczywistymi potrzebami (czas, środki finansowe, personel) bywa duży. Musimy wówczas dokonać korekty harmonogramu i budżetu, a jeśli nie jest to możliwe – zakresu monitoringu.

### **9. Szkolenie zespołu.**

Szkolenie powinno obejmować: przygotowanie merytoryczne, trening w stosowaniu technik badawczych i narzędzi, którymi będą się posługiwać członkowie zespołu, sposób zbierania i dokumentowania informacji (żeby zagwarantować ich porównywalność) itp. oraz szczegółowe zapoznanie się z regulacjami prawnymi (od konstytucji i umów międzynarodowych po akty wykonawcze) dotyczącymi badanego zagadnienia. Zespół trzeba też przygotować do reagowania na sytuacje nietypowe, które pojawiają się w trakcie każdego niemal monitoringu.

Każdy członek zespołu powinien rozumieć cel i sposób prowadzenia całego monitoringu oraz planowany sposób opracowania danych. Bez tej wiedzy nie będzie umiał dotrzeć do rzeczywiście ważnych – z perspektywy celu – informacji.

### **10. Prowadzenie badań.**

W trakcie badań przestrzegać należy następujących zasad:

- bardzo starannie odróżniać fakty od podejrzeń, opinii, hipotez badaczy;
- zachować obiektywizm;
- nie angażować się emocjonalnie w sytuację, nie naginać obrazu rzeczywistości do przyjętych wcześniej założeń;
- nie obiecywać załatwienia indywidualnych spraw osobom, z którymi spotyka się podczas prowadzenia badań.

Prowadzenie badań wiąże się nieraz z dylematami etycznymi. Monitorujący często znajdują się w sytuacjach nietypowych, których nie mogli przewidzieć. Trzeba więc tak organizować pracę zespołów, żeby ich członkowie mogli się konsultować i udzielać sobie pomocy.

### **11. Opracowanie wyników badań.**

Sposób opracowywania wyników zależy od technik badawczych. Jeśli zbieramy dane przy pomocy techniki nauk społecznych, opracowanie ich powinno również odpowiadać standardom obowiązującym w tych naukach. Informacje uzyskane od monitorujących należy porównać z innymi źródłami (wyniki badań naukowych, rozmaite statystyki i sprawozdania, raporty rządowe do organizacji międzynarodowych, sprawozdania sejmowe, resortowe itp.).

Jeżeli zebrany materiał dotyczy konkretnych przypadków, „kazuśów“, które chcemy wykorzystać np. w litygacji strategicznej, należy opracować go zgodnie z wymogami dokumentacji procesowej.

### **12. Pisanie raportu.**

Sposób przedstawienia wyników badań zależy od adresata. Inaczej piszemy raporty kierowane do komitetów ONZ, specjalnych sprawozdawców działających w ramach tematycznych i regionalnych procedur ONZ, inaczej do rządu, parlamentu czy wreszcie dziennikarzy, gdy zależy nam na podjęciu publicznej debaty.

Pomieszczone w raporcie dane, niezależnie od adresata, muszą być sprawdzone. Jedno potknięcie, jeden błąd podważyć może wiarygodność całego raportu, rzetelność prowadzonych badań i w rezultacie powagę naszej organizacji. Musimy pamiętać, że przełożeni instytucji, którym wytykać będziemy błędy lub uchybienia, mogą próbować zdyskredytować nasz raport, wykazując jego nieobiektywność lub wskazując nieścisłości, które kompromitują nas jako badaczy.

### **13. Szczegółowe opracowanie strategii i taktyki działań społecznych, politycznych, prawnych.**

Na tym etapie, choć czasem już wcześniej – podczas opracowywania danych, możemy przystąpić do bardziej szczegółowego planowania działań społecznych, politycznych lub prawnych, które przyniosą pożądane zmiany.

Możemy zająć się konkretnymi przykładami naruszeń praw człowieka, wybranymi przypadkami indywidualnymi, rozpocząć korespondencję z władzami, procesy sądowe itd., by udokumentować opisywany problem.

Musimy też przygotować strategię rozpowszechniania raportu, by był on autentycznym wsparciem dla innych działań (wysyłanie raportu do polityków w kraju i za granicą, prezentacja wyników na konferencji prasowej itp.).

Planując monitoring trzeba pamiętać, że *najwięcej czasu i energii należy poświęcić na przygotowania*. Samo prowadzenie monitoringu trwa zazwyczaj kilka tygodni, natomiast przygotowanie często wiele miesięcy. Etap opracowywania danych i przygotowywania raportu jest często dłuższy niż same badania. Przez cały czas, na wszystkich etapach działania, trzeba pamiętać o celu, który sobie postawiliśmy i w osiągnięciu którego pomóc ma monitoring.

**Analiza prawa dla potrzeb monitorowania praw człowieka polega na:**

■ **Porównaniu standardu ochrony praw człowieka w prawie międzynarodowym ze standardem ochrony określonym przez prawo wewnętrzne:** Po ustaleniu, jak prawo międzynarodowe chroni prawa człowieka w obszarze objętym monitoringiem, powinniśmy sprawdzić zgodność prawa krajowego z wiążącymi nasze państwo aktami prawa międzynarodowego. Pamiętajmy, że prawo krajowe nie może gwarantować mniej niż prawo międzynarodowe. Może natomiast gwarantować więcej. Analiza ta jest już częścią monitoringu, ponieważ badanie naruszania praw człowieka w wybranym obszarze rozpoczynamy od zidentyfikowania przepisów, które same w sobie naruszają lub pozwalają na systematyczne naruszanie praw i wolności człowieka.

■ **Ustaleniu, czy prawo krajowe jest wewnętrznie spójne; czy akty niższego rzędu regulują to, na co pozwalają im akty rzędu wyższego:** Po porównaniu standardów międzynarodowych z krajowymi analizujemy prawo krajowe. Badając wewnętrzną zgodność aktów prawnych różnego szczebla, często zauważamy, że im niższy akt prawny, tym dalej mu do międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka. Sprawdzamy również, czy akty prawne niższego rzędu regulują tylko te obszary życia ludzi i w takim stopniu, jak pozwala im Konstytucja. Badamy też zgodność aktów niższego rzędu z ustawą: *czy regulują to, czego wymaga od nich ustawa i czy nie regulują więcej niż ustawa dopuszcza*.

■ **Dokonaniu szczegółowego opisu standardu ochrony praw człowieka w interesującym nas obszarze:** Zbudowanie precyzyjnej koncepcji monitoringu wymaga dobrej znajomości standardu prawnego, który obowiązuje w interesującym nas obszarze. Znajomość ta będzie nam potrzebna również przy planowaniu taktyki badań monitoringowych. Standard ów wyznacza prawo międzynarodowe (minimalny standard ochrony) oraz prawo wewnętrzne, które może ten pierwszy rozszerzać.

### **Kilka praktycznych uwag dotyczących badania prawa**

Do analizy prawa będzie nam oczywiście *potrzebny prawnik*, ale to, czym będzie się zajmować i czego szukać w aktach prawnych, określamy my, osoby inicjujące monitoring, na podstawie informacji uzyskanych podczas wstępnej diagnozy sytuacji.

Szczególną uwagę należy zwracać na *akty prawne niskiego rzędu* (instrukcje, regulaminy, decyzje, okólniki itp.), gdyż to właśnie one są najczęściej sprzeczne ze standardami ochrony praw człowieka.

*Standardy ochrony praw człowieka są żywe – ulegają zmianom.* Powinniśmy więc znać nie tylko aktualne uregulowania prawne, ale także orzecznictwo i komentarze.

Najczęściej, jak w Konwencji Europejskiej, przyjmuje się, że prawa i wolności mogą być ograniczone tylko ustawą i tylko w sytuacjach, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie prawa z uwagi na bezpieczeństwo państwa, ochronę porządku publicznego i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności, ochronę praw i wolności innych osób. Jest to triada przesłanek, które muszą być spełnione łącznie: *ograniczenie musi być ustawowe, musi być niezbędne i wprowadzone w ściśle określonych celach. Tylko w takiej sytuacji można uznać, że ograniczenie praw lub wolności jest legalne.* Niespełnienie którejs z przesłanek musi być uznane za naruszenie praw człowieka.

Bardzo ważne, o czym często się zapomina, są *przepisy końcowe i przejściowe*, gdyż określają moment wejścia w życie danego aktu prawnego, a w przypadku ustaw ratyfikujących umowy międzynarodowe – deklaracje i zastrzeżenia do niektórych artykułów. Znajdziemy tam również przepisy uchylające ważne z punktu widzenia naszych badań regulacje prawne zawarte w innych ustawach.

Przy analizie aktu prawnego wydanego na podstawie delegacji ustawowej trzeba sprawdzić jej zakres, by przekonać się, czy akt ten nie wykroczył poza to, na co zezwoliła ustawa.

## **Techniki zbierania informacji w monitoringu:**

### **■ Podstawowe pojęcia**

Zacznijmy od definicji podstawowych pojęć.

**Technika – to sposób zbierania informacji oraz opracowywania uzyskanych danych**, np. analiza prasy, pomiar fizyczny, wtórna analiza porównawcza danych statystycznych, badania aktowe (np. dokumentów w sądzie, w urzędzie), analiza skarg, ekspertyza fizyczna lub kryminologiczna, rekonstrukcja zdarzeń, zogniskowany wywiad grupowy, wywiad kierowany, wywiad kwestionariuszowy (z pytaniami zamkniętymi, otwartymi lub obu typów), ankieta, obserwacja, eksperyment itp.

**Narzędzie – to środek techniczny umożliwiający zapis lub pomiar**, np. kwestionariusz, arkusz obserwacji, plan śledztwa, określenie zakresu ekspertyzy, kwestionariusz badań aktowych, scenariusz wywiadu, plan obserwacji itp.

## **Dokumentowanie przypadków**

W monitoringu specyficzne podejście metodologiczne polega na **zbieraniu udokumentowanych przypadków naruszenia praw człowieka**, które z jednej strony ilustrują szerzej zjawisko, z drugiej zaś służą do różnorodnych działań w interesie publicznym, które podejmuje się po to, by poprawić stan przestrzegania praw człowieka w wybranym obszarze.

Drastyczny, spektakularny przypadek można wykorzystać do pracy z mediami. Do opinii publicznej bardziej przemawia krzywda konkretnego człowieka niż anonimowe dane statystyczne. Jeśli szukamy sojuszników i chcemy wzbudzić emocje społeczne, powinniśmy przedstawić udokumentowane, konkretne sprawy.

Przypadki, które spełniają określone kryteria, są też potrzebne do działań prawnych. Doprowadzenie sprawy do Trybunału Konstytucyjnego albo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka może spowodować zmianę ustawy, a tym samym systemowe rozwiązanie problemu.

Oczywiście pierwszym, bezwzględnym kryterium doboru jest **zgoda poszkodowanego na prowadzenie działań prawnych w jego sprawie**. Poza tym warto, by:

- sprawa była „czystym” przypadkiem naruszenia któregoś z praw człowieka i nie niosła dodatkowych, zaciemniających obraz komplikacji prawnych;
- ofiara budziła sympatię, będziemy przecież próbować uzyskać społeczne poparcie dla jej sprawy;
- wyrządzona ofierze krzywda spotykała również innych – a więc stanowiła przykład pewnego zjawiska;
- ofiara wykorzystywała wcześniej wszystkie dostępne środki prawne, składała w porę odwołania itp.;
- sprawa rokowała wygraną jej w Trybunale Konstytucyjnym lub Europejskim Trybunale Praw Człowieka.

„Kazusy” zbieramy w trakcie badań. Ilustrujemy nimi raport, niektóre mogą posłużyć nam do prowadzenia działań prawnych, politycznych i społecznych. Przypadki powinny być bardzo szczegółowo udokumentowane. Często nie wystarczą oficjalne dokumenty – musimy zdobyć dodatkowe informacje, zebrać oświadczenia świadków, dokonać rekonstrukcji wydarzeń, ekspertyz itp.

### „Hodowanie kazusów”

Czasem trudno znaleźć czysty przypadek, zwłaszcza dla litygacji. Ofiary, z którymi się stykamy, często nie wykorzystywały wszystkich możliwości prawnych, przekraczały przewidziane prawem terminy, podejmowały działania zmniejszające szanse na wygraną przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (np. nie stawiały się na zarządzone przez sąd badania czy rozprawy, a chcą się skarżyć na naruszenie prawa do rozsądnego czasu trwania postępowania sądowego).

W takich przypadkach musimy „wyhodować sobie” dobrą sprawę. Umawiamy się z osobą, która doznała określonej krzywdy i, *niekoniecznie informując o tym władze, pomagamy jej pisać wszystkie skargi, zażalenia, pisma procesowe, używając w nich starannie dobranych, fachowych argumentów*. Zbieramy, często kompromitując niekompetentne, odpowiedzi administracji, póki nie zgromadzimy pełnej dokumentacji pozwalającej udowodnić, co dzieje się z ofiarą takiej krzywdy za którą nikt nie stoi, nawet jeśli wykorzysta ona wszelkie dostępne środki i argumenty. Taka dokumentacja może być bardzo przydatna w dzia-

laniach politycznych i publicznych, a zwłaszcza w pracy z mediami. Często okazuje się, że „wyhodowaliśmy” wspaniały „kazuś” do postępowania np. przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

## **Źródła informacji w monitoringu**

Źródła informacji można podzielić na trzy podstawowe kategorie: źródła pisemne, źródła osobowe i obserwację monitorującego.

### **1. Źródła pisemne**

■ **a. Akty normatywne:** Jak już mówiliśmy, w ramach monitoringu analizujemy nie tylko akty prawne, ale również regulacje najniższego rzędu (regulaminy wewnętrzne placówek, rozporządzenia i inne decyzje regulujące życie wewnętrzne instytucji); wiele z nich poznajemy dopiero w trakcie badania.

■ **b. Dokumenty wewnętrzne instytucji:** np. dzienniki opisujące księgowość, akta osobowe osadzonych (w więzieniu), rejestr korespondencji, dziennik skarg, dokumentacja o osobach sprawiających trudności wychowawcze (w instytucjach zamkniętych lub półotwartych – więzienie, dom poprawczy, dom dziecka itp.) oraz wszelkie formularze.

■ **c. Dokumenty produkowane przez instytucje** przeznaczone do użytku „zewnętrznego”, np. wyroki sądowe, protokoły zatrzymań, decyzje administracyjne, sprawozdania okresowe, raporty, ekspertyzy itp.

■ **d. Korespondencja** między obywatelem a urzędami administracji państwowej oraz innymi instytucjami państwowymi (sąd, szpital, samorząd itp.).

■ **e. Skargi** obywateli kierowane do instytucji państwa (jak wyżej), skargi osób osadzonych w placówkach zamkniętych lub półotwartych do władz tych placówek, skargi do instytucji niezależnych (RPO, organizacje pozarządowe itp.).

■ **f. Zbiory danych:** statystyki, raporty resortowe, wyniki badań naukowych itp.

■ **g. Media:** prasa, Internet itp.

■ **h. Inne dokumenty:** np. informacje wiszące na ścianach instytucji (sąd, punkt wyborczy, komisariat policji, szpital itd.).

## 2. Źródła osobowe

Przy badaniu *instytucji publicznych* źródła informacji powinny obejmować:

### ■ a. Kierownictwo instytucji.

■ **b. Pracowników** różnych szczebli i działów: nie tylko personel fachowy (np. lekarze, sędziowie, wychowawcy, nauczyciele), ale również techniczny (sekretarka, sprzątaczką, kierowca) i innych pracowników placówki (psycholog, ksiądz, dostawca żywności, śmieciarz itp.).

■ **c. Klientów** (więźniowie, aresztowani, pacjenci, dzieci w domu dziecka, petenci w sądzie itp.) Szczególnie cennymi informatorami są **osoby, które weszły w konflikt z daną instytucją** (dotrzeć do nich można poprzez akta osobowe, innych klientów itd.), klienci o długim stażu, osoby, które weszły w kontakt z instytucją niedawno (rażą je rzeczy, których starzy klienci nie dostrzegają, bo już do nich przywykli), osoby, które miały do czynienia z wieloma podobnymi instytucjami (mogą porównywać), osoby, które niedawno przestały lub w najbliższym czasie przestaną być klientami tej instytucji (nie boją się, że zaszkodzą im szczerze odpowiedzi).

Przy badaniu *przestrzegania praw osób należących do określonych grup społecznych* źródłami informacji mogą być:

■ **d. Liderzy organizacji związanych z daną grupą** (utworzonych przez członków grupy lub osoby starające się ją wspierać): Osoby takie mogą nie tylko udzielić informacji, ale i ułatwić prowadzenie badań. Jest to szczególnie ważne w przypadku grup rozproszonych (np. narkomani, mniejszości seksualne, ludzie ubodzy itp.), gdyż badacze mają z reguły ogromne problemy ze zidentyfikowaniem i dotarciem do ich członków. Pamiętajmy, że prawo do prywatności, a w warunkach polskich również ustawa o ochronie danych osobowych, praktycznie uniemożliwia korzystanie z kartotek instytucji zajmujących się członkami tych grup (ewidencja klientów pomocy społecznej, cierpiących na rozmaite choroby, inwalidów, klientów izby wytrzeźwień itp.).

■ **e. Nieformalne, charyzmatyczne autorytety wewnątrz grupy:** intelektualiści, przywódca itp.

■ **f. Członkowie grupy:** aktywni społecznie i bierni oraz ci, którzy żyją poza grupą – z wyboru lub w wyniku odrzucenia.

- **g. Duchowni** związani z daną grupą lub problemem społecznym (np. kapelani więzienni lub wojskowi, duszpasterze rozmaitych środowisk itp.).
- **h. Lekarze, służba zdrowia, pomoc społeczna, policjanci, władze oświatowe:** w zależności od rodzaju grupy, którą badamy.
- **i. Urzędnicy,** którzy w ramach swojej pracy spotykają się z interesującym nas problemem.
- **j. Naukowcy, dziennikarze** zajmujący się tym problemem
- **k. Zwyczajni ludzie,** nie będący członkami danej grupy: sąsiedzi, współpracownicy, znajomi itp.

### 3. Obserwacja i pomiar fizyczny

W ten sposób gromadzić można informacje o:

- **a. Osobach:** wygląd, stan zdrowia, obdukcja, zachowanie w trakcie rozmowy i w innych sytuacjach, odruchy (np. reakcje dziecka, które wskazują, że często jest bite) itp.
- **b. Monitorowanym obiekcie:** stan budynku, pomieszczenia (ilość m<sup>2</sup>, m<sup>3</sup> na osobę w instytucji pobytovej, oświetlenie, wentylacja, umeblowanie, pościel itp.), system zabezpieczeń przed ucieczką w instytucjach izolacyjnych, jego efektywność i zagrożenia, organizacja pracy i życia itp.
- **c. Rzeczach:** samochody do transportu więźniów, przedmioty związane ze stosowaniem przymusu bezpośredniego (pałki, kajdanki, prowadnice, środki służące do unieruchomienia pobudzonych lub agresywnych) itp.
- **d. Wydarzeniach:** *których nie planowaliśmy sami*, takich jak wybory, proces sądowy czy manifestacje; *zaplanowanych przez nas*, np. eksperyment (próba uzyskania określonych informacji od władz, wystąpienie z żądaniem realizacji jakiegoś prawa lub uprawnienia, np. żądanie udzielenia ochrony prawnej bądź fizycznej osobie zagrożonej lub poszkodowanej); *nie planowanych ale przewidywalnych*, np. zatrzymanie osoby nietrzeźwej przez policję; oraz *nieprzewidywalnych*, np. postępowanie władz w czasie klęski żywiołowej.

## Techniki uzyskiwania informacji ze źródeł pisemnych

1. Analiza aktów normatywnych.
2. Wtórna analiza porównawcza danych statystycznych.
3. Badania aktowe.
4. Analiza skarg.
5. Analiza dokumentacji wewnętrznej instytucji.
6. Analiza prasy.

## Techniki uzyskiwania informacji ze źródeł osobowych

1. Wywiad nieustrukturalizowany.
2. Zogniskowany wywiad grupowy.
3. Wywiad kierowany (częściowo ustrukturalizowany).
4. Wywiad z kwestionariuszem (ustrukturalizowany).
5. Badania ankietowe.

## Techniki uzyskiwania informacji drogą obserwacji lub pomiaru

1. Obserwacja uczestnicząca.
2. Eksperyment.
3. Obserwacja zewnętrzna.
4. Pomiar fizyczny.

## Logistyka monitoringu

### ■ Plan działania

Sprawny przebieg projektu monitoringu zależy w znacznym stopniu od dobrego planu. **Plan działania** powinien zawierać listę planowanych działań, **listę osób odpowiedzialnych za ich realizację oraz harmonogram czasowy.**

Dobry plan pozwala na uniknięcie chaosu. Da nam ramy organizacyjne, które zwiększą szanse na osiągnięcie sukcesu. Każdy, kto podejmuje się organizacji monitoringu, powinien mieć doświadczenie w pracy grupowej.

Nad całym planem działania powinna panować jedna osoba odpowiedzialna za sprawny przebieg monitoringu – koordynator projektu.

Organizacja działania i sposób podejmowania decyzji w grupie są szczególnie ważne przy monitoringach, które trwają krótko i wymagają sprawnej koordynacji (np. monitoring wyborów), lub wiążą się z zagrożeniem. Trzeba wtedy opracować system łączności, przygotować scenariusze postępowania w sytuacjach nietypowych, wyznaczyć osoby odpowiedzialne za bezpieczeństwo innych członków grupy, osoby odpowiedzialne za przechowywanie dokumentacji itp. Jeżeli istnieje niebezpieczeństwo aresztowania członków zespołu, należy wyznaczyć osobę, która w takiej sytuacji będzie rozmawiać z policją. To wszystko mieści się w ramach logistyki.

Planując monitoring, należy zastanowić się, **w jakim czasie prowadzimy badania i jak długo będą one trwały**. Powinniśmy tu uwzględnić *kalendarz polityczny* oraz *kalendarz innych wydarzeń w kraju* (np. wakacje szkolne, święta narodowe, święta religijne – w tym święta mniejszości narodowych itp.). Musimy też brać pod uwagę wydarzenia aktualne w kraju lub w regionie, które mogą mieć wpływ na logistykę badań lub ich wynik (np. blokady dróg utrudniające transport oraz inne protesty społeczne).

## Budżet

Wartość każdego przedsięwzięcia przekłada się na środki potrzebne do jego realizacji. Powinniśmy więc szukać takiej, która pozwoli na **osiągnięcie najlepszych rezultatów najmniejszym kosztem i wysiłkiem**. Sponsor, którego poprosimy o pieniądze na projekt monitoringu, zestawি potrzebne nam środki z możliwym do osiągnięcia rezultatem naszej pracy.

### Projektując budżet należy pamiętać, że:

- projekt monitoringu nie powinien być sposobem na rozwiązanie problemów finansowych organizacji lub zespołu kierującego, wyceniamy tylko rzeczywiste koszty związane z projektem;
- wartością projektu jest wkład własny organizacji oraz zespołu realizującego (np. praca wolontariuszy; własny sprzęt; pokrycie części kosztów – lokal, rozmowy telefoniczne itp. – ze środków uzyskanych od innych sponsorów), który świadczy o tym, że rzeczywiście zależy nam na realizacji tego projektu;
- za fachową, odpowiedzialną pracę w ramach projektu (koordynator, autorzy narzędzi, autorzy raportu itp.) należy ludziom zapłacić; stawki powinny odpowiadać standardowemu wynagrodzeniu za tego typu pracę w naszym kraju;

■ projekt budżetu poddajemy krytycznej ocenie. Korygujemy te elementy, które są zbyt kosztowne w stosunku do celu, jaki chcemy osiągnąć.

Budżet monitoringu zawiera zazwyczaj następujące kategorie (lista nie jest pełna, zależy od zadania badawczego):

■ **a. Personel**

- Koordynator
- Autorzy narzędzi
- Pracownicy pomocniczy (prace sekretarskie itd.)
- Realizatorzy – osoby przeprowadzające badania
- Autorzy raportu
- Tłumacz
- Obsługa księgową

Pamiętajmy o formach zatrudnienia – **umowa o pracę, umowa zlecenia, umowa o dzieło** – i ich wpływie na dodatkowe obciążenia podatkowe. Jak już wspominaliśmy, praca części personelu może stanowić wkład własny, konieczne trzeba ją jednak wycenić.

■ **b. Koszty administracyjne**

- Wynajęcie lokalu, w którym prowadzi się szkolenie osób realizujących badania (jeżeli wykorzystujemy lokal naszej organizacji, koszty te mogą stanowić wkład własny)
- Telekomunikacja
- Korespondencja (w tym koszty rozsyłania raportu)
- Ksero
- Tłumaczenie
- Ubezpieczenia (w przypadku wyjazdów)
- Materiały biurowe

■ **c. Materiały bezpośrednio wykorzystywane do badań**

- Kserokopie narzędzi badawczych (z reguły jest to duża pozycja, wymaga więc szczególnej dokładności)
- Wypożyczenie dyktafonów, aparatu fotograficznego, kamery wideo, telefonów komórkowych, sprzętu specjalistycznego
- Baterie, taśmy, filmy itp.

■ **d. Podróże**

- Koszty przejazdu (bilety lub samochody)
- Hotel
- Diety

## ■ e. Inne

- Druk raportu
- Konferencja prasowa
- Koszty reprezentacyjne – końcowe spotkanie z całym zespołem biorącym udział w badaniach

## **Badania pilotażowe**

Pilotaż – to badania sprawdzające, weryfikujące koncepcję monitoringu, wybrane techniki, narzędzia badawcze oraz sposób opracowania danych. Badania te przeprowadza się na małej próbie.

Badania pilotażowe służą do sprawdzenia, czy nasza koncepcja monitoringu i plan prowadzenia badań sprawdzają się w praktyce – czy w ten sposób rzeczywiście uda się nam zbadać problem.

## **Funkcje pilotażu**

- daje lepsze rozeznanie w problematyce, sprawdza trafność pytań do naszych problemów badawczych;
- weryfikuje techniki uzyskiwania informacji;
- pokazuje działanie i wady narzędzi, pomagając w ich modyfikacji – również formy graficznej, ważnej przy opracowaniu danych;
- sprawdza, czy rozmówcy rozumieją język, którym się posługujemy;
- ukazuje reakcje na badania w danym środowisku;
- ujawnia nie przewidziane trudności, które napotkamy w trakcie badań;
- umożliwia sprawdzenie się w roli monitorujących;
- testuje możliwości opracowania uzyskanych danych;
- uczy sporządzania raportów cząstkowych i weryfikuje ich wzorzec;
- ułatwia podział obowiązków w zespole;
- weryfikuje czas potrzebny na przeprowadzenie pojedynczych badań, a tym samym harmonogram, budżet, środki itd.

## **Przygotowanie zespołu do badań**

Dobre przygotowanie zespołu prowadzącego monitoring jest warunkiem jego sukcesu. Nie żałujmy czasu na pracę z ludźmi, z którymi będziemy współpracować.

Zespół monitorujący szkolimy zwykle w przeprowadzeniu i opracowaniu wyników pilotażu tuż przed rozpoczęciem badań właściwych. Szkolenie takie zawiera z reguły następujące elementy:

### ■ 1. Wiedza merytoryczna o obszarze monitoringu

Monitorujący powinni otrzymać szczegółowe informacje o sytuacji w dziedzinie praw człowieka na badanym obszarze i najczęściej występujących problemach. Należy dostarczyć im artykuły lub inne opracowania i dyskutować o nich podczas szkolenia.

Każdy członek zespołu powinien znać całą koncepcję monitoringu oraz cel planowanych działań.

Rozumiejąc koncepcję i cel, monitorujący może być rzeczywiście kreatywny. Jeśli znajdzie się później w sytuacji nietypowej, gdy okaże się, że przygotowane techniki i narzędzia „nie pracują”, będzie mógł konstruktywnie reagować i osiągnąć zamierzony cel.

### ■ 2. Analiza prawa

Członkowie zespołu muszą dobrze znać regulacje prawne (krajowe i międzynarodowe) dotyczące tematu monitoringu. Warto zrobić dla nich kopie najważniejszych przepisów i wstępnej analizy prawa. Wspólna analiza prawa, ze wskazaniem na ewentualne niezgodności standardów i potencjalne, praktyczne zagrożenia ich naruszania, daje pewność, że zespół będzie patrzeć na sytuację przez pryzmat obowiązujących przepisów i zgromadzi porównywalne informacje.

Podczas monitoringu instytucji wszyscy powinni otrzymać wykaz znajdujących się w niej i ważnych z punktu widzenia praw człowieka dokumentów. Członkowie zespołu muszą znać ich dokładne nazwy, wiedzieć, czego w nich szukać i jak uzyskać do nich dostęp.

### ■ 3. Techniki i narzędzia

W ramach szkolenia należy również ćwiczyć techniki zbierania informacji oraz pracy z narzędziami badawczymi. Szukamy jak największej ilości informacji, które muszą być porównywalne – zespół powinien więc otrzymać szczegółowe instrukcje, jak je zbierać, porządkować i wstępnie opracowywać.

Niektóre techniki zbierania informacji można **ćwiczyć podczas warsztatów**, w formie scenek, które później dokładnie omawiamy. W ten sposób przygotowujemy zespół do prowadzenia wywiadów i reagowania na ewentualne problemy oraz wspólnie opracujemy strategię postępowania w sytuacjach nietypowych. Zawsze też warto przypominać o zasadach etycznych.

Bardzo dokładnie omawiamy narzędzia, tłumacząc, jak należy nimi pracować. Dotyczy to także obsługi **sprzętu technicznego** oraz sposobu i warunków korzystania z niego (np. kiedy robimy zdjęcia, a kiedy lepiej z tego zrezygnować, kiedy i co nagrywamy itp.).

#### ■ 4. Instrukcje praktyczne

Przed przystąpieniem do badań członkowie zespołu powinni otrzymać praktyczne instrukcje dotyczące przebiegu monitoringu, np. sposobu przekazywania informacji w trakcie badań i rezultatów pracy po zakończeniu monitoringu, podziału kompetencji i odpowiedzialności (jeżeli pracuje się w małych podzespołach, trzeba wyznaczyć ich szefów), zasad pracy w grupie, możliwości konsultowania się z kierownictwem, kontroli ich pracy, zasad postępowania w przypadku zagrożenia itp.

Musimy wyposażyć monitorujących w **dokumenty upoważniające** do prowadzenia monitoringu, wspomniane wcześniej listy do decydentów i, jeśli to potrzebne, identyfikatory z nazwą naszej organizacji. Wszystko to zależy od rodzaju monitoringu i sytuacji politycznej w kraju.

#### **Raport z monitoringu**

Pracując nad raportem, jego formą i treścią, pamiętajmy, jak się nam czytało podobne publikacje.

Dobry raport – to raport *interesujący, czytelny, wiarygodny, niezbyt długi, zachęcający adresatów do myślenia i działania*.

#### **Cele raportu**

Po przeprowadzeniu monitoringu piszemy raport, by:

■ **Opisać i zanalizować sytuację**, aby czytelnik mógł wyrobić sobie opinię na temat stanu przestrzegania praw człowieka w dziedzinie, która była przedmiotem naszych badań.

■ **Przedstawić zalecenia** wskazujące drogę do zmian poprzez działania polityczne, prawne lub społeczne, które – na podstawie raportu – możemy **szczegółowo zaplanować**.

■ Sam raport powinien stanowić element owych działań. Rozpowszechniając go w sposób przemyślany, możemy **wpływać na sytuację, którą chcemy poprawić**.

■ **Zdobyć sojuszników** dla określonego celu. Nasz raport może zainteresować problemem łamania praw człowieka wiele osób i organizacji oraz pokazać im sens podejmowania wspólnych działań.

■ **Przedstawić dowody konkretnych przypadków naruszeń praw człowieka**, które możemy później wykorzystać, podejmując działania mające zmienić sytuację (głównie, choć nie tylko, litygację strategiczną).

■ Przedstawić **materiał dydaktyczny**. Powoływanie się w raporcie na podstawowe międzynarodowe dokumenty ochrony praw człowieka może pełnić rolę edukacyjną. Budzimy w czytelnikach, nawet jeśli nie wiedzą wiele o prawach człowieka, świadomość istnienia międzynarodowych standardów i instrumentów chroniących owe prawa.

■ W pewnym sensie ubocznie, **uwiarygodnić organizację**. Rzetelny raport, przedstawiający obiektywny i bezstronny obraz sytuacji na podstawie faktów i dowodów, uwiarygodnia organizację w oczach współpracowników, sponsorów i wreszcie opinii publicznej.

## Struktura raportu

Zazwyczaj raport zawiera następujące elementy:

### ■ 1. Spis treści

Jest przewodnikiem po całym raporcie – musi więc być jasny, czytelny i interesujący. Tytuły rozdziałów i podrozdziałów nie mogą być zbyt ogólnikowe, bo nic nie powiedzą czytelnikom (np. „Przemoc wśród osadzonych“, „Warunki transportu więźniów“, a nie „Przemoc“, „Transport“.). Większość czytelników nie ma czasu – musimy ułatwić im znalezienie fragmentów, które są dla nich ważne i interesujące.

### ■ 2. Podziękowania

Pamiętajmy o podziękowaniu osobom, które przyczyniły się do powstania raportu (na stronie redakcyjnej, we wstępie lub na oddzielnej stronie poprzedzającej wstęp). Będą to recenzenci, osoby pomagające w opracowaniu danych, członkowie zespołów i wolontariusze. Nie zawsze możemy wymienić

wszystkich z imienia i nazwiska, czasem, jeśli pracujemy w warunkach zagrożenia, wręcz nie wolno nam tego robić. Podziękujemy wówczas np. „członkom zespołu monitorującego oraz wszystkim, którzy pomagali nam w pracy i bez pomocy których raport ten nie mógłby powstać”.

### ■ 3. Wstęp

Najpierw krótko przedstawiamy naszą organizację oraz cel badań. Wyjaśniamy, co skłoniło nas do podjęcia badań, co było ich przedmiotem, w jakim okresie je prowadzono, na jakiej próbie oraz kto prowadził badania. We wstępie należy również zapoznać czytelnika z głównymi wnioskami monitoringu. Jeżeli jest dobrze napisany, przyciągnie uwagę i zachęci do przeczytania raportu. Jeżeli natomiast udało nam się zachęcić do współpracy wielu ludzi, warto podać ich liczbę. Świadczy to o sile naszej organizacji.

### ■ 4. Podsumowanie

Podsumowanie powinno być krótkie i zawierać najistotniejsze wnioski z badań monitoringowych. Większość adresatów przeczyta tylko tę część raportu, dlatego powinna być ona dobrze napisana. **Na jednej, maksymalnie dwóch stronach** wymieniamy podstawowe problemy i naruszenia praw człowieka w badanej dziedzinie. W nawiasach można podać numery stron, na których kwestie te są omawiane szczegółowo.

Treść i forma podsumowania – które musi być szczególnie wyważone, obiektywne i rzeczowe – zależy przede wszystkim od celu działań, które zamierzamy podjąć i głównego adresata raportu.

### ■ 5. Tekst główny

Tekst raportu dzielimy na **rozdziały i podrozdziały**, z reguły według koncepcji monitoringu. Numery i tytuły odpowiednio wytłuszczamy lub podkreślamy, by ułatwić lekturę. Unikajmy nadmiernego rozbudowywania struktury podrozdziałów, bo raport stanie się nieczytelny.

Bardzo pożytecznym elementem raportu są **przytoczenia przepisów prawa** międzynarodowego lub krajowego. Na początku każdej omawianej kwestii należy przywołać odpowiednie standardy międzynarodowe ochrony praw człowieka, konstytucję i obowiązujące akty prawne. Zwłaszcza gdy chcemy pokazać, że praktyka lub regulacje prawne w naszym kraju kłócą się z owymi standardami.

Większość czytelników nie zna na pamięć aktów normatywnych, na które się powołujemy. Szukanie poszczególnych artykułów, nawet w załączniku, może być uciążliwe. Warto więc cytować akty prawne wszędzie tam, gdzie jest to istotne dla zrozumienia omawianej kwestii.

Dobłą ilustracją – która łatwiej dociera do czytelników - są opisy konkretnych przypadków naruszeń praw człowieka. Z reguły mówią one więcej niż rozwlekle rozważania ogólne. Nie nasycamy takich opisów nadmiernymi emocjami – fakty mówią za siebie.

Jeżeli zamierzamy opisać **reakcję władz** na nasze działania, musimy zdawać sobie sprawę, że właśnie te fragmenty będą najuważniej studiowane. Dbajmy więc o równowagę, umieszczając w raporcie nie tylko reakcje negatywne, ale i pozytywne. Nie zapominajmy przy tym o obiektywizmie i unikaniu emocji. Nie piszmy np. o skandalicznej reakcji przedstawiciela instytucji X, lecz precyzyjnie relacjonujemy fakty. Poczynania władz często mówią same za siebie i w ogóle nie potrzebują komentarza.

Jeżeli prowadziliśmy wywiady, warto **cytować wypowiedzi naszych rozmówców**. Bądźmy przy tym rozważni i pamiętajmy o ochronie informatorów, jeżeli wymaga tego sytuacja. W cytatach mogą już znaleźć się wypowiedzi emocjonalne, trzeba je jednak wyraźnie oddzielić od właściwej treści raportu.

Jeżeli umieszczamy w raporcie **dane statystyczne**, należy przedstawić je jasno i czytelnie. Chaos może wręcz sprawić, że zostaną one fałszywie odczytane. Zdarza się, że musimy zrezygnować z części danych liczbowych – jeśli zgromadzimy ich bardzo wiele. Nic nie szkodzi, mogą się przydać do późniejszych opracowań. *Nie starajmy się za wszelką cenę umieszczać w raporcie wszystkich danych kosztem jego czytelności.* Dokonajmy selekcji danych i wybierzmy tylko te, które są najbardziej istotne dla osiągnięcia założonego celu. Zadbajmy jednak i o to, by nie cytować tylko tego, co potwierdzą nasze hipotezy, lecz starajmy się pokazać prawdziwy obraz badanego zjawiska.

Podając dane liczbowe, pamiętajmy, że:

- Dane prezentujemy w sposób jasny i przejrzysty w formie czytelnych tabel, wykresów, diagramów, słupków itp.;
- W tekście, obok opisów, podajemy numery oraz tytuły tabel, wykresów, diagramów itp.;

- Dane statystyczne staramy się przedstawiać w sposób jednolity, konsekwentnie w postaci tabel, słupków albo wykresów. Podanie części danych w postaci wykresu, innych zaś w formie tabel i słupków utrudnia czytanie;
- Wszędzie podajemy wielkość zbioru i próby statystycznej (grupy objętej badaniami).

## ■ 6. Propozycje rozwiązań, rekomendacje

Raport może zawierać również propozycje konkretnych rozwiązań, które poprawią sytuację w badanym obszarze. Zalecenia mogą być adresowane do władz krajowych (ustawodawczej, wykonawczej lub sądowniczej) oraz, w zależności od tematu monitoringu, sytuacji politycznej w kraju i naszej strategii działania, organizacji międzynarodowych. **Trzeba wyraźnie oddzielić wnioski od zaleceń.** Wnioski opierają się na faktach, a zalecenia lub rekomendacje również na opiniach autorów raportu. Szczególną uwagę zwracamy tu na zwięzłość i rzeczowość.

## ■ 7. Streszczenie w językach obcych

Warto przetłumaczyć streszczenie raportu przynajmniej na język angielski, co pozwala na wykorzystanie go za granicą. W takim streszczeniu powinny znaleźć się spis treści, wstęp, podsumowanie i rekomendacje.

Ogromne znaczenie ma jakość tłumaczenia.

Źle przetłumaczony raport podważy jakość naszych badań w oczach czytelników zagranicznych, a w skrajnych przypadkach – wiarygodność naszej organizacji. Jeżeli planujemy działania międzynarodowe, musimy oczywiście przełożyć cały raport.

## ■ 8. Bibliografia

Spis wszystkich publikacji, artykułów, z których korzystaliśmy prowadząc badania i pisząc raport. Pomieszczone w tekście cytaty należy opatrzyć odpowiednimi przypisami. Dobra bibliografia poprowadzi czytelnika do interesujących dlań publikacji.

## ■ 9. Załączniki

Wszystkie materiały mogące pomóc w zrozumieniu istoty poruszanych problemów oraz sposobu ich badania umieszczamy jako załączniki, np.:

- listy badanych placówek lub instytucji (jeżeli chcemy je ujawniać);
- lista osób prowadzących badania (jak wyżej);

- wzory narzędzi badawczych;
- pełne teksty aktów prawnych;
- inne dokumenty odnoszące się do badanego obszaru;
- ekspertyzy;
- szkice sytuacyjne;
- fotografie przedmiotów, dowodów rzeczowych;
- inne.

#### ■ 10. Skorowidz

Raporty z monitoringu opatruje się nim stosunkowo rzadko, niemniej bardzo pomaga on w szybkim wyszukiwaniu w tekście konkretnych informacji. Pracownicy polskiego Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przygotowujący rokrocznie sprawozdania dla parlamentarzystów podkreślają, że warto go robić, choć jest to pracochłonne i wymaga nowoczesnego edytora tekstów.

■ **dr Katarzyna Bojarska** – badaczka społeczna, wykładowczyni akademicka, trenerka, adiunktka w Instytucie Psychologii Uniwersytetu Gdańskiego. Absolwentka psychologii (2002), rozprawa doktorska (2005) nt. psychospołecznych uwarunkowań homofobii. Ekspertka w zakresie psychologii queer i LGBT, problematyki psychospołecznych i poznawczych uwarunkowań opresji, uprzedzeń i dyskryminacji oraz ich wpływu na funkcjonowanie osób z grup marginalizowanych, przede wszystkim LGTB oraz kobiet. Specjalizuje się również w problematyce społeczno-kulturowych uwarunkowań norm seksualnych i ról płciowych oraz ich wpływu na tożsamość seksualną i życie seksualne ludzi. Autorka publikacji naukowych, popularnonaukowych oraz narzędzi antydyskryminacyjnych. Posiada wieloletnie doświadczenie w zakresie pomocy psychologiczno-seksuologicznej, w szczególności indywidualnej i grupowej pomocy psychologicznej osobom LGBT i ich heteroseksualnym bliskim.

Poza Uniwersytetem Gdańskim, wykłada problematykę LGBTQF w Szkole Podyplomowej Seksuologii w SWPS w Warszawie i Sopocie, w Centrum Medycznym Kształcenia Podyplomowego oraz na warszawskich Queer Studies. Szkoli psychologów, seksuologów, psychiatrów, ginekologów, prowadzi w kraju i za granicą treningi/warsztaty dla przedstawicieli/ek organizacji pozarządowych, grup opresjonowanych i uprzywilejowanych.

Pomysłodawczyni i inicjatorka Poradni Zdrowia Psychoseksualnego „BezTabu”, świadczącej w Trójmieście inkluzywną płciowo, LGBT-afirmatywną i niedyskryminującą pomoc seksuologiczną i psychologiczną.

■ **dr Tomasz Kozłowski** – pracownik Katedry Filozofii Prawa i Nauki o Państwie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w filozofii prawa.

■ **Krzysztof Śmiszek** – prawnik, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz Podyplomowego Studium Prawa Europejskiego, pracował w Biurze Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn oraz Departamencie Prawnym Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, trener prawny w zakresie antydyskryminacji, konsultant szeregu organizacji pozarządowych w dziedzinie przeciwdziałania dyskryminacji, publikował m.in. w „Rzeczpospolitej” oraz „Prokuratorze”. Obecnie pracuje jako Policy Officer w Equinet – European Network of Equality Bodies w Brukseli.

■ **Monika Zima** – absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (WPiA UW), aplikantka sądowa, przygotowuje rozprawę doktorską na temat instytucji ubezwłasnowolnienia w świetle postanowień Konstytucji RP, prawniczka Stowarzyszenia Kampania Przeciw Homofobii oraz Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego.

Wieloletnia działaczka na rzecz popularyzacji praw człowieka w stosunku do grup narażonych na marginalizację i gwarancji ich realizacji, prowadzi

szkolenia z zakresu wiedzy o wolnościach i prawach człowieka m.in. dla self-adwokatów niepełnosprawnych intelektualnie, pracowników instytucji publicznych i organizacji pozarządowych.

■ **dr Adam Bodnar** – doktor nauk prawnych, sekretarz Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, pracuje także jako adiunkt w Zakładzie Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. E-mail: [a.bodnar@hfhr.org.pl](mailto:a.bodnar@hfhr.org.pl).