

**Wzmacnianie rządów prawa i ochrony praw
człowieka w Polsce poprzez zaangażowanie
podmiotów gospodarczych i społeczeństwa
obywatelskiego w działania prawne na rzecz
interesu publicznego**



**PROGRAM
SPRAW
PRECEDENSOWYCH**



**HELSIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA**

**Wzmacnianie rządów prawa
i ochrony praw człowieka w Polsce
poprzez zaangażowanie podmiotów gospodarczych
i społeczeństwa obywatelskiego
w działania prawne na rzecz interesu publicznego**

Materiały z konferencji otwierającej projekt
Programu Spraw Precedensowych
Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,
z dnia 18 czerwca 2007 r.

Redakcja: Adam Bodnar, Dorota Pudzianowska

Korekta: Anna Hara

Łamanie, projekt: HR&HARE DESIGN Helena Csató-Zakrzewska

Copyright by Authors

Nr ISBN 978-83-87300-94-4

**Wzmacnianie rządów prawa
i ochrony praw człowieka w Polsce
poprzez zaangażowanie podmiotów
gospodarczych i społeczeństwa
obywatelskiego w działania prawne na
rzecz interesu publicznego**

Spis treści

Panel 1

Ochrona praw człowieka, praworządność i gospodarka

- 9 *Słowo wstępne*
Danuta Przywara
- 11 *Słowo wstępne*
Tadeusz Tomaszewski
- 13 *Praworządność, demokracja, gospodarka*
Leszek Balcerowicz
- 19 *Rola kancelarii prawniczych w kształtowaniu standardów rządów prawa i praw człowieka*
Tomasz Wardyński
- 27 *Prezentacja osiągnięć i zamierzeń Programu Spraw Precedensowych oraz projektu realizowanego ze środków Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe*
Adam Bodnar
- 34 *Dyskusja*

Panel 2

Kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego: strategiczne sprawy sądowe

- 39 *„Właśnie po to ludziom konstytucja!” – rola organizacji pozarządowych w kształtowaniu standardów ochrony praw człowieka w Polsce*
Ewa Łętowska
- 47 *Pomoc prawna pro bono i zaangażowanie w działania prawne na rzecz interesu publicznego – społeczna odpowiedzialność kancelarii i prawników?*
Robert Krasnodębski
- 51 *Udział organizacji pozarządowych w postępowaniu przed Trybunałem w Strasburgu – od kontroli rządu po wyznaczanie nowych standardów*
Magda Krzyżanowska-Mierzewska
- 58 *Dyskusja*

Materiały uzupełniające

- 62 *Brakujące ogniwo demokratycznego państwa prawnego*
Wiktor Osiatyński
- 65 *O Programie działań na rzecz umiarkowanego postępu w granicach praw podstawowych*
Andrzej Rzepliński



Panel 1

Ochrona praw człowieka,
praworządność i gospodarka



Danuta Przywara

Wiceprezes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Słowo wstępne

Chciałabym Państwa bardzo serdecznie powitać w imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka na konferencji otwierającej nowy projekt naszego młodego, ale już bardzo zasłużonego programu, Programu Spraw Precedensowych. Jest dla nas zaszczytem, że przyjęli Państwo nasze zaproszenie. Chciałabym wyjątkowo serdecznie powitać profesora Leszka Balcerowicza, wykładowcę Szkoły Głównej Handlowej; profesor Ewę Łętowską, sędzię Trybunału Konstytucyjnego; profesora Mirosława Wyrzykowskiego, również sędziego Trybunału Konstytucyjnego; sędzię Katarzynę Gonerę z Sądu Najwyższego; sędziego Waleriana Sanetrę z Sądu Najwyższego a także naszych panelistów: mec. Tomasza Wardyńskiego, mec. Roberta Krasnodębskiego i mec. Magdę Mierzewską.

Pragnę również bardzo serdecznie podziękować Dziekanowi Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, profesorowi Tadeuszowi Tomaszewskiemu za objęcie tej konferencji honorowym patronatem.

Cieszę się, że będziemy mogli dzisiaj wspólnie podyskutować na ważne tematy, dotyczące włączenia podmiotów gospodarczych i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w budowę państwa prawa i ochronę praw człowieka.

Przed wyjściem z domu wysłuchałam wywiadu jaki przeprowadził Grzegorz Miecugow z prof. Markiem Safjanem. Padły tam słowa, że aby budować demokrację liberalną, dbającą o prawa człowieka, musimy włączyć się do niej wszyscy. Muszą włączyć się do niej podmioty prawa gospodarczego, podmioty społeczeństwa obywatelskiego i po prostu zwykli ludzie. Bez nich obudzimy się w demokracji komunistycznej.

Raz jeszcze witam Państwa bardzo serdecznie i zapraszam do udziału w konferencji.

Prof. Tadeusz Tomaszewski

Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Słowo wstępne

W imieniu władz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego mam zaszczyt powitać wszystkich gości, uczestników konferencji otwierającej nowy projekt Programu Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Chciałbym na wstępie bardzo serdecznie pogratulować organizatorom dzisiejszego spotkania, które przypomina o znaczeniu praw człowieka w demokratycznym państwie prawa.

Z dużym uznaniem obserwujemy osiągnięcia Programu Spraw Precedensowych i doceniamy jego znaczenie w promowaniu praw człowieka w naszym kraju.

Trudno wyobrazić sobie lepszy sposób mówienia o prawie, jego aksjologicznych podstawach i praktycznym znaczeniu niż poprzez analizę przypadków ważnych, trudnych, często również kontrowersyjnych. Któż z nas nie zastanawiał się bowiem w ostatnich miesiącach nad problemem wolności słowa i wolności publicznego manifestowania swoich poglądów? Ponadto często stawimy sobie pytanie, jaką rolę powinno odgrywać tymczasowe aresztowanie. Takich pytań jest oczywiście dużo więcej.

Zagadnienia te w sposób szczególny ukazują opinii publicznej szanse i zagrożenia jakie rysują się przed systemem prawa. Takimi właśnie zagadnieniami zajmuje się Program Spraw Precedensowych.

Jako przedstawiciele świata nauki wyraźnie dostrzegamy, że autorzy projektu w swojej działalności kierują się przede wszystkim troską o drugiego człowieka i interes publiczny. Dążenie do poznania prawdy i ochrona tych, których prawa zostały naruszone są w naszym środowisku cenione w sposób szczególny. W ten sposób pragniemy podkreślać, że prawo nie jest doraźnym instrumentem, lecz systemem opartym na solidnym fundamencie wartości konstytu-

tucyjnych. Mam nadzieję, że nowy projekt Programu Spraw Precedensowych stanie się szansą dla tych wszystkich, których prawa zostały naruszone, a którzy nie uzyskali odpowiedniego wsparcia od właściwych instytucji publicznych. Program jest nie tylko sposobem pomocy obywatelom, ale również swobodną formułą społecznej aktywności na rzecz ochrony praw człowieka. W tym miejscu nowa inicjatywa znakomicie wpisuje się w całokształt działań mających na celu promowanie i rozwijanie społeczeństwa obywatelskiego. Wierzymy, że aktywna działalność Programu i jej ewentualne sukcesy, w tym również w zakresie spraw precedensowych, mogą stanowić ważny wkład w promowanie idei państwa prawnego, prowadząc do zmian systemowych pozwalających skutecznie chronić autonomię i prawa jednostki.

Z dużym zainteresowaniem obserwujemy działalność Programu także ze względu na jego ścisłe związki z naszym wydziałem. Dlatego też z ogromną przyjemnością i traktując to jako zaszczyt, zgodziłem się objąć patronat nad dzisiejszą konferencją. Chciałbym podkreślić, że wiele osób, które są zaangażowane w realizację tego przedsięwzięcia, np. dr Adam Bodnar, są pracownikami Wydziału Prawa i Administracji UW. Cieszymy się, że wiedza i doświadczenie zdobywane na Uniwersytecie Warszawskim są wykorzystywane do realizacji tak ważnych i potrzebnych zadań. Mamy przy tym nadzieję, że podejmowana właśnie inicjatywa spotka się z zainteresowaniem i wsparciem ze strony kancelarii prawnych, dla których jakość stanowienia i stosowania prawa stanowi bez wątpienia zagadnienie pierwszoplanowe.

Bardzo liczymy także na współpracę nowego projektu z naszą kliniką prawa, dzięki czemu możliwość kontaktu z praktycznym funkcjonowaniem prawa, na przykładzie ważnych społecznie i ciekawych spraw, będą mieli nasi studenci.

Na zakończenie jeszcze raz pragnę podkreślić, że jako środowisko akademickie bardzo cieszymy się, że dzisiejsza konferencja poświęcona tak interesującym zagadnieniom, odbywa się na Uniwersytecie Warszawskim, w sali Senatu. Kierownikom i pracownikom Programu Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka życzymy sukcesów w staraniach o dobre prawo. Mam nadzieję, że w trakcie dzisiejszych obrad usłyszymy wiele interesujących wystąpień i głosów w dyskusji, zwłaszcza, że nie co dzień mamy możliwość gościć na naszej uczelni tak wielu wybitnych przedstawicieli świata nauki, osób zaangażowanych w ochronę praw człowieka oraz praktyków.

Prof. Leszek Balcerowicz

Szkoła Główna Handlowa

Praworządność, demokracja, gospodarka

Praworządność, demokracja, gospodarka to trzy wielkie tematy, które mogę przedstawić tylko w sposób bardzo skrótowy. Zaczę od krótkiego ich uściślenia, a następnie skupię się na niektórych zależnościach pomiędzy desygnatami tych pojęć.

Demokrację zwykle pojmuje się jako wszystko co dobre. W związku z tym wszystko co złe jest traktowane jako wypaczenie, czyli odchylenie od demokracji. Takie pojęcie nie jest użyteczne z analitycznego punktu widzenia. W związku z tym lepiej jest pojmować demokrację tak, jak to się czyni w naukach empirycznych co najmniej od czasów J. Schumpetera, a mianowicie jako system rządów, w którym zmiany rządzących dokonują się poprzez autentyczne wybory. Fared Zakaria, jeden z najwybitniejszych współczesnych komentatorów, przypomniał ostatnio ważne rozróżnienie, a mianowicie na demokracje liberalne i demokracje nieliberalne. Te pierwsze to państwa konstytucyjno-liberalne, które mają konstytucję określającą prawa jednostki i ograniczającą władzę publiczną, w tym wypadku demokratyczną. Te drugie to państwa nieliberalne, czyli takie, gdzie władza jest wybieralna (przynajmniej przez jakiś czas), ale nie jest ograniczona przez rzeczywistą konstytucję. Zachód dochodził do obecnej demokracji liberalnej wprowadzając najpierw podstawy konstytucjonalizmu czy rządów prawa, a potem dokonując na tym gruncie rozszerzenia prawa wyborczego. Polska i inne kraje dawnego socjalizmu zaczynały w innym punkcie – od jednoczesnego przechodzenia do praworządności i do demokracji. Z badań wynika, że to co zwykle przypisuje się demokracjom, np. to, że rzadziej wywołują konflikty zbrojne, jest cechą tylko demokracji liberalnych. Demokracje nieliberalne są natomiast wojownicze. Warto pamiętać o czym wspominał wybitny badacz ustrojów politycznych Giovanni Sartori, że nic się nie da uży-

skać, poza zniszczeniem liberalnej demokracji, przez maksymalizację elementów demokratycznych, czyli tego, że o wszystkim się głosuje bez żadnych ograniczeń. To prowadzi do zniszczenia i demokracji i liberalizmu.

W Polsce nie mamy w Konstytucji mowy po prostu o demokracji, lecz o określonym ustroju, który ma dwa elementy: demokrację i rządy prawa. Często w Polsce twierdzi się, że demokracja jest słaba czy zagrożona, mając w gruncie rzeczy na myśli praworządność. Jeżeli pojęcie demokracji ograniczyć, tak jak sugeruję: do kwestii wybieralności władz, to nie sądzę, aby jakkolwiek siła polityczna zagrażała demokracji. Jeżeli coś zagraża w Polsce demokracji, to raczej apatia społeczna albo – co gorsza – pogardliwy stosunek wielu ludzi do własnego, demokratycznego państwa, który wyraża się w tym, że ponad 50 procent ludzi nie głosuje. Dla przypomnienia w Indiach, gdzie poziom wykształcenia jest daleko niższy, głosuje 80 procent uprawnionych – bez żadnego przymusu wyborczego. Natomiast jeżeli chodzi o praworządność, to można dostrzegać bardzo poważne zagrożenia, które narastają w ciągu ostatnich dwóch lat w formie ataku na instytucje niezależne z mocy Konstytucji, w tym na Trybunał Konstytucyjny. Inną patologią z punktu widzenia państwa prawa jest to, że w Polsce uchwała się projekty ustaw, o których w świetle ekspertyz z góry wiadomo, że są sprzeczne z Konstytucją czy prawem europejskim. Mamy też do czynienia z przypadkiem nieznanym wśród krajów uchodzących za praworządne, a mianowicie z notorycznym lekceważeniem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Bardzo niepokojącym przejawem naruszania prawa w Polsce jest także zjawisko zamazywania podziału władz i uzurpowania sobie przez władzę ustawodawczą uprawnień sędziowskich i prokuratorskich. Chodzi o komisje śledcze, których praktyka jest – w ogromnej większości przypadków – jaskrawym naruszeniem jakichkolwiek elementarnych wymagań poczucia sprawiedliwości, włącznie z zasadą, że nie ogłasza się wyroków na początku.

Tylko dla przypomnienia: gdy mówimy o rządach prawa, to mamy na myśli określoną cechę państw. Taką mianowicie, że rządzą się one poprzez prawo, a nie tajną policję i inne środki pozaprawne. Nie chodzi tu jednak o dowolne prawo, lecz takie, które spełnia określone warunki. Jakże? To jest przedmiotem ogromnych dyskusji, ale pewien rdzeń z tej dyskusji da się wyłonić. Chodzi więc o prawo, które może wpływać na ludzkie zachowania; zostało więc ogłoszone z wyprzedzeniem; nie domaga się od ludzi rzeczy niemożliwych; jest dostatecznie stabilne; jest dostatecznie ogólne itp. Jeżeli państwo ma rządzić przez prawo, to jego rdzeń, czyli wymiar sprawiedliwości, też musi spełniać określone kryteria, tak aby *de facto* nie stać się wymiarem niesprawie-

dliwości. Tu dochodzimy do niezawisłości sądów, bezstronności i fachowości prokuratorów, gwarancji i praktyki uczciwego procesu. Przyjmujemy także warunek, że nikt, włącznie z rządzącymi, nie stoi ponad prawem: obowiązują rządy prawa, a nie ludzi.

Współcześnie sądzi się, że rządy prawa wymagają pewnego minimum indywidualnych praw, przy czym stanowi przedmiot dyskusji jakie jest to minimum. Dla badań empirycznych bardzo pożyteczne jest pojmować rządy jako pewną zmienną, która przybiera różne natężenie w różnych państwach i okresach. Próbuje się zresztą mierzyć przy pomocy rozmaitych wskaźników oraz wiązać je między innymi ze wzrostem gospodarczym. Ponadto należy zauważyć, że w różnych dziedzinach życia tego samego kraju możemy mieć różne poziomy praworządności. Przykładowo w Singapurze istnieje wysoki poziom rządów prawa w sprawach gospodarczych, a dużo niższy w sferze wolności prasy.

Przejdźmy teraz do zależności empirycznych. Badania nie wykryły silnej zależności pomiędzy demokracją a tempem rozwoju gospodarczego, tzn. z punktu widzenia tego tempa nie jest specjalnie istotne czy dany kraj ma władzę wybieralną czy niewyberalną. Z tego nie wynika oczywiście, że demokracja nie jest ważna z przyczyn niegospodarnych. Jednakże dla szybkości rozwoju gospodarczego istotniejsze są pewne cechy bardziej związane z praworządnością i jakością prawa niż z faktem, czy rządy są wybieralne, czy nie. Przy okazji warto zaznaczyć, że kiedy mówimy o wpływie prawa, to nie chodzi nam o jego ilość, tylko o jakość. Tu, podobnie jak w wielu dziedzinach, jest zależność odwrotnie proporcjonalna. Pozwolę sobie zacytować trzech klasyków. Po pierwsze profesor Grant Gilmore mówi: „Im gorsze społeczeństwo tym więcej praw ustanawia. W piekle nie będzie nic prócz ustanawiania prawa”. Ale sięgnijmy dalej w przeszłość. Tacyt: „Im bardziej skorumpowana (w sensie wypaczona – L.B.) republika, tym liczniejsze jej prawa”. I wreszcie Montaigne na temat współczesnej mu Francji mówił, że Francja miała więcej praw, a jednocześnie bardziej rozpowszechnioną rozpustę, w sensie rozprzężenia i korupcji jako złych rządów, niż cała reszta świata. Sami mamy często do czynienia wśród naszych parlamentarzystów z dość powszechnym odczuciem, że im więcej, tym lepiej. To jest oznaka, że socjalizm jeszcze żyje. W socjalizmie, jak wiadomo, im więcej wyprodukowano surówki, tym było lepiej.

Spójrzmy na wyniki badań odnośnie prawa własności. Timothy Frey sprawdził jakie jest poczucie bezpieczeństwa prawa własności w 1998 roku wśród właścicieli sklepów w Warszawie i w Moskwie, przy czym im wyższe było owo de-

klarowane poczucie, tym wyższe były inwestycje. Okazało się, że w Polsce było ono zdecydowanie wyższe niż w Rosji i prowadziło do wyższych inwestycji. Inni badacze mierzyli poziom bezpieczeństwa prawa własności, między innymi deklarowanym odsetkiem płacenia łapówek służbom publicznym i opłacania się różnym „grupom ochronnym”. W Rosji i na Ukrainie w 1997 roku 90% respondentów powiedziało, że płaci łapówki, a w Polsce i Rumunii – 20%. Jeżeli chodzi o opłatę za ochronę grupom niepaństwowym, to w Polsce sygnalizowało to 8%, 15% na Słowacji, natomiast 89% na Ukrainie i 93% w Moskwie.

W innych badaniach próbowano sprawdzić jak przez drobnych przedsiębiorców oceniane są sądy. W przypadku Polski 40 procent przedsiębiorców uważało, że można sądy traktować jako instancję, do której warto się odwoływać w przypadku konfliktów. W Moskwie odsetek ten był dużo niższy. Bardzo ciekawym problemem jest to, skąd się bierze tak często opisywany fakt, że w niektórych krajach prywatne firmy podlegają ochronie grup nieformalnych. Często przedstawia się to wyłącznie jako wynik kryminalizacji życia gospodarczego. Głębsze badania pokazały jednak, że pierwotną przyczyną jest drapieżna, rozległa regulacja życia gospodarczego przez państwo oraz liczne państwowe inspekcje. Część firm nie wytrzymuje tych obciążeń i chroni się, idąc w szarą strefę. Będąc w niej nadal jednak potrzebuje ochrony, bo tam też jest przestępczość. O ochronę zwracają się więc do prywatnych grup nieformalnych, bo do państwowych instytucji nie mogą. Część tych grup nazywana jest mafią a część działa, nawet formalnie, również w szarej strefie. Na podstawie badań w Rosji wykazano, że im więcej drapieżnej państwowej regulacji, im więcej inspekcji, tym większy odsetek firm ucieka w szarą strefę i zwraca się o ochronę do organizacji nieformalnych. Dla pocieszenia – z tych badań wynikało również, że częstotliwość inspekcji w Polsce była przeciętnie dwa razy mniejsza niż w Rosji, gdzie drobna firma mogła być spodziewać się 18 inspekcji na rok (u nas 9).

Wspomniałem już o innym aspekcie prawa, tzw. *regulation*. Chodzi tu o ograniczenia prawno-administracyjne zawężające wolność gospodarczą. Tym zagadnieniem zajmuje się wielu badaczy. Ja przytoczę tylko wybrane wyniki. Po pierwsze, jeżeli ogranicza się swobodę wejścia przedsiębiorstw na rynek, to prowadzi to do tego, że zmniejsza się postęp techniczny, ponieważ nośnikami pomysłów są często nowe organizacje. Po drugie, zwiększa to zakres szarej strefy, a także zakres korupcji. Firma ma do wyboru: albo idzie do szarej strefy, żeby nie płacić łapówek tym, którzy egzekwują rozbudowane przepisy albo zostaje i płaci łapówki. W Polsce bardzo często walkę z korupcją sprowa-

dza się do walki z urzędnikami, ale to przecież nie urzędnicy tworzą złe prawa. Prawo tworzą określone układy polityczne. Chcąc mieć lepsze prawo, trzeba więc wywalczyć lepszy układ polityczny. Inną dziedziną, w której zaznacza się wyraźnie wpływ regulacji na ważne aspekty życia gospodarczego jest poziom długofalowego bezrobocia. Wbrew pospolitym poglądom, wysokie, długofalowe bezrobocie nie jest rezultatem wolnego rynku, lecz państwowego interwencjonizmu. Wysokie bezrobocie występuje np. w Europie Zachodniej (Włochy, Francja, Niemcy), a to nie są kraje wilczego kapitalizmu. Jest tam natomiast wiele rozmaitych regulacji, czyli ograniczeń swobody życia gospodarczego. Rozległe badania, prowadzone między innymi przez OECD, pokazały, że splot tych regulacji, np. duże trudności zwolnień, wysoka płaca minimalna, duże narzuty fiskalne, oraz trudności w tworzeniu przedsiębiorstw, są głównymi przyczynami ponadprzeciętnie wysokiego strukturalnego bezrobocia, w szczególności wśród kobiet i młodzieży, nie zaś mężczyzn.

Zakończę jeszcze jednym przykładem, a mianowicie zależnością pomiędzy praworządnością a stabilnością pieniądza. Patrząc z lotu ptaka dostrzegamy, że w historii ścierały się dwa dążenia: dążenie mas do stabilnego pieniądza, tzn. nie tracącego na wartości oraz dążenie władców do jego psucia. To drugie nie wynikało ze złej woli rządzących, lecz z silnych bodźców w postaci dodatkowych dochodów, jakie dawało psucie pieniądza, z których można było wybudować pałac, albo toczyć wojnę. Warto podkreślić, że sposoby i zakres psucia pieniądza w ogromnym stopniu (pieniądz kruszcowy istniał do lat 30. zeszłego stulecia) zależą od systemu pieniężnego. Tam gdzie pieniądz był związany z kruszczem, nie można go było wydrukować. Ale próbowano go psuć zmniejszając zawartość kruszczu w monecie, która zachowywała taką samą wartość nominalną. Przytoczę opinię naszego wielkiego rodaka, Mikołaja Kopernika, na temat odczucia wśród ludzi tej praktyki. Otóż mówił on: „Lubo niezliczone upadku królestw, księstw i rzeczypospolitych można by naznaczyć przyczynę, to jest tak cztery: niezgoda, śmiertelność, niepłodność ziemi i spodlenie monety. To wedle mego zdania najgłówniejsze. Trzy pierwsze są tak jasne, że nikt prawdzie ich nie zaprzeczy. Czwartą zaś niektórzy tylko i to głębiej się zastanawiający uznają z powodu, że nieraz nie gwałtownie lecz z wolna i ukrytymi niejako drogami przyprawia państwo o upadek”. Czyli psucie pieniądza, jak zauważył Kopernik, jest perfidią. Jest to podatek inflacyjny, który ściąga siłę nabywczą bez jakiegokolwiek zgody rządzonych, co jest sprzeczne z poczuciem praworządności. Problem ochrony wartości pieniądza spotęgował się gwałtownie od momentu, kiedy pieniądz stracił swoje związki z kruszczami i stał się papierowy, a współcześnie nawet elektroniczny. Jego ilość można zwiększać w nieskończoność. Gi-

gantyczne inflacje jakie wystąpiły w XX wieku były przykładami gwałtownego psucia pieniądza przez państwo. Cywilizowana część ludzkości wyciągnęła z tego wnioski instytucjonalne. Skoro w systemie politycznym tkwią bodźce aby pieniądz psuć, to trzeba pieniądź wyprowadzić z tego systemu. Można to zrobić na trzy sposoby. Po pierwsze, przyjąć silny pieniądz z zewnątrz, np. Panama czy Ekwador mają dolara amerykańskiego. Po drugie, można wprowadzić wspólny solidny pieniądz, np. euro. Po trzecie, jeżeli ma się swój własny pieniądz i chce się go strzec to trzeba stworzyć i utrzymać niezależną instytucję, chroniącą pieniądź przed atakami politycznymi tych, którzy z różnych powodów, np. by zyskiwać popularność, chcą ten pieniądź psuć. Wspólnym elementem tych trzech rozwiązań jest niezależny bank centralny. Jeżeli bowiem importujemy pieniądź, to importujemy go z kraju, w którym jest niezależny bank centralny. Niezależność tej instytucji jest jedną ze zdobyczy myśli konstytucyjnej, ponieważ stanowi nowoczesną wersję podziału władz, która nie musiała istnieć za czasów Monteskiusza. Wówczas pieniądź był kruszcowy i nie dało się go tak szybko psuć. Myśl konstytucyjna i ekonomiczna rozważa także, jak wyłączyć budżet z polityki, a przynajmniej jego wpływ ograniczyć. Przejawem takiego dążenia jest Konstytucja RP, która wprowadza konstytucyjny zakaz przekraczania 60 procent PKB przez dług publiczny.

Program badań nad zależnościami między prawem, gospodarką i społeczeństwem jest ogromny i bardzo istotny. Krzyżują się w nim zainteresowania prawników, ekonomistów, socjologów i politologów. Uważam, że wiele ważnych kwestii z tego zakresu czeka na empiryczne badania.

Adw. Tomasz Wardyński

Wardyński i Wspólnicy

Rola kancelarii prawniczych w kształtowaniu standardów rządów prawa i praw człowieka

Chciałbym pójść drogą myśli prof. Balcerowicza i zacząć od nieśmiałej próby definicji, co to jest państwo prawa i rządy prawa. Później przejdę do tego, czym jest zawód prawniczy, oraz samorządy prawnicze i jaką rolę w środowisku mogą odgrywać firmy prawnicze, które w Polsce zaczęły, przynajmniej w odniesieniu do niektórych obszarów życia społecznego, odgrywać znaczącą rolę.

Zastrzegam, że definicja ta podlega dyskusji i dobrze byłoby, gdybyśmy w dalszej części spotkania wspólnie się nad nią zastanowili.

„Rządy prawa składają się na ustrój demokratycznego Państwa Prawa, którego zasadniczym celem jest ochrona społeczeństwa przed naturalną tendencją nadużywania władzy przez tych, którzy ją w imieniu instytucji państwa sprawują. Aby cel ten mógł być skutecznie realizowany, przedstawiciele wszystkich instytucji składających się na Państwo Prawa, jak również jego obywatele, mają obowiązek sprawowania swoich funkcji, wypełniania obowiązków oraz korzystania z uprawnień starannie i w dobrej wierze. Powinni mieć na względzie zrównoważone funkcjonowanie mechanizmów Państwa Prawa, którego najważniejszym spoiwem jest zaufanie obywateli do instytucji i ich przedstawicieli.”

To zaufanie jest, jak sądzę, centralnym elementem całego systemu. To, z czym wkrótce możemy mieć do czynienia w Polsce, to zauważalna praktyka pozbawiania autorytetu instytucji, które powinny się cieszyć społecznym zaufaniem.

Już teraz w Polsce często krytykuje się sądy, dyskredytuje zawody prawnicze i kieruje gniew obywateli przeciwko instytucjom, które z założenia mają zajmować się ochroną ich praw przed nadużywaniem władzy, co jest naturalną tendencją, typową dla każdego urzędnika czy funkcjonariusza, który ją posiada.

Nadużycia obserwujemy w wielu obszarach życia społecznego, które dotyczą codziennej aktywności obywateli. Często jest to pierwszy sygnał, że Państwo Prawa jest zagrożone.

W ustroju totalitarnym, jakim był komunizm, naruszenia praw człowieka występowały głównie w płaszczyźnie politycznej – w wyniku nadużyć aparatu przymusu przy użyciu procedury karnej. W owym czasie prawnicy występujący w obronie praw obywateli cieszyli się ogromnym poparciem społecznym.

Po zmianach z 1989 roku, w Polsce ukształtowanej zgodnie ze standardami europejskimi, ciężar ochrony praw człowieka przeniósł się ze sfery politycznej do gospodarczej. Wszystkim wydawało się, że skoro ustrój został zmieniony i powstał nowy demokratyczny system, to powinien być mechanizmem, w którym oczywiste wartości bronią się same. Nie zauważyliśmy jednak, że także teraz praw człowieka trzeba bronić w niemal wszystkich obszarach działalności obywateli – w gospodarce, administracji czy samorządach lokalnych.

To, że naruszenia obecnie nie mają tak oczywistego charakteru jak w państwie totalitarnym sprawia, że rolę prawników w tej dziedzinie postrzega się inaczej, podczas gdy tak w przeszłości, jak i dzisiaj obowiązkiem prawników i firm prawniczych powinna być dbałość o prawidłowe funkcjonowanie sprawiedliwości oraz rządów prawa.

Chciałbym teraz przejść do analizy tego, czym jest zawód prawniczy i korporacje prawnicze. Warto w tym miejscu podkreślić, jak istotne w wykonywaniu obowiązków przez adwokatów i przez samorządy zawodowe jest działanie w dobrej wierze. Bez tego doprowadzimy do utraty zaufania społecznego do zawodu, a tym samym utraty mandatu do reprezentowania obywateli i ochrony ich praw na styku z władzą państwową.

Zaufanie obywateli do zawodów prawniczych jest bardzo istotne. Jeżeli prawnicy dopuszczą do znacznego spadku pokładanego w nich zaufania, to pozbawią się tym samym mandatu udzielonego im przez społeczeństwo, a oby-

wateli pozostawiają samych sobie wobec władzy Państwa. To tak jakby dawali władzy przyzwolenie na ograniczanie praw i swobód obywatelskich.

Niestety nadużycia wykonywanego zawodu ze strony prawników są częste. Tak jak i niewypełnianie lub niestaranne wypełnianie obowiązków zawodowych przez radców prawnych czy adwokatów. Naczelnym zadaniem korporacji prawniczych jest walka z tymi nieprawidłowościami. Istotnym zadaniem korporacji jest dyscyplinowanie swoich członków, by nie dopuścić do utraty społecznego zaufania do zawodów prawniczych. Odzyskanie raz utraconego, będzie bowiem zadaniem na wiele lat.

Jakie powinny być zatem korporacje prawnicze, by mogły prawidłowo spełniać swoje funkcje?

Przede wszystkim niezależne, ze względu na wpisany w stosunki łączące władzę z obywatelami konflikt interesów.

Gdy władza ma naturalną tendencję do nadużywania swoich kompetencji, zawodowe korporacje prawników mają stwarzać warunki do zapewnienia obywatelom właściwej ochrony ich praw.

Podstawowym ustrojem korporacji, gwarantującym ich niezależność, jest samorządność polegająca na rekrutacji członków, potwierdzaniu ich kwalifikacji zawodowych, prowadzeniu szkoleń oraz wdrażaniu dyscypliny poprzez administrowanie sądownictwem dyscyplinarnym, wymuszającym poszanowanie prawa i zasad etyki zawodowej.

Podstawowe instytucje zawodu prawniczego umożliwiające jego prawidłowe funkcjonowanie to niezależność, tajemnica zawodowa i zakaz działania w warunkach konfliktu interesów. Nie są one przywilejem przysługującym prawnikom, lecz zespołem obowiązków – służącym społeczeństwu i powinny być chronione.

Jeżeli doprowadzimy do znacznego spadku zaufania, a zawód prawniczy stanie się przedmiotem ataków ze strony tych, którzy chcą ograniczać swobody obywatelskie, to w pierwszej kolejności atakowane będą te właśnie instytucje. Dlatego też w naszym i w każdym europejskim systemie są one zagwarantowane ustawowo i zapisane w kodeksach etyki zawodowej.

Rola i obowiązki członka korporacji zawodowej czyli adwokata i radcy prawnego

Przede wszystkim jest to ochrona interesów klienta w granicach obowiązującego prawa i w zgodności z zasadami etyki zawodowej. Może się odbywać skutecznie tylko i wyłącznie w ramach właściwie funkcjonującego demokratycznego Państwa Prawa. W innym systemie metody i narzędzia, które są nam dostępne będą mało skuteczne. Obowiązkiem zawodowym jest także stałe szkolenie zawodowe, tak by kompetentnie reprezentować klientów przed sądem i móc wchodzić z nim w równoprawny dialog. Trzeba sobie zdawać sprawę z tego, że poziom zawodowy adwokatów i radców prawnych w jakimś stopniu determinuje poziom zawodowy sędziów i odwrotnie – poziom zawodowy sędziów powinien determinować poziom adwokatów i radców. Kolejnym obowiązkiem jest świadczenie pomocy prawnej w przypadkach uzasadnionych społecznie, niezależnie od możliwości uzyskania wynagrodzenia. Właśnie przez taką działalność możemy budować zaufanie społeczne do zawodu.

Jakie wyzwania stoją przed zawodami prawniczymi?

Najważniejszym jest respektowanie podstawowych wartości wynikających z zasad etyki zawodowej. Można je sprowadzić do paru zasadniczych pojęć, takich jak: niezależność, poszanowanie prawa, poczucie odpowiedzialności za drugiego człowieka. Sądzę, że to poczucie odpowiedzialności za drugiego człowieka, za klienta, a także za kolegę adwokata jest wykładnikiem naszej etyki zawodowej i tego, czy jej przestrzegamy i właściwie wdramy w życie.

Kolejnym wyzwaniem jest podejmowanie działań na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego tak istotne jest uczestniczenie w życiu korporacyjnym, ale nie tylko. Równie ważne jest uczestniczenie w programach takich przedsięwzięć, jakim jest Program Spraw Precedensowych, dbałość o najwyższy poziom usług, sumienność i dyscyplina zawodowa.

Przechodząc do zagadnienia roli firmy w życiu zawodowym i pozycji zawodów prawniczych w społeczeństwie trzeba zaznaczyć, że firma prawnicza jest instytucją, która ułatwia utrzymanie dyscypliny zawodowej.

Wszyscy, którzy wykonują wolne zawody, a zawód prawnika jest do pewnego stopnia wolnym zawodem, wiedzą, że dyscyplina umożliwia i wymusza doskonalenie się i rozwój. Pisarz, który codziennie nie napisze trzech tysięcy słów,

raczej nie opublikuje wartościowej książki. Adwokat, który nie utrzymuje dyscypliny zawodowej, nie dba o wdrażanie w życie najistotniejszych w zawodzie wartości, nie będzie w stanie wykonywać zawodu w prawidłowy sposób i na wysokim poziomie.

Czym jest firma prawnicza?

Firma prawnicza jest organizacją umożliwiającą zespołowe wykonywanie zawodu przez członków korporacji prawnych pod wspólną nazwą. Firmy zaczęły powstawać w latach 60. i 70. XX wieku, jako reakcja na przyspieszoną globalizację gospodarki, rozwój systemów prawa gospodarczego i specjalizację zawodu.

Wyzwania, które stoją przed firmami prawniczymi są w zasadzie tożsame z tymi, które stoją przed prawnikami wykonującym zawód indywidualnie. Doświadczenie życiowe podpowiada nam jednak, że w jedności jest siła. Wykonywanie zawodu w firmie jest zatem bardziej skuteczne, a nie jest bez znaczenia dla jakości wykonywanej pracy, przyjemniejsze. Oczywiście uwzględniając temperamenty członków firmy, bo one również odgrywają istotną rolę.

Co jest zatem pozytywną stroną istnienia firm prawniczych z punktu widzenia obowiązków, które wymieniłem?

Firmy dysponują wiedzą zespołową, która jest niewątpliwie szersza od wiedzy prawnika działającego indywidualnie. Posiadają umiejętność koordynowania działań wielu specjalistów czyli są jakby kliniką, w której można mobilizować środki i podejmować działania w celach niemożliwych do zrealizowania przez indywidualnego prawnika. Posiadają także środki na inwestowanie, na przykład w systemy informatyczne i w kształcenie młodych prawników. Przede wszystkim jednak mogą inwestować w budowanie wartości etycznych i niezależność intelektualną swoich członków. Niezależność intelektualna w połączeniu z odwagą cywilną jest fundamentem systemu wartości najważniejszych dla prawnika działającego w demokratycznym państwie prawa.

Firma prawnicza jest pierwszą organizacją, która wymusza wdrażanie dyscypliny. Funkcjonowanie sądów dyscyplinarnych jest oczywiście konieczne, ale to etap ostateczny, kiedy konflikt pomiędzy prawnikiem, a klientem znajduje się w punkcie kulminacyjnym, a rozwiązywanie sporu jest niesłychanie trudne.

Rozwiązywanie tych spraw wcześniej, wewnątrz firmy, jest bardziej skuteczne i nie dopuszcza do uzewnętrznienia się konfliktu z klientem.

Kancelaria prawna może przeznaczać środki na cele społecznie pożyteczne i na działalność pro bono. Działalność pro bono jest jednym z zasadniczych elementów budowania zaufania dla zawodów prawniczych.

Jakie kryteria muszą więc spełniać firmy prawnicze by sprostać współczesnym wyzwaniom i wdrażać wspomniane wartości?

1. Przede wszystkim każda firma powinna zdefiniować podstawowe wartości przyświecające jej działalności i będące naczelnym elementem kształcenia i szkoleń prowadzonych w firmie.
2. Po drugie, powinna uwzględnić w swoim budżecie istnienie środków na finansowanie działalności pro bono.
3. Powinna jasno określić stosunki między partnerami i ich relacje wewnątrz firmy.
4. Struktura firmy powinna być przejrzysta i umożliwiać młodym ludziom, którzy się w niej znajdują określenie, jaką rolę w przyszłości mogą w firmie pełnić.
5. Firma powinna mieć odpowiedni system rekrutacji, szkolenia i oceny. Ocena jest elementem niezwykle istotnym, bo nie tylko mobilizuje, ale także pomaga w budowaniu i przyswajaniu wartości, które muszą istnieć u podstaw naszych działań.
6. System wynagrodzeń powinien rozsądnie odnosić się do warunków rynkowych, unikając nadmiernej merkantylizacji zawodu.
7. Firma powinna również wdrożyć system rozpoznawania skarg ze strony klientów właśnie po to, by być pierwszym ogniwem dyscyplinującym swoich członków i budować zaufanie.
8. Procedury stosowane przez firmę oraz stosunki z klientami muszą podlegać jasnym i przejrzystym zasadom, być znane pracownikom i wyrażnie komunikowanym klientom. Powinna być w miarę możliwości przejrzysta, oczywiście nie naruszając zasady poufności wobec swoich klientów

9. Stosunki z innymi firmami prawniczymi powinny podlegać regułom deontologii zawodowej, a ponadto być przyjazne, oparte na dobrej woli i dobrze pojętej solidarności, szczególnie w odniesieniu do instytucji państwa prawa.

Dzisiaj firmy prawnicze rozprzestrzeniają się po całym kraju oferując pomoc nie tylko wielkim przedsiębiorstwom, ale także obywatelom i małym, rodzącym się organizmom gospodarczym. Wkrótce świat prawniczy będzie się składał również z tych mniejszych firm i będą one w pełni uczestniczyć w życiu korporacji zawodowych.



Dr Adam Bodnar

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Prezentacja osiągnięć i zamierzeń Programu Spraw Precedensowych oraz projektu wspieranego przez *Trust for Civil Society* *in Central and Eastern Europe*

Przedmiotem mojego wystąpienia jest przedstawienie Programu Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, jego założeń, celów oraz dotychczasowych osiągnięć. W drugiej części mojego wystąpienia chciałbym się skupić na analizie założeń projektu realizowanego ze środków *Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe*, o nazwie „Wzmacnianie rządów prawa i ochrony praw człowieka w Polsce poprzez zaangażowanie podmiotów gospodarczych i społeczeństwa obywatelskiego w działania prawne na rzecz interesu publicznego”

Program Spraw Precedensowych rozpoczął działalność w listopadzie 2004 r. Głównym celem naszej działalności jest doprowadzanie do trwałych zmian w prawie bądź praktyce orzeczniczej poprzez prowadzenie wybranych spraw sądowych i administracyjnych. Program Spraw Precedensowych jako główną metodę działań wykorzystuje tzw. litygację strategiczną. Pojęcie to jest swoistą kalką językową odzwierciedlającą anglojęzyczne pojęcie *strategic litigation*, oznaczające prowadzenie spraw, które wskazują na systemowe naruszenie jakiegoś interesu (np. praw człowieka, ochrony środowiska, interesów konsumentów). *Strategic litigation* to jedna z podstawowych metod działania organizacji pozarządowych wykorzystywana w wielu krajach na świecie.

Prof. Wiktor Osiatyński we wstępie (wstęp ten jest przedrukowany w niniejszym tomie na str. 62) do Raportu z działalności Programu Spraw Precedensowych za lata 2005 – 2006 stwierdził, że jest brakującym ogniwem demokratycznego państwa prawnego. Jeśli spojrzeć na okres przed jego powstaniem, to w sferze społeczeństwa obywatelskiego brakowało strategicznie zaplanowanych działań zmierzających do określonych skutków społecznych bądź prawnych.

Nadzór i merytoryczną opiekę nad działalnością Programu sprawuje Rada Programowa. To ona decyduje o wyborze spraw, którymi chcielibyśmy się zająć oraz w dużym stopniu planuje strategię ich prowadzenia. Od początku założyliśmy, że dla wiarygodności Programu oraz legitymizacji jego działań, ważne jest, aby w skład Rady wchodziły osoby z różnych środowisk społeczeństwa obywatelskiego, a ponadto wybitne autorytety. Dzięki ich osądowi i doświadczeniu społecznemu jesteśmy w stanie wybrać sprawę o rzeczywistym znaczeniu strategicznym oraz prowadzić postępowanie w odpowiednim kierunku. Obecnie w skład Rady Programowej wchodzi następujące osoby: prof. Wiktor Osiatyński, prof. Zbigniew Hołda, prof. Andrzej Rzepliński, dr Piotr Kładoczny, dr Agnieszka Graff, adw. Zofia Daniszewska – Dek oraz adw. Filip Wejman. Oprócz tego w pracach Rady biorą stale udział członkowie Zarządu Fundacji, tj. przede wszystkim jej Prezes – Marek Antoni Nowicki oraz Wiceprezes Danuta Przywara.

Zajmujemy się różnymi sprawami z zakresu praw i wolności obywatelskich. Kryterium naszych działań nie są jakieś konkretne dziedziny prawa czy wybrane prawa obywatelskie. Wybieramy takie sprawy, które prezentują pewien systemowy problem, który dzięki naszym działaniom możemy rozwiązać lub przynajmniej zniwelować albo nagłośnić i poprzez to doprowadzić do interwencji organów państwa. Obecnie w ramach Programu prowadzimy około 90 spraw. Są już zatwierdzone przez Radę Programową. Do tej liczby zaliczamy te, które zakończyły się już prawomocnymi wyrokami. W istocie jesteśmy nimi nadal zainteresowani w zakresie monitoringu reakcji władzy publicznej na określone precedensowe orzeczenie.

Nasza forma udziału w danej sprawie może mieć dwie postaci. Po pierwsze uznajemy, że najlepszym sposobem naszego uczestnictwa w konkretnej sprawie jest zapewnienie poszkodowanej osobie reprezentacji prawnej. W takim przypadku współpracujemy z kancelariami prawnymi albo indywidualnymi prawnikami, którzy podejmują się reprezentacji *pro publico bono*. Po drugie, możemy przystępować do sprawy w charakterze „przyjaciela sądu”. To pojęcie jest

pewnym skrótem myślowym – mam na myśli oczywiście odpowiednie instytucje z k.p.k. (przedstawiciel społeczny) czy k.p.c. (organizacja społeczna). Jeżeli bierzemy udział w sprawie w ten sposób, to wtedy nie zajmujemy się już reprezentacją strony, lecz przedstawiamy naszą niezależną opinię. Jej celem jest przedstawienie sądowi większej liczby argumentów, w tym standardów z zakresu praw człowieka, które naszym zdaniem powinny znaleźć zastosowanie przy rozwiązywaniu konkretnej sprawy.

Duża skala naszej działalności jest możliwa dzięki udziałowi prawników *pro bono* w prowadzeniu spraw. Obecnie jest to 7 kancelarii prawnych (w tym kancelaria paryska Dechert, która przygotowała dla nas ciekawą skargę do Trybunału w Strasburgu) oraz 40 prawników *pro bono*: adwokatów, radców prawnych, ekspertów, którzy pomagali nam w prowadzeniu spraw na różnych etapach. Ponadto współpracowaliśmy z 15 studentami – wolontariuszami oraz 6 stażystami z innych państw. Obecnie staż w Programie Spraw Precedensowych odbywa Kanstantsin Dzehtsiarou z Białorusi. Jego staż finansowany jest przez Open Society Institute. Być może kiedyś nadejdzie taki moment, że będzie on mógł skutecznie prowadzić litygację strategiczną w swoim kraju, wykorzystując wiedzę i doświadczenie zdobyte w Polsce.

Program Spraw Precedensowych bierze udział w tworzeniu Centrum Pro Bono. Będzie to instytucja stworzona przez Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych, której podstawowym zadaniem stanie się łączenie zapotrzebowania ze strony organizacji pozarządowych na pomoc prawną z zainteresowaniem kancelarii prawnych w świadczeniu pomocy *pro publico bono*.

Oprócz prowadzenia konkretnych spraw precedensowych podejmujemy także szereg działań uzupełniających, głównie o charakterze edukacyjnym. Od roku uczestniczę jako ekspert w projekcie „Litygacja Strategiczna na Zakaukaziu”, realizowanym we współpracy z *Netherlands Helsinki Committee* oraz *Interights*. W ramach tego projektu doradzamy prawnikom z Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji przy rozwijaniu litygacji strategicznej w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Niedawno zaprojektowaliśmy nowy program pt. „Uczenie prawa na przykładzie spraw precedensowych”. Chcielibyśmy ruszyć z jego realizacją na jednej z uczelni wyższych. Ważnym elementem naszych działań jest monitoring ustawodawczy czyli kontrolowanie wykonania precedensowego wyroku przez ustawodawcę (ewentualnie przez inny organ jeśli np. uchylone jest rozporządzenie). Prawnicy Programu Spraw Precedensowych pomagają także w przygotowaniu oficjalnych stanowisk Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

wieka. Niedawno uczestniczyli m.in. w przygotowaniu dwóch istotnych opinii. Pierwsza dotyczyła projektu w sprawie maksymalnych stawek adwokackich, druga – zgodności z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego poprawek do uchwały o działalności sejmowej komisji śledczej ds. bankowości.

W ramach promocji naszych działań wydajemy comiesięczny biuletyn oraz prowadzimy stronę internetową. Staramy się, aby nasze działania były maksymalnie transparentne. W związku z tym na stronie internetowej umieszczamy także niektóre dokumenty procesowe, a praktycznie zawsze wyroki wraz uzasadnieniami.

Jak do tej pory udało nam się doprowadzić do kilkunastu istotnych wyroków różnych sądów (Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądów powszechnych), które miały wpływ na zmianę rzeczywistości prawnej w Polsce. Szczególnie zadowoleni jesteśmy z tego, że udało nam się przyczynić do stworzenia pewnych standardów w zakresie tworzenia i przedkładanych tzw. opinii przyjaciela sądu, czyli niezależnych opinii przedstawianych przez organizacje pozarządowe. Dobrym przykładem jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 30/05, w którym Trybunał dokonał interpretacji co to jest opinia przyjaciela sądu, w jakich sytuacjach powinna być składana oraz jaka jest jej rola przy rozstrzygnięciu sprawy. Inne organizacje również zaczynają powoli stosować tę metodę. Helsińska Fundacja Praw Człowieka już kilkakrotnie przedstawiała takie opinie sądom różnych szczebli, a już ponad 10 razy Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka.

Jednym z najważniejszych problemów jakimi się zajmujemy to stosowanie tymczasowego aresztowania. Moim zdaniem jest to najpoważniejszy problem z zakresu praw człowieka w Polsce. Nadużywanie prawa w odniesieniu do tej instytucji to przykład sytuacji, gdzie zainteresowania organizacji pozarządowych oraz sfer biznesu są wspólne. Mieliśmy do czynienia ze sprawami kilku biznesmenów, którzy zostali tymczasowo aresztowani zupełnie bezpodstawnie, przy naruszeniu standardów wynikających z orzecznictwa Trybunału w Strasburgu. Jedna ze spraw, którymi się zajmowaliśmy dotyczyła biznesmena, który dopuścił się samowoli budowlanej poprzez nadbudowę jednego piętra w hotelu w Krakowie. Był on aresztowany przez prawie pół roku. Z kolei J. N., w którego sprawie skierowaliśmy skargę do Trybunału w Strasburgu, już od ponad 6,5 roku jest tymczasowo aresztowany i wciąż oczekuje na wyrok sądu pierwszej instancji. Według naszej wiedzy, to chyba jeden z najdłuższych tymczasowych aresztowań w praktyce polskich sądów.

W zakresie prawa do sądu, zajmujemy się kwestią wykonywania czynności sędziowskich przez asesorów sądowych. Obecne propozycje legislacyjne zmierzające do likwidacji instytucji asesora sądowego są pośrednio wynikiem naszych działań – rozpoczęcia społecznej dyskusji poprzez opublikowanie artykułu w prasie prawniczej, a następnie działań prawnych. Doprowadziły one do wydania przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia sygnalizacyjnego, które zainicjowało podjęcie przez ustawodawcę tej problematyki.

W odniesieniu do wolności organizowania pokojowych zgromadzeń, Program Spraw Precedensowych pomagał w postępowaniach administracyjnych oraz sądowych związanych z zakazem Parady Równości w Warszawie (czerwiec 2005 r.) oraz Marszu Równości w Poznaniu (listopad 2005 r.). 3. maja 2007 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok w sprawie Bączkowski przeciwko Polsce, w którym stwierdził, że zakaz Parady Równości w Warszawie stanowił naruszenie art. 11, art. 13, oraz art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wyrok w tej sprawie podkreśla fundamentalnego znaczenia wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i ma znaczenie nie tylko dla oceny zdarzeń w Polsce. Ustala on bowiem kilka nowych standardów, które będą miały zastosowanie w całym systemie Rady Europy. Już obecnie powołują się na ten wyrok organizacje pozarządowe oraz organizatorzy zgromadzeń w innych państwach.

W sferze ochrony przed dyskryminacją naszym celem jest doprowadzenie do tego, aby dyrektywy 2000/43/WE oraz 2000/78/WE zostały prawidłowo implementowane do polskiego prawa. Najważniejszą jednak sprawą z tej sfery, świadcząca o jakości życia społecznego i politycznego w Polsce, to sprawa Mirosława Sielatyckiego, zwolnionego przez Ministra Edukacji Narodowej z pełnienia funkcji dyrektora Centralnego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli. Powodem było opublikowanie oficjalnego podręcznika metodycznego Rady Europy pt. „Kompas. Edukacja o prawach człowieka”, który w opinii Ministra miał rzekomo promować homoseksualizm. Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w niedawnym wyroku uznał zwolnienie M. Sielatyckiego za niezgodne z prawem i zasądził chyba najwyższe w historii polskich sądów odszkodowanie za dyskryminację w miejscu pracy. Sąd uznał, że w tej sprawie mieliśmy do czynienia z dyskryminacją ze względu na odmienną wizję edukacji na temat praw człowieka w Polsce.

W odniesieniu do praw kobiet zajmowaliśmy się sprawą *Alicja Tysiąc przeciwko Polsce*. W związku z prawdopodobnym skierowaniem sprawy do Wiel-

kiej Izby Trybunału, będzie ona jeszcze pozostawała w kręgu naszego zainteresowania. Od początku, poprzez nasz udział w charakterze przyjaciela sądu, staraliśmy się podkreślać, że w demokratycznym państwie prawa nie powinno być sytuacji w której państwo z jednej strony przyznaje uprawnienie do legalnego przerywania ciąży, a z drugiej tak naprawdę kobiety nie mają do tego zabiegu dostępu.

Od stycznia 2007 r. Program Spraw Precedensowych realizuje nowy projekt ze środków *Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe*. Ma on na celu doprowadzenie do wzmocnienia rządów prawa i ochrony praw człowieka poprzez zaangażowanie podmiotów gospodarczych w litygację strategiczną czyli nasze działania. Chcielibyśmy doprowadzić do powstania swoistej platformy współpracy pomiędzy kancelariami prawnymi, firmami doradczymi, organizacjami przedsiębiorców a Programem Spraw Precedensowych.

W Polsce mamy do czynienia z niewystarczającą liczbą działań na rzecz interesu publicznego. Jednocześnie instytucje publiczne w wielu przypadkach nie wykonują właściwie swoich funkcji. Dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego konieczne są ciągle działania prawne, które zmierzają do poprawy efektywności sądów, prokuratury, likwidacji nadużyć oraz złych praktyk. Dzięki temu zwiększa się bezpieczeństwo prawne obywateli, co wpływa nie tylko na sytuację osób, które najczęściej stykają się z wymiarem sprawiedliwości. Wszelkie działania zmierzające w tym kierunku mają znaczenie także dla biznesu. Świadczyć o tym mogą chociażby raporty Banku Światowego, które w sposób jasny wykazują zależność pomiędzy skutecznością, przewidywalnością i efektywnością sądów, a wzrostem gospodarczym i tworzeniem warunków przyjaznych dla rozwoju gospodarczego.

Kancelarie prawne są naturalnymi partnerami dla Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do współpracy. Wpływa na tę ocenę szereg czynników: potencjał merytoryczny i gospodarczy, profesjonalna wiedza oraz jakość usług i łatwość identyfikacji problemów (dzięki skali działalności i doświadczeń). Ponadto dla kancelarii prawnej działania w kierunku zwiększania bezpieczeństwa prawnego mogą być istotne z punktu widzenia działań na rzecz interesu klienta.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka wydaje się być z kolei dobrym partnerem dla kancelarii, ponieważ kieruje się w swych działaniach interesem publicznym a nie partykularnym. Uważamy, że nasza współpraca powinna opierać się na dwóch zasadniczych filarach. Z jednej strony byłaby to współpraca me-

rytoryczna, czyli pomoc w identyfikacji problemu, doradztwo w prowadzeniu spraw, pomoc *pro publico bono*, czyli coś z czego już teraz obficie korzystamy. Z drugiej chcielibyśmy stworzyć „środowisko przyjaciół Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka”, zwiększyć relacje Fundacji ze środowiskami, z którymi dotychczas współpracowaliśmy w dość ograniczonym zakresie. Cieszylibyśmy się także, gdyby kancelarie prawne i inne organizacje biznesowe wsparły nas finansowo. Naszym celem jest, aby byt Programu Spraw Precedensowych nie zależał od uzyskiwania rocznych czy dwuletnich grantów na realizację poszczególnych projektów (co zawsze jest dość niepewnym źródłem finansowania), ale aby stał się czymś w rodzaju niezależnej instytucji posiadającej własne źródło finansowania, a tym samym stałym elementem życia publicznego w Polsce.

Jak do tej pory, od stycznia 2007 r. do dnia konferencji udało nam się spotkać z kilkoma kancelariami. W wyniku naszych spotkań już cztery kancelarie wyraziły wolę współpracy i zostały partnerami głównymi PSP. Są to kancelarie: Magnusson, Chajec, Don–Siemion & Żyto, Wardyński i Wspólnicy oraz Weil, Gotshal & Manges. Bardzo się cieszę, że mogę to ogłosić na tej konferencji. Przed nami jest cały rok pracy, w ciągu którego chcielibyśmy nawiązać współpracę z innymi kancelariami, firmami doradczymi i organizacjami pracodawców, a następnie spotkać się tutaj, być może w tej samej sali, aby podsumować realizację tego projektu i stwierdzić, że faktycznie udało nam się stworzyć platformę współpracy, dzięki której działania na rzecz praw człowieka będą miały trwałą i stabilną podstawę.

Dyskusja

Mec. Daniel Jastrun

Magnusson

Powodów, dla których kancelaria Magnusson rozpoczęła współpracę z Programem Spraw Precedensowych było wiele. Przede wszystkim uznaliśmy, że jest to wyśmienita okazja, żeby zrobić coś dobrego, co jest społecznie użyteczne. Podobały nam się wcześniejsze działania prowadzone przez Fundację Helsińską w ramach PSP. Program w sposób bardzo efektywny zwraca uwagę na rzeczy naprawdę istotne, wspomagając w ten sposób budowanie społeczeństwa obywatelskiego.

Z zawodem prawnika powinno się łączyć poczucie pewnej misji na rzecz społeczeństwa. Dobrze jest, gdy oprócz działalności nastawionej na zysk, można zrobić coś użytecznego. Udział w programie stanowi szansę włączenia się w takie pozytywne działania.

Istotny był też fakt, że program prowadzi właśnie Fundacja Helsińska czyli organizacja o wspaniałym dorobku i ogromnych zasługach. Współpraca z nią jest zaszczytem. W jakimś sensie wszyscy mamy dług wdzięczności dla Fundacji Helsińskiej. Wspierając dzisiaj jej działania, możemy poniekąd odwdziaczyć się za to, co przez lata robiła dla Polski i opozycji demokratycznej.

Na pewno nie bez znaczenia była osoba koordynująca współpracę pomiędzy kancelariami a Programem. A. Bodnar, który sam kilka lat pracował w dużej kancelarii prawniczej, mówiąc potocznie, doskonale „czuje” nasz sposób funkcjonowania i wie, jak zorganizować współpracę w taki sposób, aby jak najmniej kolidowała ona z codzienną pracą zarobkową a zarazem jak najefektywniej wykorzystać potencjał danej kancelarii czy prawnika. Ważne jest, że współpraca w ramach Programu, jak i on sam są bardzo dobrze i profesjonalnie przygotowane.

Oczywiście współpraca taka jest dla kancelarii okazją do kształtowania swojego pozytywnego wizerunku zewnętrznego. Najważniejsze jednak, że mamy poczucie, że to, co robi Fundacja Helsińska i Program Spraw Precedensowych, jest ważne i sensowne, zasługujące na wsparcie. Dlatego decyzja o przystąpieniu do Programu nie była trudna.

Chciałbym raz jeszcze gorąco podziękować za zaproszenia kancelarii Magnusson do Programu, jest to dla nas zaszczyt.

Mec. Artur Zawadowski

Weil Gotshal & Manges

Od jakiegoś czasu z zainteresowaniem śledziliśmy rozwój Programu Spraw Precedensowych uznając, że jest to cenna inicjatywa obywatelska, w ostatnim okresie jedna z ważniejszych, w obszarze ochrony praw obywatelskich i wspierania idei rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Program Spraw Precedensowych w bardzo praktyczny i widoczny sposób pomaga zrozumieć znaczenie i rozwijać sens konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, jakim jest lub w coraz większym stopniu stara się być Rzeczpospolita Polska. Szeroki społeczny odbiór spraw prowadzonych w ramach Programu, stanowi bezcenny wkład w budowanie świadomości prawnej i podnoszenie kultury prawnej szerokich kręgów obywateli. Sprawy prowadzone w ramach Programu uczą, że w społeczeństwie wolnych obywateli najważniejsza jest jednostka wyposażona w skuteczne roszczenia służące ochronie jej indywidualnych praw.

Znając dobrze kwalifikacje zawodowe A. Bodnara i mając pełne zaufanie do Programu pod jego kierownictwem a także po tym, jak mec. Robert Krasnodębski z naszej kancelarii brał udział w sprawie precedensowej jako pełnomocnik w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym nie mieliśmy wątpliwości, że warto szerzej wesprzeć Program Spraw Precedensowych.

Mec. Piotr Kryczek

Chajec Don-Siemion & Żyto

Zostałem poproszony o uzasadnienie w kilku słowach, chęci zaangażowania się w Program Spraw Precedensowych i dlaczego jest to dla nas ważne.

Sądzę, że nie musiałbym specjalnie tłumaczyć przyczyn przystąpienia do Programu. Już to, że znaleźliśmy się w tak szacownym gronie współpracowników i sympatyków Fundacji byłoby wystarczającym powodem dla zaangażowania się w jej prace.

Jest też oczywiście nieco głębsze uzasadnienie. Jestem przekonany, że zdecydowana większość osób, które mają do czynienia z różnymi instytucjami publicznymi – a prawników dotyczy to szczególnie – widzi, ile jest nieprawidłowości lub zwykłej krzywdy i jak wiele jest do zmiany. Można ten stan tylko krytykować i narzekać, ale bardziej uczciwie jest próbować to zmieniać, zwłaszcza gdy ma się odpowiednie umiejętności i doświadczenie.

Trzeba też przyznać, że status partnera Fundacji gwarantuje, że prowadzone przez nas sprawy będą ciekawe i saną się źródłem satysfakcji także zawodowej.

Panel 2

Kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego: strategiczne sprawy sądowe



Prof. Ewa Łętowska

Instytut Nauk Prawnych PAN

„Właśnie po to ludziom konstytucja!” – rola organizacji pozarządowych w kształtowaniu standardów ochrony praw człowieka w Polsce.

Znana metafora przyrównuje konstytucję do łańcuchów nakładanych sobie przez Naród w momencie gdy jest zdrowy, ale w przewidywaniu, że może się mu przydarzyć moment szaleństwa. To amerykańskie określenie konstytucji dobrze obrazuje jej stabilizującą funkcję. Konstytucja ma stabilizować, powstrzymać przed pochopnymi zmianami prawa, dyktowanymi potrzebami doraźnej polityki. Konstytucja służy zatem ograniczeniu ustawodawcy zwykłego, stabilizując istniejącą regulację prawną. Wprowadzenie bowiem w niej zmiany może być każdorazowo poddane testowi konstytucyjnej weryfikacji. Konstytucyjna stabilizacja prawa jest dokonywana przede wszystkim (choć nie tylko) w imię poszanowania sytuacji jednostki i jej konstytucyjnego statusu. W demokracjach traktujących na serio konieczność konstytucyjnej ochrony jednostki jest to zasadnicza funkcja konstytucji. Jak ta kwestia przedstawia się u nas? Nie tak dawno, całkowicie niezależnie od siebie, dwóch profesorów prawa – jeden uczestniczący w przygotowaniu Konstytucji z 1997 roku i drugi – sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, w rozmowie ze mną wyrazili ubolewanie z powodu nadmiernej – jak to obecnie oceniają – zwężłości polskiej Konstytucji. Jeden z moich rozmówców w czasie pracy w Komisji Konstytucyjnej znany był z tego, że tępił gorliwie wszystkie objawy wielosłowia i uważał, że w konstytucji chce się zamieścić zbyt wiele. Okazało się jednak, że doświadczenie dziesięciu lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. wskazuje na deficyty jej funkcji stabilizacyjnej – zarówno gdy idzie o przedmiot regulacji, jej zakres lub głębokość, jak i wyrazistość limitów ograniczenia.

Podstawowy dylemat zawiera się w wyborze: czy konstytucja ma być zwięzła i ogólna – czy kazuistyczna, a więc i obszerna. W pierwszym wypadku zawiera w sobie niedużo ograniczeń, ujętych generalnie. Kiedy jednak zwięzłość oznacza mało tekstu normatywnego to dopiero „ośrodek decyzyjny”, oceniający jednostkowy wypadek domniemanego naruszenia konstytucji (w praktyce sąd konstytucyjny) będzie oceniał, czy w konkretnym wypadku mamy do czynienia z naruszeniem ogólnych zasad wyrażonych w konstytucji – przez doraźnie działającego ustawodawcę zwykłego. Oczywiście wtedy wymaga się, aby ośrodek decyzyjny, odczytujący konstytucję był na tyle kompetentny w prawniczej robocie, aby przy pomocy rozumowań prawniczych i znajomości zasad interpretacji umiał zrobić użytek ze skąpego tekstu. To jest pewien koszt konstytucji zwięzłej: stosunkowo szerokie kształtowanie się *acquis constitutionnel* wokół i na podstawie tego, co w konstytucji napisano *expressis verbis*. Jest to sytuacja dla ustawodawcy zwykłego o tyle niedogodna, że ma obok siebie konkurenta do lektury konstytucji. Jeżeli konstytucja jest ogólna, otwiera się szerokie pole do jej odczytywania.

Druga wizja – konstytucja kazuistyczna, bogatsza w sam tekst. W takim przypadku jest bardziej jednoznaczna, a przez to i dostępna dla ludzi o niższym wykształceniu prawniczym, którzy mają wszystko podane „na talerzu” – dosłownie. Przy takiej konstytucji sąd konstytucyjny ma mniej roboty i bardziej bezpieczną pracę. Ci, których konstytucja ma ograniczać wyraźniej też widzą – na pierwszy rzut oka – granice własnej władzy. Mniejsze jest wtedy zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowanych prawników, umiejących konstytucję czytać w świetle zasad aksjologicznych, czy związanych z prawniczym know-how (rozumowania prawnicze). Mniej także są potrzebni pomocnicy, ułatwiający uczestnikom konstytucyjnych sporów wędrówkę po zawilosciach interpretacji prawniczych.

Przy konstytucji zwięzłej – często zdarza się złudzenie (zwłaszcza dotyka ono tych, których konstytucja ma ograniczać, a więc ustawodawcę zwykłego, niezainteresowanego w rekonstruowaniu z tekstu konstytucji wiążących go zakazów i ograniczeń), że odczytywanie konstytucji i jej interpretacja, to rodzaje prawniczych igraszek, polegających na dopatrywaniu się w konstytucji czegoś, czego w niej nie ma. Aby posłużyć się przykładem zupełnie neutralnym politycznie: w konstytucji nie ma nic o kwestii biopaliw. A przecież Trybunałowi Konstytucyjnemu przyszło orzekać o niekonstytucyjności ustawy w tej kwestii. Problemem konstytucyjnym było bowiem to, czy Polska może nakładać pewne rygory gospodarcze które z jednej strony utrudniają obrót towarów na

wspólnym rynku, a z drugiej powodują dyskryminację. Oczywiście ta ostatnia kwestia (w tym wypadku chodziło o tzw. dyskryminację odwrotną, dotyczącą jedynie polskich producentów i importerów paliw) – jest objęta zakazem konstytucyjnym. O biopaliwach konstytucja nic nie mówi. O dyskryminacji – owszem. Trzeba jednak umieć dostrzegać tu związek między przedmiotem regulacji ustawy zwykłej i kryjącym się za nim problem konstytucyjnym. O lustracji jako takiej – też nic nie ma w Konstytucji. Ale jest sporo o autonomii informacyjnej czy o proceduralnych gwarancjach prawa do sądu. Nikt, komu nakłada się jakieś ograniczenia – nie będzie z tego powodu zadowolony. To jest normalne. A zatem państwo, gdzie istnieje konstytucja i konstytucjonalizm, demokracja w której są przewidziane mechanizmy podziału i równoważenia władzy, na straży których stoi konstytucja jest ustrojem, w którym istnieją i muszą istnieć wewnętrzne napięcia, spory i konflikty.

Konstytucja to nie tylko tekst. To również kontekst. Jeżeli tak, to znaczy, że nie wystarczy jej przeczytać, aby zrozumieć o co w niej chodzi – trzeba umieć ją zinterpretować. Trzeba dostrzegać więc między Konstytucją a przepisami ustawodawstwa zwykłego i zrozumieć mechanizm, który się w ten sposób tworzy. Przy konstytucji niezbyt kazuistycznej, kontekst waży więcej. Więcej także znaczy w takim wypadku umiejętność fachowego czytania konstytucji i jej interpretowania. Także korzystający np. ze skargi konstytucyjnej czy choćby powołujący się na konstytucję w postępowaniu przed sądami – bardziej potrzebują fachowego pomocnika, wprowadzonego w arkana lektury konstytucji i jej interpretacji.

Funkcjonujemy obecnie w systemie, w którym niezależnie od prawa rodzimego, działa jednocześnie europejskie prawo wspólnotowe, wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej. Z kolei z racji uczestnictwa w strukturach Rady Europy wiąże nas Europejska Konwencja Praw Człowieka. I tu się objawia druga funkcja Konstytucji, jej funkcja łącznika z innymi systemami prawa. Konstytucja to bowiem wrota, otwierające system prawny ku prawu wspólnotowemu i prawom człowieka. Ci zatem, którzy Konstytucję odczytują i interpretują, muszą zarazem dbać o to, by właśnie przy pomocy wykładni ułatwić płynne współdziałanie mechanizmów prawa wewnętrznego i europejskiego. Gdyby przyjąć inną dyrektywę interpretacyjną, dyrektywę niesprzyjającą harmonizacji interpretacyjnej, byłoby to działanie kontrproduktywne.

System prawny, w którym żyjemy jest więc systemem wieloskładnikowym, skomplikowanym i niezwykle trudnym. Samo prawo kontrolowane jako „zgodne” czy „niezgodne” z konstytucją nie może być zredukowane do zbioru pojedyn-

czych przepisów czy jednostek redakcyjnych. W rzeczywistości ustawodawstwo poprzez konkretne przepisy – kreuje zarazem mechanizmy, których działanie może prowadzić do skutków niekonstytucyjnych. Przedmiotem oceny z punktu widzenia konstytucyjności mogą być zatem pojedyncze normy, i te właśnie mechanizmy. Mechanizmem jest prawo do sądu. Mechanizmem jest autonomia informacyjna, mechanizmem są samorządy. I konstytucja zakłada, że muszą one działać w taki sposób, aby zapewnić osiągnięcie pewnego standardu – określonego zresztą właśnie także przez odwołanie się do prawa wspólnotowego czy praw człowieka, nie wspominając o ogólnych zasadach konstytucyjnych.

Weźmy samorządy. Nie można analizować oddzielnie pojedynczego przepisu ustawowego dotyczącego samorządów; pamiętać bowiem trzeba, że w preambule Konstytucji wyrażono zasadę subsydiarności. Zatem w wypadku sporu czy wątpliwości dotyczących przepisów o samorządach i ich kompetencjach czy to w konstytucji, czy w ustawach zwykłych, interpretacja musi prowadzić do wykładni przyjaznej wobec subsydiarności tak, aby mechanizm działania samorządów zapewniał jej realizację. Znow jednak – wizja prawa jako mechanizmu, wymaga od obserwatora czegoś więcej, niż umiejętności dosłownego odczytania pojedynczej jednostki redakcyjnej tekstu konstytucji czy ustawy. I to jest kolejna, obok struktury samej konstytucji (konstytucja o skąpym tekście, wymagająca interpretacji) i budowy systemu prawa (wieloskładnikowy) przyczyna trudności powodujących konieczność korzystania z fachowych pomocników przy posługiwaniu się konstytucją i jej odczytywaniu.

Kolejny czynnik działający w tym samym kierunku. Jednym z najważniejszych conceptów prawniczych, niedocenianym, trudnym w korzystaniu i mało w Polsce znanym – jest proporcjonalność. Pojęcie to jest znane prawu wspólnotowemu i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Na gruncie tych systemów proporcjonalność jest jednym z głównych kryteriów oceny, czy ustawodawstwo wewnątrz krajowe odpowiada wymaganiom prawa wspólnotowego i czy wewnątrz krajowe standardy ochrony praw jednostki odpowiadają zarówno samej Konwencji jak i *acquis*, ukształtowanemu na jej tle. Polska Konstytucja zawiera art. 31 ust. 3. Jest to przepis dotyczący proporcjonalności, bez wątplenia odnoszący się do granic, w jakich ustawodawcy zwykłego wolno regulować ustawami wkrazać w granice i treść publicznych praw podmiotowych, zakotwiczonych w samej Konstytucji. Sprawa ma jednak znacznie szersze znaczenie. Powstaje bowiem często problem ekscesywnego posłużenia się przez ustawodawcę zwykłego jakimś instrumentem, mechanizmem, środkiem normatywnym – nie odnoszącym się bezpośrednio do publicznego prawa pod-

miotowego. Przykładowo – art. 10 Konstytucji mówi o podziale władzy. Wedle tradycyjnej doktryny chodzi tu o trzy władze: egzekutywę, legislatywę, judykaturę. Ale przecież to nie jedyne miejsce, gdzie konstytucja odnosi się do podziału władzy. Na innym poziomie normowania, niejako ponad art. 10, w samej konstytucji (poprzez odwołanie się do zasady subsydiarności) pojawia się kwestia podziału władzy między samorządami i innymi agendami władzy publicznej. Gdy zatem ustawodawca zwykły dokonuje zmian w podziale kompetencji między samorządami i organami państwowymi – czy takie przesunięcie także może być oceniane poprzez kryterium proporcjonalności? Zejdźmy na poziom podziału władzy z art. 10 Konstytucji. Jeżeli mamy do czynienia ze swobodą sędziowską np. w zakresie wymiaru kary, co gwarantuje kodeks karny i gdy ustawodawca zwykły tę swobodę ogranicza lub eliminuje – powstaje problem jak daleko (proporcjonalność!) może się na tej drodze posunąć. Czy może – w sposób niewadliwy konstytucyjnie posunąć się aż do wyeliminowania tej swobody wyboru (automatyzm legislacyjny wymiaru kary)? I to jest problem konstytucyjny jakkolwiek wyraźnie w niej nie wysłowiony. Prowadzę do tego, że dla wykształconego prawnika, który zdaje sobie sprawę, że tekst wymaga odczytania przez kontekst i zasady – treść konstytucji jest bogatsza niż jej dosłowny „zapis”, a kwestia granic swobody legislatora i granic swobody interpretatora konstytucji – nie jest rozstrzygnięta raz na zawsze.

Tutaj dygresja historyczna. My i nam współcześni jesteśmy zdemoralizowani aktywnością legislacyjną. Nasze czasy są okresem zmian w prawie, dokonywane poprzez zmiany normatywne. To powoduje jednak, że albo nie dostrzegamy albo lekceważymy zmiany dokonywane poprzez ewolucję prawa: czy to dogmatyczną (zmiany poprzez narzędzia odczytania, poznania, systematyzację prawa), czy to poprzez rozwój praktyki (orzekanie i praktyka obrotu). Nadmierna aktywność legislatora nakazuje nam poszukiwanie odpowiedzi na wszelkie pytania wyrażone *expressis verbis* w samym tekście. Nie tak dawno uczestniczyłam w seminarium, gdzie np. zaprezentowano rozumowanie uznające konieczność interwencji ustawodawcy w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności normy tworzącej wyjątek od innej normy, przewidującej zasadę generalną. Dla mnie nie ulega najmniejszej wątpliwości, że tego rodzaju orzeczenie bynajmniej nie prowadzi do luki w prawie. Eliminacja wyjątku oznacza bowiem powrót do zasady. Tak przynajmniej wynika z powszechnie aprobowanych, tradycyjnych zasad rozumowania prawniczego. Jednakowoż na wspomnianym seminarium całkiem poważnie odwoływano się do konieczności interwencji ustawodawcy i to bynajmniej nie dlatego, że chciano zachować istnienie wyjątku. Uważano, że „nie ma się prawa” sięgać po zasadę, jakkolwiek

zlikwidowano wyjątek. Jeżeli jednak nasze dobre, tradycyjne zasady egzegezy zaczynają podlegać erozji, jeżeli kwestionuje się ich istnienie, to stajemy się gorszymi prawnikami niż nasi praojcowie w okresie Savigny'ego. Oni nie majątek tekstów i kodyfikacji, musieli umieć zbudować prawo z zasad i rozumowań. My – zdemoralizowani nadmiarem materiału normatywnego, skłonni jesteśmy kwestionować sama potrzebę istnienia w instrumentarium prawniczym czegośkolwiek innego niż produkt ustawodawczy. Nie jest to ani najnowocześniejsze, ani najbardziej efektywne podejście do prawa. Prawo to tekst, kontekst, zasady i uznane reguły interpretacyjne. W obrębie tych ostatnich bynajmniej nie wykładnia gramatyczna, lecz raczej systemowa i aksjologiczna (*effet utile*) ma ostatnie zdanie. W konsekwencji legislator nie jest monopolistą – u jego boku działa też interpretator. Od kompetencji zawodowej i dialogu (a nie walki) obu zależy ostateczny kształt standardu prawnego.

W istniejącym, trudnym do odczytania systemie prawa rośnie rola czynnika fachowego jako interpretatora i jako pomocnika osoby, która chce się prawem posługiwać. Obecny skomplikowany system prawa, złożony system ochrony jednostki, skomplikowany mechanizm konstytucyjny gwarantujący pozycję jednostki wzmacnia rolę prawnika-fachowca. Jest jednak także źródłem niedogodności dla czynnika fachowego. Oto przykład. W czasie prezentacji niewątpliwych sukcesów Fundacji Helsińskiej i jej Programu Spraw Precedensowych wskazano doprowadzenie do uznania przez Sąd Najwyższy, iż przebywanie osadzonego w warunkach zatłoczonego więzienia – jest naruszeniem prawa. Pogląd ten został wypowiedziany przy okazji rozpatrywania przez sąd kasacji w sprawie, gdzie osadzony usiłował poszukiwać ochrony odszkodowawczej. Sąd Najwyższy, działając zgodnie z zasadą *da mihi fatum dabo tibi ius* dokonał rekwalfikacji podstawy prawnej i uwzględniając kasację, nakazał ponowne rozpoznanie sprawy jako sprawy o ochronę dóbr osobistych.

Program Spraw Precedensowych działał tu dwukierunkowo. Z jednej strony dysponując oddalonym powództwem odszkodowawczym z tytułu szkody wywołanej przebywaniem w zatłoczonym zakładzie karnym – wystąpił ze skargą konstytucyjną, a z drugiej strony – w identycznej sprawie – z kasacją do Sądu Najwyższego. Testowanie każdej z tych dróg było przezorne: przy wielości różnych instrumentów ochronnych i różnych ich przesłankach, nie zawsze jest jasne, który mechanizm może okazać się skuteczny. Mechanizm skargi konstytucyjnej okazał się nieskuteczny: polska skarga konstytucyjna jest skargą na przepisy, które legły u podstaw orzeczenia w którym zostało dokonane naruszenie praw jednostki. Otóż tym przepisem były w tym wypadku przepisy od-

szkodowawcze k.c., nie zaś przepisy k.k.w. zezwalające na dogęszczanie więzień, jakkolwiek w tym ostatnim tkwiło źródło zła. Jednakże mechanizm skargi konstytucyjnej nie mógł w tym wypadku doprowadzić do kontroli ich konstytucyjności. Natomiast udana okazała się inicjatywa wykorzystania w celu poszukiwania efektywnego środka walki z tłokiem w więzieniach – skargi kasacyjnej przed Sądem Najwyższym. Sąd Najwyższy na poziomie kasacji, co mu się rzadko zdarza, dokonał bowiem rekwalfikacji oceny prawnej sytuacji faktycznej leżącej u podłoża sprawy. Jaki płynie z tego morał? Nawet wyspecjalizowana agenda, jaką jest Fundacja Helsińska także musiała dokonać testu, przetrzeć szlaki, nie wiedząc, który środek okaże się skuteczny.

Dzisiejsze spotkanie ma za zadanie zachęcić prawników pracujących w kancelariach prawnych do współpracy z Programem Spraw Precedensowych. Otwiera to – dla organizacji społecznej, jaką jest Fundacja Helsińska i dla prawników-fachowców – działających w jej orbicie, niezwykle interesujące z zawodowego punktu widzenia, perspektywy testowania różnych mechanizmów prawnych. Chodzi zarówno o krajowe, jak i zagraniczne działania, dotychczas mało lub niedostatecznie eksploatowane, co daje możliwość szerszego, bardziej świadomego korzystania ze zbiegu różnych instrumentów prawnych i możliwości legislacyjnych. Polski system prawny ma niezwykle potencjał – niewykorzystany, ponieważ dotychczas nikt go nie chciał albo nie umiał uruchomić, albo uruchomił go nie tam, gdzie należało.

Dochodzę zatem teraz do trzeciej funkcji Konstytucji, do jej aspektu cywilizacyjnego.

W jednym z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (dotyczącym komisji bankowej) napisano, że ustawodawca może wiele, ale nie może wszystkiego. Nie może przekroczyć gwarancyjnej granicy, którą stwarza dla niego Konstytucja. Ustawodawca zwykły nie jest oczywiście ukontentowany istnieniem tego rodzaju ograniczeń. Powstaje więc pytanie, jak można stwierdzić kto ma rację: ustawodawca zwykły, uważający, że działa w granicach przysługujących mu możliwości, czy jednostka, która jest dotknięta w swych interesach czy prawach tym uściłowaniem ustawodawcy zwykłego. Wyjaśnić to może praktyczne testowanie tej kwestii przez wdrażanie procedur kontrolnych, formułowanie propozycji odczytania konstytucji, harmonizacji jej interpretacji z interpretacją wiążącego nas prawa europejskiego i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Doskonali to zarówno wrażliwość, jak i warsztat prawnicy tych, którzy to testowanie inicjują i dokonują próby. Ale ma to także jeszcze inny skutek.

Pierwszy z dzisiejszych mówców, prof. L. Balcerowicz, mówił o demokracji większościowej, przeciwstawiając ją demokracji liberalnej. Ta ostatnia, jeżeli oceniamy ją w opozycji do demokracji większościowej, charakteryzuje się mechanizmami sprzyjającymi deliberacji, dialogowi – gdy idzie o metody działania, partycypacji i subsydiarności – w zakresie podejmowania decyzji. Testowanie prawa, jego możliwości, sprawdzanie granic między konstytucją i ustawodawstwem zwykłym – jest niczym innym jak rodzajem dialogu, prowadzonym przez rządzących z władzą pierwszą i drugą, przy udziale trzeciej władzy. Nie powinna to być ani walka, ani wojna podjazdowa, lecz dżentelmeńska wymiana argumentów, prowadzona przy poszanowaniu czasem bardzo subtelnych reguł gry. To jest cywilizacyjny aspekt działania konstytucji na co dzień. Działanie organizacji społecznych inicjujących i wspierających ten dialog oraz uczestnictwo w nim – nieodzowne w warunkach współczesnych – fachowego czynnika prawniczego, jako pomocnika, konsultanta i doradcy – jest więc przy realizacji wszystkich funkcji konstytucji: stabilizacyjnej, harmonizacyjnej i cywilizacyjnej – nieodzowne.

Mec. Robert Krasnodębski

Weil Gotshal & Manges

Pomoc prawna *pro bono* i zaangażowanie w działania prawne na rzecz interesu publicznego – społeczna odpowiedzialność kancelarii i prawników?

Myślę, że dla nikogo na tej sali nie ulega wątpliwości, że obywatele potrzebują coraz większej pomocy prawnej, w coraz większym zakresie. W prawie finansowym mamy słynne prawo Wagnera, czyli prawo nieustannego wzrostu wydatków publicznych, głoszące że państwo coraz więcej z roku na rok wydaje pieniędzy. Nie ma autora, którego nazwisko można by dopasować do tego sprostowania na ogólnym gruncie prawodawczym, ale można dojść do przekonania i chyba bezdyskusyjna jest teza, że coraz większe obszary życia społecznego podlegają regulacjom normatywnym. Mamy po prostu coraz więcej aktów prawnych. Pamiętają Państwo na pewno, prezentowane przez media spektakularne mierzenia centymetrem Dzienników Ustaw ułożonych na sobie czy też coroczne porównanie liczby ich stron. Z roku na rok ustanawianych jest coraz więcej praw, ale problem jest nie w ilości, jak słusznie zauważył profesor Balcerowicz, ale w jakości prawa. Ustawy są coraz bardziej skomplikowane. Jestem przekonany, że prawnicy obecni na tej sali zgodzą się ze mną, że mamy coraz większe trudności w odkodowaniu norm zawartych w aktach prawnych. I to nawet nie w kwestii czysto językowej, choć czasami też. Nieraz po przeczytaniu aktu prawnego wracam myślą do czasów swojego liceum i lekcji gramatyki języka polskiego, staram się zrozumieć o co chodziło ustawodawcy. Jednak akty te oprócz wyzwań natury językowej dotyczą bardzo skomplikowanych nieraz materii. Często nie wystarczy bycie prawnikiem aby móc odczytać nor-

mę zawartą w akcie prawnym, ale np. inżynierem, farmaceutą lub specjalistą w jednocześnie bardzo wielu dziedzinach. Jeżeli my prawnicy mamy problemy z odkodowaniem, odczytaniem o co tak naprawdę ustawodawcy chodziło, to tym bardziej mają go obywatele nieprzygotowani profesjonalnie do czytania aktów prawnych.

Nie podlega również dyskusji, że nie wszystkich stać na pomoc prawną. Ustawodawca zdaje sobie z tego doskonale sprawę. Stara się stworzyć to, co nazywamy powszechnie „prawem ubogich”, czyli zapewnić obywatelom dostęp do pomocy prawnej. Robi to w mniej lub bardziej udany sposób. Nie będę odnosił się do ostatnich projektów polegających na sztywnym normatywnym uregulowaniu stawek adwokackich jako pomysłu na zapewnienie obywatelom szerszego dostępu do usług prawnych. Rozumiem, że Szanowni Państwo Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego prędzej czy później będą musieli odpowiedzieć na pytanie, czy ochrona praw obywatela, zapewnienie dostępu do prawników, uzasadnia naruszanie zasad konstytucyjnych.

Grupą przepisów, należąca do tej kategorii, które ustawodawca wprowadził, są regulacje dotyczące zapewnienia pomocy z urzędu. Sądzę, że wiele osób siedzących na tej sali spotkało się w praktycznym aspekcie ze świadczeniem usług w ramach pomocy prawnej z urzędu. Nie wiem jak Państwo, ale ja przyznam się, że dla mnie świadczenie takiej pomocy jest nie do końca satysfakcjonujące. Dlaczego? Uważam że to jest nie tylko kwestia zbyt wygórowanego poziomu mojej osobistej satysfakcji, ale wina narzuconego mi systemu. Zmuszanie prawników do świadczenia pracy pro bono jest także niekorzystne dla klientów, którzy z naszej pomocy korzystają. Oczywiście nie mam na myśli, że pomocy z urzędu nie świadczy się w profesjonalny sposób. Wręcz przeciwnie, staramy się z jak największą starannością, zaangażowaniem i wiedzą pomagać takim osobom. Jesteśmy jednak przy tym uwikłani bardzo często w różnego rodzaju konflikty, przede wszystkim konflikt czasu. Sprawy z urzędu są na nas nakładane bez uwzględnienia poziomu naszego aktualnego zawodowego zaangażowania. Pracując dla naszych stałych klientów z wyboru i mając narzucone prace z urzędu będziemy musieli dokonywać pewnego wyboru z racji ograniczonego czasu. Jestem radcą prawnym, którego nie dotyczy jeszcze problem pomocy w zakresie prawa karnego, ale wielokrotnie obserwuję problemy wielu moich koleżanek i kolegów adwokatów, którzy starają się doradzać np. z zakresu prawa gospodarczego i nagle w ramach pomocy z urzędu dostają wyznaczone terminy 3, 4 dni pod rząd, w bardzo skomplikowanych i trudnych sprawach karnych. W pewnym sensie muszą więc ograniczyć swoją pomoc dla tych, któ-

rzy ich wynajęli. Drugą przyczyną, dlaczego postrzegam pomoc z urzędu jako nie dająca satysfakcji, jest kwestia specjalizacji. Prawo poszło już tak daleko, że prawnicy zaczęli się specjalizować w swych dziedzinach. Bardzo ciężko znaleźć jest, nie wiem nawet czy jest to w ogóle możliwe, prawnika uniwersalnego, który jest w stanie zapewnić profesjonalną pomoc we wszystkich dziedzinach. Natomiast pomoc z urzędu zakłada, że każdy prawnik zna się dokładnie tak samo na wszystkim. Oczywiście jest to swego rodzaju utopią i bardzo ciężko jest zapewnić pomoc prawną na odpowiednim – a tym samym dającym satysfakcję zawodową poziomie – w dziedzinach, w których nie ma się doświadczenia, a czasem nie do końca nawet zna się przepisy, bądź też sama ich znajomość niewiele daje. Wreszcie trudno jest mówić o satysfakcji, gdy świadczymy pomoc prawną z urzędu, w sytuacji kiedy nie podziеляjąc poglądów i stanowiska osoby, którą się reprezentuje. Oczywiście ktoś może powiedzieć, że jest to wpisane w zawód, że trzeba taką pomoc prawną świadczyć. Tutaj dochodzimy jednak do bardzo ciekawego rozróżnienia pomiędzy prawnikiem dobrym a bardzo dobrym, które kiedyś usłyszałem od znanego prawnika amerykańskiego. Prawnik dobry to taki, który rozwiązuje sprawy klientów, natomiast prawnik bardzo dobry to taki, który się utożsamia z tymi problemami. Otóż my świadcząc z urzędu pomoc narzuconą, możemy być prawnikami dobrymi, ale w bardzo wielu przypadkach nie będziemy prawnikami bardzo dobrymi. A tego oczekują od nas klienci. Tego oczekują osoby, które zwróciły się *de facto* do państwa o pomoc prawną, szukając bardzo dobrego prawnika.

Wszystko to skłania mnie do postawienia tezy, że praca tylko w ramach pomocy z urzędu, czy ograniczenie swojej aktywności *pro bono* do prowadzenia spraw z urzędu nie daje nam tak do końca satysfakcji zawodowej. Nie jesteśmy tak do końca szczęśliwi, że pozwolę sobie użyć tego terminu, ponieważ pojawił się w wypowiedzi prof. E. Łętowskiej. Ostatnio czytałem o artykule opublikowanym w magazynie *Science* na temat właśnie szczęścia. Najróżniejszymi sposobami zbadano mózgi osób, które działały charytatywnie i dokonywały aktów darowizn. Okazało się, że mózg osoby, która dokonała darowizny reagował zupełnie tak samo jak przy zjedzeniu słodkiego batonika, czyli jak po zaspokojeniu głodu. Móc świadczyć pomoc prawną mając uczucie jakbyśmy jedli słodki batonik, jakbyśmy zaspokajali nasz głód, to stan szczęścia – bardzo pożądany, nie tylko u prawnika. Sądzę, że Program Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka może być takim prawniczym batonikiem. Czymś, co możemy skonsumować i po czym jesteśmy szczęśliwi, nie mając tych ograniczeń, o których Państwu wspominałem jako osoba świadcząca pomoc prawną z urzędu. Chciałbym, aby ta przemowa zabrzmiała troszkę agitacyjnie i aby-

ście rozważyli Państwo możliwość pomagania Fundacji. Będziecie mogli pracować i pomagać w takim zakresie w jakim zechcecie. Pracować nad sprawami, w których czujecie się dobrze, które są Waszą specjalizacją, w których czujecie się komfortowo. Także możecie Państwo podejmować pracę w sprawach, w których wczujecie się rzeczywiście w sytuację osób pokrzywdzonych, osób które szukają pomocy i są wam po prostu bliskie. Możecie być dla nich bardzo dobrymi prawnikami.

Praca *pro bono* daje zatem, mówiąc w uproszczeniu, szczęście, a szczęśliwy pracownik to także dobro dla kancelarii, czy dla zatrudniającej go firmy. Nie bez powodu kancelarie prawne dostrzegły pozytywny aspekt pracy dla dobra ogółu. Być może ma z tym związek koniunkturalizm, wykorzystywanie pracowników tak, by byli szczęśliwi i żeby lepiej pracowali. Jeżeli jednak wykorzystywanie przybiera taką formę to można temu tylko przyklasnąć. Dowodem na to, że kancelarie w coraz większym stopniu dostrzegają problem pracy *pro bono* są różnego rodzaju ich wewnętrzne schematy mobilizujące, programy motywacyjne, z których mogę wymienić chociażby to, że praca *pro bono* zrównywana jest z pracą na rzecz klientów, którzy płać faktury. Jak Państwo orientujecie się, praca prawnika w kancelariach oceniana jest wielokrotnie przez jej kierownictwo na podstawie jednej bezwzględnej przesłanki, mianowicie liczby godzin, które przepracował. Mechanizmem, który powoduje chęć pracy *pro bono* czy też sprzyja tej pracy, jest ustalenie przez kancelarie zasady, że godziny przepracowane *pro bono*, traktowanie będą dla oceny prawników tak samo jakby prawnicy pracowali na rzecz strategicznie ważnych klientów tych firm. Proszę zwrócić uwagę, że kancelarie również traktują fakt pracy *pro bono* jako pewien element którym mogą się chwalić. Istnieją rankingi kancelarii, które przeznaczają czas swoich prawników na pracę *pro bono* i jest to bez wątpienia jeden z ważniejszych wyznaczników atrakcyjności pracy prawnika w tej kancelarii.

Reasumując, uważam, że praca na rzecz takich programów jak dziś przedstawiany, może być źródłem bardzo dużej satysfakcji i dać prawnikowi dużo szczęścia.

Mec. Magda Krzyżanowska-Mierzevska

Kancelaria Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Udział organizacji pozarządowych w postępowaniu przed Trybunałem w Strasburgu – od kontroli rządu po wyznaczanie nowych standardów

Wszczęcie postępowania przed Trybunałem w Strasburgu jest dla skarżącej lub skarżącego ostatnią deską ratunku, po którą sięgają wtedy, kiedy wszystkie krajowe mechanizmy ochrony praw jednostki zawiodły.

W naturalny sposób powstaje dla nas, zgromadzonych na dzisiejszej konferencji, pytanie, jaka jest rola prawnika w postępowaniu przed tym międzynarodowym sądem. Moje spojrzenie na to zagadnienie jest podwójne: po pierwsze patrzę na to jako polski radca prawny, zakorzeniony, tak z racji wykształcenia, jak z racji przynależności korporacyjnej, w polskim systemie prawa. Po drugie zaś, jako pracownik Kancelarii Trybunału, którego zajęciem na co dzień jest obsługa Trybunału w działalności orzeczniczej. Pragnę zaznaczyć dla porządku, że mówiąc do Państwa mówię jedynie we własnym imieniu.

Zatem mój sposób patrzenia na udział polskich prawników i organizacji pozarządowych w postępowaniu przed Trybunałem jest naznaczony zarówno przez europejski charakter pracy Trybunału, jak i przez narodowy charakter mojego spojrzenia.

Zanim powiem jak wygląda ta krajowa część perspektywy, dwa słowa na temat sposobu procedowania przez Trybunał. Lwią część spraw przezeń rozstrzyganych stanowią te, w których wydaje on orzeczenia o niedopuszczalności skargi, w składzie Komitetu złożonego z trzech sędziów. Takie orzecz-

nie kończy postępowanie i nie przysługuje od niego żadne odwołanie. Mniej więcej 92 procent skarg, wniesionych do ETPC (także polskich) kończy żywot w ten sposób.

Tutaj właśnie jest miejsce na włączenie się tego krajowego punktu widzenia. Istotne bowiem jest dla nas, że skarżący z Polski w chwili wniesienia skargi do ETPC są jedynie w bardzo niewielkim procencie reprezentowani przez fachowych przedstawicieli. Co ciekawe, ale i raczej alarmujące, ten procent z latami, które upłynęły od ratyfikacji Konwencji w 1993, nie zwiększył się specjalnie i dzisiaj, po czternastu latach od uznania prawa do skargi indywidualnej, oscyluje niezmiennie wokół siedmiu – pięciu procent. Te dane należy zestawić z danymi dotyczącymi krajów, z których połowa skarżących wnosi skargę reprezentowana przez prawnika od początku. Można zdroworozsądkowo przyjąć, że los jakiejś części tych skarg, które kończą w Komitecie trzech sędziów, mógłby być inny, gdyby sprawa została oceniona przez fachowca, który by następnie skargę napisał i wniósł ją do Strasburga w imieniu skarżącego.

Te dane z całą pewnością winny nam dać do myślenia o sytuacji, która jest w oczywisty sposób paradoksalna. Bowiem w kraju, który dostarcza rocznie znacznego procentu skarg do ETPC; w kraju, w którym ETPC cieszy się znaczną popularnością jako instrument ochrony prawnej, tak mało ludzi decyduje się skorzystać z pomocy prawnika od początku postępowania przed nim. Z jednej strony mamy więc znany szerokiej publiczności mechanizm ochrony praw człowieka – przy czym nie traćmy z pola widzenia faktu, że w świetle orzecznictwa ETPC w prawną szatę „praw człowieka” można ubrać rozmaite i liczne znaczące interesy jednostkowe, także o charakterze wybitnie majątkowym, a zatem znaczną liczbę potencjalnych klientów dla prawników. Z drugiej strony mamy sporo prawników na rynku, z których wielu narzeka na brak klientów i wynikający stąd brak zarobków – a jakoś jedni i drudzy, w przedmiocie wniesienia skargi do ETPC, nie mogą do siebie trafić. Innymi słowy, nie ma wystarczająco skutecznie działającego kanału komunikowania się dotkniętych ofiar naruszeń praw człowieka z przedstawicielami zawodów prawniczych.

Skutki tego braku komunikacji są jeszcze poważniejsze tam, gdzie sprawa nie-reprezentowanego skarżącego trafia do zasadniczego składu orzekającego ETPC, czyli do Izby. Procedura postępowania przed Izłą jest prosta: jeżeli wstępna analiza sprawy wskazuje, że nie jest wykluczone, że mogło istotnie nastąpić naruszenie Konwencji – Izba, na podstawie art. 54 Regulaminu ETPC, sformułuje pytania odnoszące się do okoliczności faktycznych i prawnych sprawy i zwróci się do

rządu o wyjaśnienia. Do wyjaśnień udzielonych przez rząd skarżący następnie będzie musiał się ustosunkować. Rząd polski reprezentuje przed ETPC Ministerstwo Spraw Zagranicznych, a w nim Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

Kiedy obie strony złożą już odpowiedź na pytania ETPC, zwaną potocznie obserwacjami, ten na ich podstawie ustala fakty i dokonuje prawnej oceny sprawy. Na tym etapie postępowania może wydać decyzję o tym, że skarga jest jednak niedopuszczalna albo uznać ją za dopuszczalną, czyli spełniającą warunki formalne i jednocześnie wydać wyrok co do tego, czy w sprawie doszło do naruszenia praw gwarantowanych przez Konwencję, czy też nie.

Dla skarżącego, który nie jest reprezentowany, prawdziwe schody zaczynają się w momencie, kiedy otrzyma, *via* ETPC, obserwacje czyli odpowiedź rządu na pytania zadane w jego sprawie. Po pierwsze, często jest w poważnym kłopotcie, bo odpowiedź ta jest w języku oficjalnym ETPC. Dla polskiego rządu jest nim angielski. Po drugie zaś, może mieć trudności w sformułowaniu stanowiska co do prawnej materii sprawy i co do tego, jak się ustosunkować do argumentów rządu.

Regulamin ETPC przewiduje wprawdzie możliwość udzielenia skarżącemu w takiej sytuacji pomocy prawnej. Koszty reprezentacji przed ETPC pokryje Rada Europy, jeżeli skarżący wykaże, że na prawnika go nie stać. W polskich sprawach zdarza się raczej rzadko, że ETPC udzielenia takiej pomocy odmawia. Tyle tylko, że prawnik wstępujący do sprawy w tym momencie, kiedy już skarżący ma gwarancję, że będzie miał pieniądze na zapłacenie za usługę, wchodzi do sprawy w chwili, kiedy obszar, w jakim będzie musiał się poruszać, został już bardzo, ale to bardzo poważnie ograniczony.

Po pierwsze, skarżący napisał skargę tak, jak potrafił. A potrafić przecież nie musiał.

Po drugie, ETPC, na podstawie tego, czego dowiedział się od skarżącego, sformułował już był pytania do rządu i w ten sposób prawnik ma niejako związane ręce: musi poruszać się w obszarze przez te pytania zakreślonym. Nie może wnieść nowych zarzutów, których skarżący nie podniósł, nawet jeżeli je w sprawie zobaczy – bo upłynął już sześciomiesięczny termin do ich wniesienia zakreślony przez Artykuł 35 Konwencji. W rezultacie, prawnik musi przyrzadzić

danie, którego skład i receptura zostały już dawno zdeterminowane przez kogoś innego. Zgodzimy się, nie jest szczególnie satysfakcjonujące.

Co pozostaje zatem prawnikowi wstępującemu do sprawy w tym momencie? Otóż wcale nie tak mało. Może ona czy on rozwinąć argumenty zgłoszone już na początku przez skarżącego, ustalić relewantne dla sprawy orzecznictwo ETPC i posłużyć się nim, skontrolować argumenty rządu, poinformować ETPC o najnowszych, a istotnych dla sprawy orzeczeniach organów krajowych. Jednakże sytuację tę trudno nazwać komfortową.

Byłoby inaczej, gdyby prawnik reprezentował skarżącego przynajmniej od chwili, kiedy przychodzi do niego potencjalny klient uważający, że jego prawa gwarantowane przez Konwencję zostały naruszone ostatecznym orzeczeniem wydanym przez kompetentny organ krajowy. Wtedy to klient współ z prawnikiem byłoby gospodarzami skargi od samego początku.

Jak już powiedzieliśmy, tak się zwykle nie dzieje. Przyczyny kształtujące ten niezadowolający i utrzymujący się od wielu lat stan rzeczy są, moim zdaniem, takie: po pierwsze, z zakrojonych na szeroką skalę badań przeprowadzonych niedawno przez Helsińską Fundację Praw Człowieka wynika, krótko mówiąc, że w Polsce korzysta się z usług prawnika, kiedy się ma nóż na gardle – ale nie wcześniej. W największym skrócie mówiąc, ludzie uważają, że albo prawnika nie potrzebują, bo sami sobie poradzą, albo że usługi prawnicze są dla nich za drogie – przy czym często nawet nie próbują tego sprawdzić, albo nie wiedzą, jak i gdzie prawnika znaleźć. Wszystkie trzy powody mają wielorakie korzenie społeczne i historyczne, ale wszystkie wskazują na istnienie poważnego problemu komunikacyjnego między, mówiąc w skrócie, publicznością – złożoną z potencjalnych klientów – a prawnikami. Ten problem komunikacyjny i toczące się od kilku lat głośne boje wokół uregulowania dostępu młodego narybku do korporacji adwokackiej i radcowskiej tylko zaostrzyły, głównie na skutek narosłych wobec tej sprawy licznych nieporozumień i namiętnych, a nie zawsze rozumnie prezentowanych emocji wszystkich zaangażowanych stron.

Moi przedmówcy wskazywali w swoich wystąpieniach na odpowiedzialność społeczną prawników. Jednym z potrzebnych, moim zdaniem, jej przejawów byłoby zatem zastanowienie się, co korporacje prawnicze mogą zrobić, aby ten problem złagodzić. Nie do mnie należy, rzecz jasna, wskazywanie recept ogólnych, zmierzających do nawiązania lepszej komunikacji między potencjalnymi klientami a społecznością prawników w dziedzinie praw człowie-

ka. Sama społeczność zawodowa musi je sobie wypracować. Na pewno jednak pierwszym krokiem byłoby, pewnego rodzaju instytucjonalne uświadomienie sobie, że taki problem w ogóle istnieje. Po drugie, większe zaangażowanie, także *pro bono*, w sprawy przed Trybunałem. Także przez wzgląd na dobre public relations obu korporacji.

Jak to działa obecnie? Otóż od 1994 roku Biuro Informacji Rady Europy w Warszawie prowadzi roczne szkolenia z prawa Konwencji, początkowo dla adwokatów i radców, a od kilku lat także dla sędziów i prokuratorów. Ukończyło je wielu zdolnych prawników. Jednakże tylko nazwiska stosunkowo niewielkiej grupy, liczącej kilkanaście osób, pojawiają się systematycznie w skargach wnoszonych do ETPC. Tym samym ten cenny kapitał intelektualny i społeczny zgromadzony podczas szkoleń nie został przejęty przez lokalne organizacje prawnicze i uległ, jak się wydaje, rozproszaniu. A szkoda. W mniejszych ośrodkach ludzie po prostu nie wiedzą, jak i gdzie szukać prawnika, który się zna na Konwencji.

Szkolenia z zakresu Konwencji prowadzi także od lat, w ramach Szkoły Praw Człowieka, kształcącej lokalnych liderów społeczeństwa obywatelskiego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Organizują je także, choć raczej *ad hoc*, w ramach dorywczo organizowanych konferencji, inne NGOsy czy też lokalne rady adwokackie. Chciałabym na marginesie zauważyć, że nie są mi znane informacje o tym, żeby w ramach szkolenia zawodowego sędziów i prokuratorów istniał jakiś stały moduł informujący adeptów tych zawodów o Konwencji. Wydaje mi się, że pozostawiono to całkowicie inicjatywom lokalnym, zważywszy, że zasadniczo szkolenie do tych zawodów odbywa się na tym poziomie. Lukę tę mogłoby z powodzeniem wypełnić Krajowe Centrum Kształcenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury. Jednakże z informacji zamieszczonej na jego stronie internetowej nie wydaje się, aby w chwili obecnej szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości z praw człowieka było tematem dla Ministerstwa Sprawiedliwości priorytetowym.

Ponadto przy Naczelnej Radzie Adwokackiej działa od lat Komisja Praw Człowieka. Komisja odgrywa w postępowaniu przed ETPC pewną rolę proceduralną. To bowiem do niej zwraca się Trybunał o wskazanie skarżącemu prawnika, kiedy skarżący pyta o pomoc w znalezieniu fachowego reprezentanta w sprawie, która już przed ETPC się toczy i poproszono rząd o wyjaśnienia (z oczywistych bowiem względów ETPC nie może wskazywać skarżącemu konkretnej osoby). Tyle tylko, że jak już powiedziałam, skoro sprawa już się

toczy, poproszony przez Komisję prawnik wchodzi w buty, uszyte i roznoszone przez kogo innego. Z drugiej strony mechanizm ten działa od lat sprawnie, Komisja zwykle szybko znajduje stosowną osobę, na ogół będącą jej członkiem i już przeszkoloną, albo bojownika zaprawionego już w walkach przed ETPC we wcześniejszych sprawach.

Czasami też ETPC podaje skarżącemu, oprócz zamiaru na Komisję Praw Człowieka NRA, informacje ułatwiające kontakt z miejscową Okręgową Radą Adwokacką. Ten mechanizm działa jednak w sposób mniej satysfakcjonujący, bowiem zdarza się, że klienci pytający w Radzie o adwokatów znajdujących się na Konwencji odsyłani są z kwitkiem.

Problemem jest także to, że mechanizm komunikowania się przez Komisję Praw Człowieka NRA obejmuje tylko adwokatów, pozostawiając poza swoim zasięgiem radców prawnych, którzy w sprawach przed ETPC występują tylko sporadycznie. W ramach korporacji radcowskiej nie ma także jednostki grupującej, dla celów szkoleniowych, radców zainteresowanych prawami człowieka. A szkoda, zważywszy, jak szeroki jest zakres spraw, w których radcowie reprezentują klientów.

Jakie są zatem konsekwencje tego niskiego udziału polskich prawników w postępowaniu przed Trybunałem?

Po pierwsze, z pewnością takim skutkiem jest nieobecność w polskim orzecznictwie ETPC wielu istotnych w kraju zagadnień z dziedziny praw człowieka – choćby dlatego, że to, co specjaliści od praw człowieka postrzegają jako istotne dla systemu, czy domagające się podjęcia kroków reformatorskich, czy to *de lege ferenda*, czy *de lege lata* – wcale takie nie musi być dla skarżących.

Po drugie, ta nieobecność w naturalny sposób częściowo odcina polski system prawny od impulsu reformatorskiego, który płynie z orzeczeń Trybunału.

Po trzecie, po latach obowiązywania Konwencji w Polsce na tle wydanych przez ETPC wyroków Polska jawi się jako kraj przewlekłości postępowania sądowego, w którym prawie nie ma innych problemów. Nie mam wątpliwości, że to jest ważna niedomoga systemu prawnego w Polsce – ale ta nadreprezentacja spraw przewlekłościowych w polskim orzecznictwie ETPC wcale nie oznacza, że nie ma innych problemów z dziedziny praw człowieka! Tyle tylko, że napisać skargę do Strasburga na przewlekłość potrafi każda zniecierpliwiona

strona postępowania sądowego – a do napisania skargi na jego nierzetelność czy na naruszenie prawa do korzystania z mienia trzeba jednak czegoś więcej, niż zniecierpliwienie. Ten obraz jest więc obrazem usypiającym, bo utwierdza nas w nieprawdziwym przekonaniu, że prawa człowieka w Polsce, z wyjątkiem przewlekłości postępowania sądowego, mają się świetnie i nie ma się czym przejmować.

Po czwarte, zanim wniesiemy skargę do Strasburga, musimy wykorzystać krajowe środki odwoławcze. W tym także – czasem – skargę konstytucyjną, przy czym nie zawsze wiemy kiedy. Trybunał orzekł w 2003 r., że trzeba ją wykorzystać w takich sytuacjach, w których skarżący uważa, że źródłem naruszenia jego praw jest bezpośrednio sam przepis, a nie jego zastosowanie, a przepisy prawa krajowego pozwalają na wznowienie postępowania w wyniku korzystnego orzeczenia TK. Pamiętajmy w związku z tym, że i wytrawnym prawnikom trudno czasem przewidzieć, czy źródłem naruszenia jest przepis, czy jego zastosowanie. Zważywszy, jak subtelnie czasami Trybunał Konstytucyjny w postanowieniach o odrzuceniu skargi konstytucyjnej kreśli granicę między skargą na przepis a skargą na stosowanie prawa – ktoś, kto chce się skarżyć do ETPC, a nie ma prawnika, jest w naprawdę trudnej sytuacji, musi bowiem udzielić sobie odpowiedzi na nadzwyczaj niełatwe pytanie – czy w celu wykorzystania krajowych środków odwoławczych musi najpierw złożyć skargę konstytucyjną, do której złożenia zresztą i tak niezbędna jest reprezentacja przez adwokata i radcę? Jesteśmy więc znowu w punkcie wyjścia: do skutecznej ochrony praw człowieka potrzebny jest prawnik.

Zasadniczym zatem zadaniem stojącym przed zawodami prawniczymi w przedmiocie wnoszenia spraw do ETPC jest przede wszystkim poprawienie kanałów komunikacyjnych między zawodami prawniczymi a osobami zainteresowanymi wniesieniem skargi. Nowy projekt rozpoczynany właśnie przez Program Spraw Precedensowych może i powinien pełnić taką rolę, tym bardziej, że opiera się on na dotychczasowych – niemałych – osiągnięciach Programu. Dla prawnika prowadzącego skargę do ETPC, nawet *pro bono*, korzyścią będzie wyrobienie sobie w jej czy jego środowisku reputacji specjalisty od praw człowieka, za czym przecież mogą pójść kolejni klienci; zaś mówiąc *pro domo sua*, dla Trybunału będzie czystym zyskiem i ułatwieniem jego pracy – a także przyjemnością – otrzymywanie polskich skarg rzetelnie przygotowanych przez fachowców.

Dyskusja

Lidia Kołucka-Żuk

Program Director, Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe

Chciałam bardzo serdecznie podziękować organizatorom konferencji. To świetna okazja dla promocji programu. *Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe* wspiera działania Programu Spraw Precedensowych, gdyż dokładnie poprzez takie programy realizujemy swoją misję. Jako organizacja grantodawcza chcemy dawać możliwość organizacjom społeczeństwa obywatelskiego na ich działanie będące odpowiedzią na ich problemy, czy też problemy oraz potrzeby całego społeczeństwa. Osobiście jestem bardzo związana z tym projektem. Jestem prawnikiem i przez kilka lat pracowałam w dużej kancelarii. Praca *pro publico bono* jest immanentną cechą zawodu prawnika. Poczucie wartości takiej pracy trzeba zaszczipiać jak najwcześniej w kolejnych pokoleniach.

Ewa Siedlecka

Gazeta Wyborcza

Program Spraw Precedensowych jest fantastyczną sprawą. Żałuję tylko, że pojawił się dopiero teraz, bo był potrzebny od lat. Do tej pory litygację spraw przed sądami i administracją próbowaly robić – o ile wiem – głównie organizacje ekologiczne, ale to w granicach ich interesujących.

Przez dwa lata działania Program zajął się mnóstwem, często w ogóle nie poruszanych dotąd, kwestii. Od odpowiedzialności władzy publicznej za losy dzieci „źle urodzonych” (sprawa Wojnarowskich), przez naruszanie praw pra-

owniczych: zorganizowany system wyzysku pracowników w sieci supermarketów „Biedronka” czy dyskryminacja z powodu światopoglądu (sprawa M. Sielatyckiego czy osób zwalnianych z Polskiego Radia za to, że zatrudniono je tam przed 1989 rokiem), po kwestię łamania prawa do niezawisłego sądu przez to, że w Polsce sądzą asesorzy, którzy nie mają gwarancji niezawisłości.

Niektóre z tych spraw nigdy nie trafiłyby do sądu, przed Trybunał Konstytucyjny czy Trybunał w Strasburgu bez pomocy Programu. Inne przeszłyby bez echa. I – co gorsza – bez rozstrzygnięcia, które posuwa naprzód rozwiązanie problemu, którego dotyczy. Dzięki zainteresowaniu sprawą przez Program sądy zwracają na nie uwagę, są bardziej skłonne do przełamywania orzeczniczej rutyny.

To upór Programu sprawił np. że udało się przełamać dotychczasową linię orzecznictwa, w myśl której jeśli więzień odbywający karę w przeludnionej celi nie wykazał konkretnej szkody, jaką poniósł w wyniku nadmiernego zagęszczenia – to nie miał szansy na odszkodowanie. Program doprowadził jedną ze spraw do Sądu Najwyższego, a ten uznał, że tego typu sprawy można rozpatrywać pod kątem naruszenia dóbr osobistych. Oczywiście nie chodzi o to, żeby jeden czy drugi więzień dostał odszkodowanie, ale o to, żeby władzy przestało się opłacać utrzymywanie przeludnienia w więzieniach. Bo tylko wtedy zostanie zmuszona do podjęcia prób rozwiązania problemu.

Program nie tylko wpływa na zmianę złych praktyk w stosowaniu prawa i zachęca sądy do poszukiwania nowych, sprawiedliwych sposobów jego stosowania, ale też edukuje opinię publiczną i rządzących, w tym media. To szczególnie ważne, bo dziś – niestety – istnieje tylko to, o czym media poinformują. Program pokazuje i tłumaczy mediom sprawy, którymi warto się zająć. Szeffowi programu A. Bodnarowi udało się wypracować skuteczny sposób pracy z dziennikarzami, oparty na dobrych, osobistych kontaktach i przygotowywaniu krótkich, przystępnych opracowań dotyczących konkretnych spraw. Dzięki temu nawet dziennikarz, który nie ma wiedzy albo ochoty (albo jednego i drugiego), żeby wgrzyźć się w sprawę ma gotowca, z którego może skorzystać. A to, że jakąś sprawą zajęła się Fundacja Helsińska jest dla redaktorów dobrą rekomendacją, żeby zamieszczać o niej materiały.

Mniej może spektakularną, ale ważną sprawą jest to, że Programowi udaje się pozyskać do współpracy *pro bono* prawników. Dzięki temu z jednej strony

ludzie, których nie stać na wynajęcie prawnika otrzymują bardzo fachową pomoc, a z drugiej – jest to promocja działalności *pro bono* wśród prawników.

To ostatnie trudno przecenić. Dziś korporacje prawnicze – w olbrzymim stopniu słusznie – są krytykowane i nie mają dobrej prasy. Bronią się, przypominają – jak adwokatura – szczytne karty z historii – ale mało kogo to obchodzi. Natomiast to, że prawnicy działają bezinteresownie na rzecz publicznego dobra – to jest argument, którym można dotrzeć do opinii publicznej.

Taka zmiana wizerunku jest dziś w najgłębszym interesie korporacji prawniczych zważywszy na kilka projektów ustaw, którymi obecna władza chce ograniczyć ich samorządność i swobodę działalności.

Bardzo dobry jest pomysł, by w ramach rozwoju Programu budować bazę osób i kancelarii prawniczych stale współpracujących z programem i zachęcać rodzimych biznesmenów do wspierania Programu. To jest ważne nie tylko dla Programu, ale i promocji wspierania organizacji pozarządowych w ogóle. Dziś pieniądze publiczne, o które organizacje mogą się starać, są filtrowane politycznie. Także na poziomie samorządów. Dotyczy to przede wszystkim unijnych dotacji, które przechodzą przez ministerstwa i samorządy, a na które organizacje pozarządowe tak bardzo liczyły. Różne „łże” organizacje: strażnicze (watch-dogs), kobiece – które niekoniecznie popierają zakaz aborcji, organizacje mniejszości seksualnych, narodowych, ekologiczne – są oficjalnie na indeksie i pieniędzy nie dostaną. Podobnie jak think-tanki, które z założenia m.in. cenzurują poczynania władzy. W tej sytuacji pieniądze i inne wsparcie, które mogłyby dostać od działającego w Polsce biznesu stają się szczególnie ważne. Nie mówiąc już o tym, że w ogóle warto budować krajową bazę darczyńców. Choćby dlatego, że w ten sposób buduje się świadomość społeczną, a więc społeczeństwo obywatelskie.

Dr Adam Bodnar

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Zamknięcie konferencji

Chciałbym bardzo serdecznie podziękować Państwu za udział w konferencji. Moje szczególne podziękowania adresuję do osób, bez których dzisiejsze spotkanie nie byłoby możliwe. Dziękuję naszym panelistom za bardzo ciekawe wystąpienia. Chciałbym podziękować także red. Jakubowi Janiszewskiemu, który poświęcił swój dzisiejszy program w Radio TOK FM na rzecz moderowania naszej konferencji. Chciałbym podziękować Dziekanowi Wydziału Prawa i Administracji Prof. Tadeuszowi Tomaszewskiemu, dzięki któremu możemy korzystać z Sali Senatu UW oraz który zaszczylił konferencję swoim honorowym patronatem. Ponadto chciałbym podziękować moim współpracownikom z Programu Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, dzięki którym została tak dobrze zorganizowana: Dorocie Pudzianowskiej, Maciejowi Bernattowi, Michałowi Ziółkowskiemu, Grzegorzowi Godlewskiemu, Dawidowi Sześciło oraz naszemu stażyście z Białorusi Kanstantsinowi Dzehtsiarou. Dziękuję bardzo i mam nadzieję, że będziemy mogli się spotkać w podobnym składzie za rok, na konferencji podsumowującej zakończenie projektu.

prof. Wiktor Osiatyński

Członek Rady Programowej oraz pomysłodawca
Programu Spraw Precedensowych
w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Brakujące ogniwo demokratycznego państwa prawnego

Program Spraw Precedensowych wypełnił dotkliwą lukę w młodej polskiej demokracji. Ma on znaczenie nie tylko dla demokracji, państwa prawa i kultury prawnej, ale również dla społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

W demokracji społeczeństwo realizuje swoje cele publiczne, czyli takie, które wymagają współdziałania władzy dwoma sposobami. Jednym jest droga polityczna, poprzez wybory reprezentantów, którzy później podejmują decyzje dotyczące ustalania powszechnie obowiązujących norm postępowania oraz podziału zasobów budżetowych. Drugim są środki prawne. Korzystając z przysługujących ludziom praw i wolności, społeczeństwo może się samoorganizować, wypowiadać i manifestować swoje poglądy, prowadzić działalność gospodarczą, kulturalną i społeczną. Korzystając z prawa społeczeństwo może się również bronić przed zagrożeniami ze strony władzy i urzędników, gdyby ci nadużyli swoich uprawnień lub zaniedbywali swoje obowiązki. Na drodze prawnej można też kontrolować działania urzędników w okresach między wyborami, gdy mechanizmy polityczne są niezbyt skuteczne. To właśnie odpowiednio stosowane prawo chroni demokrację przed wynaturzeniem się w nieograniczone i nieskrępowane rządy większości bądź większościowe dyktatury. Historia zna takie dyktatury. Współczesność nie jest wolna od podobnych zagrożeń.

Pozwala ich uniknąć demokracja pod rządami państwa prawa, zwana też demokracją konstytucyjną. W takiej demokracji władza jest ograniczona konstytucją i chronionymi przez nią prawami przysługującymi społeczeństwu, mniejszościom i każdemu człowiekowi. Na uznaniu i ochronie tych praw polegała tak

zwana „rewolucja praw człowieka”, która w drugiej połowie XX wieku odmieniła stosunki między władzą a społeczeństwem – najpierw w Europie zachodniej i Stanach Zjednoczonych, a później także w innych krajach.

Przez wiele lat sądzono, że do sukcesu demokratycznych rządów prawa potrzebne są trzy elementy. Konstytucja i inne przepisy afirmujące prawa, świadoma decyzja obrony tych praw przez niezależne sądy oraz przemiana świadomości społecznej, która wpływała na postawę sądów. Rasizm musiał wpierv utracić poparcie społeczne, by Sąd Najwyższy USA zdecydował się zdelegalizować segregację. Jednakże bardziej wnikliwa obserwacja pokazuje, że te trzy elementy są konieczne, ale nie wystarczające do „rewolucji praw”. Okazało się, że potrzebny jest również dostęp do sądów.

Postępowania sądowe są wieloinstancyjne, a więc długie. Wymagając specjalnych umiejętności są one kosztowne. Stać na nie bogatych i możnych, ale nie biednych, dyskryminowanych, upośledzonych czy wykluczonych. Po to, by i oni mogli korzystać z prawa, niezbędne są instytucje prawa na rzecz interesu publicznego lub społecznego. Są to instytucje darmowej pomocy prawnej, poradnie i kliniki uniwersyteckie, świadczące najszerzej rozumianą pomoc prawną. Dzięki niej pojedynczy ludzie mają szansę znaleźć drogę do sądu i stawić czoła przeciwnikom procesowym.

Ale sam dostęp do sądów i pomoc prawna nie zmieniają prawa. Nie wymuszają jego respektowania czy wykorzystywania w interesie społecznym. To wymaga szerszych działań, często wykraczających poza jedną sprawę. Dostrzeżenia, co w aktualnie obowiązującym prawie lub w jego interpretacji stanowi zagrożenie dla interesu publicznego, oraz wymyślenia strategii, by korzystając z odpowiednio dobranych instrumentów prawnych wymusić zmiany. Nazywa się to litygacją strategiczną. To właśnie dzięki niej w Stanach Zjednoczonych Sąd Najwyższy zdelegalizował segregację rasową w 1954 r., a przed kilku laty uznał prawa osób upośledzonych umysłowo. W obu przypadkach procesy, świadomie prowadzone w tym kierunku trwały ponad 30 lat. Takich spraw, korzystając nawet z najlepszych adwokatów, nie przeprowadzi jeden człowiek. Prowadzą je wyspecjalizowane prawnie organizacje pozarządowe, zajmujące się odpowiednim doбором spraw, które mogą zmienić rzeczywistość. Program Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka zapoczątkował takie działania w Polsce.

Możliwość prowadzenia spraw precedensowych i ich skuteczność zależą od szerszego systemu prawa. Nie są one możliwe, gdy sądy podporządkowa-

ne są władzy wykonawczej. Nie są też możliwe, gdy nie ma jasnych standardów konstytucyjnych oraz mechanizmów ich egzekwowania. Możliwości te zwiększają się niepomierne, gdy istnieje skuteczne sądownictwo konstytucyjne i administracyjne oraz dostęp do międzynarodowych sądów i trybunałów. Takie możliwości od kilkunastu lat istnieją u nas i Program Spraw Precedensowych z nich korzysta.

Skuteczna litygacja strategiczna wymaga jednak czegoś więcej, a mianowicie uznania społecznego jako niezbędna instytucja demokracji konstytucyjnej. To z kolei sugeruje zmianę samej teorii demokracji, która obecnie kładzie główny nacisk na legitymizację rządzących w drodze wyborów. Toteż już dawno uznała za konieczne istnienie instytucji pośredniczących między wyborcami a organami władzy, jakimi są partie polityczne. Partie, które przecież nie są organem władzy ani nie są samorzutnym tworem społeczeństwa obywatelskiego, mają zakorzenienie konstytucyjne, a w wielu krajach są wręcz finansowane z budżetu.

W demokracji konstytucyjnej taką samą rolę powinny odgrywać instytucje pośredniczące między obywatelami a sądami, trybunałami i innymi instytucjami wobec których stajemy, korzystając z mechanizmów prawnych. Organizacje prawne na rzecz interesu społecznego muszą zostać uznane za niezbędny element demokratycznego państwa prawnego, bo bez nich nigdy nie będzie równego dostępu do prawa.

Wierzę, że efekty działania Programu Spraw Precedensowych będą umacniać takie przekonanie w polskim społeczeństwie.

prof. Andrzej Rzepliński

Pomysłodawca przygotowania w 1990 r. przez Helsińską Fundację Praw Człowieka projektu Karty praw i wolności, członek Rady Programowej Programu Spraw Precedensowych

O Programie działań na rzecz umiarkowanego postępu w granicach praw podstawowych

Myślę, że większość ludzi w każdym państwie pragnęłaby żyć w systemie, w którym rządzą partie umiarkowanego postępu działające w granicach prawa. Umiarkowanie zakłada, że w pomysłach na zarządzanie sprawami publicznymi w skali kraju i lokalnej jest miejsce dla każdego i każdej grupy ludzi i że nikt, mimo przywiązania do swojego zdania, nie będzie rościł sobie pretensji do monopolu na rację, do wykluczania i oznaczania innych nie jako konkurentów, ale jako wrogów. Umiarkowość postępu spraw publicznych zakłada, że aktorzy życia publicznego przyjmują za pewnik, iż nie ma instytucji, mechanizmu, procedury, sprawy, która nie mogłaby być lepiej skonstruowana czy załatwiona. Przyjmują jednak także za pewnik, iż propozycje zmian będą ostrożnie badane, a argumenty za i przeciw starannie wyważane. Podzielają powszechnie również przekonanie, iż w polityce potężny krok do przodu wykonuje się tylko, gdy nie można inaczej pozbyć się nieludzkiej tyranii, a poza tym radykalizm jest z reguły potężnym krokiem w kierunku przepaści i dlatego należy go unikać. Zgadzą się także z tym, że umiarkowany postęp może polegać również na przywiązaniu w konkretnej sprawie do sprawdzonego wcześniej wzoru.

Jak uczy długie doświadczenie zachodnioeuropejskich społeczeństw, umiarkowany postęp może istnieć tylko w granicach prawa. W tych granicach o ostatecznym rozstrzygnięciu decyduje przyjęte wcześniej prawo, a nie aktualny interes, kaprys czy najwyższa wola urzędnika, policjanta czy polityka. W kwestiach dotyczących zaś bezpośrednio człowieka granice te ulegają dodatko-

wemu zawężeniu. Organy władzy mogą poruszać się wyłącznie w ramach wyznaczonych przez kilkanaście praw podstawowych potwierdzonych w prawie zwyczajowym narodów cywilizowanych, w konstytucji i ratyfikowanych umowach międzynarodowych.

Czym jest prawo dla danej sprawy, dla danego stanu faktycznego budzi często spory. W państwie kierującym się zasadą rządów prawa, forum na którym spory są ostatecznie rozstrzygane są niezawisłe sądy. Niektóre z wyroków sądowych stają się pomnikami. Ich pomnikowość jest wypadkową wielu czynników. Zawsze musi być to najpierw dobra, odpowiednia, ważna sprawa. To jednak zbyt mało. Wiele świetnych spraw zostało bezpowrotnie straconych jak diament opuszczony przez nieuważnego poszukiwacza. Potrzebny jest zatem zawsze prawnik, nie tylko dobry technicznie, ale również z wyobraźnią, który sprawę „wyłowi” – gdy albo ona sama do niego przyplynie z klientem, albo on ją znajdzie wśród masy innych, znacznie mniej obiecujących. Musi być też zrozumienie wagi danej sprawy przez prawnika stojącego po drugiej stronie i przede wszystkim sędziego, który dostrzeże nie tylko wagę, ale i piękno diamentu. Ważny jest nadto moment, aby sprawa stała się precedensowa. Musi ona trafić na swój czas, jej przedmiot musi trącić strunę, która wyzwala wyobraźnię i skłania do twórczego sporu prawników-komentatorów, a publicystów zachęca do wszczęcia debaty.

W tym miejscu warto przypomnieć jednego z największych sędziów amerykańskich, Roberta H. Jacksona (w latach 1941–54 sędzia Sądu Najwyższego, z przerwą na lata 1945–46, kiedy był w Norymberdze głównym oskarżycielem w procesie naczelných państwowych gangsterów III Rzeszy Niemieckiej). Dzięki Jacksonowi mamy wszyscy, nie tylko Amerykanie, kilka znakomych wyroków w precedensowych sprawach. Historyczne znaczenie wyroków wydawanych z udziałem Jacksona polega właśnie na tym, że na tle konkretnych okoliczności spraw czy to administracyjnych, czy cywilnych, czy karnych potrafił celnie, żywym, literackim językiem ująć istotę państwa prawnego, a więc państwa ograniczonego. I tak np. w sprawie *West Virginia State Board of Education v. Barnette* [319 U.S. 624 (1943)], w której Sąd Najwyższy uchylił przepisy prawa dla szkół publicznych nakładające pod groźbą kary kryminalnej obowiązek salutowania przez uczniów gwiazdzystemu sztandarowi, R. Jackson napisał w uzasadnieniu stanowiska większości sędziów, że: „zasadniczym celem *Bill of Rights* było wyjęcie pewnych tematów spod zmiennych kolei losu sporów politycznych, umieszczenia ich poza zasięgiem większości czy funkcjonariuszy publicznych i umówienia się, że są one zasadami prawnymi, o których rozstrzyga-

ją tylko sądy. Prawo człowieka do życia, wolności i do własności, do wolności słowa, do wolnej prasy, wolności wyznania i do stowarzyszania się oraz inne prawa podstawowe nie mogą być poddane głosowaniu, one nie mogą zależeć od rezultatów jakichkolwiek wyborów”. W sprawie o granice władzy policji, której funkcjonariusze lekceważąc obowiązek uzyskania uprzedniej zgody sędziego przeprowadzili przeszukanie prywatnego pomieszczenia i znaleźli dowody przestępstwa (*Johnson v. U.S.* [333 U.S. 10 (1948)]), Jackson pisał z kolei: „nie możemy uznać, że rząd jest zobligowany usprawiedliwić zatrzymanie [podejrzanego] wynikami przeszukania i w tym samym czasie usprawiedliwić przeszukanie faktem zatrzymania. Funkcjonariusz publiczny uzyskujący dostęp do prywatnych pomieszczeń mieszkalnych w ramach sprawowanego przez siebie urzędu a także prawa, które on personifikuje, musi dysponować określoną ważną podstawą prawną ingerencji. Jakakolwiek inna zasada podważałaby prawo osób do bezpieczeństwa osobistego, do ochrony ich domów, dokumentów i rzeczy – a tym samym zacierałaby zasadniczą różnicę między policją w państwie prawnym a policją w państwie policyjnym. W tym pierwszym policjant jest sługą prawa, w tym drugim policjant jest prawem”.

Każda z tych spraw nie mogłaby być rozstrzygnięta – ot tak sobie: ktoś pisze skargę konstytucyjną w budzącej sprzeciw większości sprawie kontestowania flagi narodowej czy uzyskania przez policję dowodów przestępstwa, a kilku sędziów – ot tak sobie: wydaje mądry i sprawiedliwy wyrok. Takie wyroki mogą pojawić się tam, gdzie, poza wspomnianymi już wyżej warunkami, mamy utrwaloną wysoką kulturę prawną, społeczną i polityczną. Precedensy doszlifowane w wyrokach przez sędziego Jacksona i innych wielkich sędziów amerykańskich nie zaistniałyby, gdyby nie pojawiały się w takich procesach wielkie *amicus curiae* amerykańskich organizacji pozarządowych, z których tu należy wymienić Amerykańską Unię Wolności Osobistych (American Civil Liberties Union).

Dziesięć państw, które w 1950 r. przyjęły Europejską Konwencję Praw Człowieka zapisały w jej preambule m.in.: „zdecydowane jako Rządy państw europejskich, działających w tym samym duchu i posiadających wspólne dziedzictwo ideałów i tradycji politycznych, poszanowania wolności i rządów prawa, podjąć pierwsze kroki w celu zbiorowego zagwarantowania niektórych praw wymienionych w Powszechnej Deklaracji”. Dzisiaj nie więcej niż 25 państw europejskich w równym stopniu jest dziedzicami tych czterech dziedzin. Głównie są to państwa członkowskie Unii Europejskiej. A Rada Europy liczy obecnie 46 państw. Pozostałe są wciąż u początku długiej, wcale niepewnej drogi

do zakorzenia się każdego z czterech elementów tej tradycji. Niepewnej, bo kto zagwarantuje, że któryś z tych krajów młodej tradycji, kierowany przez wodza nie powróci za zgodą większości na manowce „lepszej” demokracji, albo reglamentowanego „wolnego” rynku, albo państwowej polityki ignorowania praw podstawowych, albo komenderowania sądownictwem. Każdy z tych „albo” oznaczałby klęskę krótkiego wciąż okresu dorabiania się poczucia zakorzenia we wspólnym dziedzictwie. O takim prawdopodobieństwie świadczą ostatnie lata dziejów naszego wielkiego sąsiada. Żeby taka groźba nie tylko nie zawisła nad głowami tych, którzy chcą być dumni ze swojego kraju, potrzeba nie tylko rządów prawa i podziału władz. Potrzeba dobrze zorganizowanej silnej, a zarazem ograniczonej władzy, wolnej od polityki prywatnej gospodarki, silnego społeczeństwa obywatelskiego wciąż organizującego się w setki tysięcy inicjatyw, stowarzyszeń, związków, od wielkich kościołów, ruchów społecznych czy związków zawodowych po te najmniejsze. W tym kontekście mówimy o trzech sektorach, pierwszy to polityka i władza, drugi – gospodarka, trzeci zaś – społeczeństwo.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka jest organiczną częścią trzeciego sektora. Fundacja i jej ludzie są od początku jej istnienia ważnym podmiotem dużych programów organizacji pozarządowych zakorzenia się Polski w każdej z czterech dziedzin wspólnego europejskiego dziedzictwa. Nasz kraj jest szczególnie ciekawym i trudnym przypadkiem środkowoeuropejskiego państwa goniącego historię i wartości europejskie, od których na siłę odcinali nas rządzący, z reguły z obcych stolic. Po świetnym 15. oraz 16. stuleciu Rzeczypospolitej Obojga Narodów, przyszedł długi okres trwonienia przez Polaków i Litwinów dziedzictwa europejskiego, głównie łacińskiego. Później rozdarcie państwa i narodu przez trzy mocarstwa, z których jedno, samodzielną, było z definicji wrogiem tradycji, o której mowa w preambule do Konwencji. W pierwszej połowie zeszłego stulecia mieliśmy tylko kilkuletnią przygodę z demokracją parlamentarną i, na szczęście, silnie zakorzenione organizacje pozarządowe powstałe często jeszcze w ramach zaborczego austriackiego i niemieckiego *Rechtsstaat*. A potem równe 50 lat wielkich eksperymentów na Polsce, instytucjach państwowych i Polakach, w pewnych niewyobrażalnie zbrodniczych okresach. W 1989 r. wkraczaliśmy bardziej z pretensjami do bycia od zawsze w Europie niż z realnymi atutami. Musieliśmy zacząć wszystko od początku.

Wciąż jesteśmy bardzo płytko zakorzenieni we własnych, żywych precedensach. Jako prawnicy nawet gdybyśmy bardzo chcieli, nie możemy odwołać się do wyroków polskiego sądu najwyższego np. z roku 1834, nie mamy ustaw,

które nasz Sejm przyjął np. jeszcze w 1905 r. i które wciąż dobrze regulują jakiś problem. Mieliśmy jednak w 1989 r. mocne, „dodatnie plusy”. Były nimi przede wszystkim rozbudowane od połowy lat 70. struktury opozycji demokratycznej, potężny Kościół katolicki i w dużej mierze prywatna gospodarka rolna. Nawet w przypadku takiej rewolucji jak nasza z 1989 r., jaką obrońca praw człowieka może sobie tylko wymarzyć – bezkrwawej, reglamentowanej, bez wieszania na latarniach generałów i polityków – przychodzi *the day after*. W organizacji, której misją jest obrona praw podstawowych dzień po nie ma co nawet myśleć o sprawach precedensowych. Mówienie o precedensie prawnym w rzeczywistości pozbawionej tradycji, znaków granicznych, jest pozbawione sensu. *In statu nascendi* każde zdarzenie jest precedensem – każde, czyli żadne.

Programy prawne podejmowane przez Fundację Helsińską od początku miały charakter bądź monitoringowy bądź interwencyjny. Działania pierwszego typu były i są albo systematycznym badaniem działania jakiejś konkretnej instytucji (np. zakładów karnych, szkół publicznych, obozów dla uchodźców) albo obserwacją konkretnego zdarzenia (np. rozprawy sądowej). Działania drugiego typu rozpoczyna zazwyczaj wizyta w Fundacji osoby skarżącej się na naruszenie prawa lub, częściej, list takiej osoby. Do początku 2007 r. zanotowaliśmy ponad 22 300 obywateli polskich oraz ponad 10 000 cudzoziemców, którzy poszukiwali u nas pomocy w sprawach o naruszenia ich praw. Wstępnie badaliśmy każdą sprawę, podejmując te, w których naszym zdaniem zarzut naruszenia któregoś z praw podstawowych naszych obywateli czy cudzoziemców poszukujących w Polsce schronienia był uprawdopodobniony, a samo naruszenie miało pewien ciężar gatunkowy. W tej masie spraw musiały pojawić się takie, które ze względu na swój przedmiot, albo osobę były zgodne ze słownikową definicją precedensu: „Wydarzenie stanowiące punkt odniesienia i usprawiedliwienia dla podobnych późniejszych wydarzeń”.

Jedną z pierwszych takich spraw (1996 r.) była sprawa małżeństwa Mandugeqich, mongolskich uciekinierów z Chin, których ekstradycji domagały się władze ChRL pod zarzutem popełnienia przestępstwa gospodarczego. Pomijając polityczne motywy postawienia zarzutu, obojgu uciekinierom groziły tortury w czasie śledztwa oraz kara śmierci. Na władze polskie wywierany był silny nacisk dyplomatyczny. Prokuratorowi Generalnemu RP nie udało się przeprowadzić procesu w tajemnicy przed opinią publiczną. Fundacja Helsińska nagłośniła sprawę w mediach i zapewniła Mandugeqim pomoc prawną znanego adwokata (obecnie sędziego TK) oraz przydzielenie im przez sąd pomocy tłumacza, choć nie wymagały tego ówczesne przepisy k.p.k. Przygotowaliśmy w tej

sprawie opinię prawną, przedstawiając mocne dowody stosowania przez władze chińskie tortur w śledztwie oraz ignorowania prawa do rzetelnego procesu. Ostatecznie Sąd Najwyższy w postępowaniu kasacyjnym (postanowienie z 29.07.1997, sygn. II KKN 313/97) wydał opinię negatywną w sprawie wydania Mandugeqich, za podstawę prawną biorąc zakaz wydawania cudzoziemców przez RP państwom, w którym systematycznie łamane są prawa człowieka. Takiej przesłanki nie znały ówczesne obowiązujące przepisy k.p.k. Po raz pierwszy tak wyraźnie SN orzekł, że w takiej sytuacji podstawą rozstrzygnięcia musi być wiążący Polskę traktat międzynarodowy. Zdaniem SN „wydanie osoby ściganej w sytuacji istnienia prawdopodobieństwa poddania jej w kraju wzywającym torturom lub nieludzkiemu albo poniżającemu karaniu, w rozumieniu art. 3 Konwencji (...), jest prawnie niedopuszczalne”. Dodatkową podstawą negatywnej opinii było uprawdopodobnione w procesie domniemanie, że w Chinach podsądni nie mieliby szans na rzetelny proces. Mieliśmy piękne zwycięstwo i ważny precedens. Ciekawą grupą spraw precedensowych, które wyłoniły się w połowie lat 90. w praktyce Fundacji są sprawy nazywane przez nas „niewinnościowymi”, to jest te, których nieprawomocne czy prawomocne skazanie budzi poważne wątpliwości co do podstaw przyjęcia winy oskarżonego. Program „Niewinność” wyodrębniono w działaniach Fundacji w 1999 r. O niektórych ze spraw „niewinnościowych” pisały media. W jednej z nich, nasza opinia prawna miała wpływ na nowe podejście sędziów Sądu Okręgowego w Warszawie do sprawy techniki przesłuchiwania świadków *incognito* (sygn. VIII K 408/96).

W Polsce, państwie prawa kontynentalnego, w którym rozstrzygnięcia sądów mają moc prawną wyłącznie w stosunku do spraw, których dotyczą, organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka nie mogą ignorować wagi procesu tworzenia prawa i jego następczego testowania w sporach przed Trybunałem Konstytucyjnym. Fundacja Helsińska ma w obu tych obszarach rząd wieloletnich doświadczeń. W procesie tworzenia prawa przedkładaliśmy projekty szeregu ustaw. Przygotowany przez nas w 1992 r. projekt Kart Praw i Wolności jako ustawy konstytucyjnej, po przejęciu go przez Prezydenta RP, został do momentu rozwiązania Sejmu w maju 1993 r. w większej części przedyskutowany i zaakceptowany przez Komisję Konstytucyjną, a proponowane tam postanowienia są w części odnoszącej się do praw osobistych i politycznych zawarte w Konstytucji 1997 r.

Jak w każdym parlamencie, zdarza się, że posłowie i senatorowie „poszaleją” i przyjmą ustawę, której przepisy wymierzone są wprost w istotę którejś

z fundamentalnych wolności. Tak było z uchwaloną w kwietniu 2004 r. ustawą zmieniającą ustawę – Prawo o zgromadzeniach oraz ustawę – Prawo o ruchu drogowym. Nowe przepisy znosiły wolność demonstrowania w Polsce, uzależniając ją od uprzedniej zgody urzędników samorządowych i państwowych. Przygotowaliśmy opinię prawną w tej sprawie, którą przedłożyliśmy Prezydentowi RP, z prośbą o skierowanie ustawy przed jej podpisaniem do TK. Tak się stało, nasze argumenty zostały przejęte przez Prezydenta i przez sędziów TK (wyrok z 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04). Uzyskaliśmy ważne i wyraźne przesłanie o granicach władzy ustawodawczej próbującej majstrować przy prawach podstawowych. TK wyraźnie wypowiedział się za podejściem *in dubio pro libertatem*, stwierdzając, że „środki ustawowe ograniczające konstytucyjne wolności lub prawa – nie mogą być nadmierne i winny być proporcjonalne do ewentualnych zakłóceń czy zagrożeń. Ustawowe ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności muszą być też konieczne, co oznacza, że nie jest wystarczająca dotychczasowa regulacja prawna”. Nie jesteśmy tak naiwni, aby wierzyć, że Sejmy kolejnych kadencji będą to przesłanie należycie szanować. Jesteśmy jednak przekonani, że sama procedura stymulowania przez organizację pozarządową najwyższych władz w naszym kraju w sytuacji ewidentnego nastawiania przez ustawodawcę na ograniczenie praw podstawowych będzie nadal drożna.

Problemy, które w ostatnich latach nabrały charakteru precedensowego w działaniach Fundacji to sprawy karne przeciwko dziennikarzom z zarzutem zniesławienia bądź znieważenia; nadużywanie władzy przez prokuratorów i sądy przy stosowaniu tymczasowego aresztowania; nieefektywność ustawy z 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez uzasadnionej zwłoki.

Ciągle brak było jednak bardziej systematycznego podejścia do spraw, którymi chcemy potrzasnąć bryłkę świata, spraw które prowadziłyby nas prostszą, lepiej oświetloną drogą do umiarkowanego postępu w granicach prawa. Zbieg potrzeb i pojawienie się w Fundacji kolejnego młodego, acz już doświadczonego prawnika dla którego odrębny Program Spraw Precedensowych został jakby uszyty na miarę, zaowocował jesienią 2004 r. tym właśnie przedsięwzięciem. Skąd taka nazwa Programu? Nie ukrywam, że mi się ona podoba – dobrze brzmi po polsku, trafia w punkt. Nie chciałem spolszczać amerykańskiego terminu *strategic litigation*. Można oczywiście mówić po polsku – litygacja strategiczna, ale jest to termin dość militarny, przyciężki i zawsze wymaga dodatkowego wyjaśniania. Osobiście nie lubię też mówić o walce o prawa człowieka. To pewnie

uraz z przeszłości, gdy źle mi w uchu brzmiała walka o pokój i walka z wrogami Polski Ludowej. Zostawmy walkę i strategię oficerom i generałom.

Czy my ludzie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka ruszymy z posad bryłkę tego świata? Ruszymy, tym i innymi programami naszej Fundacji – prawnymi, monitoringowymi i edukacyjnymi. Ruszymy, bo nie mamy innego wyjścia – bo nikt nie zrobi tego za nas. Ruszymy, bo solidnie wykształconych przez nas ludzi pełno w organizacjach pozarządowych w Polsce i w Europie – już nie jako uczących się, ale jako uczących innych, jako poszukiwanych partnerów i koordynatorów dużych międzynarodowych programów, członków kluczowych międzynarodowych komitetów praw człowieka i grup eksperckich ONZ, Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE. Ruszymy, bo mamy zdolność przyciągania znakomitych, młodych, świetnie wykształconych w wielu krajach Polaków i cudzoziemców – z Zachodu i ze Wschodu – prawników, politologów i socjologów. Jesteśmy samowwającym społecznym rzecznikiem praw podstawowych w Polsce. Czujemy wiatr w plecy. Jesteśmy instytucją nie tylko w Polsce. O setkach absolwentów programów edukacyjnych i monitoringowych Fundacji Helsińskiej w Rosji wybitni Rosjanie mówią – „Komandy Mareka Nowickiego”. Program Spraw Precedensowych jest nową ofertą Fundacji w naszych działaniach na rzecz umiarkowanego postępu w granicach prawa. Pozyskaliśmy dla niego i dla Fundacji nowych przyjaciół – duże kancelarie prawnicze. Jest wcale dużo błyskotliwych adwokatów, którzy mają satysfakcję w podejmowaniu spraw *pro bono*. Ponieważ są świetni, szukają wyzywających intelektualnie i społecznie spraw. Nasz Program będzie je im oferował.



Projekt finansowany ze środków
Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe



Trust for Civil Society
 in Central & Eastern Europe
 Washington, D.C., USA

Kancelarie – główni partnerzy PSP:



■ ■ ■ I Domański Zakrzewski Palinka



WARDYŃSKI i WSPÓLNICY
 ADWOKACI I RADCOWIE PRAWNI

Partnerzy wspierający PSP:



C L I F F O R D
 C H A N C E