

Laura Koba

Uniwersytet Jagielloński
Instytut Spraw Publicznych
e-mail: laura_05@op.pl

Prawa człowieka w Polsce po 1989 roku

Streszczenie. Po 25 latach transformacji ustrojowej w Polsce prawa człowieka wciąż stanowią problematyczne zagadnienie. Mimo, że były jednym z priorytetów Okrągłego Stołu, to jego uczestnicy mówiąc o prawach człowieka, mieli zwykle co innego na myśli. Zapisy o demokratycznym państwie prawnym nie zmieniły mentalności polskich obywateli. Tylko praktyka życia codziennego oraz edukacja mogą wpłynąć na zmianę podejścia do tego zagadnienia oraz korzystania z praw człowieka. Ścieranie się poglądów i weryfikacja ich w praktyce codziennego życia mogą doprowadzić do kompromisów i wypracowania polskiej ścieżki praw człowieka, zgodnej z międzynarodowymi zobowiązaniami i polską tradycją wolnościową.

Słowa kluczowe: prawa człowieka, transformacja, demokratyczne państwo prawne, Trybunał Konstytucyjny, edukacja o prawach człowieka

Wprowadzenie

Prawa człowieka stały się kartą przetargową Zachodu w trakcie rozmów ze Związkiem Radzieckim i jego państwami satelickimi podczas spotkań Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w latach 1973-1975. Jako wynik negocjacji znalazły się w Akcie Końcowym KBWE w Helsinkach z dnia 1 sierpnia 1975 r. Od tej pory, wbrew oczekiwaniom władz państw komunistycznych, stały się jednym z naczelných haseł umacniającej się względem nich opozycji. Powstające po 1975 r. ruchy dysydenckie dały podstawę do działalności obywatelskiej, która

w latach 1989-1993 r. rozsadziła od wewnątrz systemy komunistyczne. W Polsce działały m.in. Ruch Obrony Praw Człowieka i Obywatela (ROPCiO), Komitet Obrony Robotników (KOR), Komisja Helsińska Zbigniewa Romaszewskiego czy powstały w czasie stanu wojennego Komitet Helsiński.

W wyniku dalszych zobowiązań międzynarodowych podjętych przez Polskę już po 1989 r. prawa człowieka stały się jedną z podstaw tworzącego się demokratycznego państwa prawnego. Mimo wyraźnie liberalnego charakteru wpisane do Konstytucji RP z 1997 r. prawa były kompromisem różnych ugrupowań politycznych. Wzmacniane przez ratyfikacje kolejnych konwencji i podpisanych zaleceń wydanych przez różne organizacje międzynarodowe powinny stać się rzeczywistą ochroną jednostki przed władzą i społeczeństwem. Zabrakło jednak ważnego elementu pozwalającego odpowiedzialnie korzystać z praw człowieka – rzetelnej edukacji całego społeczeństwa w tej dziedzinie.

Dziś prawa człowieka są jednym z tych aspektów życia publicznego, które wymagają głębszego namysłu i powszechnej edukacji we wszystkich zakresach – edukacji o prawach człowieka, czyli wiedzy na ich temat; dla praw człowieka, czyli wykształcenia postaw tolerancji i świadomości działania na rzecz ich funkcjonowania; oraz praw człowieka, czyli faktycznego wprowadzenia ich w życie poprzez codzienną aktywność w celu egzekwowania swoich praw, ale również w celu ochrony praw innych.

1. Prawa człowieka w postanowieniach Okrągłego Stołu

To, że prawa człowieka są ważnym zagadnieniem, stało się oczywiste podczas rozmów Okrągłego Stołu¹. Zarówno strona rządowa, pod przewodnictwem Czesława Kiszczaka, a reprezentowana przez prof. Janusza Reykowskiego, jak i opozycyjna, z Lechem Wałęsą na czele i reprezentowana przez prof. Bronisława Ge-

¹ Okrągły Stół – pojęcie wprowadzone do słownika politycznego przez gen. Czesława Kiszczaka, ministra spraw wewnętrznych w rządzie gen. Jaruzelskiego w latach 1981-1989, który 22 sierpnia 1988 r. w „efektywnym wystąpieniu telewizyjnym” zwrócił się do Polaków o wspólne rozwiązanie nurtujących problemów. Kiszczak powiedział wtedy: „Nie pozwólmy, by Polska stała się krajem bezprawia i anarchii”. Ówczesna sytuacja ekonomiczna była katastrofalna. Powtarzające się liczne strajki w całym kraju stwarzały realne podstawy do gwałtownego wybuchu społecznego niezadowolenia (zob. Cz. Kiszczak, *Od grudnia do Magdaleny*, w: *Rok 1989. Nowa Polska. Odmienniona Europa*, red. A. Kojder, Instytut Lecha Wałęsy, Warszawa 1999, s. 21-69). Krystyna Trembicka podkreśla, że Okrągły Stół w Polsce nie był jednak spotkaniem równoprawnych stron. Według niej „władza dysponowała aparatem przymusu, miała większe możliwości oddziaływania na opinię społeczną, zdecydowała o terminie rozpoczęcia rozmów oraz o sposobach realizacji postanowień; rozmowy miały wcześniej przedyskutowany i ustalony porządek obrad oraz harmonogram czasowy problemów do rozstrzygnięcia”, zob. K. Trembicka, *Okrągły Stół w Polsce. Studium o porozumieniu politycznym*, Wyd. UMCS, Lublin 2003, s. 9.

remka, nie miały żadnych wątpliwości co do tego, że prawa człowieka staną się przedmiotem rozmów, tym bardziej że przez wiele lat były one jednym z naczelných haseł walki opozycji z władzą PRL.

Prace Okrągłego Stołu trwały przez dwa miesiące, od 6 lutego do 5 kwietnia 1989 r. Wzięło w nich udział kilkuset przedstawicieli różnych sił politycznych i społecznych, którzy postawili sobie za cel znalezienie skutecznych środków naprawy Rzeczypospolitej. Uczestnikom obrad udało się nawiązać dialog wokół tego, co Polaków łączy: poczucia odpowiedzialności za przyszłość państwa, jego społeczeństwo, gospodarkę i kulturę. Okrągły Stół był uważany za szansę dla wszystkich. Już podczas pierwszego spotkania w Magdalence we wrześniu 1988 r. określono ramy tematów, które miały być poruszone. W trakcie rozmów zostały zawarte umowy dotyczące reform politycznych, gospodarczych i społecznych. Porozumiano się także w sprawach pluralizmu związkowego oraz ustalono, że zarówno strona rządowa, jak i opozycyjna nadal będą się starały poszukiwać porozumienia w sprawach konfliktowych.

Prawa człowieka należały do podstawowych tematów, którymi zajmowały się wszystkie zespoły Okrągłego Stołu. Zgodnie z przyjętym stanowiskiem w sprawie reform politycznych uznano znaczenie „niezbywalnych praw obywateli do życia w państwie”. Duży nacisk położono na konieczność rozwoju standardów demokratycznych. Za najważniejsze z nich uznano:

pluralizm polityczny, znajdujący swój wyraz przede wszystkim w prawie do swobodnego zrzeszania się – w ramach demokratycznego ładu konstytucyjnego w organizacjach politycznych, społecznych i gospodarczych²; wolność słowa, w tym stwarzania

² Prawa człowieka były tematem prac Zespołu ds. Gospodarki i Polityki Społecznej. Dyskutowano w nim takie kwestie jak: konieczność przekształcenia gospodarki państwa z planowanej na wolnorynkową, prawa własności, prawo pracy, prawo dotyczące rent i emerytur. Powoływano się przy tym na zobowiązania Polski wynikające z ratyfikowanych konwencji MOP (chodzi szczególnie o konwencje nr 87 i 98 dotyczące praw związkowych; konwencje 29 i 105 dotyczące zakazu pracy przymusowej oraz konwencję nr 122, która dotyczyła polityki zatrudnienia), Ibidem, s. 26-27. Uczestnicy rozmów podjęli decyzję o kontynuacji prac zmierzających do „stopniowej ratyfikacji konwencji MOP z lat 1971-1986 dotyczących ochrony pracowników przed zagrożeniami w pracy i organizacji służb medycyny pracy (konwencje nr 136, 139, 148, 152, 155, 161 i 162), jak też konwencji nr 141 dotyczącej organizacji pracowników rolnych. Ibidem. Wyjątkowe znaczenie miały prace Zespołu ds. Pluralizmu Związkowego, pod kierunkiem Aleksandra Kwaśniewskiego, Tadeusza Mazowieckiego i Romualda Sosnowskiego. Ich głównym celem było usunięcie istniejących ograniczeń wolności zrzeszania się, tworzenia związków zawodowych pracowników (nowelizacja ustawy z 8 października 1982 r. o związkach zawodowych), a także rolników (uznano za niezbędne opracowanie projektu odrębnej ustawy o związkach zawodowych rolników indywidualnych). 5 kwietnia 1989 r. opublikowano w tej sprawie oświadczenie podpisane przez stronę koalicyjno-rządową i solidarnościowo-opozycyjną. Tym samym stworzono możliwości szerszego udziału obywateli w życiu publicznym kraju. Ibidem, s. 47-55. Między 6 lutego a 4 czerwca 1989 r. reaktywowano związek zawodowy „Solidarność” pod przewodnictwem Lecha Wałęsy. Rezultatem rozmów Okrągłego Stołu okazała się zatem legalizacja wolnych związków zawodowych, patrz: A.J. Prażmowska, *A History of Poland*, Palgrave Macmillian, Hampshire 2004, s. 210.

realnych możliwości dostępu do wszystkich rodzajów środków przekazu różnorodnym siłom politycznym; demokratyczny tryb powoływania wszystkich przedstawicielskich organów władzy państwowej tak, by o tym, kto sprawować będzie władzę, rzeczywiście decydowali wyborcy, niezawisłość sądów³ i ich ustawowe uprawnienia kontrolne w stosunku do innych organów powołanych do strzeżenia praworządności i porządku publicznego, silny pełnią praw i swobodnie wybrany samorząd terytorialny⁴.

Jedną z ważniejszych spraw podjętych podczas prac Okrągłego Stołu była wolność słowa, uważana za jeden z filarów społeczeństwa demokratycznego, a także za przesłankę „samorealizacji jednostki”⁵. Podczas prac podzespołu do spraw środków masowego przekazu stwierdzono, że „istniejący w Polsce system komunikacji społecznej jest przestarzały i nieodpowiedni wobec zachodzących przemian”; stan bazy materialnej prasy, wydawnictw, radia, telewizji i informatyki uznano za rozpaczliwy⁶. Stwierdzono również, że w imię wolności słowa należy odrzucić wszelki monopol informacyjny, przede wszystkim zaś znieść cenzurę. W związku z tym postawiono przed mediami określone zadania. Miały one przedstawiać rzetelne, możliwie pełne i obiektywne informacje, a także wyrażać opinie wszelkich opcji politycznych. Z punktu widzenia praw człowieka najważniejsze zadanie mediów dotyczyło kontroli władz oraz ochrony swobód obywatelskich i praw jednostki. Zgodnie z postanowieniami Okrągłego Stołu środki publicznego przekazu miały włączyć się w realizację reform polityczno-społecznych. Wszystkie te zadania powinny znaleźć swój wyraz w nowym prawie prasowym. Uzgodniono także, że do czasu wprowadzenia wolnego rynku papieru gazety i czaso-

³ W obszarze praw człowieka szczególnie ważne okazały się postanowienia podzespołu do spraw reformy prawa i sądów, któremu przewodzili Łukasz Balcer i Adam Strzembosz. Uzgodniono tam zmiany w zapisach prawnych, m.in. w Konstytucji, dotyczących niezależności sądów oraz niezawisłości sędziowskiej. Uznano, że zmiany te mają podstawowe znaczenie dla praworządnego funkcjonowania państwa oraz dla ochrony praw i interesów obywateli, w: *Porozumienia Okrągłego Stołu*, ksero dokumentów, Warszawa 6 luty – 5 kwietnia 1989 r., s. 77–87.

⁴ Ibidem, s. 5-6. Sprawą, co do której postanowiono, że trzeba nad nią intensywnie pracować po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu, ze względu na duże rozbieżności w jej rozumieniu, był zakres funkcjonowania samorządu terytorialnego. Grupa robocza powołana do zajmowania się tym zagadnieniem uznała, że „ustanowienie samorządu terytorialnego i zagwarantowanie w Konstytucji prawa społeczności lokalnych do samorządu jest koniecznością. Podstawowym zaś warunkiem jego funkcjonowania jest demokratyczny sposób wyłaniania organów decyzyjnych”. Ibidem, s. 108. Obradującym nie udało się jednak dojść do porozumienia co do charakteru organów samorządu terytorialnego i umiejscowienia ich w systemie państwowym. Strona koalicyjno-rządowa była zdania, że samorząd jest terenowym organem administracji państwowej, natomiast strona solidarnościowo-opozycyjna uznała takie myślenie za sprzeczne z ideą samorządu terytorialnego, który jako odrębny podmiot władzy publicznej powinien samodzielnie wykonywać przewidziane prawem funkcje władcze oraz prowadzić działalność gospodarczą. Ibidem, s. 109.

⁵ M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo*, t. 2, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002, s. 940-941.

⁶ *Porozumienia Okrągłego Stołu*, op. cit., s. 89.

pisma, w tym ogólnopolski „Tygodnik Solidarność” oraz „Gazeta Wyborcza”, firmowana przez środowiska skupione wokół Komitetu Obywatelskiego⁷, będą w niego zaopatrywane z rezerwy państwa.

Podczas spotkań Okrągłego Stołu podjęto istotne decyzje dotyczące oświaty. Jak zaznaczyli uczestnicy obrad podzespołu ds. oświaty, nauki i postępu technicznego, „zmiany w systemie oświaty powinny mieć charakter całościowy i globalny”⁸. Założono, że do końca 1991 r. zostaną dokonane niezbędne zmiany w ustawie o rozwoju oświaty i wychowania z dnia 15 lipca 1961 r. Nowa ustawa miała uregulować całokształt spraw związanych z systemem oświaty zgodnie z kierunkiem przemian w życiu społeczno-politycznym i gospodarczym, w duchu demokracji, praw człowieka i pluralizmu.

2. Międzynarodowe zobowiązania Polski w zakresie wprowadzania praw człowieka do wewnętrznego systemu prawnego oraz ich promocja

Zmiany polityczne zapoczątkowane Aktem Kończącym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, podpisanym 1 sierpnia 1975 r. w Helsinkach, stały się początkiem końca okresu „zimnej wojny”⁹, co potwierdziły wydarzenia polskiego Okrągłego stołu, upadek muru berlińskiego i zjednoczenie Niemiec, aksamitna rewolucja w Czechosłowacji oraz „Jesień ludów” w Europie Środkowo-Wschodniej. Wydarzenia te doprowadziły do załamania się dotychczasowego, pojałtańskiego porządku w tej części Europy. Pierwszy likwidacji uległ sojusz polityczno-wojskowy państw komunistycznych – Układ Warszawski – następnie zlikwidowano Rad Wzajemnej Pomocy Gospodarczej.

Udział Polski w tworzeniu nowych organizacji międzynarodowych w tej części Europy miał na celu m.in. budowanie demokratycznych państw prawnych¹⁰.

⁷ Komitet Obywatelski zawiązał się przy przewodniczącym NSZZ „Solidarność”, Lechu Wałęsie. „Skupiał reprezentantów różnorodnych opozycyjnych ugrupowań, grup, środowisk politycznych, umożliwiając im porozumiewanie się oraz formułowanie programów politycznych, społecznych, gospodarczych, tworzony od V 1987 i ostatecznie organizacyjnie ukształtowany XII 1988”. *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 2, red. B. Petrozolin–Skowrońska, WN PWN, Warszawa 1995, s. 432.

⁸ Ibidem, s. 125.

⁹ „Zimna wojna” – termin wprowadzony w 1947 r. przez Bernarda Barucha na opisanie pojawiających się napięć występujących pomiędzy byłymi sojusznikami z II wojny światowej. Za jej początek uznaje się wystąpienie Winstona Churchilla z 5 marca 1946 r. w Fulton, w którym mówił on o konieczności zjednoczenia się państw Europy Zachodniej i USA przeciw ekspansji komunizmu. Zakończenie zimnej wojny nastąpiło po upadku tego ostatniego w 1989 r.

¹⁰ Inicjatywa Środkowoeuropejska powstała w 1992 r. na bazie Grupy Pentagonale (po przystąpieniu Polski w Heksagonale), która podjęła trud stabilizacji w tej części Europy poprzez „roz-

Aktywność naszego państwa w różnych obszarach życia umożliwiła współpracę z zachodnimi organizacjami politycznymi (KBWE/OBWE¹¹, Rada Europy), gospodarczymi (Wspólnota Europejska) i militarnymi (NATO). Jedną z podstaw tej współpracy była realizacja ochrony praw człowieka.

Aktywny udział Polski w organizacjach międzynarodowych związany jest również z przyjęciem na siebie zobowiązań związanych z ochroną praw osób przebywających na terytorium naszego kraju. Polska po 1989 r. ratyfikowała wiele konwencji zawierających katalogi praw człowieka. Były to przede wszystkim

wijanie wymiaru ludzkiego, współpracę transgraniczną, walkę z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem”. *Deklaracja Sarajewska*, w: *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, red. S. Bieleń, ASPRA-JR, Warszawa 2004, s. 519, za: T. Sokołowski, *Prawa człowieka w innych organizacjach międzynarodowych*, w: *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, red. L. Koba, W. Waclawczyk, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 147. W związku z tym szczególne miejsce przypadło zagadnieniom praw człowieka, zwłaszcza w aspekcie ochrony praw mniejszości narodowych. Drugą wspólną inicjatywą była Grupa Wyszehradzka, której członkami zostały Węgry, Czechosłowacja (po rozpadzie w 1993 r. Czechy i Słowacja), Polska. Współpraca tych państw skoncentrowała się na sprawach gospodarczych, czego efektem było powstanie CE-FTA (Środkowoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu) oraz sprawach militarnych skoncentrowanych na bezpieczeństwie państw. W marcu 1992 r. powołano do życia Radę Państw Morza Bałtyckiego, która poprzez realizację celów określonych w deklaracji z 6 marca 1992 r. miała doprowadzić do budowy instytucji demokratycznych w tym regionie, opartych na prawach człowieka i sprzyjających rozwojowi jednostki. Skoncentrowano się szczególnie na równouprawnieniu kobiet i mężczyzn w życiu politycznym, gospodarczym i społecznym, na zwalczaniu rasizmu i ksenofobii, niezależności mediów, walce z wykorzystywaniem seksualnym dzieci oraz na przeciwdziałaniu handlowi ludźmi, T. Sokołowski, op. cit., s. 145. W 1991 r. ministrowie spraw zagranicznych Polski, Francji i Niemiec, K. Skubiszewski, H.D. Genscher, R. Dumas, powołali Trójkąt Weimarski, którego celem było włączenie Polski w nurt polityki europejskiej i wsparcie jej integracji ze strukturami euroatlantyckimi. Był to początek procesu transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej. M.in. podjęto zobowiązania mające „stworzyć wszystkim ludziom warunki egzystencji godne człowieka”, co mogło być zrealizowane tylko poprzez budowę demokracji, dobrobytu i bezpieczeństwa, www.msz.gov.pl/Polityka,zagraniczna,1593.html?PHPSESSID=32af338cd6dc88db023c2416266a4c16 [30.04.2014]. Polska miała być pomostem pomiędzy państwami byłego bloku wschodniego a Europą Zachodnią. Realizacji tego celu miały służyć również prawa człowieka. Współpracę między państwami uzupełniały układy bilateralne. Polska zawarła od 1991 r. w sumie 20 tego typu umów. W każdej części postanowień była poświęcona konieczności poszanowania praw i wolności człowieka, zwłaszcza w kontekście ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych, przeciwdziałania naruszeniom praw człowieka, a także walki z rasizmem i ksenofobią.

¹¹ 1 stycznia 1995 r. KBWE przekształciła się w OBWE (Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie). Państwa członkowskie (jest ich obecnie 56) wypracowały wiele instrumentów kontroli przestrzegania praw człowieka. Są to m.in. konferencje przeglądowe, dotyczące całości zagadnień będących w obszarze zainteresowań i badań OBWE, oraz konferencje w sprawie ludzkiego wymiaru, które zajmują się działalnością w sferze praw i wolności człowieka oraz ich ochrony (np. powoływani są obserwatorzy w celu kontrolowania wolności wyborów – przeprowadzanych na różnych szczeblach, do różnych organów oraz na różne urzędy). W Warszawie otwarto Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR). R. Kuźniar, *Prawa człowieka*, WN Scholar, Warszawa 2000, s. 200–241.

dokumenty ONZ: Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, Konwencja o prawach dziecka. W systemie Rady Europy były to m.in. ratyfikowana w 1993 r. Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności; Europejska Konwencja o Zapobieganiu Torturom oraz Niehumanitarnemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu w 1995 r. i Europejska Karta Społeczna w 1999 r.

Wraz z ratyfikacją niektórych dokumentów Polska poddała się jurysdykcji międzynarodowych sądów (w ramach Rady Europy na podstawie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka w Strasburgu) i organów quasi-sądowych (w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, m.in. z Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych – Komitetowi Praw Człowieka w Genewie, zaś w 2013 r. Komitetowi Praw Dziecka z Konwencji o prawach dziecka).

3. Rola Trybunału Konstytucyjnego w zakorzenieniu się praw człowieka w zasadach ustrojowych Polski

Ogromne znaczenie w konstruowaniu koncepcji polskiego państwa prawnego miał Trybunał Konstytucyjny. Wobec braku bezpośrednich zapisów o prawach człowieka w „Małej Konstytucji” z 1992 r. to właśnie temu organowi sądowemu przypadła rola wyinterpretowania tych praw z konstytucyjnej zasady „demokratycznego państwa prawnego”. Jak pisze Sławomira Wronkowska:

z analizy całości orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można wyprowadzić twierdzenie, iż zasada państwa prawnego nie jest przez niego traktowana jako wytyczna programowa, lecz jako obowiązująca norma prawna czy może nieco dokładniej: zespół norm prawnych o konstytucyjnej mocy prawnej, wyznaczających organom państwa określone obowiązki¹².

Taka interpretacja wynikała z faktu, że zastany w 1989 r. „system prawny w znacznej mierze odbiegał od określonych standardów prawa w państwie prawnym”. Również „rzeczywistość społeczna była w ten sposób ukształtowana, iż prawo stanowiło raczej swoiste *decorum* niż jej wyznacznik”¹³. Trybunał Konstytucyjny odegrał zatem niebagatelną rolę, bowiem poprzez swoje orzecznictwo uwiarygodnił zmiany zachodzące w polskim systemie prawnym oraz sformułował istotne

¹² S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, w: *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1995, s. 100.

¹³ J. Zakrzewska, *Konstytucyjna zasada państwa prawnego w praktyce Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 7, s. 7, cyt. za: *Ibidem*, s. 112.

twierdzenia o charakterze filozoficzno-prawnym na temat zasady państwa prawnego. Chodzi w tu o zasady szczegółowe, m. in. zaufania obywateli do państwa, stanowienia przez niego dobrego prawa oraz rzetelnego procesu sądowego. Pomocne w formowaniu tych zasad okazały się międzynarodowe zobowiązania Polski i ratyfikowane przez nią dokumenty w kwestii ochrony praw człowieka. Choć ich podstawę stanowiła Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, dokumentem zapewniającym najskuteczniejszą ochronę praw jednostki okazała się wówczas Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Europejska Konwencja Praw Człowieka, EKPC)¹⁴.

4. Prawa człowieka w Konstytucji RP z 1997 roku

Moment przełomowy to przyjęcie Konstytucji RP (w referendum w dniu 2 kwietnia 1997 r.), w której zawarto katalog praw człowieka wraz z przepisami dotyczącymi gwarancji ich ochrony. Podstawową gwarancją miały być zasady ustrojowe. Pierwsza z nich dotyczy suwerenności narodu, który sprawuje w państwie władzę poprzez swoich przedstawicieli. Zasada demokratycznego państwa prawnego określa charakter państwa, w którym z założenia należy przestrzegać praw i wolności człowieka. Zasada społeczeństwa obywatelskiego, chociaż nie wpisana wprost do Konstytucji, daje się wywieść z jej preambuły, a także z artykułów gwarantujących prawo tworzenia partii politycznych (art. 11), związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich (art. 12) czy samorządu terytorialnego (art. 16). Zasada społecznej gospodarki rynkowej gwarantuje wolność działalności gospodarczej, własność prywatną i solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych.

Zasada przyrodzonej godności człowieka – jako podstawowa zasada określająca pozycję jednostki w państwie – otwiera konstytucyjny katalog praw oraz wolności człowieka i obywatela zapisany w rozdziale drugim¹⁵. Został on opracowany na podstawie dokumentów międzynarodowych, przede wszystkim tych stworzonych przez ONZ: Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, a także na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Pod uwagę zostały wzięte również projekty konstytucji przygotowane wcześniej przez różne ugrupowania społeczne i polityczne. W Komisji Konstytucyjnej zostało złożonych jedenaście projektów, z których wymogi

¹⁴ J. Oniszczyk, *Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zasady państwa prawnego)*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1996, s. 9-61.

¹⁵ M. Derlatka, *Wprowadzenie*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 7-12.

prawne spełniało tylko siedem. Sześć z nich złożyli posłowie i senatorowie, siódmy prezydent Lech Wałęsa. Ten ostatni różnił się od pozostałych tym, że nie zawierał przepisów regulujących podstawowe prawa, wolności i obowiązki obywateli¹⁶, gdyż znalazły się one w opublikowanej wcześniej Karcie Praw i Wolności.

Karta Praw i Wolności była projektem przygotowanym w 1991 r. przez trzech członków Komitetu Helsińskiego w Polsce: Marka Nowickiego, Marka Antoniego Nowickiego oraz Andrzeja Rzeplińskiego. Wzorując się na dokumentach historycznych (np. francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., amerykańskiej Karcie Praw z 1791 r., składającej się z pierwszych dziesięciu poprawek do konstytucji Stanów Zjednoczonych, kanadyjskiej Karcie Praw i Wolności Człowieka czy Karcie Praw i Podstawowych Wolności przyjętej w 1991 r. w Czechosłowacji), jej twórcy podkreślali, że Karta Praw i Wolności miała przeciwdziałać potencjalnym próbom ingerowania różnych ugrupowań politycznych w katalogi praw i wolności człowieka¹⁷. „Propozycja helsińska”¹⁸, chociaż odrzucona przez Komisję Senacką, która miała własny projekt dokumentu nt. praw i wolności jednostki, została po poprawkach zgłoszona jako projekt prezydencki¹⁹. Karta Praw i Wolności ograniczyła zasięg swojego działania do relacji między jednostką a władzą. Zawarte w niej 22 prawa i wolności zostały wywiedzione z pojęcia godności osobowej człowieka, o której mówiło się w I rozdziale Karty. Odwoływały się do zasady wolności i równości i miały posiadać gwarancję konstytucyjną. Uzpełnieniem „propozycji prezydenckiej” (o prawa drugiej generacji) miała być Karta Społeczna i Ekonomiczna, którą przygotowywał Sojusz Lewicy Demokratycznej.

Obie karty zostały przedstawione 22 stycznia 1993 r. w Sejmie. Kartę Praw i Wolności przyjęto do dalszej pracy w Komisji Nadzwyczajnej Sejmu (mimo krytyki²⁰), Kartę Społeczną i Ekonomiczną odrzucono zaś z powodu braku realizmu i nadmiaru populistycznych haseł²¹. Oba dokumenty ukazywały rozbieżno-

¹⁶ R. Chruściak, W. Osiałyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001, s. 110-114.

¹⁷ Ibidem, s. 191.

¹⁸ Karta Praw i Wolności, wysłana do Komisji Konstytucyjnej Senatu, została nazwana „propozycją helsińską” od nazwy niezależnej grupy obywateli, przedstawicieli Komitetu Helsińskiego w Polsce. Ibidem, s. 191-193.

¹⁹ Projekt prezydencki przygotowywali, oprócz wymienionych wcześniej twórców Karty Praw i Wolności, m.in. prof. Lech Falandysz, prof. Ewa Łętowska oraz prof. Wiktor Osiałyński.

²⁰ Po wniesieniu przez prezydenta Wałęsę Karty na obrady Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wystąpiło przeciwko niej kilku osobistych wrogów prezydenta. Pewne fragmenty Karty skrytykowali prawnicy, m.in. RPO Tadeusz Zieliński czy prezes SN, Adam Strzembosz. Za jej odrzuceniem opowiedzieli się „posłowie koalicji rządowej oraz Porozumienia Centrum i RdR”, cyt. za: R. Chruściak, W. Osiałyński, op. cit., s. 202-209.

²¹ Według tej koncepcji „państwo ma ludziom zapewnić szczęście, a jeśli ktoś poczuje się zawiedziony, mógłby dochodzić od państwa szczęścia na drodze sądowej”. Projektowi zarzucano „umacnianie postaw roszczeniowych, a nawet próbę restytucji socjalizmu »tylnymi drzwiami«”. Ibidem, s. 208–209.

ści w sposobie rozumienia roli praw i wolności człowieka oraz określaniu zadań państwa w tej dziedzinie. W pierwszej z nich akcentowano znaczenie jednostki, podkreślając, że państwo powinno być w swych działaniach mocno ograniczone; z kolei w drugiej mówiono o państwie opiekuńczym, wręcz biorącym na siebie obowiązek uszczęśliwienia ludzkości. Jednak oba te dokumenty wpłynęły na kształt zapisów o prawach i wolnościach człowieka w Konstytucji RP z 1997 r.

Prawa człowieka zapisane w ustawie zasadniczej są prawami podmiotowymi, co oznacza, że jednostka może bezpośrednio powoływać się na ten najwyższy akt prawny²² lub – np. w wypadku niektórych praw ekonomicznych i socjalnych – może ich dochodzić na podstawie ustawy. Jak łatwo zauważyć, twórcy Konstytucji położyli wyraźny nacisk na prawa wolnościowe, czyli osobiste i polityczne, które pozwalają jednostce na swobodne podejmowanie samodzielnych decyzji oraz aktywne uczestnictwo w życiu publicznym. Z kolei rozbudowanie praw drugiej generacji miały jej zagwarantować minimum bezpieczeństwa socjalnego i ekonomicznego.

5. Edukacja w zakresie praw człowieka

Edukacja jest obecnie jednym z wiodących tematów społecznych znajdujących się w centrum zainteresowania wielu organizacji międzynarodowych i poszczególnych państw. Główną tego przyczyną jest trwający od wielu lat proces przekształcania współczesnego społeczeństwa industrialnego w globalne społeczeństwo oparte na wiedzy i informacji. Zadania państwa dotyczące edukacji w zakresie praw człowieka po 1989 r. są realizowane bardzo powierzchownie i skokowo, zazwyczaj wtedy, gdy zaistnieją jakieś fakty mobilizujące do zainteresowania się tą tematyką. Mimo swoich międzynarodowych zobowiązań Polska nie wypełnia podstawowych założeń związanych z powszechną, rzetelną informacją na temat praw człowieka. Już sam fakt uczestniczenia w różnego rodzaju międzynarodowych spotkaniach na temat obszaru i sposobu edukacji w zakresie praw człowieka i brak informowania społeczeństwa o ich postanowieniach (których nie tłumaczy się na język polski) świadczy o poważnych zaniedbaniach w obszarze edukacji praw człowieka w Polsce. Do tej pory nie powstał plan spójnego działania w tej dziedzinie. Choć kolejne ministerstwa, każde we własnym zakresie, opracowują plan realizacji edukacji o prawach człowieka, to brak jest skoordynowanych i przemyślanych działań, których efektem byłoby wspólne działanie na rzecz społeczeństwa obywatelskiego i praw człowieka w Polsce. Aktualna staje się myśl

²² W. Skrzydło, *Konstytucyjny katalog wolności i praw jednostki*, w: *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Tom 1: Zasady ogólne*, red. M. Chmaj, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002, s. 47.

Janusza Korczaka, który w latach 30. ubiegłego stulecia pisał, że:

szkoła winna być kuźnicą, gdzie wykuwają się najświętsze hasła, przepływać winno przez nią wszystko, co daje życie – ona najgłośniej wołać winna o prawa człowieka, piętnować najsmielej i najbezwzględniej to, co jest w nim zabagnionego. A uczynić to może tylko szkoła nie reperowana, sztukowana i odświeżana, a szkoła z gruntu inna, z gruntu – nie z księżycy – nie taka, jaką widzimy dziś wszędzie²³.

W ciągu dwudziestu lat transformacji ustrojowej wiele z wyżej przedstawionych problemów nadal nie zostało rozwiązanych. Oświata polska na obecnym etapie nie bierze pod uwagę wielu zaleceń międzynarodowych i wewnętrznych, które konkretyzują cele edukacji w zakresie praw człowieka. Brak tego zagadnienia w nowej podstawie programowej dla szkół podstawowych i powierchowona wiedza przekazywana uczniom w gimnazjach nie zostanie zrekompensowana edukacją licealną, gdyż obejmuje ona tylko część uczniów (część młodych ludzi realizuje prawo do nauki np. w ochotniczych hufcach pracy, co uniemożliwia im zaznajomienie się z tą tematyką). Tak więc jeden z najważniejszych elementów demokratycznego państwa prawnego – znajomość i świadomość praw człowieka – znalazł się na marginesie powszechnej edukacji.

Poważnym problemem jest też brak przygotowania nauczycieli do nauki o prawach człowieka. Nie wystarczy być historykiem, nauczycielem wiedzy o społeczeństwie czy pedagogiem, aby móc przekazywać wiedzę na ten temat. Niewyobraźnym jest, aby w dzisiejszej szkole matematyki uczył ktoś, ktoś nie ma skończonych studiów w tym kierunku. Praw człowieka może jednak uczyć każdy, korzystając np. z Wikipedii (także z powodu małej ilości opracowań).

Podobny problem dotyczy edukacji w zakresie praw człowieka przyszłych funkcjonariuszy publicznych, urzędników, dziennikarzy itd. Mimo zapisów, nieraz źle ujętych w podstawach programowych, na wielu kierunkach studiów i uczelniach tematyka praw człowieka nie istnieje. Nadzieją na zmianę tego stanu rzeczy jest dokonująca się obecnie reforma w szkolnictwie wyższym. Być może tematyka praw człowieka, wzorem dziesiątek europejskich uczelni i instytutów naukowych, zajmie wreszcie przysługujące jej miejsce w systemie edukacji.

Kwestią do rozwiązania jest także wiedza dostarczana uczniom i studentom na temat praw człowieka. Większość podręczników jest przeteoretyzowana, część opracowana nierzetelnie, zawierając liczne błędy i nieaktualną wiedzę. Problemem jest ideowe podejście do zagadnienia praw człowieka. I chociaż nie są one kwestionowane przez żadne ugrupowanie polityczne, zauważalna jest rezerwa, a czasami wręcz niechęć niektórych decydentów do podręczników i opracowań zawierających zagadnienia dotyczące ochrony praw mniejszości, np. seksualnej (vide sprawa opracowanego w ramach Rady Europy podręcznika *Kompas* zakwestionowanego przez ówczesnego ministra edukacji narodowej Romana Giertycha). Przede wszystkim

²³ J. Korczak, *Myśli*, PIW, Warszawa 1987, s. 26.

jest bardzo mało opracowań zawierających propozycje zajęć pobudzających do aktywności i działania. Te, które się ukazują, są raczej zasługą organizacji pozarządowych, a nie systematycznego działania administracji publicznej.

Ważną rolę w edukacji w zakresie praw człowieka odgrywa w Polsce edukacja nieformalna, która zamiast być uzupełnieniem publicznej, zdominowała rynek oświatowy w tej dziedzinie. Działalność organizacji pozarządowych zajmujących się uczeniem w zakresie praw człowieka jest rozproszona i w dużej mierze ogranicza się do zadań wytyczonych przez sponsorów zagranicznych lub konkursy ogłoszone przez polskie ministerstwa.

Jak pisze jednak K. Peter Fritzsche:

prawa człowieka mogą rozwinać się tylko w takim stopniu, w jakim ci, którzy ich potrzebują i którzy je chronią, będą w stanie się do tego przyczynić wspólnym wysiłkiem. Praw człowieka trzeba się jednak nauczyć. Ani wielkie wrodzone talenty, ani pobieżne lekcje na co dzień czy też sporadyczne wykorzystywanie mediów nie wystarczą, aby pojąć istotę praw człowieka i zapewnić sobie możliwość korzystania z nich. Bez profesjonalnej edukacji w tej dziedzinie ludzie pozostaną ignorantami, w końcu zaś staną się wobec siebie obojętni i nietolerancyjni. Edukacja o prawach człowieka jest niezbędna dla wprowadzenia tych praw w życie oraz dla ich późniejszego rozwoju²⁴.

Bez praw człowieka niemożliwe są dalsze działania w kierunku umacniania demokratycznego państwa prawnego, budowania wielokulturowości, odpowiedzialności za przyszłość wspólnej „globalnej wioski”.

Podsumowanie

Polska w okresie dwudziestu lat przeistoczyła się w całkowicie inne państwo niż to, które w 1989 r. rozpoczęło zmiany. Udało się wprowadzić zasady nowego ustroju i stworzyć solidne podstawy demokratycznego państwa prawnego. Rozwinęły się podstawy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego oraz czynnego udziału obywateli w rządzeniu państwem (m.in. przez ich udział w wolnych wyborach). Dużym sukcesem, w porównaniu z innymi państwami postkomunistycznymi przechodzącymi analogiczne przemiany, okazały się reformy gospodarcze, nawet mimo braku ustawy reprivatyzacyjnej oraz systemowych zasad rozwiązywania problemów związanych z bezrobociem. Polska stała się członkiem wielu organizacji międzynarodowych, m.in. Rady Europy, Unii Europejskiej i NATO, co spowodowało przyjęcie przez nią licznych zobowiązań dotyczących przestrzegania praw człowieka i włączenia się w prace na rzecz ochrony tych praw na swoim terytorium oraz w różnych częściach świata (np. poprzez jej udział w misjach pokojowych).

²⁴ K.P. Fritzsche, *Die Macht der Menschenrechte und die Schlüsselrolle der Menschenrechtsbildung*, „Der Bürger im Staat“ 2005, nr 1-2, s. 64.

Jednak same przepisy wprowadzające prawa człowieka do polskiego porządku prawnego to trochę za mało. Należy jeszcze umożliwić osobom przebywającym na terytorium naszego państwa korzystanie z nich. Może się to jednak dokonać w sytuacji, gdy każdy będzie świadomy tych praw, zarówno w aspekcie roszczenia, jak i odpowiedzialności. W tym celu niezbędna jest rzetelna edukacja w zakresie praw człowieka. Potrzebna jest również aktywność obywateli wspomagających proces praktycznego ich wprowadzania w życie, m.in. w egzekwowaniu konstytucyjnej zasady głoszącej, że władza działa na podstawie prawa i w granicach prawa.

Złe nawyki władzy z poprzednich okresów, władzy oderwanej od społeczeństwa, dają się zauważyć i dziś u części jej przedstawicieli. Nadal duże zastrzeżenia budzi działalność administracji publicznej. Poprawie jej pracy ma służyć powoli wdrażany w życie Kodeks Dobrej Administracji (opracowany przez Unię Europejską). Ważnym elementem tego dokumentu jest założenie, że ma on uświadomić urzędnikom publicznym, że ich osobiste poglądy nie mogą mieć wpływu na ich pracę. W centrum ich uwagi powinny znajdować się potrzeby i problemy każdego człowieka, niezależnie od tego czy jest on homoseksualistą, wyznawcą judaizmu czy Romem.

Transformacja zburzyła spokój i poczucie bezpieczeństwa przeciętnego polskiego obywatela. W ciągu dwudziestu pięciu lat Polacy chętnie głosowali na kandydatów obiecujących im szybkie polepszenie bytu. Manipulowanie emocjami ludzi, zwłaszcza wykorzystywanie ich obaw przed bezrobociem i biedą, okazuje się często powodem popularności polityków głoszących populistyczne hasła.

Prawa człowieka są wciąż kontestowane przez różne ugrupowania polityczne, stają się też przedmiotem manipulacji politycznych. Wydaje się, że w Polsce wciąż można mówić o pewnym stopniu przyzwolenia społecznego na ich naruszanie przez funkcjonariuszy publicznych. Dotyczy to zwłaszcza praw mniejszości narodowych, mniejszości religijnych, cudzoziemców czy osób wyznających wartości inne niż te ogólnie przyjęte.

Literatura

- Chruściak M., Osiatyński W., *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.
- Derlatka M., *Wprowadzenie*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
- Fritzsche K.P., *Die Macht der Menschenrechte und die Schlüsselrolle der Menschenrechtsbildung*, „Der Bürger im Staat“ 2005, nr 1-2.
- Kiszcak Cz., *Od grudnia do Magdaleny*, w: *Rok 1989. Nowa Polska. Odmieniona Europa*, red. A. Kojder, Instytut Lecha Wałęsy, Warszawa 1999.
- Korczak J., *Myśli*, PIW, Warszawa 1987.
- Kuźniar R., *Prawa człowieka*, WN Scholar, Warszawa 2000.

- Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 2, red. B. Petrozolin–Skowrońska, WN PWN, Warszawa 1995.
- Nowicki M.A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo*, t. 2, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002.
- Oniszczyk J., *Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zasady państwa prawnego)*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1996.
- Prażmowska A.J., *A History of Poland*, Palgrave Macmillian, Hampshire 2004.
- Skrzydło W., *Konstytucyjny katalog wolności i praw jednostki*, w: *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Tom 1. Zasady ogólne*, red. M. Chmaj, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002.
- Sokołowski T., *Prawa człowieka w innych organizacjach międzynarodowych*, w: *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, red. L. Koba, W. Waclawczyk, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Trembicka K., *Okrągły Stół w Polsce. Studium o porozumieniu politycznym*, Wyd. UMCS, Lublin 2003.
- Wronkowska S., *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, w: *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1995.
- www.msz.gov.pl/Polityka,zagraniczna,1593.html?PHPSESSID=32af338cd6dc88db023c2416266-a4c16 [30.04.2014].

Human Rights in Poland after 1989

Summary. After 25 years of political transformation in Poland, the issue of human rights is still a problem. Although they were one of the priorities of the Round Table, where the participants spoke about human rights, they had something else in mind. Records of the democratic state of law have not changed the mentality of Polish citizens. Only through experiences of everyday life and education, can the approach to this issue change and human rights be exercised. A reduction of viewpoints and the verification of them through everyday life can lead to compromise, and work out a Polish path of human rights, which is in line with international commitments and Polish libertarian tradition.

Key words: human rights, transition/transformation, democratic rule of law, the Constitutional Court, human rights education