Krakowskie Studia Międzynarodowe

EDUKACJA PRAW CZŁOWIEKA: OSIĄGNIĘCIA I WYZWANIA NA PRZYSZŁOŚĆ

HUMAN RIGHTS EDUCATION: ACHIEVEMENTS AND CHALLENGES FOR FUTURE

redakcja

BOGUSŁAWA BEDNARCZYK

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 4 (XVI) Kraków 2019

THE BASIC INFORMATION FOR AUTHORS

Footnotes and Commentary about Author(s): Place notes at the bottom of the page as footnotes rather than at the end of the text as endnotes. Number them consecutively throughout the essay. Do not place a footnote number or an asterisk after the author's name following the title of the article. Numbered footnotes should be used only in the body text. Commentary about the author(s) should be placed under a rule at the bottom of the first page, without a footnote number, asterisk, or other symbol.
Spacing: Text should be single-spaced, including block quotations, footnotes, captions, legends, and long headings, which should be single-spaced with a space between the items. Use only one space after punctuation marks.
Type Face and Size: All manuscripts should be in Times New Roman. A subtitle should be in 12-point bold type. Use 12-point type for text, headings, and subheadings. First-level headings should be flush-left and in bold type. Second-level headings should flush-left and in bold italics. Use 10-point type for footnotes, commentary about the author(s), and all source and note information placed directly under tables and figures.
Tables and Figures: Tables and figures should be properly cited and all aspects must be clearly legible. Do not use any bold-face type. Headings should be centered above tables and figures.
Spelling and Citation: For purposes of standardization, citation adheres to *Random House Webster's Unabridged Dictionary* and *The Chicago Manual of Style: The Essential Guide for Writers, Editors, and Publishers,* 15th ed., University of Chicago, Chicago 2003.
Examples:
a) Books and monographs: *Religious Organizations and Democratic Transition in Contemporary Asia*, eds. Tun-jen Cheng, D. Brown, New York 2005, p. 17–18.
b) Journal articles: J. J. Linz, A. Stepan, „Consolidating New Democracies", *Journal of Democracy* 1996, Vol. 7, No. 2, p. 14–33.
c) Chapters in books: N. Jayawickarama, "Hong Kong and the International Protection of Human Rights," [in:] *Human Rights in Hong Kong*, ed. R. Wacks, Hong Kong 1992, p. 121.
d) Articles in newspapers: D. J. Wakin, I. Fisher, "Cardinals Begin Conclave to Elect a New Pope," *New York Times*, April 18, 2005, p. A1.
e) Citation of electronic publications:
Citations of electronic sources should accomplish the same ends as citation of print sources. The format also should be analogous to that for print sources. Please supply author's name, title of article, and other pertinent data, so that those who cannot locate the material through a stated address might be able to find it through a network searching tool. Give the complete address, including access mode identifier, the publisher's domain name, and after the first single slash, relevant path and file names.
Example:
M. Ashraf Haidari, "Eurasia Insight: Paris Conference – Aid Effectiveness Key to Addressing Afghanistan's Rebuilding Challenges," *EurasiaNet,* 2008, www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav061208f.html [accessed June 14, 2008].
Texts for publication should be mail to: Krakow International Studies, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, ul. Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków (Poland) or e-mail: biuro@kte.pl

RULES AND REGULATIONS CONCERNING PUBLISHING PAPERS IN *KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES*

1. All papers sent to Krakow International Studies by their respective authors undergo preliminary assessment by the Editor-in-Chief.
2. The initial assessment results in the decision whether to send the work for an independent review or return it to the author with the information that it will be not published.
3. Two independent reviewers for "internal reviews" are appointed by the Editor-in-Chief or by the Deputy Editor following consultation with the Editor-in-Chief.
4. The following cannot be independent reviewers: Editor-in–Chief, Deputy Editor-in-Chief, employees of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, and people with papers published in the issue containing the reviewed paper.
5. The internal review should answer the question whether the reviewed paper is fit for printing and whether it requires any amendments, and if it does, state what they are, and must be in written form, and conclude in an unequivocal verdict concerning publication or rejection of an article.
6. If one of the reviewers provides comments and amendments, but does not disqualify the paper, the Editor pass the comments on to the author, asking for the author's opinion and any amendments.
7. Should the opinions of the author and reviewer diverge, the decision to print the paper or otherwise

Krakowskie Studia Międzynarodowe

EDUKACJA PRAW CZŁOWIEKA:
OSIĄGNIĘCIA I WYZWANIA NA PRZYSZŁOŚĆ

HUMAN RIGHTS EDUCATION:
ACHIEVEMENTS AND CHALLENGES FOR FUTURE

redakcja
BOGUSŁAWA BEDNARCZYK

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 4 (XVI) Kraków 2019

XVI: 2019 nr 4

Krakowskie Studia Międzynarodowe

**Czasopismo Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego/
Journal of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University**

www.ksm.ka.edu.pl

Rada wydawnicza/Publisher Council of the Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University:
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek Majchrowski

Rada programowa „Krakowskich Studiów Międzynarodowych"/Editorial Board:
Michał Chorośnicki, Polska
Susanna Frederick Fischer, USA
Aleksander Głogowski, Polska
Robert Kłosowicz, Polska
Rett R. Ludwikowski, USA
Andrzej Mania, Polska
Sev Ozdovski, Australia
August Pradetto, Niemcy
Barbara Stoczewska, Polska
Eckart D. Stratenschulte, Niemcy

Redaktor naczelny/Editor-in-Chief:
Bogusława Bednarczyk

Redaktor tematyczny/Subject Editor:
Bogusława Bednarczyk

Redaktor statystyczny/Statistic Editor:
Piotr Stefanów

Sekretarz redakcji/Managing Editor:
Halina Baszak Jaroń

Redakcja/Office:
Oficyna Wydawnicza AFM Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1 b, A 219; 30-705 Kraków
tel. 12 25 24 665, 25 24 666; e-mail: oficyna@afm.edu.pl

Skład i redakcja techniczna/Dtp, and technical editing: *Oleg Aleksejczuk*

Adiustator/sub-editor: *Agnieszka Boniatowska, Carmen Stachowicz*

Projekt okładki/Cover design: *Igor Stanisławski*

Opracowanie graficzne okładki/Preperation of the project of the cover: *Oleg Aleksejczuk*

© Copyright by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2019

e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

Czasopismo punktowane w rankingu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego/
The journal is evaluated by the Ministry of Science and Higher Education Republic of Poland

**Wszystkie numery kwartalnika „Krakowskie Studia Międzynarodowe"
są dostępne w wolnym dostępie (open access).**

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie elektroniczne.

XVI: 2019 nr 4
Krakowskie Studia Międzynarodowe
e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

SPIS TREŚCI

7 **Bogusława Bednarczyk:** Edukacja praw człowieka: osiągnięcia i wyzwania na przyszłość. Wprowadzenie

Artykuły

13 **Linda Briskman, Scott Poynting:** Speech for Justice for Palestinians: A Human Rights Conundrum

35 **Bogusława Bednarczyk:** Supporting HRE for Aged Persons in the EU

61 **Małgorzata Czermińska:** System GSP Plus Unii Europejskiej – znaczenie dla promowania praw człowieka i praw pracowniczych

79 **Elisa Gazzotti:** Young Global Citizens: Building Inclusive Societies Through Human Rights Education

101 **Marta Kolendowska-Matejczuk, Marcin Mrowicki:** Prawo do informacji o własnych prawach w postępowaniu karnym jako jeden z wymiarów edukacji praw człowieka

115 **Katarzyna Brataniec:** Współczesny islam w Azerbejdżanie – ciągłość czy zmiana w kontekście praw człowieka

131 **Margaryta Khvostova:** Influence of the European Court of Human Rights on the National Legal Systems in Central and Eastern Europe

147 **Iwona Wrześniewska-Wal:** Podstawowe prawa pacjenta w orzeczeniach sądów lekarskich. Stan obecny i wyzwania na przyszłość

157 **Ewelina Tomczyk:** Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej

173 **Łukasz Wojcieszak:** Bezpieczeństwo gazowe Słowacji. Perspektywy i bariery dywersyfikacji

Varia

193 **Magdalena Bainczyk:** Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości RFN w cieniu narodowosocjalistycznej przeszłości – znaczenie projektu Rosenburg w Polsce

XVI: 2019 nr 4
Krakowskie Studia Międzynarodowe
e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

SPIS TREŚCI

Pro memoriam

209 **Aleksander Głogowski:** Profesor Michał Chorośnicki (1948–2019)

211 **Dominika Dziwisz:** Wspomnienie o Profesorze Michale Chorośnickim

213 **Rett R. Ludwikowski:** Strategie Handlowe Donalda Trumpa. Kilka refleksji nad procesem transformacji NAFTA w USMCA

Recenzje

225 **Spasimir Domaradzki:** Hurst Hannum, ***Rescuing Human Rights, A Radically Moderate Approach*** [Cambridge University Press, Cambridge–New York–Port Melbourne–New Delhi–Singapore 2019, 223 pp.]

233 **Informacje dla autorów**

235 **Zasady recenzowania publikacji w czasopismach**

237 **Lista recenzentów**

XVI: 2019 nr 4
Krakowskie Studia Międzynarodowe

DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-4-000

e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

Bogusława Bednarczyk

dr hab., prof. KA, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ORCID:0000-0002-3926-2732

EDUKACJA PRAW CZŁOWIEKA: OSIĄGNIĘCIA I WYZWANIA NA PRZYSZŁOŚĆ. WPROWADZENIE

Bieżący numer „Krakowskich Studiów Międzynarodowych" poświęcamy pamięci Profesora Michała Chorośnickiego. Zmarły w grudniu 2019 roku Prof. dr hab. Michał Chorośnicki był wieloletnim członkiem Rady programowej naszego czasopisma. A przede wszystkim był naszym Przyjacielem, zawsze gotowym do współpracy i pomocy. Artykuł ***Strategie Handlowe Donalda Trumpa. Kilka refleksji nad procesem transformacji NAFTA w USMCA***, przedstawiający zakres badań Profesora Michała Chorośnickiego, przygotował Profesor **Rett R. Ludwikowski** z Columbus School of Law (The Catholic University of America), natomiast uczniowie i współpracownicy Profesora z Katedry Strategii Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego przybliżają nam postać Uczonego we wspomnieniach *in memoriam*.

Jest to kolejny tom poświęcony badaniom nad współczesną problematyką ochrony i promocji praw człowieka, tym razem omawiający znaczenie edukacji praw człowieka, zarówno formalnej, jak i nieformalnej, dla wspierania aktywnego obywatelstwa i demokracji. Szerokie, międzynarodowe grono badaczy z różnych dziedzin stosunków międzynarodowych, nauk społecznych, ekonomicznych, etycznego biznesu, nauk medycznych, prawnych i etyki zostało zaproszone do publikacji swych tekstów.

Inspiracją dla prezentowanego zeszytu „Krakowskich Studiów Międzynarodowych": ***Edukacja praw człowieka: osiągnięcia i wyzwania na przyszłość***, była IX Międzynarodowa Konferencja w zakresie edukacji praw człowieka, która miała miejsce w Sydney w grudniu 2018 r., wpisując się równocześnie w dwa ważne dla ewolucji problematyki praw człowieka jubileusze: 70. rocznicę podpisania Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i 25. rocznicę uchwalenia Deklaracji Wiedeńskiej. Uczestnicy konferencji, reprezentujący pięć kontynentów, nawiązując do tych kluczowych, historycznych dokumentów, przedstawili prezentacje dowodzące, że edukacja jest obecnie jednym z kluczowych 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 społeczeństwo globalne, oparte na wiedzy i informacji. Edukacja w aspekcie praw człowieka uznana została przez społeczność międzynarodową za jedno z praw człowieka. Edukacja ta nie jest celem samym w sobie – stanowi nieodzowny element przygotowania współczesnych społeczeństw do globalnego współżycia. Edukacja w aspekcie praw człowieka jest nieodłącznym elementem kształcenia społeczeństwa na każdym etapie życia człowieka, wpisanym w idee globalnego społeczeństwa informacyjnego.

Tematyka publikowanych niżej tekstów jest mocno zróżnicowana. Wiąże się to z różnorodnymi zainteresowaniami naukowymi autorów oraz z wielowątkowością procesów edukacyjnych praw człowieka. Obszar badawczy autorów bezpośrednio i pośrednio dotyczy problemów związanych z rosnącym znaczeniem edukacji praw człowieka – zarówno formalnej, jak i nieformalnej – dla wspierania aktywnego obywatelstwa i demokracji. Autorzy, analizując m.in. aspekty problematyki edukacji praw człowieka i na temat praw człowieka z perspektywy różnych dziedzin nauki: nauk społecznych, ekonomicznych, etycznego biznesu, nauk medycznych, prawnych i etyki, wskazują, że nie ma jednej definicji edukacji na rzecz praw człowieka, która obejmowałaby różnorodne sposoby, dzięki którym jednostki uczą się realizować własne prawa przy jednoczesnym poszanowaniu praw przysługujących innym.

Kluczowy dla określenia istoty edukacji na rzecz praw człowieka wydaje się jej cel, gdyż niezależnie od kontekstu i stosowanej metodologii zawsze służy ona kształtowaniu kultury poszanowania praw człowieka. Główne składowe tej kultury wyznaczają zarazem ogólne cele edukacji na rzecz praw człowieka.

Prezentowane artykuły ukazują konieczność lepszego zrozumienia mechanizmów i konsekwencji współczesnych naruszeń praw człowieka. Prawa człowieka traktujemy z jednej strony jako konkretne narzędzia do działania, z drugiej zaś jako symbol pewnej umowy społecznej, której znaczenie można ocenić przede wszystkim w kontekście historycznym, ale także prawnym, ekonomicznym, politycznym czy medycznym. Przedstawione publikacje są dowodem na to, że nie ma jednego właściwego sposobu na połączenie tych sfer. Równocześnie

badania przeprowadzone przez autorów dowodzą, że jest tu ogromna przestrzeń do eksperymentów i do dostosowania założeń, formy i treści inicjatyw edukacyjnych.

Niniejszy numer „Krakowskich Studiów Międzynarodowych" powstał dzięki współpracy naukowców i doktorantów Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego oraz badaczy współpracujących z naszą uczelnią od wielu lat. Tom zamykają recenzje najnowszych pozycji książkowych, tematycznie związanych ze współczesnymi stosunkami międzynarodowymi oraz refleksje wspomnieniowe uczniów Profesora Michała Chorośnickiego.

Czekamy na wszelkie uwagi i opinie. Zapraszamy do współpracy.

ARTYKUŁY

XVI: 2019 nr 4
Krakowskie Studia Międzynarodowe

DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-4-001

e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

Linda Briskman

prof., Western Sydney University

ORCID: 0000-0002-5328-0339

Scott Poynting

prof., Western Sydney University

ORCID: 0000-0002-0368-2751

SPEECH FOR JUSTICE FOR PALESTINIANS: A HUMAN RIGHTS CONUNDRUM

Introduction

The question of free speech is vigorously debated in Australia and globally. As academics, we are interested in limitations to free speech when it serves the interests of powerful dominant interests. We are also concerned about the concomitant right of academic freedom that purports to enable scholars to speak publicly and stridently about issues facing contemporary society, including those that are contested and where debates are heated. We do not limit our interest to the academic sphere as pervasive institutional barriers extend to other domains such as media and parliaments. Our paper specifically focuses on free-speech constriction in the Israel-Palestine conflict of ideas. We examine this constraint in three ways in the Australian context: academic freedom, media freedom and freedom of political representation and expression. We confine our exploration to an Australian perspective, while recognizing that similar patterns occur in other nations.

What makes Israel-Palestine a compelling exemplar is that what endures is not just active and polarized debates, but deliberate attempts by powerful sectors of societies to stifle the voices of those who dissent from dominant discourses. The irony is that the universally enshrined human right to free speech is removed from those who speak out for human rights. Our argument is that it is a travesty of justice that the human right to freedom of speech is condemned when speaking up for the human rights of Palestinians.

To provide necessary background, we begin with a brief examination of key points of the Conflict from an historical, political and ideological perspective before turning to a human rights framework. Preceding the three case studies that provide the core of this paper, we highlight some key features of the Boycott, Divestment and Sanctions (BDS) campaign against Israel as opposition to this campaign contextualizes the ongoing institutional thwarting of free speech.

Settler colonialism and the establishment of Israel

Israel was formed in 1948 in the aftermath of the Holocaust in which six million European Jews were killed by the Nazis, in order to create a homeland for world Jewry to be safe from persecution and genocide. The formation of Israel resulted in the displacement and dispossession of more than half of Palestinian-Arab society, with estimates of around 750 thousands people. The destruction of their towns and villages was so extensive that the idea of a Palestinian return, discussed later, was rendered impractical[1] and subsequently prohibited for Palestinians.

Israel was created on the land of all historic Palestine except for the West Bank and Gaza, with the West Bank under the rule of Jordan, then known as Transjordan and Gaza under Egyptian military rule.[2] Following the Israeli occupation of 1967, arising from the Six Day War, the geo-political focus changed to almost full control by Israel despite the operation of the Palestinian Authority that has some delegations in the West Bank and Hamas in Gaza. Events during the 1947–1949 war[3] led to the creation of Diaspora Palestinians[4] encompassing those who left. In the aftermath of the 1967 War, Palestinians were once again displaced. Of about one million Palestinians in the West Bank and Gaza, approximately

---

[1] I. Pappe, *Out of the Fame: The Struggle for Academic Freedom in Israel*, London 2010.

[2] V. Mason, The Liminality of Palestinian Refugees: Betwixt and Between Global Politics and International Law, "Journal of Sociology", 8.11.2019, doi.org/10.1177/1440783319882539.

[3] For details of this Conflict and competing discourses, see: M. Berry, G. Philo, *Israel and Palestine: Competing histories*, Pluto Press, London 2006; I. Pappe, *The Ethnic Cleansing of Palestine*, Oneworld Publications, London 2006; and M. Bunton, *The Palestinian Israeli Conflict: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford 2013.

[4] L. Veracini, *The Other Shift: Settler Colonialism, Israel and the Occupation*, "Journal of Palestinian Studies" 2013, Vol. 42, No. 2, s. 26–42.

200 thousands[5] or 300 thousands, as suggested by the US Department of State, either fled or were expelled by force from the territories newly occupied by Israel. The Palestinians who remained were placed under military rule, which involved extensive human rights violations[6], including restrictions on both political and social rights.

The Occupation after 1967 resulted in the entrenchment of settler colonialism with Palestinian lands increasingly appropriated for Jewish settlements, deemed illegal under international law but supported beyond Israel's borders including now the United States which in 2019 reversed its previous position of settlement opposition. Settler colonialism manifests as a permanent project.

Arising from the establishment of the state of Israel in, there are now more than 7,25 million Palestinian refugees, who are denied the right of return. Palestinian refugees are "persons whose normal place of residence was Palestine during the period of 1 June 1946 to 15 May 1948, and who lost both home and means of livelihood as a result of the 1948 conflict".[7] They are scattered in Palestinian refugee camps in the Occupied Territories, as well as Jordan, Lebanon and Syria. The right of refugees to be repatriated to their homeland is recognized in refugee law and enshrined in UN General Assembly Resolution 194 of 1948 and reaffirmed in other international conventions, but the Right of Return remains denied to Palestinians.[8] Israel's first Prime Minister, David Ben-Gurion, introduced measures to prevent refugees from returning, including forcefully and violently, and property and land was confiscated. For Jews, the Law of Return of 1950 gives them the right to live in Israel and to be granted citizenship.

The settler colonial process of erasure and replacement continued with the demolition of towns and villages inhabited by Palestinians "and the system of de-Arabification and subsequent Judaisation of lands conquered by Israel".[9] This has become named as ethnic cleansing of large tracts of territory, resulting in resentment and conflict up until the present time and with the existence of Palestinian villages now erased from public memory as those lands have been re-purposed in what is now Israel.[10] According to the Boycott, Divestment and Sanctions (BDS) movement, Israel's oppression of Palestinians meets the definition of the crime of Apartheid as set out in the 2002 Rome Statute of the International Criminal Court (see: https://bdsmovement.net/colonialism-and-apartheid/summary). This claim

---

[5] I. Pappe, *The Ethnic Cleansing of Palestine*…, *op. cit*.

[6] M. Berry, G. Philo, *Israel and Palestine: Competing Histories*, Pluto Press, London 2006, s. 59.

[7] United Nations Relief and Works Agency, *Palestinian Refugees*, https://www.unrwa.org/palestine-refugees [accessed: 8.12.2019].

[8] V. Mason, *The liminality of Palestinian refugees: Betwixt and between global politics and international law*, "Journal of Sociology", 8.11.2019, doi.org/10.1177/1440783319882539.

[9] *Ibidem*, s. 14.

[10] D. Kennedy, *Decolonization: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, New York 2016.

is strongly denied by the Zionist movement. Israel presents itself to the global community as a model liberal democracy, a view upheld by its supporters, mainly from the Global North.

Human rights

International human rights standards provide a benchmark for interrogating the rights of Palestinians and the human rights violations that take place, most observable in the occupied territories of Gaza and the West Bank. Even a cursory examination of international norms demonstrates human rights violations against the Palestinians, rights which we briefly outline as preliminary to discussing how exacting it has become to act or speak out against these when freedom of speech is monitored, regulated formally and informally, and representing a right- denied.

The right to free speech is secured in Article 19 of the 1948 Universal Declaration of Human Rights (UDHR):

> Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.

The 1966 Covenant on Civil and Political Rights in Article 19, reinforces this right:

> 1. Everyone shall have the right to hold opinions without interference.
> 2. Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.

Human rights norms are insufficient in themselves and it is somewhat futile to have recourse to international law alone when this is flouted in the Israel-Palestine context. Examples of such flouting include not only the ban on the Right of Return and the growth of illegal Settlements, but day-by-day actions within the Occupied Territories such as limitations on the civil and political rights of freedom of movement, including confining the population of Gaza into what is increasingly denoted as an open air prison, and curtailing of economic and social rights to housing, water and medical care. Even more egregious are the disproportionate killings and other harms inflicted on Gaza residents in response to their resistance to the Occupation. This was manifestly so in the two *Intifadas* or uprisings in 1987 and 2000 and more recently, the Gaza Wars of 2008/2009 (Operation Cast Lead), 2012 (Operation Pillar of Defense) and 2014 (Operation Protective Edge).

It would be remiss not to mention civil society movements that speak out for the rights of Palestinians, often little known, as institutional supporters of

Palestinian rights rarely promote their activities. They include the Israeli Committee Against House Demolitions (ICAHD) based in Israel but with support in other countries and MashcomWatch, a volunteer organization of Israeli women who are peace activists and oppose the Occupation and the denial of Palestinian Human Rights. Globally, there exist civil society organizations that speak out for the rights of Palestinians, and alternative media plays a role including from within Israel where *Haaretz* is the most likely to present contrasting views to the negative Israeli stance on Palestinian rights. Another is *+972 magazine* and its sister site in Hebrew *Local Call*. +972. Although it is beyond the scope of this paper to provide extensive detail on such activities, what is relevant to the paper is that despite the fact that they are all very active, they are unlikely to be known in the mainstream of societies in the Global North, where they are rarely referred to in public proclamations.

In order to further problematize the free speech question, we offer some detail of the Boycott, Divestment and Sanctions (BDS) campaign against Israel, which has targeted many individuals and organizations. The BDS is the most prominent sphere in which restriction of free speech becomes normalized and provides a critical scaffold for the examples that will be the focus of our exploration.

Boycott, Divestments and Sanctions Campaign[11]

The Boycott, Divestment, Sanctions (BDS) is a global non-violent movement that aims to end international support for Israel's oppression of Palestinians and to apply pressure on Israel to comply with international law. Inspired by the South African anti-apartheid movement, the BDS movement was established in 2005 by Palestinian civil society organizations. It has become an active social movement supported by a range of groups including unions, academic associations, faith groups and other grassroots rights-based and social justice movements. Its three key demands are:

1. Boycotts, involving withdrawal of support for groups complicit in Israel's sporting, cultural and academic institutions and from Israeli and international corporations that are engaged in violations of Palestinian human rights;
2. Divestment campaigns to urge organizations to withdraw investments from Israel; and
3. Sanctions campaigns that pressure governments to ban business with Israeli settlements, ending military trade and free trade agreements and to suspend Israel's membership in international forums, including UN bodies.

The BDS movement acts where governments and powerful groupings will not, to stand up against injustices and to realize the role of Palestinian civil society. In solidarity with the rights of Palestinians, the BDS, unlike other civil

[11] For further details of the BDS movement see: https://bdsmovement.net.

society endeavors is relatively well known but mainly in oppositional discourse and reportage.

Despite the BDS movement being a form of peaceful protest and one that is gaining traction, it has incurred the wrath of the Israeli government and has led to its ban in some countries. The narrative around this is that criticisms of Israel states are antisemitic. While acknowledging and being deeply concerned that antisemitism is on the rise particularly in Poland, South Africa, Ukraine and Hungary as noted by the Anti-Defamation League[12], we do not support the notion that the BDS is antisemitic and that this movement contributes to this rise. Suppressing BDS voices that speak out for Palestinian rights can be construed as stifling human rights campaigns. Academic boycotts are among those subject to virulent attacks. They are boycotts directed at Israeli institutions and not individuals and represent a component of targeting of pro-Palestinian academics world-wide.

Formal attempts to suppress support for BDS have met with some success. As pointed out by Human Rights Watch Germany Director Wenzel Michalski[13], twenty-seven US states have passed laws or introduced policies that either engage in call for boycotts of Israel. Israel itself in 2018 amended its Law of Entry to ban those who call for boycotts of Israel. In Germany the Bundestag has passed a motion that presents boycotts of Israel as constituting antisemitism.

These measures and criticisms from which they derive are unfounded. The BDS movement is based on international law and prohibits racism of any kind[14]. It aspires to basic equality for all people in Israel-Palestine, irrespective of race or religion. Those who speak out in support of the BDS and/or the rights of Palestinians become silenced by accusations of antisemitism. The legitimacy of the BDS movement was acknowledged in a 2019 report on antisemitism by the Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief Ahmed Shaheed. In his report, the Special Rapporteur referred to claims that the objectives, activities and effects of the BDS movement are antisemitic while noting that international law recognises boycotts as constituting appropriate forms of political expression and that non-violent expressions of support for boycotts are legitimate speech that warrants protection.[15]

[12] J. Maltz, *Poland, South Africa, Ukraine and Hungary top list of most anti-Semitic Countries, says ADL survey*, Haaretz, 21.11.2019, https://www.haaretz.com/world-news/.premium-adl-report-poland-south-africa-ukraine-and-hungary-most-anti-semitic-countries-1.8156819 [accessed: 8.12.2019].

[13] W. Michalski, *Anti-boycott measure wrong way to combat Anti-Semitism*, 28.05.2019, https://www.hrw.org/news/2019/05/28/anti-boycott-measure-wrong-way-combat-anti-semitism [accessed: 8.12.2019].

[14] S. Rees, *Press Freedom: Sound and Fury Signifying Nothing*, "New Matilda", 25.09.2019, https://newmatilda.com/2019/09/25/press-freedom-sound-and-fury-signifying-nothing [accessed: 8.12.2019].

[15] United Nations, Interim Report on Elimination of all Forms of Religious Intolerance, presented to the 74th session of the General Assembly, 2019, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/A_74_47921ADV.pdf [accessed: 8.12.2019].

Australia

The three exemplars below are instances that we draw upon to evidence our arguments. Each has global application.

1. Academic Freedom and the case of Sandra Nasr
2. Freedom of the Press and the case of Sophie McNeil
3. Freedom of Political Representation and Expression and the case of Melissa Parkes

Academic freedom

In 2015 an Australian academic, Dr Sandra Nasr, posted an invited opinion piece on the Human Rights Blog of a highly regarded overseas university, dealing with dehumanization and the denial of Palestinian human rights by Israel.[16] The comment piece condemned the Israeli state for its colonizing project, arguing that this regime was justified by appeals to entitlement and superiority; this enraged Zionist activists but was in substance no different from observations routinely made by many Jewish intellectuals, from expatriate Israeli historians to Haaretz journalists. Dr Nasr was immediately denounced as a supposed "anti-Semite", in a virulent and concerted global campaign of bullying, which began with demands for her dismissal from, or disciplining by, her university, and for scrutiny and curtailment of her teaching and research. There was an official complaint of academic misconduct for the posting of the blog; the ensuing investigation was confidential but suffice to say that the charge came to naught. The university was quickly prevailed upon to apologize. This is not an unusual pattern of events, but the course of the campaign is instructive for us here: not only because the trigger issue was an argument over human rights (and who can and cannot have them), but because the rights of the academic and a number of others – to freedom of political expression, to academic freedom, and in some respects to privacy – were deliberately and mischievously infringed, over a period of years.

Zionist lobbyists next sought to attack Dr Nasr over her doctoral thesis, which had been submitted and passed some five years before the controversial blog. She was traduced over the mere title of the thesis and its presumed contents, since its contents were not available to her detractors, the script having been embargoed by the author, as is her right, and as is often done by doctorands for the protection of informants. The title mentioned Israeli state terrorism, a subject upon which the author had published, and this topic was of itself declared by critics from the pro-Israel lobby to be a manifestation of supposed anti-Semitism.

[16] The authors have no wish to compound the suffering of our colleague by naming her here, but the facts in the following account are all on the public record, and we identify her in this article with her permission.

Dr Nasr's detractors sought an opportunity to go beyond the harassment of this academic, and to go after the university where the PhD was completed, in a "fishing" exercise to expose and denounce possibly the supervisors of the PhD, and certainly its examiners.

A nominal state community organization, in fact incorporated in another state under the umbrella of a national body prone to Zionist interventions, applied for a copy of the thesis script under the Freedom of Information (FOI) laws of the relevant state (higher education is under state, rather than federal, jurisdiction in Australia). Five years having elapsed since its completion, the university eventually acceded to this, though without the acknowledgements section which named people who may have been subjected to harassment or threat. This did not satisfy the applicant, who also sought, through FOI, copies of examiners' reports, which are, by worldwide convention, confidential. The reasons for this convention are obvious: examiners need to be able to exercise their scholarly judgments frankly and without fear or favor. They do so in good faith, as a contribution to the community of scholars; their reports are not written for the public at large. Examiners undergo a robust approval process regarding their qualifications to examine the thesis in question, and any potential conflicts of interest. The university's review of these procedures, in response to what amounted to a vexatious complaint, reconfirmed due process and internationally agreed standards. Notwithstanding the University's official review, and despite internationally accepted custom and practice in PhD examination, the Information Commissioner released in full the reports of the examiners, complete with their identities, which were then predictably used by the FOI applicant to smear the candidate, the examiners and the University. The applicant publicly insinuated in the national media, without any grounds whatever, that there were shortcomings in the examination[17], and asserted falsely and maliciously in a complaint to the Tertiary Education Quality and Standards Agency, that there were "improprieties – which collectively constitute a lack of integrity […] crude prejudice and lack of scholarly rigor of the thesis […] apparent conflicts of interest by the two examiners; and the university's action in covering up the matter".[18]

The university had properly resisted the FOI application, which was eventually taken through a long appeals process that succeeded on some legal technicalities (to do with the payment of an honorarium to examiners, officially rendering them "employees" of the university concerned) which would not be available in most FOI regimes internationally. The process was abused to seek ammunition for politically motivated attacks on academics. The effect on academic freedom is intentionally chilling.

---

[17] J. Oriel, *It is pretty simple: Louis Farrakhan really hates Jews*, "The Australian", 10.06.2018.

[18] Hillman, cited in: P. Taylor, *Anti-Semitism protests "an attempt to silence me", says academic*, "The Australian", 13.06.2018.

It did not stop there. The same institutional complainant that had mounted the fruitless FOI fishing expedition, then pursued attempts through her university and the press to silence Dr Nasr on questions of Palestine, which if successful would make it very difficult for her to continue her teaching in Middle East politics and history. The purpose of the exercise was bare harassment, its function was bullying. This sort of egregious attack on academic freedom exacts an awful toll on the health and wellbeing of those victimized – and that price tag punishment is clearly the intention: to deter others from exercising academic freedom (the thesis, the teaching) or freedom of political expression (the blog) in ways opposed by the bullies.

Freedom of the media

We now turn our attention to similarly motivated attempts by the Israel lobby to impugn the integrity and professionalism of a journalist whom they saw as too sympathetic to Palestinian causes. Unlike attacks on academic freedom over Palestine issues, these attacks did not include demands for the sacking of the journalist concerned, rather the strident declaration that she should never have been appointed by the public broadcaster in the first place. The interventions were a clear attempt to impede the freedom to investigate and report fearlessly upon the Middle East by imposing self-censorship on journalists and media managers in avoidance of further and similar attacks.

Multiple award-winning Australian journalist, Sophie McNeill, had raised the ire of the Zionist lobbyists well before she was appointed in 2015 as the Middle East Correspondent for the Australian Broadcasting Corporation (ABC), based in Jerusalem. In 2009 she had made a television documentary for the *Dateline* program on Australia's Special Broadcasting Service (SBS), in which she reported the story of a Palestinian man being evicted by armed Jewish "settlers" from his own home in East Jerusalem to which he held the court-upheld title and where he had lived for 38 years.[19] John Lyons, who reported the same events conterminously as Middle East correspondent for *The Australian,* recounts how both McNeill and he experienced attempts to have their reporting undermined by untruthful approaches to their editor and executive producer respectively, by an officer of the Israeli Embassy in Canberra.[20]

[19] S. McNeill, *Hot Property*, "Dateline". Special Broadcasting Service, November 1.11.2009, https://www.sbs.com.au/dateline/story/watch/id/600247/n/Hot-Property [accessed: 8.12.2019]; J. Lyons, S. Le Clezio, *Balcony Over Jerusalem*, HarperCollins Publishers, Sydney 2017, s. 92–96.

[20] J. Lyons, S. Le Clezio, *op. cit.*, s. 95–96.

The Australia/Israel and Jewish Affairs Council (AIJAC) put together a condemnatory dossier on McNeill, posted it on their website[21], and referred its contents to the board of the ABC. The ABC stood by their journalist; the Corporation answered every point asserted by AIJAC, having put each of them in turn to the reporter, after an investigation of over three weeks.[22] Accusations included that McNeill had shared a platform with activists advocating Boycott, Divestments and Sanctions (BDS) against Israel, and had written sympathetically about children in a cancer ward in Gaza.[23] AIJAC complaints also included that she had acknowledged the teaching of a Middle East Politics lecturer at university, that she had been mentored by Robert Fisk after arrival in the Middle East, and that she had (as a teenage documentary-maker working on East Timor) been influenced by the work of John Pilger.[24] ABC Managing Director Mark Scott refused to be bullied by the lobby group: "Here is a professional journalist like Sophie McNeill subjected to a whole lot of attacks which in my view were trying to taint her by association".[25] Scott placed on record that "I have seen similar dossiers to the one created on Sophie McNeill on other journalists", and named four highly respected Australian journalists, and referred also to cases of attacks on UK journalists. He observed, further, that "The US reporter, Jodi Rudoren, was targeted when she was appointed Jerusalem bureau chief for the *New York Times* in 2012 and accused of being biased against Israel and unsuitable for the post".[26] Scott concluded that McNeill "will be under even closer scrutiny now" and that the AIJAC "pre-emptive attack" was a "shot across the bows". He added that "fair, impartial, accurate and balanced coverage from McNeill will not guarantee her immunity from ongoing criticism".[27] This was prescient.

In November 2015, conservative Senator Eric Abetz attacked Sophie McNeill in the Australian Parliament in exactly the same terms as the AIJAC dossier, during his accusatory questioning of ABC chief Mark Scott before the Senate Estimates Committee. He suggested that the ABC should have researched McNeill's "attitudes" before appointing her. Scott responded that McNeill was "an accomplished journalist with an extensive history of reportage from the region and was appointed on merit". He added that "she was subjected to a rigorous appointment selection process and they did discuss at length her experience as a reporter in the Middle East. […] She has lived in Jerusalem and Beirut, filed from

[21] A. Shapiro, *Should the ABC have given advocacy journalist Sophie McNeill the keys to its Jerusalem bureau?*, AIJAC, 13.03.2015, https://aijac.org.au/update/should-the-abc-have-given-advocacy-journalist-so/ [accessed: 8.12.2019].

[22] J. Lyons, S. Le Clezio, *op. cit.*, s. 284.

[23] *Ibidem*, s. 283.

[24] A. Shapiro, *op. cit*.

[25] Quoted in: J. Lyons, S. Le Clezio, *op. cit.*, s. 284.

[26] *Ibidem*, s. 285.

[27] *Ibidem.*

Lebanon, Afghanistan, Gaza, Pakistan and Kurdistan for SBS". Scott observed that, "There has been a barrage of complaints from some sectors about Ms McNeill". He noted that McNeill had twice been awarded young journalist of the year, won a Walkley (Australia's premier journalism prize) for reporting in 2010 and had filed from all over the world'.[28]

In September 2017, and again a week later in October, Labor Party MP and ardent advocate for Israel, Michael Danby, took out paid advertisements in the newspaper "Jewish News", accusing McNeill of alleged bias. Journalists recorded that such advertisements were unprecedented.[29] Danby admitted that these ads were at least partly paid for by taxpayer funds, out of the allowance for his electorate office: an irony given his long-term attacks on the public broadcaster (ABC) for using public monies for unacceptable advocacy.[30] Former ABC Middle East correspondent, Peter Cave, identified Michael Danby as the "vanguard" of attack dossiers on journalists, like AIJAC's, and told Media Watch[31]:

> Danby has been a serial complainant since the late 1980s, trying to force censorship on every ABC correspondent who's ever been posted to the Middle East. Peter George was the first, and every correspondent ever since has copped complaints from Danby. His complaints are half-truths and ill based.

This gist of his complaint in this instance was that McNeill had given more air-time to a report on the expulsion of a Palestinian family than to the fatal stabbing of three members of an Israeli Jewish family, which had been reported by the ABC in the context of increased violence in which four Palestinians were killed.[32] ABC Director of News, Gaven Morris, responded, "Contrary to Mr Danby's assertion, Ms McNeill gave due prominence to the fatal stabbing attack of the three Israelis with stories on television, radio, [ABC] News Digital and Twitter. […] The coverage included graphic accounts of the attack from witnesses and first responders".[33] An ABC official statement affirmed: "The ABC has complete confidence in the professionalism of Ms McNeill […] her work has been demonstrably accurate and impartial".[34]

---

[28] A. Meade, *Eric Abetz attacks ABC reporter Sophie McNeill over Middle East reporting*, "The Guardian. Australia edition", 1.12.2015. https://www.theguardian.com/media/2015/dec/01/eric-abetz-attacks-abc-reporter-sophie-mcneill-over-middle-east-reporting [accessed: 8.12.2019].

[29] *ABC defends correspondent from Federal MP's attack ads*, Media Watch, 9.10.2017, https://www.abc.net.au/mediawatch/episodes/abc-defends-correspondent-from-federal-mps-attack-ads/9972464 [accessed: 8.12.2019].

[30] A. Meade, *ABC's Sophie McNeill accused of anti-Israel bias in ad by Labor MP*, "The Guardian", 4.10.2017, https://www.theguardian.com/media/2017/oct/04/abcs-sophie-mcneill-accused-of-anti-israel-bias-in-ad-by-labor-mp [accessed: 8.12.2019].

[31] *ABC defends correspondent*…, *op. cit*.

[32] *Ibidem.*

[33] A. Meade, *ABC's Sophie McNeill*…, *op. cit*.

[34] Quoted in: *ABC defends correspondent*…, *op. cit*.

We conclude our discussion of this case by quoting AIJAC director Colin Rubenstein, who suggests that his pressure group is being singled out in a discriminatory way for their tactics. With breathtaking lack of reflexivity, perhaps chutzpah, he implores: "I would call on those who oppose our views […] to engage with different views in a democratic, tolerant and constructive spirit, rather than demand […] that those who disagree […] be silenced or suppressed".[35]

Freedom of political representation and expression

The Honorable Melissa Parke was elected to the Australian Parliament's House of Representatives in the 2007 federal election as the Member for Fremantle in Western Australia, and was twice re-elected to that seat, which she represented as Labor Party MP until 2016. She held three ministerial appointments under Labor governments. In 2012, Parke nominated "the promotion of human rights" as one of the "key things" she had focused on as a parliamentarian.[36] Prior to her parliamentary service, Parke was a senior international lawyer for the United Nations for eight years. She served two and a half years of this as a human rights lawyer in Gaza. Her "strong sense of the power imbalance that exists over there" gave her understanding, and hence sympathy, she has stated.[37] Parke became a longstanding member of Parliamentary Friends of Palestine.

In October of 2014, the International Year of Solidarity with the Palestinian People, Melissa Parke presented to Parliament a petition on behalf of University of Wollongong academic and former Israeli Defence Force soldier Marcelo Svirsky "to draw the attention of the House to the plight of the Palestinian people and requesting the government to honor its obligations under international law".[38] The petition called upon the Australian Government to support Boycott, Divestment and Sanctions (BDS) against »states, institutions and companies – Australian, Israeli or other – that are involved in the perpetuation of apartheid and discriminatory Israeli policies including the occupation of the West Bank, East Jerusalem and Gaza".[39]

Of course, this brought down the wrath of the Israel lobby, which strenuously objects to support for BDS and arguments that Israel practices apartheid,

[35] Rubenstein quoted in: A. Meade, *Pro-Israel advocates in Australia targeted three journalists, new book claims*, "The Guardian. Australia edition", 29.07.2017, https://www.theguardian.com/media/2017/jul/29/pro-israel-advocates-in-australia-targeted-three-journalists-new-book-claims [accessed: 8.12.2019].

[36] G. Robinson, *In Conversation: Melissa Parke full transcript*, "The Conversation", 6.12.2012, http://theconversation.com/in-conversation-melissa-parke-full-transcript-11190 [accessed: 8.12.2019].

[37] *Ibidem.*

[38] Commonwealth of Australia, *Parliamentary Debates*, [Hansard] House of Representatives, Adjournment Petition: Middle East, 27.10.2014, 12072.

[39] *Ibidem*.

and routinely labels these as "anti-Semitic". Reacting in an attack piece opinion column in the "Sydney Morning Herald", Peter Wertheim and Alex Ryvchin, respectively executive director and public affairs director of the Executive Council of Australian Jewry, began weirdly by associating Parke with the placing of a pig's head in the kosher section of a South African supermarket, since they claim that both were in support of BDS.[40] This crude propaganda device was followed by several attempts at ascribing guilt by association with two authorities she had quoted in her speech to Parliament, who were themselves dishonestly smeared by Wertheim and Ryvchin. Richard Falk, Emeritus Professor of International Law at Princeton University, was untruthfully traduced by being accused of alleging US state complicity in the 9/11 terrorist attacks. These charges had long since, on the public record, been refuted chapter and verse by Falk[41], though the preposterous word-twisting has been repeated again and again as if it were accepted fact. It is noteworthy that the false claims were first raised while Falk was UN Special Rapporteur on Human Rights in the Palestinian Territories, in which role he was dutifully critical of Israel's contraventions of international law. Wertheim and Ryvchin demeaned both Falk and Parke as "self-appointed advocates for human rights"; in fact, both were quite literally appointed by the UN as advocates for human rights. Both are labelled as afflicted by "psychosis" associated with BDS. Wertheim and Ryvchin denounce Parke's "public endorsement of a campaign that is at best dishonest and at worst racist" in a way that deliberately taints her with dishonesty and racism, while adding for good measure that it will "disgust all people of goodwill"[42]; these are the language and strategies of bare propaganda.

Undeterred by these attacks, the Member for Fremantle rose in Parliament just over a month later, on 1st December 2014 on the occasion of the International Day of Solidarity with the Palestinian People, to second a bipartisan motion calling upon the Australian government to recognize the State of Palestine.[43] In her speech, Parke referred to the entrenchment of apartheid within the Israeli state. This observation would continue to draw fire from the Israel lobby, and as we shall see, would do so again in 2019.

Colin Rubenstein, executive director of AIJAC, called the motion "an annual ritual for the usual suspects, part of a small minority of MPs […] to make

---

[40] P. Wertheim, A. Ryvchin, *Labor MP Melissa Parke's support of BDS movement an appalling indictment*, "Sydney Morning Herald", 7.11.2014, https://www.smh.com.au/opinion/labor-mp-melissa-parkes-support-of-bds-movement-an-appalling-indictment-20141107-11ifue.html [accessed: 8.12.2019].

[41] C. Lynch, *Richard Falk: I'm not a 9/11 conspiracy theorist*, "Foreign Policy", 28.01.2011, https://foreignpolicy.com/2011/01/28/richard-falk-im-not-a-911-conspiracy-theorist/ [accessed: 8.12.2019].

[42] P. Wertheim, A. Ryvchin, *op. cit*.

[43] Commonwealth of Australia, *Parliamentary Debates*, [Hansard] House of Representatives, 1.12.2014, 13785.

one-sided speeches demonizing Israel".[44] That same week, however, France, Sweden, Spain, the United Kingdom, and the Republic of Ireland, all passed similar resolutions.

In 2015, Parke once more called in Parliament for the recognition of Palestine, alluding to the 135 countries that already recognize Palestine as a state[45], and adverting to the problems of increasing illegal settlements, the blockade of Gaza, and the overt anti-Arab racism of Prime Minister Netanyahu, who had warned of "Arabs voting in droves". Referring to Fremantle Branch motion before the Western Australian Labor State Executive in October 2015, also for the recognition of Palestine (now Labor Party policy), Ted Lapkin[46] of the Zionist Federation of Australia wrote: "This motion is entirely consistent with Parke's sordid history of peddling the worst type of anti-Zionist invective, using the bully pulpit of parliament to accuse Israel of »apartheid« while expressing support for BDS". He assured: "Israel's many friends within the ALP are aware of the danger posed by fringe dwellers like Melissa Parke", then he exhorted: "And if there's any way our community can help pro-Israel elements within Labor to fight the anti-Zionist contagion, we should be willing to lend a hand". In 2019, they did, as we shall see.

In 2016, Melissa Parke addressed the House of Representatives[47] about human (political and civil) rights in Israel, and also about the criminalization of BDS in western allies of Israel. Elected member of the Palestinian Legislative Council, Khalida Jarrar, had been sentenced to fifteen months imprisonment, in what Human Rights Watch had called a "case rife with due process violations", with Amnesty International observing that Khalida Jarrar's "detention, the proceedings against her and her sentence appear to be punitive measures used to suppress her right to free and peaceful expression". Parke pointed out that "Palestinians do not have access to the regular Israeli court system – only the military courts, which do not apply the rule of law or natural justice", and she called upon the Australian government to make representations on this matter concerning the unjust detention of fellow parliamentarians.[48] In the same speech, she raised the issue of the increasing criminalization of activism against the Israeli occupation, and especially of BDS, including in the UK, France, Canada and the US, as well as in Israel.

---

[44] D. Goldberg, *Australian Parliament debates recognition of Palestine*, Haaretz, 3.12.2014, https://www.haaretz.com/jewish/australian-parliament-debates-recognition-of-palestine-1.5340107 [accessed: 8.12.2019].

[45] Commonwealth of Australia, *Parliamentary Debates*, [Hansard] House of Representatives, 25.03.2015, 3418.

[46] T. Lapkin, *Nightmare on Whitehall Street*, Zionist Federation of Australia, 27.10.2015, http://www.zfa.com.au/nightmare-on-whitehall-street [accessed: 8.12.2019].

[47] Commonwealth of Australia, *Parliamentary Debates Constituency Statements*, [Hansard] House of Representatives, 16.03.2016, 3423.

[48] *Ibidem*.

It is clear that, throughout her parliamentary career, Melissa Parke MP repeatedly raised issues of Palestinian human rights, and did so on a factual basis and with reference to acknowledged international authorities and respected NGOs. This brought her into conflict with the Israel lobby in Australia, in its staunch determination to defend Israel right or wrong and was eventually to provoke their intervention in a successful campaign to prevent Parke from being re-elected to the Australian parliament in 2019.

In the 2016 election, Parke did not recontest. In December 2017, Parke was appointed by the UN High Commissioner for Human Rights to serve on a group of eminent international and regional experts, mandated by a UN Human Rights Council resolution, to investigate human rights violations in Yemen.[49]

For the 2019 federal election, Labor was reckoned to have a chance of winning the Western Australian seat of Curtin away from the conservative coalition. It was the electorate of the retiring Liberal Minister for Foreign Affairs, Julie Bishop. Melissa Parke was preselected as the 'star' Labor candidate for the seat.[50] Not surprisingly, she came under virulent attack from the Israel lobby. A speech that she made at a Labor Friends of Palestine launch event was widely reported and misrepresented as anti-Semitic. She had said that Australia should recognize Palestine: a position she had advanced repeatedly in Parliament, as we have seen. She asserted that the Israel lobby has too much influence in Australian politics. She recounted incidents of grievous human rights violations against Palestinians at Israeli check points. She commented that Israel's treatment of Palestinians was "worse than the South African system of apartheid"[51]: a comparison she had raised in Parliament, though with less hyperbole. She observed that, "The homemade rockets fired indiscriminately from Gaza towards and into Israel, are absolutely unacceptable and illegal under international law, but there is no doubt that they are a reaction to and a consequence of decades of brutal occupation. […] They are no match for the combined power of an elite and well-resourced army, navy and air force". Whatever one makes of the rightness of that rocket reaction, which Parke adjudged to be unacceptable as well as illegal, the argument about its causation and chronology is unexceptionable. The Israel lobby did not try to rebut it; they instead vilified Parke as "anti-Semitic". They labelled her as "extreme and divisive". They intervened directly with the Labor Party: "EJAC (Executive

[49] United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, *Yemen: Zeid Appoints Group of Eminent International and Regional Experts*, 4.12.2017, https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22483 [accessed: 8.12.2019].

[50] N. Hondros, *Melissa Parke quits as Labor's Curtin "star candidate" over Israel remarks*, "Sydney Morning Herald", 12.04.2019, https://www.smh.com.au/federal-election-2019/melissa-parke-quits-as-labor-s-curtin-star-candidate-over-israel-remarks-20190412-p51dqz.html [accessed: 8.12.2019].

[51] *Labor candidate Melissa Parke pulls out of Curtin contest over Israel comments*, "The Guardian", 13.04.2019, https://www.theguardian.com/australia-news/2019/apr/13/labor-candidate-melissa-parke-pulls-out-of-curtin-contest-over-israel-comments [accessed: 8.12.2019].

Council of Australian Jewry) chief executive Alex Ryvchin said he had conveyed his concerns about Ms Parke to several Labor figures", according to Nathan Hondros, who broke the story in "WA Today"[52].

"We have seen in other countries what happens when political parties turn a blind eye towards fanatics and conspiracy theorists in their ranks. It is incumbent on the ALP leadership to ensure Australia does not follow the same route", warned AIJAC executive director Colin Rubenstein, who described Parke's speech as "nothing more than a laundry list of slanders, including discredited conspiracy theories and downright falsification"[53]. The "anti-Semitism" turns out to have been nothing more than support for BDS, which is anti-Semitic because the Israel lobby says so – as does Julie Bishop, who once argued that the Israeli settlements on the West Bank were legal[54].

The Labor Party was presented with a list of questions about Parke's speech on 12 April. Within hours, Parke had withdrawn her candidature, saying that she did not want the controversy to be a distraction from Labor's campaign[55]. It is apparent from the party leader Bill Shorten and the Shadow Treasurer both immediately carefully distancing themselves from her views, that she was pushed out, or "dumped", as Hondros[56] puts it.

Rubenstein had not specified, let alone demonstrated, any of the slanders, conspiracy theories or falsifications of which he accused Parke. That fell to Michael Danby MP – the same who had paid for attack ads against Sophie McNeill – to spell out. In her much-maligned speech, Parke had instanced her vivid memories of a pregnant Palestinian woman being forced to drink a bottle of bleach at a Gaza checkpoint[57]. Danby condemns this as an anti-Semitic "medieval trope", that has angered "people"[58]. He gives no indication of the particular trope, apart from mentioning Jews poisoning Palestinians. This would seem to refer to the

[52] N. Hondros, *Jewish advocates label WA Labor's star pick for Curtin "extreme and divisive"*, "WA Today", 10.04.2019, https://www.watoday.com.au/politics/western-australia/jewish-advocates-label-wa-labor-s-star-pick-for-curtin-extreme-and-divisive-20190409-p51cgm.html [accessed: 8.12.2019].

[53] *Melissa Parke quits race for Curtin amid controversy*, "The West Australian", April 12.04.2019, https://thewest.com.au/politics/federal-election-2019/melissa-parke-quits-race-for-curtin-amid-controversy-ng-b881167668z [accessed: 8.12.2019].

[54] B. Saul, *Settlements illegal under what law? Take your pick, Minister*, "The Conversation", 24.01.2014, http://theconversation.com/settlements-illegal-under-what-law-take-your-pick-minister-22341 [accessed: 8.12.2019].

[55] N. Hondros, *Melissa Parke quits…*, *op. cit*.

[56] *Idem*, *Why was a WA Labor candidate dumped over a marginal seat in Melbourne and a Middle East conflict*, "WA Today", 16.04.2019, https://www.watoday.com.au/politics/western-australia/why-was-a-wa-labor-candidate-dumped-over-a-marginal-seat-in-melbourne-and-a-middle-east-conflict-20190415-p51eg1.html [accessed: 8.12.2019].

[57] *Idem*, *Melissa Parke quits…*.

[58] P. Taylor, *Parke's bleach story a "medieval trope" against Jews*, "The Australian", 15.04.2019, https://www.theaustralian.com.au/nation/parkes-bleach-story-a-medieval-trope-against-jews/news-story/17d17ca131f4f39919db2e63e4b437e8 [accessed: 8.12.2019].

anti-Jewish myths and inventions about well-poisonings in Europe in the Middle Ages, which led to numerous pogroms. Parke infers that "there was a suggestion she had made up the story of the woman at the checkpoint"[59].

Yet the documentary record shows that there was indeed such an incident of a pregnant Palestinian woman in 2003 being forced at a Gaza checkpoint in 2003 to drink from a bottle she was carrying that contained bleach for boat cleaning. Paige Taylor's report in "The Australian" names the woman as Fatima Mohammed Ahmed al-Najjar and the date as February 10, 2003, and the checkpoint as al-Tuffah. The account is published in a report by the Palestinian Centre for Human Rights entitled *Suffering in Isolation.* The occurrence is substantively corroborated by "American-born Israeli academic Steve Plaut [who] later wrote about the incident in the Israel National News, saying guards were on alert at the time for people smuggling bottles of poison"[60]. In fact, the atrocious human rights abuse had been reported in the Melbourne *Age*, in 2003.

> The military charge sheet said the incident occurred four months ago in the Gaza Strip when the soldier pointed her assault rifle at the Palestinian woman, shouted at her and demanded she drink from a bottle she was holding.
> Military sources said the soldier was arrested over the incident, and that the Palestinian woman received treatment in a Gaza hospital[61].

Thus, a real human rights offence by the Israeli military in 2003, when Parke was there on the ground in Gaza, is turned into the offence of medieval anti-Semitic tropery by the ("self-proclaimed") human rights advocate.

Colin Rubenstein and AIJAC hear such tropes ringing out insistently:

> For Jews, accusations of being "powerful", and having our alleged influence questioned and treated as illegitimate, sounds warning bells. Antisemitic tropes are often threaded throughout anti-Israel propaganda — and one of the most common and dangerous is the insistence that Israel would never get away with its supposedly egregious sins if not for the illegitimate power of the Jewish lobby[62].

Conclusion

The case studies presented in the paper provide evidence that that the right to freedom of speech is undermined when speaking up for the human rights of Palestinians subjected to state violence. Legitimate criticism of the Israeli state

---

[59] *Ibidem*.

[60] *Ibidem*.

[61] *Soldier "made woman drink cleaning fluid"*, "The Age", 23.06.2003, https://www.theage.com.au/world/soldier-made-woman-drink-cleaning-fluid-20030623-gdvxap.html [accessed: 8.12.2019].

[62] C. Rubenstein, *Dangerous Israel obsession in the ALP*, AIJAC, 24.04.2019, https://aijac.org.au/op-ed/dangerous-israel-obsessions-in-the-alp [accessed: 8.12.2019].

in Australia has been subject to targeted verbal attacks across the institutional settings of academia, media and parliament. Human rights advocates in these settings have their interventions disparaged and treated as illegitimate and, where possible, silenced, while the lobby groups that do so express outrage that their power to delegitimize and suppress is interrogated.

References

ABC defends correspondent from Federal MP's attack ads, media Watch, 9.10.2017, https://www.abc.net.au/mediawatch/episodes/abc-defends-correspondent-from-federal-mps-attack-ads/9972464 [accessed: 8.12.2019].

Berry M., Philo G., *Israel and Palestine: Competing histories*, Pluto Press, London 2006.

Bunton M., *The Palestinian Israeli Conflict: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford 2013.

Commonwealth of Australia, *Parliamentary Debates* [Hansard] House of Representatives, Adjournment Petition: Middle East, October 27.10.2014, 12072.

Commonwealth of Australia, *Parliamentary Debates* [Hansard] House of Representatives, 1.12.2014, 13785.

Commonwealth of Australia, *Parliamentary Debates* [Hansard] House of Representatives, 25.03.2015, 3418.

Commonwealth of Australia, *Parliamentary Debates Constituency Statements* [Hansard] House of Representatives, 16.03.2016, 3423.

Goldberg D., *Australian Parliament debates recognition of Palestine*. *Haaretz*, 3.12.2014, https://www.haaretz.com/jewish/australian-parliament-debates-recognition-of-palestine-1.5340107 [accessed: 8.12.2019].

Hondros N., *Jewish advocates label WA Labor's star pick for Curtin "extreme and divisive"*, "WA Today", 10.04.2019, https://www.watoday.com.au/politics/western-australia/jewish-advocates-label-wa-labor-s-star-pick-for-curtin-extreme-and-divisive-20190409-p51cgm.html [accessed: 8.12.2019].

Hondros N., *Melissa Parke quits as Labor's Curtin "star candidate" over Israel remarks*, "Sydney Morning Herald", 12.04.2019, https://www.smh.com.au/federal-election-2019/melissa-parke-quits-as-labor-s-curtin-star-candidate-over-israel-remarks-20190412-p51dqz.html [accessed: 8.12.2019].

Hondros N., *Why was a WA Labor candidate dumped over a marginal seat in Melbourne and a Middle East conflict*, "WA Today", 16.04.2019, https://www.watoday.com.au/politics/western-australia/why-was-a-wa-labor-candidate-dumped-over-a-marginal-seat-in-melbourne-and-a-middle-east-conflict-20190415-p51eg1.html [accessed: 8.12.2019].

Kennedy D., *Decolonization: A very short introduction*, Oxford University Press, New York 2016.

Labor candidate Melissa Parke pulls out of Curtin contest over Israel comments, "The Guardian", 13.04.2019, https://www.theguardian.com/australia-news/2019/apr/13/labor-candidate-melissa-parke-pulls-out-of-curtin-contest-over-israel-comments [accessed: 8.12.2019].

Lapkin T., *Nightmare on Whitehall Street*, Zionist Federation of Australia, 27.10.2015, http://www.zfa.com.au/nightmare-on-whitehall-street/ [accessed: 8.12.2019].

Lynch C., *Richard Falk: I'm not a 911 conspiracy theorist*, "Foreign Policy", 28.01.2011, https://foreignpolicy.com/2011/01/28/richard-falk-im-not-a-911-conspiracy-theorist/ [accessed: 8.12.2019].

Lyons J., with Le Clezio S., *Balcony Over Jerusalem*, HarperCollins Publishers, Sydney 2017.

McNeill S., *Hot Property*, "Dateline". Special Broadcasting Service, 1.11.2009, https://www.sbs.com.au/dateline/story/watch/id/600247/n/Hot-Property [accessed: 8.12.2019].

Maltz J., *Poland, South Africa, Ukraine and Hungary top list of most anti-Semitic Countries, says ADL survey*, Haaretz, 21.11.2019, https://www.haaretz.com/world-news/.premium-adl-report-poland-south-africa-ukraine-and-hungary-most-anti-semitic-countries-1.8156819 [accessed: 8.12.2019].

Mason V., *The liminality of Palestinian refugees: Betwixt and between global politics and international law*, "Journal of Sociology", 8.11.2019, doi.org/10.1177/1440783319882539.

Meade A., *Eric Abetz attacks ABC reporter Sophie McNeill over Middle East reporting*, "The Guardian. Australia edition", 1.12.2015, https://www.theguardian.com/media/2015/dec/01/eric-abetz-attacks-abc-reporter-sophie-mcneill-over-middle-east-reporting [accessed: 8.12.2019].

Meade A., *Pro-Israel advocates in Australia targeted three journalists, new book claims*, "The Guardian. Australia edition", 29.07.2017, https://www.theguardian.com/media/2017/jul/29/pro-israel-advocates-in-australia-targeted-three-journalists-new-book-claims [accessed: 8.12.2019].

Meade A., *ABC's Sophie McNeill accused of anti-Israel bias in ad by Labor MP*, "The Guardian", 4.10.2017, https://www.theguardian.com/media/2017/oct/04/abcs-sophie-mcneill-accused-of-anti-israel-bias-in-ad-by-labor-mp [accessed: 8.12.2019].

Melissa Parke quits race for Curtin amid controversy, "The West Australian", 12.04.2019, https://thewest.com.au/politics/federal-election-2019/melissa-parke-quits-race-for-curtin-amid-controversy-ng-b881167668z [accessed: 8.12.2019].

Michalski W., *Anti-boycott measure wrong way to combat Anti-Semitism*, Human Rights Watch, 28.05.2019, https://www.hrw.org/news/2019/05/28/anti-boycott-measure-wrong-way-combat-anti-semitism [accessed: 8.12.2019].

Oriel J., *It is pretty simple: Louis Farrakhan really hates Jews*, "The Australian", June 10.06.2018.

Pappe I., *The Ethnic Cleansing of Palestine*, Oneworld Publications, London 2006.

Pappe I., *Out of the Fame: The struggle for academic freedom in Israel*, Pluto Press, London 2010.

Rees S., *Press Freedom: Sound and fury signifying nothing*, "New Matilda", 25.09.2019, https://newmatilda.com/2019/09/25/press-freedom-sound-and-fury-signifying-nothing [accessed: 8.12.2019].

Robinson G., *In Conversation: Melissa Parke full transcript*, "The Conversation", 6.12.2012, http://theconversation.com/in-conversation-melissa-parke-full-transcript-11190 [accessed: 8.12.2019].

Rubenstein C., *Dangerous Israel obsession in the ALP*, AIJAC, 24.04.2019, https://aijac.org.au/op-ed/dangerous-israel-obsessions-in-the-alp [accessed: 8.12.2019].

Saul B., *Settlements illegal under what law? Take your pick, Minister*, "The Conversation", 24.01.2014, http://theconversation.com/settlements-illegal-under-what-law-take-your-pick-minister-22341 [accessed: 8.12.2019].

Shapiro A., *Should the ABC have given advocacy journalist Sophie McNeill the keys to its Jerusalem bureau?*, AIJAC, 13.03.2015, https://aijac.org.au/update/should-the-abc-have-given-advocacy-journalist-so [accessed: 8.12.2019].

Soldier "made woman drink cleaning fluid", "The Age", 23.06.2003, https://www.theage.com.au/world/soldier-made-woman-drink-cleaning-fluid-20030623-gdvxap.html [accessed: 8.12.2019].

Taylor P., *Anti-Semitism protests "an attempt to silence me", says academic*, "The Australian", 13.06.2018.

Taylor P., *Parke's bleach story a "medieval trope" against Jews*, "The Australian", 15.04.2019, https://www.theaustralian.com.au/nation/parkes-bleach-story-a-medieval-trope-against-jews/news-story/17d17ca131f4f39919db2e63e4b437e8 [accessed: 8.12.2019].

United Nations, Interim Report on Elimination of all Forms of Religious Intolerance, presented to the 74th session of the General Assembly, 2019, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/A_74_47921ADV.pdf [accessed: 8.12.2019].

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, *Yemen: Zeid appoints group of eminent international and regional experts*, 4.12.2017, https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22483 [accessed: 8.12.2019].

United Nations Relief and Works Agency, *Palestinian Refugees*, https://www.unrwa.org/palestine-refugees [accessed: 8.12.2019].

Veracini L., *The Other Shift: Settler colonialism, Israel and the occupation*, "Journal of Palestinian Studies" 2013, Vol. 42, no. 2, s. 26–42.

Wertheim P., Ryvchin A., *Labor MP Melissa Parke's support of BDS movement an appalling indictment*, "Sydney Morning Herald", 7.11.2014, https://www.smh.com.au/opinion/labor-mp-melissa-parkes-support-of-bds-movement-an-appalling-indictment-20141107-11ifue.html [accessed: 8.12.2019].

Speech for Justice for Palestinians: A Human Rights Conundrum

Freedom of speech as an important human right is diminished when speaking out for Palestinian rights. The paper examines this assertion through three case examples from Australia. These are academic freedom, media freedom and freedom of political representation and expression. To provide context to the free speech debates, an overview is presented of the conflict as well as an outline of the Boycott, Divestments and Sanctions campaign.

Key words: Israel, Palestine, freedom of speech, BDS, academic freedom, media freedom, freedom of political representation

Wezwanie o sprawiedliwość dla Palestyńczyków: zagadka dla norm praw człowieka

Wolność słowa jako ważne prawo człowieka zostaje ograniczona, gdy przemawia się za prawami Palestyńczyków. W artykule przeanalizowano powyższe twierdzenie na podstawie trzech przykładów przypadków z Australii. Są to: wolność akademicka, wolność mediów oraz wolność reprezentacji politycznej i wypowiedzi. W celu zapewnienia kontekstu debatom na temat wolności słowa przedstawiono przegląd konfliktu, a także zarys bojkotu oraz kampanii sankcji.
Słowa kluczowe: Izrael, Palestyna, wolność słowa, bojkot, desinwestycje, sankcje (BDS), wolność akademicka, wolność mediów, wolność politycznej reprezentacji

XVI: 2019 nr 4
Krakowskie Studia Międzynarodowe

DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-4-002

e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

Bogusława Bednarczyk

Associate Professor, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University

ORCID: 0000-0002-3926-2732

SUPPORTING HRE FOR AGED PERSONS IN THE EU[1]

Introduction

Since the proclamation of the UN Universal Declaration of Human Rights[2] more than 70 years ago, the international community has come to recognize and promote human rights and fundamental freedoms for all[3] through a vast body of in-

[1] This paper supplements *Human Rights Education in the Era of Global Ageing; the Human Rights of Older Persons in Contemporary Society*; chapter submitted to 2019 edition of 22 Springer Book: "Globalization, Comparative Education and Policy Research" 2019, eds. J. Zajda, Sev. Ozdowski (in print).

[2] Despite the existence of the Universal Declaration of Human Rights, older people are not recognised explicitly under the international human rights laws that legally oblige governments to realise the rights of all people. Only one international human rights convention (The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families) mandates against age discrimination. Commitments to the rights of older people exist, such as with the Madrid International Plan of Action on Ageing (MIPAA). However, they are not legally binding and therefore only impose a moral obligation on governments to implement them. See more: *Human Rights Education in the Era of Global Ageing…*, *op. cit*.

[3] The Universal Declaration on Human Rights states in Article 1 that "all human beings are born free and equal in dignity and rights". This equality does not change with age: older men and women have the same rights as people younger than themselves. The rights of older people are embedded yet not specific in international human rights conventions on economic, social, civil, cultural and political rights. Examples include the right to equal protection before the law, the right

ternational human rights law. Among these rights, the rights to education provides an entry point to the enjoyment of all human rights. It includes human rights education, the right to learn about those rights, and the ways and means to protect and promote them in our societies. Education is intrinsically valuable as humankind's most effective tool for personal empowerment. It is integral to and enhances human dignity through its fruits of knowledge, wisdom and understanding. Moreover, for instrumental reasons education has the status of a multi-faceted social, economic and cultural human right. It is a social right because in the context of the community it promotes the full development of the human personality. It is an economic right because it facilitates economic self-sufficiency through employment or self-employment. It is a cultural right because the international community has directed education toward the building of a universal culture of human rights. In short, education is very prerequisite for the individual to function fully as a human being in modern society. This is why older persons have a right to stay included in society through learning and education. While the right to education has been operationalized via prominent framework when applied to pre-school, primary, secondary and tertiary education, it has not been well enough conceptualized in its application in adult education, life-long learning and to older persons. At the same time, the profound changes in labour markets and societies linked to digitalization demand the ambitious roll-out of life-long learning process. Since there is no question that the rights to social security and social protection and to life-long education and learning are both rights in themselves and empowerment rights in that they empower people to participate in society and to pursue other human rights. As such they are fundamental to supporting other rights by ensuring older persons live autonomous and independent lives and are able to fully participate within the community on equal basis with others. While both rights are well established under international human rights law, older persons experience unique disadvantages and barriers to their enjoyment of these rights that are not adequately addressed by existing normative standards.

Education is not only a means to promote human rights. It is an end in itself. It is a never ending process which must be a part of a life-long learning for all citizens in all countries, regardless of age and level of education. It has the potential to change the way we think, behave, and treat one another. The ultimate goal is to form attitudes and provide knowledge which lead to good practices of human rights for all. Above all, the highest value of education is certainly tolerance.

In posing a human right to education, the framers of the UN Universal declaration relied on the notion that education is not a value-neutral. Education always relates to and supports values. But we must be aware of what values we are promoting through education. In this spirit, Art. 26 states that one of the goals

to own property, the right to education, the right to work and the right to participate in government. See more: note 1.

of education should be "[…] the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms…" (Section 2). The human rights covenants[4] also elaborated on the right to education and the values such education should promote.

There is number of reasons why, within the education system, human rights education, together with education for democratic citizenship and education for mutual respect and understanding, is vital for the development of modern society. Mutual understanding and acceptance is perhaps the main challenge of modern society. Diversity is undoubtedly an asset, but cohabiting with people of different backgrounds, ideas and age calls for a new ethic of responsible relations in Europe and elsewhere. In brief, it is a means to develop societies where the human rights of all are respected, protected and fulfilled.

At this point it is necessary to explain that the term "human rights education" is often used in numerous resources and documents in a narrow sense as education on a school level. In this paper we will try to use it in a broader sense, in order to include education for mutual respect and understanding, which are all based on internationally agreed human rights standards.

The purpose of this paper is twofold. First, it aims to present old people, as vulnerable individuals or groups that face a particular risk of being exposed to discrimination and other adverse human rights impacts, including a reduced ability to cope with, or recover from, adverse impacts, from society are often particularly vulnerable. A core feature of human rights impact assessment is a focus on the ability to enjoy human rights at the individual level. Second, the factual information on the activity of AGE Platform Europe, presented in this paper serves as a bases for evaluation and identification non-governmental organizations, networks representing older people and a whole variety of community groups playing the undeniably leading role in enhancing old people's awareness about their human rights.

Current situation and challenges

The European Union's anti-discrimination legislation is among the most extensive in the world. In 2000, the European Union adopted two very wide-ranging laws[5] to prohibit discrimination in the workplace based on racial or ethnic ori-

[4] Later developed by the UN and coming into effect in 1976 to formalize the basis in international law of the rights declared in 1948.

[5] Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 and Directive 2000/78/EC of 27 November 2000. Both directives are based on Article 13 of the Amsterdam Treaty establishing the European Community which reads: "the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, may take appropriate action to combat discrimination based on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation". Discrimination occurring in the workplace on the grounds of sex is prohibited by several other directives that have been adopted since 1975.

gin, religion or belief, disability, age or sexual orientation. As far as racial and ethnic origin is concerned, this legislation extends to other aspects of daily life, such as education and social services. However, across the EU there exist laws, politics and practices that reflect ageist prejudices and deprioritize, disregard or even exclude older people. Therefore, it is not enough calling for equal rights and adopting laws to promote and protect them is not enough to ensure that equal opportunities are enjoyed by everyone in practice. Europe needs to tackle more determinedly its demographic challenge in a fair and sustainable way and fulfill the pledge to leave no one behind.

Europe has the largest percentage of older adults worldwide. Older persons are the fastest-growing age group in Europe, with the share of persons over 65 growing from currently one in five to one in three in 2080. The number of persons over 80 will more than double over the same period. These figures alone show that all policies should be made bearing in mind demographic change and its profound impacts, therefore both younger and older persons should sit at the table during these next five years to shape Europe's future. Building consensual projects starts with the constructive participation of civil society groups in political debates. Yet, there is a high prevalence of ageism defined as stereotypes, prejudice and discrimination towards people because of their age.

The composition of the EU population has changed dramatically in recent decades. Almost 700 million people are now over the age of 60. By 2050, 2 billion people, over 20 per cent of the world's population, will be 60 or older. With this in mind, enhanced attention to the particular needs and challenges faced by many older people is clearly required. Just as important, however, is the essential contribution the majority of older men and women can continue to make to the functioning of society if adequate guarantees are in place. Human rights lie at the core of all efforts in this regard.

In some EU countries the debate about how to adapt to changing demographic has been framed in terms of how working-age people will cope with the "burden" of an ageing population, rather than recognizing the value and potential of older people bring to their communities when they live healthier, longer, active lives. Experience show us that if discrimination is made legally unacceptable, impetus is given to a societal shift in attitude, for example, the transformation of women's lives in some countries where sex discrimination laws have been passed.

What it means to be "human" and to live with dignity, respect and security requires different responses from society, depending on our age and physical circumstances. This is already widely accepted for other demographic groups, and should be the bases for our approach to older people. Older people are not a homogenous group – differences of how we age, our economic status and social standing underline the arbitrary nature of age discrimination. It is as baseless as race or gender discrimination.

Diverse approaches have been chosen in setting priorities. These choices have highlight different perceptions of the role that older people play in the family and in society at large. In some cases, measures aim to capture the rapidly evolving dynamics of communities and societies, inviting a second look at current perceptions about older persons and work, elder-care mechanisms, intergenerational support systems and financial constraints. Some organizations have designed policies founded on the principle of active ageing and autonomy, aimed at facilitating the continuation of independent lives at home, with services and facilities that cater for various types of needs. Others emphasize family ties and support for the family unit as the primary source of care for older persons. In all cases, a network of private actors, including various volunteer organizations and community-based centres, are essential to the smooth functioning of the entire system.

Nevertheless, one has to admit, that, during the last two decades, population ageing has led to the introduction of new policies and programmes, in which the social sector has taken important stage. A considerable number of organizations involved in promoting and protecting the rights of older people have designed or piloted innovative policies in the health, social security or welfare systems. Additionally, several policy framework documents, including national plans of action on ageing have been enacted. Specific age-related legislative measures in areas as varied as building codes, licensing and monitoring of care centres and vocational training have also begun to emerge. It seems that, despite all difficulties, older people's rights are, slowly but firmly, gaining momentum as there is developing international debate on how to improve their protection on the ground.

AGE Platform Europe

There is no doubt that a wide variety of human rights organizations and initiatives has been working in Europe. They have different educational programs. A general important principal of any human rights education program should be based on the assumption that if we need to reach people and sensitize them for the ideas of human rights and values we have to transfer human rights principals to their concrete language, culture, age and needs. The most fundamental principle of age discrimination education is to take proper account of personal difference and thereby to combat ageism and make it legally and socially unacceptable.

International non-governmental organizations, networks representing older people and a whole variety of community groups play the undeniably leading role in enhancing old people's awareness about their human rights. They help older people claim their rights, challenge discrimination and overcome poverty, so that they can lead dignified, secure, active and healthy lives. They conduct education programs, research and distribute information regarding the protection

of older people, the promotion of their rights and the elimination of any form of discrimination. Their work is strengthened through the global network of like-minded organizations – the only one of its kind in the world.

The role of NGOs is crucial in promoting the right to education and other rights associated with it. Among them, trade unions, the European Seniors Union, advocates for older persons' rights, activists and professionals associations have irreplaceable functions, especially at local and national level. They provide access to information. Pilot projects on active ageing in new social networks rely on volunteers willing to offer education on professional infrastructure and on cooperation across generations. In another example, a government's response to the need for education led to the creation of "universities of the third age", with departments of law, health care, political and economic studies, psychology and agriculture.

From a human rights perspective, the direct and informed participation of older persons in the design of public policy is central to their integration as rights-holders. Participation also constitutes a guarantee against social exclusion and isolation. Several EU Member States have emphasized the concept of "policies with older persons" in their multi-sectorial programming. They have created advisory councils to act as the official representative bodies for older people, taking up issues with public and private actors and taking part in policy debates in areas related to pension reform, social insurance, health care and long-term care. In some cases, States have developed national plans of action with the active participation of associations of retired persons.

Since, it is not possible to grasp in a competent manner the dynamics of the activity of numerous organizations engaged in enhancing seniors awareness about their human rights protection and progress in one relatively short article, this analyse offers an overview of the AGE Platform Europe activity – the voice of older persons at the EU level, the largest and the most important network representing older persons in the EU. AGE has a positive, verified and long lasting impact on ageing population's human rights protection and respect. For almost two decades, together with a large amount community groups, it has made an enormous impact on helping older people in promoting and enhancing awareness and education on abuse, they conduct research and distribute information regarding the situation of older people.

The AGE Platform Europe was set up in January 2001 following a process of discussion on how to improve and strengthen cooperation between older people's organizations at the EU level. Being a non-profit European network, it brings together about 150 non-profit organizations of or for people aged 50+, directly representing over 40 million older people in the European Union. AGE aims to fight age discrimination and promote the rights of older persons; voice the interests and concerns of older European citizens and foster their involvement at EU level to shape appropriate policy responses; and raise awareness of ageing

related issues and of the opportunities and challenges that arise from the ageing of the EU's population.[6] The membership is open to European, national and regional organizations, and to both organizations of older people and organizations for older people. Organizations of older people have the majority of votes in AGE's decision-making bodies. Membership is open only to non-profit-making organizations. Its' work is financed by grants of the European Union, membership fees and donations. In order to promote most effectively older peoples' rights and interests in Europe, AGE works at European and global levels with a number of the EU and non-EU bodies.[7]

At this point, it is important to refer the European Seniors Union (ESU), the largest political senior citizens' organization in Europe.[8] "Seniors standing up for Europe" was the theme of the 2019 10th ESU Congress and Sandanski Declaration.[9] In the declaration the ESU Congress underlined the role of citizens as active partners in the European policymaking. The congress also expressed its confidence in the new European Commission and welcomed the fact that Ursula von der Leyen has indicated her willingness to respond to today's challenges including all ages. With the reference to the demographic change as one of the key challenges confronting Europe and analyzing the importance of the recent European Election, the congress delegates commented on making by the new European Commission its top priorities demographic changes, nondiscrimination, civil dialogue and environmental sustainability. In view of the ESU these priorities are essential to guarantee a future for all generations in aging Europe.

As the most important network representing older people in the EU, AGE is often asked to join projects to bring the perspective of its members. By tracking the AGE activity it can be seen that the platform joins those European projects where it can bring the viewpoint of older people in the discussion and support the genuine implementation of the principle of the user involvement. The role of AGE in projects varies widely, from leading coordinator to partner, or member an advisory board or even as associated partner. Nevertheless, it must be pointed out that platform's objective is always to voice older people's perspectives, to

[6] For more information on its activities visit: AGE Platform Europe, http://www.age-platform.eu [accessed: 9.10.2019].

[7] European Parliament (http://www.age-platform.eu/european-parliamen); European Commission (http:/www./age-platform.eu/european-commission);Council of the European Union(http://www.age-platform.eu/council-european-union); EU consultative bodies (http://www.ge-platform.eu/eu-consultativebodies); NON-EU institutions (http://www.age-platform.eu/non-eu-institutions).

[8] ESU is the member association of the European People's Party (EPP) and is represented in 27 states with 34 organizations and about 1.270.000 members. Since its foundation in 1995, ESU has been a meeting place for men and women; see: Senior Rights Service, https://seniorsrightsservice.org.au/about-us/about-us-overview [accessed: 9.10.2019].

[9] *Seniors Standing up for Europe-Engaging with Citizens and Developing a More United and Democratic Union*, Sandanski Declaration – ESU Congress 2019, http://esu-epp.eu/wp-content/uploads/2019/10/Declaration_Sandanski_final_EN_adopted.pdf [accessed: 20.10.2019].

effectively involve end-users at all stages, and to ensure the main ethical and legal issues are correctly addressed.[10]

Since the awareness of human rights mechanisms as a tool for advocacy and social changes is still relatively low among organizations representing older persons, at global level AGE participates in the UN open working group on ageing, where key issues as discrimination, neglect and abuse, dignity, autonomy and independence, palliative care and lifelong learning are discussed. The objective is to develop recommendations on how to ensure that human rights can be maintained for older people. AGE, in collaboration with the European Office of the UN Commissioner for Human Rights (OHCHR), has been organizing annual trainings on how to use the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights to frame older people's challenges and claim their rights. During the training sessions the participants learn about the potential of using the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, as well as, about some issues that have been relatively neglected by this instrument and the Committee that monitors its implementation, which could be included in a new international treaty.

Being the largest European network of self-advocacy organizations representing older people, AGE aims to reflect the situation at the EU level and provide a comparative overview of the ways to tackle demographic challenges in a fair and sustainable way during the forthcoming 11th session of the UN OEWG in April 2020.

Under the auspices of the UN, the Open-Ended Working Group on Ageing has been reflecting on the human rights of older persons and the obligations of the EU member states to protect them.[11] AGE has been taking part in OEWG sessions since 2012. AGE work at the OEWG is a part of its wider effort to protect human rights in older age. As it was mentioned above, AGE's work in Europe has been building links with international processes that focus on the rights of older persons, within the Council of Europe and the UN to ensure that they take into account the views of seniors in all international instances where the EU is represented. The 11th session of the OEWG for the purpose of strengthening the human rights of older persons will take place in April 2020 in New York.[12] The Members of the Working Group have been invited by the Chair of the Open-ended Working Group for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons to provide substantive inputs on the two areas of the 11th session, namely: right to work and access to the labour market and access to justice

[10] See more: https://www.age-platform.eu/age-projects [accessed: 10.20.2019].

[11] See more: *Human Rights education in the era of global ageing…*, *op. cit.*

[12] Open-ended Working Group on Ageing for the Purpose of Strengthening the Protection of the Human Rights of Older Persons, UNDESA, https://social.un.org/ageing-working-group/eleventhsession.shtml [accessed: 20.11.2019].

in the context of older persons. AGE Platform Europe responded to the OEWG call and prepared an input that will feed into the 11th session of the OEWG. AGE has focused its attention mainly on the following topics: right to work and access to the labour market; access to justice; content of the right to social protection and social security and related state obligations; content of the right to education, training, life-long learning and capacity-building and related obligations. At this stage it must be highlighted that according to the AGE principles right to work means a right and not an obligation. The right to access the labour market is about being able to continue participating in employment and economic activities, but there is no obligation. In its contribution, AGE highlighted that the right to access justice is about being able to get fair solution to a legal problem. When it comes to education AGE also submitted its proposals regarding the definition of the right to education and the specific ways in which states can address some of the key barriers to accessing education by old people.[13] In its contribution AGE explained that education is not just a right on its own merit, but the enabler that allows older persons to live autonomous, healthy and independent lives. In particular, on the base of its numerous experiences in providing education, training, life-long learning, and capacity building services for seniors in Europe, AGE points out that older persons should have access to all forms of formal and informal learning that is available to the general population, but also to benefit from training opportunities that meet their specific interests and needs.

One of the basic premise of the AGE's activities is also demographic ageing, fast technological changes and rapid digitalization, and other social developments that are changing societies in fundamental ways. In this new and changing environment older women and men should be able to speak out on their own behalf, and to know their human rights in order to better protect their interests and express their very diverse needs. AGE, therefore, places great importance on older people's awareness of the issues that concern them most. Involving the older population in the debates concerning them has been its overall objective and underpins AGE's work and structure. The AGE's *Older People and Human Rights Projects* aim to empower disadvantaged older people to use human rights principles and standards to influence the improvement of local public services, particularly in the areas of health and social care, through the delivery of awareness-raising, consultations, information, training and support. The best example of the recent AGE's research project addressing ageism is the *EuroAgeism* project.[14]

[13] The right to acquire and utilize knowledge and skills as an essential element of better protection of human rights in older age was already highlighted by AGE for the UN, the Open-Ended Working Group on Ageing 10th session in 2019, https://www.age-platform.eu/policy-work/news/human-rights-older-age-age-responds-united-nations-consultation-o [accessed: 10.09.2019].

[14] See more: https://www.age-platform.eu/project/euroageism.eu [accessed: 11.05.2019].

The project was launched in November 2017. It has been sponsored by the Marie Skłodowska- Curie framework for Research and Innovation Horizon 2020, and coordinated by an international consortium and the Research Executive Agency of the European Commission. It is important to note, that despite the fact that Europe has the largest percentage of older adults worldwide, to date the majority of research has targeted racism and sexism and neglected to address ageism. Additionally, according to the AGE's studies, a similar neglect has been found on the policy side, as age is still not an explicit part of a UN declaration of human rights.[15] Therefore, the *EuroAgeism* project has been designed to address, in a three-years period, these shortcomings by enabling young researchers to evaluate how non-discrimination law influences the inclusion of older persons. *EuroAgeism* is a multi-disciplinary, multi-sectorial, science-policy international network of researchers, policy makers and social and health care professionals aimed at bridging the existing gap between science and policy while also advancing the research and policy in the area of ageism.

The innovation of the program lies in its comprehensiveness, holistic approach and the true mixture of disciplines and perspectives dedicated to addressing ageism in Europe. The unique collaboration of science and policy creates applied research, aimed towards societal change. In light of the multi-dimensional nature of ageism, research objectives are pursued from a multi-disciplinary, multi-sectorial perspective, by emphasizing the interplay between science and policy and through the crossing of disciplinary and sectorial boundaries. *EuroAgeism* aims to serve as a bridge between science and policy and provide an innovative response to current fragmented, non-policy oriented research in the field of ageism.

In general, the findings of a variety of other researches show that age discrimination takes place in the EU. There are different legal regulations EU law (Art. 10 0r 19 of the TFEU)[16], Art 21 of the CFR[17] and the Employment Equality Directive 2000/78/EC) which explicitly prohibit age as a ground of discrimination. However, in some countries, like Austria,[18] the national protective legislation on age discrimination covers for the most part only employment law issues, while the access to goods, services, accommodation and education is not protected. Other countries like Ireland enacted further legislation (e.g. Equal Status Acts)[19] to prohibit this kind of discrimination. These differences in legal framework form

[15] See more: *Human Rights Education in the Era of Global Ageing…*, *op. cit.*

[16] Treaty of the Function of the European Union.

[17] Charta for the Fundamental Rights of the European Union.

[18] See more: *Country Report: Non-discrimination – Austria 2019. Transposition and Implementation at National Level of Council Directive 2000/42 and 2000/78*, https://www.equality-law.eu/downloads/4984-austria-country-report-non-discrimination-2019-pdf-1-49-mb [accessed: 12.10.2019].

[19] See more: Equal Status Act, ISB 2000; http://www.irishstatutebook.ie/eli/2000/act/8/enacted/en/print.html [accessed: 12.10.2019].

the basis for the different (legal) handling of age discrimination affect how older adults experience discrimination.

Having the above in mind, it is correct to indicate that this research project has two main goals: the first one to describe differences in age discrimination experience between older adults who live in a country that provides legal protection and those who live in a country without this kind of legislation. The second goal is to explore how different legal situations are connected to the different experiences. In sum, the major goal of this project has been to provide constant empirical evidence regarding the differences in older people's experience with legal systems, which either provide or lack protective legislation in the case of age discrimination.

The role of AGE in projects is manifold, and its activity can take different shape, from leading coordinator to partner. However, its objective is always to voice older people's perspectives, to effectively involve them at all stages, and to bring the viewpoint of older persons in the discussion concerning their rights to full participation in the society life. A major part of its work is providing training and consultancy on human rights to voluntary and community and public sector organizations working on various issues and with different groups of older people. This gives the organization an insight into the kind of human rights issues experienced by older people and how the use of human rights language, principles and legislation can make a practical difference to their lives. Many organizations request practical and accessible information on human rights written directly for older people. In order to fulfill this need the AGE published in 2017 *Older Persons' Self-Advocacy Handbook*. It is the best example of the AGE's role in raising awareness among older people. The aim of the Handbook has been to help older people to better know their rights and increase their participation in society as rights-holders and self-advocates. Ultimately the handbook contributes to better addressing the rights of senior citizens at international, European, national and local levels. This manual makes an important contribution to the human rights education of elderly by giving visibility to, and promoting awareness of, the human rights of older persons. It is a toolkit that can be used by different stakeholders, including associations for and of older persons, which will empower them to claim their rights. As rights-holders, older persons should be able to exercise their rights in all circumstances.

UN Independent Expert on the Enjoyment of All Human Rights by Older Persons, Rosa-Kornfeld Matte in her foreword to *Older Persons' Self-Advocacy Handbook* wrote:

> I am delighted to write the foreword to this online toolkit *Older Persons' Self-Advocacy Handbook*. As the first United Nations Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, my mandate is an inclusive one, and implies a responsibility to raise awareness of the challenges faced in the realization of all human rights by older persons, and to ensure that they receive information about their rights. The following Handbook

> focuses on international and regional human rights frameworks and institutional mechanisms that are aimed at protecting the rights of older persons and on ways in which they can be used by older persons themselves.[20]

The 70th anniversary of the adoption of the Universal Declaration of Human Rights (2018) by the UN General Assembly became an opportunity to launch the global campaign #Ageing Equal. The campaign was initiated by AGE Platform Europe, the network of older persons, to raise awareness of ageism and its negative consequences on the capacity of seniors to fully enjoy their human rights and fully contribute to society.[21] Since discrimination is deeply rooted in our cultures, institutional behaviors and attitudes, smashing age discrimination can only be tackled by collective efforts based on educational program of human rights targeted towards old people. It must be a constant and collective effort to challenge our own stereotypes and attitudes. Given the magnitude of ageism, reaching a critical mass of activists will be essential if we want to tackle it. The main aim of the campaign was to raise more awareness of the magnitude and gravity of ageism than ever before; to establish a lasting community and platform for action against ageism; to initiate new collaborations around ageing and ageism, and support the UN Campaign celebrating the 70th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights. The campaign started on October first 2018 the International Day of Older Persons and lasted 70 days to the 10th December 2018, the date of adoption in 1948[22] the UN Universal Declaration of Human Rights. The campaign was a great reminder that human rights do not diminish with age, and ageism leads to widespread marginalization, poverty and abuse of older people and has negative impacts on their health and well-being. Ageism is everywhere, and AGE Platform Europe, with the support of its partners and fellow civil society organizations, pointed out that the purpose of the campaign was to raise awareness on ageism as the first step to take action against it. The campaign brought to the fore the diverse realities faced by millions of older people across the globe. Ageing being a natural process, we are all likely to face ageism. Our experience of older age might, however, differ depending on our individual life trajectories. To help people relate to what ageism means, the #AgeingEqual campaign gathered evidences and shared life stories from the perspective of different groups of society (women, people with migrant background, lesbian,

---

[20] Rosa Kornfeld-Matte UN Independent Expert on the Enjoyment of All Human Rights by Older Persons Foreword to*: The Older Persons' Self-Advocacy Handbook.* An Online Toolkit to engaging in processes on the human rights of older persons (2017, p. 4), https://publications.age-platform.eu/-HumanRightsHandbook [accessed: 10.09.2017].

[21] AGE Platform Europe is the largest European network promoting the rights of older persons. AGE has partnered with equality bodies, human rights institutions, civil society organizations, international organizations and experts to spread the word about the campaign and share experiences of ageism from different groups in society.

[22] See: https://ageing-equal.org [accessed: 18.08.2019].

gay etc.). The discussion concentrated around the issue how ageism impacts older persons' capacity to fully enjoy their social and political rights; how it pits generations against each other through the stereotyping of younger and older groups; how it legitimates abuse, violence and neglect and makes access to protection and justice more difficult for older persons. This collective effort to reach out to the wider public was made possible thanks to the partnerships developed by AGE with non-discrimination organizations and equality bodies that committed to raising awareness of Once in our 50s we may be considered too old to present TV programs to younger audiences,[23] to train as a doctor, to access a student loan and other financial products, to adopt [24] or to access surrogacy, to work in airport security; 55 may be the cut off for access to funding for further education, for some disability insurance products, or premiums may dramatically rise.'the magnitude and gravity of ageism among their own communities. The new born community of activists, partners and supporters that formed on the occasion of the campaign is going to be the key to defend human rights in older age in the coming years.

At the end of the #AgeingEqual campaign, Equinet – the European Network of Equality Bodies[25] published a Discussion Paper on *Fighting discrimination on the ground of age*.[26] The paper indicated growing interest of the prevalence of age discrimination in the European Union in the fields of employment, access to goods and services, housing as well as in relation to health and care.

> Once in our 50s we may be considered too old to present TV programs to younger audiences[27], to train as a doctor, to access a student loan and other financial products, to adopt[28] or to access surrogacy, to work in airport security. 55 may be the cut off for access to funding for further education, for some disability insurance products, or premiums may dramatically rise[29].

---

[23] *Miriam O'Reilly v BBC and Bristol Magazines Ltd*, Judgment of the Employment Tribunal, Case number 2200423/2010.

[24] Art 14 (ECHR) with Art 8: Schwizgebel v. Switzerland 25762/07

[25] Equinet is the European Network of Equality Bodies. 36 EU Member States belong to this organization. 49 national equality bodies have been affiliated in this network. Equinet is a European Network, supporting and assisting national equality bodies in Europe, but lacks any competence or power to investigate or in any other way deal with individual cases of discrimination; see: Equinet Activities, https://equineteurope.org/equinet-activities [accessed: 19.08.2019].

[26] An Equinet Discussion Paper: *How Are Equality Bodies Fighting Discrimination on the Ground of Age?*. This document is based on cases and analyses by 22 equality bodies, published in March 2019: http://www.equineteurope.org/How-are-Equality-Bodies-Fighting-Discrimination-on-the-Ground-of-Age [accessed: 19.08.2019].

[27] *Miriam O'Reilly v BBC and Bristol Magazines Ltd…*, *op. cit*.

[28] Art 14 (ECHR) with Art 8: Schwizgebel v. Switzerland 25762/07

[29] See: Discussion Paper *Fighting Discrimination on the Ground of Age*, equineteurope.org/wp-content/uploads/2019/3/Age-Discrimination_updated-electronic [accessed: 19.08.2019], p. 15.

The paper examines how the two trends of population ageing and rising inequalities have been developing and interacting, both within and across generations. Taking a life course perspective the report shows that inequalities in education, health, employment and earnings drive towards ageing inequality. On the base of the wide surveys carried out in a number of the European states the document has reaffirmed the importance of an integrated approach, combining elements of preventive and curative educational process of seniors based on measures aimed at maintaining the functionality and autonomy of older persons. Regarding the right to education, as underlined by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, in relation to article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights[30] in the case of older persons, the paper points out that states should follow two complementary lines: (a) ensuring the right of older persons to benefit from educational programs; and (b) making the know-how and experience of older persons available to younger generations. The document recalled the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) concept of life-long education, which includes informal, community-based and recreation-oriented programs for older persons in order to develop their sense of self-reliance and the community's sense of responsibility.

The Equinet Discussion Paper looks at the age discrimination from a legal point of view, identifying the trends and themes that have arisen linked to discrimination on the ground of age across Europe. The basis of the Discussion Paper were, previously issued by the Policy Formation group, two documents concerning discrimination on the ground of age: *Opening up the Issue. Equality Bodies Combating Discrimination Against and Promoting Equality for Young People* (2016)[31] and *Tackling Ageism and Discrimination* (2011).[32] The objective of the Discussion Paper is to provide the readers with a general legal overview on the topic of age discrimination including the European legal framework (developed by European Union and Council of Europe), international case law and work of national equality bodies. It identified several issues concerning older persons' discrimination that are common in various jurisdictions across European countries. Lack of comprehensive legal protection, age discrimination seen and portrayed as "less severe"[33] ageism presentation in courts –ready to accept generalizations instead of requiring an individualized approach, ageism often

[30] See: E/1996/22, annex IV, paras. 36 and 37.

[31] http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/perspective_ebs_combating_discrimination_against_young_people.pdf [accessed: 4.06.2019].

[32] http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/age_perspective_merged_-_equinet_en.pdf [accessed: 4.06.2019].

[33] Age discrimination is often seen and portrayed as a "less severe" form of discrimination when compared to, for example, racial discrimination. See for example in *Tackling Ageism and Discrimination*, Equinet, 2011, p. 7 and 13, http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/age_perspective_merged_-_equinet_en.pdf [accessed: 15.06.2019].

stipulated in legislation or public policies, prevalence of multiple discrimination can result in or exacerbate the experience of discrimination new technologies – opportunities and threats. The above mentioned issues have been thoroughly analyzed in the Discussion Paper.

The document recommends more effective multi-sectorial policies and programs on the rights of older persons, in line with the principles of equality and nondiscrimination, with due consideration for existing instruments and national plans of action on ageing. Governments can benefit from the technical cooperation and support of other stakeholders in their endeavor, including national human rights institutions, non-governmental organizations, national statistical institutions, academic entities and the specialized agencies and entities of the United Nations. The document is intended for equality bodies, lawyers, national authorities, NGOs and academia. It does not aspire to be a comprehensive analysis of all issues in the field of age discrimination but the authors' idea was that it will contribute to the discussions and will trigger further analyses.

In brief, this publication is a tool which includes descriptions and actual samples of successful education initiatives in the fields of human rights and democratic citizenship education, as well as educational practices aimed at fostering mutual respect and understanding. It covers key elements of successful human rights education, such as normative frameworks, the learning environment, teaching and learning tools, and professional development for educators and evaluation. The compendium is designed to serve as a tool for educational policy makers and educators in the formal education sector, and thus support the efforts undertaken by participating states in the area of citizenship and human rights education and education for mutual respect and understanding.

On June 13, shortly after the European elections in May 2019, AGE Platform Europe Annual Conference: "Equality & Participation in older age; what role for social protection and education?" took place in Brussels.[34] AGE members together with external experts and EU officials reflected on the rights of older persons including their equal participation in society. They explored what advocacy actions should be taken during the next European legislature to enhance access to adequate social protection and education in old age. Since the participation in society can only be possible when people have the material means to participate, social protection is a precondition for meaningful participation. The issue of fighting ageism in promoting rights was brought out by Ebbe Johanssen, President of AGE Platform Europe: "Still prevalent today, ageism remains a major obstacle

[34] *Equality & Participation in Older Age: AGE Annual Conference Looks at the Role of Social Protection and Education*, AGE Platform Europe, 2.07.2019, https://www.age-platform.eu/special-briefing/equality-participation-older-age-age-annual-conference-looks-role-social-protection [accessed: 17.08.2019].

to social inclusion and participation in older age".[35] At the opening session, Michael O'Flaherty, Director of the EU Agency for Fundamental Rights also referred to ageism indicating that ageism is "a lazy construct", an "ill thought-through set of prejudices imposed on us, and which can be combated using human rights spectacles".[36] Johan ten Geuzendam, Adviser at the European Commission DG Justice and Consumers, drew attention to the fact that the rights-based approach has been also adopted by the European Commission to address ageing issues. He pointed out a number of relevant EU and international initiatives to promote active ageing, older persons' rights and age diversity.[37] According to the Conference participants' opinions and recommendations, education for older persons should be conducted either apart from or integrated with other groups according to their specific needs and choices. Where feasible and desirable the aged must be granted the opportunity to take advantage of existing programs with both old and young learning from each other. However, alternatives must be provided with emphasize the felt needs of the aged at their particular stage in the life cycle. It was considered as particularly urgent. The expansion of older people educational programs should receive higher priority with due consideration being given to experimental and innovative programs.

The importance of the conference increased the fact that it was hold at a crucial moment regarding the European and international agenda on the rights of older people. Firstly the foreseeable changes of the European political landscape after the 2019 European Parliamentary elections, and secondly at international level, it followed 10th session of the UN Open-Ended Working Group. The 10th UN working session (15–18 April 2019) was dedicated to the issue of *Education, training, life-long learning, and capacity-building.* The session participants discussed how a right to education can be developed and applied to older persons

[35] *Equality & Participation in Older Age: What Role for Social Protection and Education? – AGE Annual Conference*, AGE Platform Europe, 13.06.2019, https://www.age-platform.eu/event/equality-and-participation-older-age-what-role-social-protection-and-education-age-annual [accessed: 17.08.2019].

[36] *Ibidem*.

[37] Relevant EU and international instruments: The Employment Equality Directive which will have its 20th anniversary in 2020;The Charter of Fundamental Rights, which includes specific articles in relation to non-discrimination and the rights of older persons; Some voluntary initiatives, such as Diversity Charters, which seek to encourage employers to pursue inclusive human resources policies; The draft Equal Treatment Directive, proposed by the European Commission in 2008, but since then blocked within the Council of the EU; The Work-Life Balance Directive; The European Accessibility Act; The Active Ageing Index coming to an end in August 2019, which assesses EU countries' policies to support active ageing. On the international level, major relevant policy frameworks are: the 2002 Madrid International Plan of Action on Ageing (MIPAA) as all EU countries have signed up to it, the Agenda 2030 and its Sustainable Development Goals (SDGs), the United Nations Open-Ended Working Group on Ageing that has been exploring on the protection gaps in the existing national and international legal frameworks protecting human rights in old age; see: *ibidem*.

in the context of the profound changes in labour markets. They looked at the role of social protection and education in old age. Referring to the # Ageing Equal Campaign the participants declared to raise more awareness of the magnitude and gravity of ageism than ever before; establish a lasting community and platform for action against ageism; initiate new collaborations around ageing and ageism and support the UN Campaign celebrating the 70th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights.

On 27–28 June 2019, Equinet – the European Network of Equality Bodies together with AGE Platform Europe organized subsequent capacity building seminar entitled *Tackling Age Discrimination against Older Persons: Building Bridges between Equality Bodies & Older Persons' Organizations*. It was hosted by the German Federal Anti-Discrimination Agency.[38] At the seminar a couple of important issues contained in the Discussion Paper were tackled. Building on the anti-ageism movement growing in Europe, the seminar took place at a strategic moment for AGE and Equinet members. Participants agreed on the importance to push forward joint evidence-based arguments to build a case for a new United Nations Convention on the Rights of Older People.[39] At European level, the two organizations committed to collaborate, especially in light of the new European Commission and Parliament taking office. The need to adopt the EU Equal Treatment Directive[40] was repeatedly stated as a crucial and necessary step to ensure full legal protection of age discrimination also beyond the field of employment. This capacity building seminar was a clear example of how important it is to build partnerships and strong connections with relevant actors that work for the same cause at both national and European level. Throughout the fruitful discussions NGOs and national equality bodies interacted and built relations leading to common actions for improvement of the older persons' organizations that have the potential to alert equality bodies who can, in return, take legal action and provide assistance to victims of discrimination.

A recent (2019) report from the AGE Platform Europe and Equinet capacity-building seminar[41] has found that a significant number of older persons has

[38] The Federal Anti-Discrimination Agency (FADA) provides unbiased support to persons who have experienced discrimination on grounds of racism or their ethnic origin, gender, religion or belief, on grounds of disability, their age or their sexual orientation. It is competent in the following matters: publicity work, measures to prevent discrimination, academic studies into discrimination. It is predominantly promotion-type and legal support body. See more: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/EN/Home/home_node.html [accessed: 9.10.2019].

[39] See more: note 1.

[40] See more: note 1.

[41] See more: Capacity Building Seminar for Equality Bodies and Organizations of Older People; *How do We Tackle Ageism and Age Discrimination Against Older People*, Equinet, 4.07.2019, http://equineteurope.org/2019/07/04/seminar-tackling-ageism-and-age-discrimination-against-older-people [accessed: 9.10.2019].

still a low awareness of their rights, find it difficult to identify a legal problem and undertake minimal information-seeking. Difficulties accessing free legal assistance and legal aid, being subject to guardianship or experiencing financial abuse prevented older people from taking legal action. Therefore the seminar participants pointed out the urgent need for civil society organizations, human rights institutions and human rights advocacy etc. to work out a clearly defined set of international human rights standards that would promote older people's dignity, autonomy and independence and ensure that life in older age is about more than just surviving. The right to education is well established in international human rights law.[42] Nevertheless, this right has not been specifically applied to the context of a life-course approach to education or to education in older age in the international human rights framework.

The above report emphasized that ageism is one of the most widespread forms of discrimination. It affects or will affect everyone. It has been pointed out that there is now evidence that ageism is the most commonly experienced form of discrimination. Ageism does not only concern today's older generation, but in fact everyone, as, one day, we will all become old. Ageism is as harmful as other forms of discrimination. Ageism is often more acceptable than other forms of discrimination. For example, although it would be considered unacceptable to exclude someone from training on the basis of their sex or race, age limits that impede the participation of older workers in trainings are still widespread today. Therefore, there is necessary need to shed a light on the negative effects of ageism both for society and for individuals. Therefore education is the best way to raise awareness about its negative character. People's mindsets about ageing must be changed. Countering ageism requires changing the way people think, feel and act about ageing and older persons. At the end it was emphasized that all people have the capacities and potential to contribute to society regardless of age, but often ageist attitudes limit their opportunities to do so. Providing services and support for the older generation is a right and an investment, not a cost. Further on the impact of ageism on individuals can be very serious. From the perspective of society, the failure to tackle age discrimination and ageism means that there we do not fully realize the positive contribution that older people have to make. Despite the visible progress in applying into practice the international documents against discrimination (eg. Frame Convention about Minorities), the still serious problem at present is discrimination against old people. Legal and policy frameworks that do not adequately protect older persons in all areas of life perpetuate ageism and structural discrimination; AGE's members deem it vital that these frameworks are strengthened at

[42] For example: UDHR Article 26, ICESCR Article 13 and CEDAW Article 10. Article 24 of the CRPD obligates States to ensure inclusive education systems and lifelong learning that is directed to "the full development of human potential and sense of dignity and self-worth, and the strengthening of respect for human rights, fundamental freedoms and human diversity".

national and EU levels to ensure a more complete "coverage than currently exists and to inspire a new understanding of equality at all stages of life".[43]

The report in the final conclusions indicates that ageism is the stereotyping of, prejudice against, or discrimination against a person because of their age. Age discrimination is when someone is treated differently because of their age. Ageism and age discrimination can result in violations of older men's and women's rights. They continue to be tolerated at all levels of society: by individuals and institutions; through local, provincial and national policies; as well as in the business sector. As previously mentioned, it is important to remember that older people are not a homogenous group. Older men and women age differently and the discrimination that they experience is often multi-dimensional, based not only on age but on other factors, such as gender, ethnic origin, where they live, disability, poverty, sexuality or literacy levels.

The new European Commission aiming towards more age-friendly Europe

The elections of the new European Parliament in May 2019 came at a turning point for the EU which must urgently reconnect with its citizens and represent their interest, including the one of its older citizens that makes up a rapidly growing share of the EU population.

Elections are always a time of reshuffling. The European elections 2019 were no exception, with a substantial amount of new MEPs. This time, more than 50% of EU citizens eligible to vote took part in the elections, the highest turnout in 20 years and the first time since the first direct elections in 1979 that turnout has increased. The new European Parliament is more diverse than before, with shifts away from traditional parties, the emergence of smaller parties and, as a result of UK's participation in the elections, a consolidation of a strongly euro-sceptic wing. A lot has been said about the new composition of the European Parliament. These elections have confirmed (in France) or created (in the United Kingdom) the rejection of dominant party systems, right-wing populism has been confirmed as a stable political group, albeit experiencing both gains and losses and a spread over at least three political groups. The former "smaller" parties, liberals and Greens, have grown in size and surpassed traditional parties in some member states. In the new European Parliament, there is no clear majority as neither of the big parties can mobilize a majority without at least two other parties. This political diversity is a challenge: any EU initiatives will need the votes of at least three political groups (instead of the two big ones in the past). It will definitely be more difficult to build coalitions for important EU projects across party lines. But here

[43] See more: Capacity Building Seminar for Equality Bodies and Organizations of Older People; *How do We Tackle Ageism and Age Discrimination Against Older People*…, *op. cit.*

comes also a chance, that those projects which will succeed will build on larger compromises. The grown smaller parties (liberals and Greens) will want to imprint their mark on new initiatives. This is a chance for more consensual projects. Therefore, in my opinion, the time has come, when older persons' organizations should reach out to their new representatives and ensure that decisions "about us" are not taken "without us". The voice of older persons at the EU level after 2019 European Elections should be heard.

Ahead of the European Parliament elections in May 2019, seniors and their organizations across the EU adopted AGE Manifesto –"The Europe we want is for ages"[44] during the General Assembly in June 2018. It has been endorsed by Members of the European Parliament and candidates in the upcoming European elections. In this Manifesto, AGE members provided recommendations to the European Parliament candidates to help enforce older persons' equal rights to take active part in society and to live and age in dignity. The document pointed out that Europe needs to tackle its demographic challenge in a fair and sustainable way and fulfill the pledge to leave no one behind. To achieve this, the EU must be driven by its citizens towards actions that will embody Europe's common values of nondiscrimination, equality and solidarity.

An important message for the future EP members, contained in this document, was a call to push for the EU to support member states to develop national strategies on ageing with the active involvement of older persons and their organizations. Special emphasis has been placed on the MEP commitment to re-establish an Intergroup on Demographic Change and Solidarity between Generations[45] for the next term to ensure the European Parliament will be equipped with a dedicated forum to discuss all these matters and to keep ageing issues on the European Parliament's agenda. On the base of AGE's Manifesto the Intergroup on Demographic Change and Solidarity activity has been aiming to create a multi-party platform within the EU Parliament to discuss the transversal impact of democratic change on public policies and solutions that respect the rights and interests of all generations while promoting solidarity between generations. To achieve this, the Manifesto proposed couple of ideas that would help preserve older citizens' right to work and engage as active citizens in local communities, to access adequate social protection and care, as well as the right to live a later

[44] https://towardssanagefriendlyep.fils.wordpress.com/2019/02/manifeste_en_final-2.pdf [accessed: 11.10.2019].

[45] The Intergroup on Demographic Change and Solidarity between Generations was created in 1982. It is one of the oldest intergroup. Over the last seven terms, it has achieved major milestones that shaped how the EU is supporting older citizens and exchange between generations. The intergroup played a significant role as in the adoption of the Equal Treatment in Employment Directive in 2000, the proposal for a Horizontal Non-Discrimination Directive in 2008, and the recognition and celebration of various European Years, the latest one being the European Year on Active Ageing and Solidarity between Generations in 2012. See more: http://bit.ly/Ageing-Intergroup-2014-2019 [accessed: 11.10.2019].

life free from discrimination and abuse.[46] Since June 2019 older citizens and their representative organizations have been working in coordination to establish new contacts with their elected representatives.

There is no question that the European elections 2019 were an occasion to reflect on political myth and common stereotypes regarding older peoples' political behavior. During the debate with a students' organization[47], AGE highlighted that older persons usually show a higher turnout, make their choice more often well before the elections and stick more often with their political choices over time. Therefore, in an age of political upheaval, they are a factor of stability. Results from some EU countries actually show that it is rather younger people (predominantly male) embracing new populist parties. Nevertheless, political ageism exist in and against both younger and older people, therefore more direct opportunities should be created to discuss policies across generations. Calling for a constructive atmosphere after the election, AGE General Assembly adopted a Final Declaration raising the concern of increasing polarization in European societies, including between young and old.[48] The demographic changes, and older persons being the fastest-growing age group in Europe show that the new EP and EC will have to face a great challenge in times when austerity, age discrimination and ageism tend to prevail. Therefore, AGE members called for a society for all ages because structural inequalities concern everyone and it impacts young and old throughout their lives. In their final conclusion the authors (the participants of AGE General Assembly and Annual Conference June 2019) urged the European policy makers at all levels to take action against age discrimination and ageism, and adopt a comprehensive life-course approach that supports solidarity within and between age groups. Building an intergenerational dialogue and cooperation was also the key point of a special letter send by AGE Secretary-General Anne-Sophie Parent to Ursula von der Leyen the candidate for the Presidency of the European Commission before her presentation to the European Parliament on July 16. AGE Platform Europe was calling for a Europe for all ages and intergenerational exchange as a tool to tackle the growing polarization in the EU.[49]

The next steps were crucial for the prospects to build a new coalition for active and healthy ageing and solidarity between generations. In November 2019 the European Parliament approved the new European Commission and Commissioners. European Council appointed dr. Ursula von der Leyen as President of the European Council. The political guidelines and the new style of governance for

---

[46] See more: https://towardsanagefriendlyep.files.wordpress.com/2018/12/TwoPagers_EN_FINAL.pdf [accessed: 11.10.2019].

[47] See more: https://age-platform.eu/policy-work/news/young-voters-participation-older-voters-preferences-age-discusses-student [accessed: 11.10.2019].

[48] See para: note 19.

[49] *Open Letter to the Candidate for the President of the EU Commission: Please Commit to a Europe for All Age,* Brussels, 10.07.2019, www.age-platform.eu [accessed: 11.10.2019].

the EU of the new Commission were assessed positively by AGE. Nevertheless, it was pointed out that many of their important demands concerning discrimination based on age were left aside, and there was only a commitment to propose new anti-discrimination legislation, while AGE had called for pushing forward with the proposed horizontal non-discrimination directive, which is blocked in the Council since 2008.[50]

However, it is necessary to notice that looking at the new EU Commission from the AGE perspective, there are some reasons to be optimistic as far as the issue of old people human rights protection and elimination of age discrimination is concerned. For the first time ever, a portfolio has been dedicated to democracy and demography.[51] The nomination of Dubravka Suica has reflected AGE's call for a dedicated commissioner to coordinate the European Commission'spolicies on demographic change. The new Commissioner, in her speech at her hearing in the European Parliament made a strong commitment:

> I will put forward a Green Paper on ageing to assess what can and needs to be done, notably to foster active ageing and look at whether our social protection systems are fit for an older population. This will be done in close cooperation with this House, and of course with Member States, who have the competencies in most of these area.[52]

Another important innovation within the new European Commission is the nomination of Helen Dalli, Commissioner for Equality. This is also a new portfolio which is key to ensure a coordinated approach across the different discriminations grounds to put additional pressure on EU Member States to unblock the Equal Treatment Directive, held up for 10 years by the European Council. In her mission letter to the Commissioner for the Equality – Helen Dalli, Ursula von der Leyen wrote:

> Your task over the next five years is to strengthen Europe's commitment to inclusion and equality in all of its senses, irrespective of sex, racial or ethnic origin, age, disability, sexual orientation or religious belief. I want you to be active across the Union to raise awareness and promote equality.[53]

Taking the above into consideration one may assume that the current framework of new standards for protection and promotion of the rights of older people put forward by the new European Commission would ground ageing

[50] See more: note 1.

[51] See more: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-dubravka-suica_en.pdf [accessed: 11.10.2019].

[52] Extract from D.Suica's speech at her hearing; https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/621921/IPOL_BRI(2019)621921_EN.pdf – European Parliament, 3.10.2019, [accessed: 11.20.2019].

[53] Extract from the mission letter addressed to Helena Dalli, 1.12.2019; https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-helena-dalli_2019_en.pdf [accessed: 10.12.2019].

within broader human rights framework and strengthen the shift away from older people being seen solely through a charitable, social development perspective and into one they are equally valued members of societies with equal rights and responsibilities.

Future actions require engagement across many platforms and with many stakeholders. The Political Guidelines presented by the new European Commission for the years 2019–2024[54] are persuasive and targeted. Nevertheless, when it comes to the human rights challenges and trends presented by population ageing faster than at any other time in history AGE Platform Europe in its Manifesto called on the European Parliament to foster initiatives that will protect the rights of the Europeans at any age and preserve old people's right to work and right to be engaged as active citizens.

Conclusion

Human rights education has the potential to change the way we think, behave, and treat one another. The human rights provide a secular set of internationally agreed universal standards to guide human behavior and actions in any society. In other words, human rights are agreed minimum standards of human decency Effective human rights education has the potential to create a more equitable, just, tolerant, peaceful society for everyone for all in global culture. Seniors' rights education is a vitally important factor in helping to create a positive climate in our communities, one that certainly would be worth exploring as a good alternative in time of still existing ageism and intergenerational conflict. Honoring the rights of our oldest citizens has the potential for becoming a powerful, positive community change agent.

It can be concluded that demographic change takes place in all European countries, affecting all citizens of all ages and population groups. To mitigate this impact, there is a need to educate our societies in order to adopt the way they are organized to ensure that everyone is empowered to contribute to its community and to fulfill its potential. There is no question that human rights education has the power to improve individual lives of old persons, the social institutions, with whom they interact, and society as a whole. Although, the international trend highlights a consensus that the education system, regardless the age, plays a vital role in fostering respect, participation, equality and non-discrimination in our societies, it is necessary to emphasise that the situation of older people around the world requires constant attention on local, national, regional, and international levels. For the education system to play such a role, a comprehensive approach

[54] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf [accessed: 10.12.2019].

to implementing human rights education, addressing not only educational policies, processes and tools but also the environment within which education takes place, is needed. It is important to bear in mind that there is still no explicit general prohibition of age discrimination in international human rights law, and no dedicated international protection regime for the human rights of older persons.

Let us also note that standards at the national level are often weak, or absent altogether. Not least as they relate to autonomy, an adequate standard of living, participation, freedom from violence, abuse, or neglect. So much remains to be done. The chief problem will be that we make it clear to ourselves and our contemporaries that education about human rights has very much to do with the fact that violations of older people's rights are universal in terms of their geographic and socio-economic reach, of where they take place in the societal sphere and who is responsible for them, and of the impact on the victim.

In sum, the new European Commission, in making demographic change, non-discrimination, human rights education civil dialogue and environmental sustainability its top priorities, has recalled AGE's call made throughout the 2019 European Parliament election. In this sense, there are visible and promising implications for a genuine and empowering human rights education and social justice in the EU's future activity.

References

AGE Platform Europe, http://www.age-platform.eu [accessed: 9.10.2019].

Country Report: Non-discrimination – Austria 2019. Transposition and Implementation at National Level of Council Directive 2000/42 and 2000/78, https://www.equalitylaw.eu/downloads/4984-austria-country-report-non-discrimination-2019-pdf-1-49-mb [accessed: 12.10.2019].

Equal Status Act, ISB 2000; http://www.irishstatutebook.ie/eli/2000/act/8/enacted/en/print.html [accessed: 12.10.2019].

Equality & Participation in Older Age: AGE Annual Conference Looks at the Role of Social Protection and Education, AGE Platform Europe, 2.07.2019, https://www.age-platform.eu/special-briefing/equality-participation-older-age-age-annual-conference-looks-role-social-protection [accessed: 17.08.2019].

Equality & Participation in Older Age: What Role for Social Protection and Education? – AGE Annual Conference, AGE Platform Europe, 13.06.2019, https://www.age-platform.eu/event/equality-and-participation-older-age-what-role-social-protection-and-education-age-annual [accessed: 17.08.2019].

How do We Tackle Ageism and Age Discrimination Against Older People, Equinet, 4.07.2019, http://equineteurope.org/2019/07/04/seminar-tackling-ageism-and-age-discrimination-against-older-people [accessed: 9.10.2019].

Open Letter to the Candidate for the President of the EU Commission: Please Commit to a Europe for All Age, Brussels, 10.07.2019, www.age-platform.eu [accessed: 11.10.2019].

Open-ended Working Group on Ageing for the Purpose of Strengthening the Protection of the Human Rights of Older Persons, UNDESA, https://social.un.org/ageing-working-group/eleventhsession.shtml [accessed: 2019.11.20].
Senior Rights Service, https://seniorsrightsservice.org.au/about-us/about-us-overview [accessed: 2019.10.20].
Seniors Standing up for Europe-Engaging with Citizens and Developing a More United and Democratic Union, Sandanski Declaration – ESU Congress 2019, http://esu-epp.eu/wp-content/uploads/2019/10/Declaration_Sandanski_final_EN_adopted.pdf [accessed: 2019.10.20].
Tackling Ageism and Discrimination, Equinet, 2011, http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/age_perspective_merged_-_equinet_en.pdf [accessed: 15.06.2019].

Supporting HRE for Aged Persons in the EU

In the field of education, human rights have played an important role over the past decades, especially in relation to the idea of civil dialogue and demographic changes. This paper examines human rights issue through the prism of the ageing societies and demographic changes taking place in contemporary Europe. In order to demonstrate the activities and involvement of the AGE Platform Europe and its impact on the reception of ageing in contemporary European politic, it offers a systematic analyses of the different phases of AGE' actions engagement during the preparation process of the 2019 European parliamentary election.
Key words: human rights, education, old persons, ageing, discrimination, demographic change, civil society

Działania Unii Europejskiej w zakresie edukacji praw człowieka osób starszych

Od szeregu dekad, w płaszczyźnie szeroko rozumianej edukacji, prawa człowieka odgrywają istotną rolę. Poprzez wspieranie państw członkowskich w walce z ageizmem UE dąży do wzmocnienia integracji i spójności europejskiego społeczeństwa oraz do umożliwienia wszystkim obywatelom korzystania z równych szans w zakresie edukacji praw człowieka. Artykuł bada problematykę praw człowieka poprzez pryzmat dyskryminacji, wykluczenia społecznego seniorów i zmian demograficznych zachodzących we współczesnej Europe. Celem przedstawienia aktywności i zaangażowania AGE Platform Europe i jej wpływu na społeczny odbiór rosnącego starzejącego się społeczeństwa we współczesnej polityce europejskiej, publikacja oferuje systematyczną analizę szeregu faz działania AGE w trakcie przygotowań do europejskich wyborów parlamentarnych w 2019 roku.
Słowa kluczowe: prawa człowieka, edukacja, osoby starsze, dyskryminacja, zmiany demograficzne, społeczeństwo obywatelskie

XVI: 2019 nr 4 Krakowskie Studia Międzynarodowe

DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-4-003

e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

Małgorzata Czermińska

dr hab., prof. KA, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ORCID: 0000-0002-6935-1031

SYSTEM GSP PLUS UNII EUROPEJSKIEJ – ZNACZENIE DLA PROMOWANIA PRAW CZŁOWIEKA I PRAW PRACOWNICZYCH

Wprowadzenie

Ochrona praw człowieka, zgodnie z Traktatem Lizbońskim (TL)[1], jest jednym z nadrzędnych celów Unii Europejskiej (UE) w jej działaniach zewnętrznych. Od połowy lat 90. XX w. UE opracowała szereg instrumentów służących promowaniu praw człowieka we wspólnej polityce handlowej, do których należy zaliczyć: klauzule dotyczące praw człowieka zawierane w dwustronnych umowach handlowych z państwami trzecimi oraz warunki dotyczące praw człowieka i praw pracowniczych w systemie jednostronnych preferencji przyznawanych państwom rozwijającym się. UE wprowadziła również zakaz lub ograniczenia

[1] Artykuł 2 TL stanowi, że UE opiera się m.in. na wartości poszanowania człowieka, w tym również praw osób należących do mniejszości, a art. 3 ust. 1 TL – że cele Unii obejmują promowanie jej wartości. Artykuł 6 TUE jest kluczowym zapisem dotyczącym praw człowieka, który zapewnia moc prawną Karty Praw Podstawowych UE z 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu. Karta ta ma taką samą moc prawną jak traktaty, a Unia uznaje prawa, wolności i zasady w niej określone; zob. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. C 306, 17.12.2007.

handlu towarami, które mogą powodować naruszenia praw człowieka, takich jak narzędzia tortur i sprzęt do egzekucji oraz towary podwójnego zastosowania[2].

Jednym z głównych narzędzi UE promujących prawa człowieka w państwach trzecich pozostaje Powszechny System Preferencji (General System of Preferences, GSP)[3], przyznający niektórym państwom rozwijającym się preferencyjny dostęp do rynku unijnego. W programie tym znajdują się wyraźne odniesienia do praw człowieka, a same preferencje celne mogą zostać wycofane w przypadku systematycznego naruszania podstawowych praw człowieka lub praw pracowniczych.

Celem artykułu jest ukazanie znaczenia zapisów unilateralnego unijnego systemu preferencji GSP Plus dla przestrzegania praw człowieka i praw pracowniczych w państwach rozwijających się – beneficjentach systemu. W badaniach zastosowano metodę analityczno-opisową, wykorzystano krajowe i zagraniczne źródła literatury, a także akty prawa wtórnego w postaci rozporządzeń organów Unii Europejskiej.

GSP Plus jako specjalny instrument ochrony praw człowieka i praw pracowniczych

Unia Europejska jako jedna z pierwszych na świecie wykorzystała możliwe odstępstwo od art. 1 GATT zezwalające na wprowadzenie preferencji taryfowych dla państw rozwijających się. Stosowany od lipca 1971 r. GSP UE jest najstarszym unijnym systemem handlowym przyczyniającym się do promowania praw człowieka. GSP UE miał wspierać państwa rozwijające się w ich wysiłkach na rzecz ograniczenia ubóstwa, promowania dobrych rządów i zrównoważonego rozwoju. Początkowo w ramach GSP stosowano odrębne regulacje w odniesieniu do towarów rolnych, przemysłowych, jak również objętych Traktatem o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali; ponadto preferencje były ustanawiane na okres jednego roku. Państwo mogło zatem korzystać z koncesji GSP w danym roku, a w następnym już nie. Z czasem wydłużono okres przyznawania preferencji do kilku lat, a następnie, w celu dostosowania się do warunków multilateralnego systemu handlowego GATT/WTO, od 1 stycznia 1995 r. zaczęto je ustanawiać

[2] To towary, które choć zostały przez producenta zaprojektowane do zastosowań cywilnych, mogą zostać wykorzystane przez użytkowników również do celów militarnych, np. w konstrukcji i wytwarzaniu broni masowego rażenia lub nowoczesnych broni konwencjonalnych.

[3] Powszechny System Preferencji (*Generalized System of Preferences*, GSP) powstał w 1968 r. na II Konferencji UNCTAD w New Delhi i skierowany jest do państw rozwijających się. Uznano wówczas, że państwa rozwijające się nie są zdolne do konkurowania z państwami rozwiniętymi w międzynarodowym systemie handlu, a preferencyjne taryfy celne pozwoliłyby im zwiększyć eksport i zyski z wymiany. To z kolei jest niezbędne do dywersyfikacji eksportu, zwiększenia korzyści skali i zmniejszenia zależności od pomocy zagranicznej; K.C. Kennedy, *The Generalized System of Preferences after Four Decades: Conditionality and the Shrinking Margin or Preference*, „Michigan State International Law Review" 2012, No. 20, s. 598.

w cyklach dziesięcioletnich. Do 1995 r. rozporządzenia unijne przewidywały system kwot i plafonów taryfowych, później zastąpiono je obniżonymi stawkami celnymi w zależności od znaczenia produktu dla rynku wewnętrznego Wspólnoty[4]. Zróżnicowano także preferencyjne stawki celne w zależności od stopnia wrażliwości produktów, przy czym stopień wrażliwości jest odwrotnie proporcjonalny do poziomu preferencji. GSP obejmuje trzy rozwiązania dotyczące preferencji celnych:

- rozwiązanie ogólne/standardowe, przewidujące obniżenie lub zawieszenie ceł na towary przywożone z państw rozwijających się; preferencje te nie obejmują państw sklasyfikowanych przez Bank Światowy przez trzy kolejne lata jako państwa o wysokim lub średniowysokim dochodzie;
- szczególne rozwiązanie motywacyjne na rzecz zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów, tzw. GSP Plus, w ramach którego przyznawane są dodatkowe preferencje taryfowe jako motywacja dla szczególnie podatnych na zagrożenia państw rozwijających się, pod warunkiem ratyfikacji i wdrożenia 27 konwencji międzynarodowych dotyczących praw człowieka i praw pracowniczych, ochrony środowiska i dobrych rządów[5];
- szczególne rozwiązanie dla państw najsłabiej rozwiniętych (*Least Developed Countries*, LDC) w postaci inicjatywy „wszystko oprócz broni" (*Everything But Arms Arrangement*, EBA), umożliwiającego państwom określonym przez ONZ jako najsłabiej rozwinięte wolny od ceł i kontyngentów (*duty-free and quota-free*, DFQF) dostęp do rynku UE.

UE może czasowo wycofać preferencje GSP z następujących powodów:

- naruszenie podstawowych zasad konwencji praw człowieka i praw pracowniczych[6];
- nieuczciwe praktyki handlowe;

[4] M. Czermińska, *Tendencje liberalizacyjne we wspólnej polityce handlowej Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2010, nr 3, s. 64.

[5] GSP Plus został wprowadzony 1 lipca 2005 r. w miejsce wcześniejszych systemów dotyczących walki z narkotykami, ochrony środowiska; Council Regulation (EC) No 980/2005 of 27 June 2005 applying a scheme of generalised tariff preferences No 980/2005, OJ L 169, 30.06.200. Komisja wydała 21 grudnia 2005 r. decyzję w sprawie ustanowienia wykazu beneficjentów GSP Plus. Na lata 2006–2008 udział w rozwiązaniu motywacyjnym GSP Plus przyznano tym państwom, które przed 31 października 2005 r. złożyły formalny wniosek dotyczący kwalifikowalności do systemu GSP Plus i które spełniły kryteria kwalifikujące zgodnie z rozporządzeniem GSP. Wykaz ten obejmował 15 państw: z Ameryki Łacińskiej – cztery państwa Wspólnoty Andyjskiej (Boliwię, Kolumbię, Ekwador, Peru); sześć państw Ameryki Środkowej (Kostarykę, Salwador, Gwatemalę, Honduras, Nikaraguę, Panamę) i Wenezuelę; z Europy Wschodniej (Republikę Mołdowy, Gruzję) oraz z Azji (Sri Lankę, Mongolię); Commission Decision of 21 December 2005 on the list of the beneficiary countries which qualify for the special incentive arrangement for sustainable development and good governance, provided for by Article 26(e) of Council Regulation (EC) No 980/2005 applying a scheme of generalised tariff preferences No 2005/924/EC, OJ L 337, 22.12.2005, s. 1.

[6] Zaznaczyć należy, że UE w ogólnym GSP nie wymaga od beneficjentów ratyfikowania i efektywnego wdrożenia tych konwencji, wymaga natomiast ich nienaruszania w sposób poważny i systematyczny.

- poważne braki w systemie kontroli celnej (np. wywóz lub tranzyt narkotyków);
- jeżeli w prawie kraju korzystającego z GSP Plus przestano uwzględniać stosowne konwencje (lub nie są one skutecznie stosowane).

Oznacza to zatem, że wszyscy beneficjenci GSP muszą przestrzegać ustanowionych zasad ochrony praw człowieka i praw pracowniczych (np. praca przymusowa, praca dzieci), gdyż preferencje mogą zostać wycofane w przypadku poważnego naruszenia tychże (uwarunkowania negatywne)[7].

Ze względu na 10-letni okres obowiązywania system jest bardziej stabilny i przewidywalny dla importerów oraz eksporterów, a w razie wprowadzenia zmian w wykazie państw korzystających obowiązują co najmniej roczne okresy przejściowe. Państwa zyskały pewność, że usunięte z wykazu państw korzystających mogą zostać jedynie w przypadku, jeżeli ONZ uzna je za państwa o wysokim lub średniowysokim dochodzie przez trzy lata z rzędu.

Ogólny GSP (i GSP Plus) jest ustanawiany, jak wcześniej wspomniano, w cyklach dziesięcioletnich, natomiast szczegółowe rozwiązania w ramach GSP podlegają regularnej rewizji i są wprowadzane na okresy trzyletnie. Obecnie ramy prawne dla GSP wyznacza rozporządzenie z 31 października 2012 r. ustanawiające nowy, znacznie zmieniony system preferencji celnych[8]. Nowe ramowe rozporządzenie GSP obowiązuje od 20 listopada 2012 r. do 31 grudnia 2023 r., jedynie preferencje dla państw LDC obowiązują bezterminowo. Główne cele ostatniej reformy GSP to zaostrzenie kryteriów kwalifikowalności do systemu oraz koncentracja na najbardziej potrzebujących państwach słabo rozwiniętych.

Aby zakwalifikować się do GSP Plus, państwo musi złożyć wniosek oraz spełnić standardowe warunki GSP (państwo o niskim lub średnioniskim dochodzie), a także dwa dodatkowe kryteria: podatności na zagrożenia i zrównoważonego rozwoju. Kryterium podatności na zagrożenia (*vulnerability*) ze względu na brak dywersyfikacji i niewystarczający udział w międzynarodowej wymianie handlowej określa się przez próg podatności na zagrożenia wyrażony przez:

1) niewielki udział przywozu objętego systemem GSP określonego kraju beneficjenta w całkowitym imporcie UE GSP (liczony jako średnia z trzech ostatnich lat), wynoszący mniej niż 2%, od 1 stycznia 2015 r. – 6,5%[9];

---

[7] L. Beke, N. Hachez, *The EU GSP: A Preferences for Human Rights and Good Governance? The Case of Myanmar*, „Working Paper. KU Leuven Centre for Global Governance Studies" 2015, No. 155, s. 14; https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp151-160/wp155-beke-hachez.pdf [dostęp: 10.08. 2019].

[8] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 z 25 października 2012 r. wprowadzające ogólny system preferencji taryfowych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 732/2008, Dz. U. L 303, 31.10. 2012, zwane dalej Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady nr 978/2012.

[9] 1 stycznia 2015 r. (po zakończeniu rocznego okresu przejściowego) z wykazu państw beneficjentów systemu GSP usunięto Chiny, Ekwador, Malediwy i Tajlandię, co spowodowało zmianę progu podatności na zagrożenia z 2% do 6,5%.

2) siedem największych pozycji towarowych w imporcie stanowi ponad 75% całkowitego przywozu do UE z tego kraju w okresie trzech lat; oznacza to, że eksport jest skoncentrowany jedynie na kilku towarach.

Z kolei kryteria zrównoważonego rozwoju oznaczają, że:

1) państwo musi ratyfikować 27 konwencji międzynarodowych dotyczących praw człowieka i praw pracowniczych, ochrony środowiska i dobrych rządów; państwo wnioskujące o korzystanie z systemu preferencji musi podać na piśmie wiążące zobowiązanie do ratyfikacji tych konwencji i skutecznie je realizować;
2) wnioskodawca nie może formułować zastrzeżeń dotyczących zapisów tych konwencji;
3) wnioski organów monitorujących przestrzeganie konwencji nie mogą wskazywać na poważne zaniechania lub niewystarczające działania na rzecz ich skutecznego wdrożenia; wnioskodawcy muszą przyjąć wymogi w zakresie sprawozdawczości i monitorowania tych konwencji, w szczególności chodzi o raporty składane co 2 lata przez beneficjentów[10]; sprawozdania te składane są przez Komisję zarówno Radzie, jak i (co jest nowością) Parlamentowi Europejskiemu; głównemu sprawozdaniu towarzyszy zazwyczaj dokument roboczy służb Komisji, skupiający się na państwach będących beneficjentami inicjatywy GSP Plus – zawiera on informacje na temat legislacyjnych i praktycznych zmian w państwach będących beneficjentami inicjatywy GSP Plus w kontekście wdrażania 27 konwencji międzynarodowych, do którego te państwa się zobowiązały; monitorowanie UE odbywa się za pośrednictwem misji obserwacyjnych, dialogów z państwami będącymi beneficjentami i pisemnych kwestionariuszy.

Państwo, które chce być objęte preferencjami GSP Plus, musi złożyć wniosek do Komisji Europejskiej, która ma 6 miesięcy na podjęcie decyzji. Państwo może złożyć wniosek w dowolnym momencie, a nie tak jak wcześniej (przed 2014 r.) – co 18 miesięcy. Istotny warunek to ratyfikacja i skuteczne wdrożenie 27 międzynarodowych konwencji: 7 konwencji dotyczących praw człowieka, 8 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, 8 konwencji dotyczących ochrony środowiska naturalnego i zmian klimatycznych oraz 4 konwencji dotyczących dobrych rządów (konwencja ONZ dotycząca zwalczania korupcji oraz 3 konwencje dotyczące zwalczania handlu narkotykami)[11]. Jeśli wnioskodawca

[10] Wnioski i sprawozdania odpowiednich organów monitorujących są w razie potrzeby uzupełniane przez źródła poza te sprawozdania wykraczające. Ponadto ciężar dowodu został odwrócony, to znaczy, że państwo beneficjent jest odpowiedzialne za wykazanie, że wdrożyło odpowiednie działania związane ze skutecznym wdrażaniem konwencji.

[11] Konwencje ONZ i Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) dotyczące przestrzegania podstawowych praw człowieka i praw pracowniczych: 1. Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa (1948 r.); 2. Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (1965 r.); 3. Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych (1966 r.); 4. Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych (1966 r.); 5. Konwencja w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (1979 r.); 6. Konwencja przeciwko torturom i innym okrutnym, nieludzkim lub poniżającym karom lub traktowaniu (1984 r.); 7. Konwencja o prawach dziecka (1989 r.); 8. Konwencja MOP nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony prawa do organizowania się (1948 r.); 9. Konwencja MOP nr 98 dotycząca stosowania zasad prawa do organizowania się i rokowań zbiorowych (1949 r.); 10. Konwencja MOP nr 29 dotycząca pracy przymusowej (1930 r.); 11. Konwencja MOP nr 105 dotycząca zniesienia pracy przymusowej (1957 r.); 12. Konwencja MOP nr 138 dotycząca najniższego wieku dopuszczenia do zatrudnienia (1973 r.); 13. Konwencja MOP nr 182 dotycząca zakazu i natychmiastowych działań w celu wyeliminowania najgorszych form pracy dzieci (1999 r.); 14. Konwencja MOP nr 100 dotycząca równego wynagrodzenia kobiet i mężczyzn za pracę o jednakowej wartości (1951 r.); 15. Konwencja MOP nr 111 dotycząca dyskryminacji w zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu (1958 r.); 16. Konwencja MOP nr 19 dotycząca równego traktowania cudzoziemców i obywateli w zakresie odszkodowań za wypadki przy pracy (1925 r.); 17. Konwencja MOP nr 97 dotycząca migracji zarobkowych (1949 r.); 18. Konwencja MOP nr 143 dotycząca migracji w niekorzystnych warunkach i popierania równości szans i traktowania pracowników migrujących (1975 r.); 19. Konwencja MOP nr 118 dotycząca równego traktowania obywateli i cudzoziemców w zakresie zabezpieczenia społecznego (1962 r.); 20. Konwencja MOP nr 155 dotycząca bezpieczeństwa i higieny pracy oraz środowiska pracy (1981 r.); 21. Konwencja MOP nr 161 dotycząca służby medycyny pracy (1985 r.); 22. Konwencja MOP nr 81 dotycząca inspekcji pracy w przemyśle i handlu (1947 r.); 23. Konwencja MOP nr 129 dotycząca inspekcji pracy w rolnictwie (1969 r.); 24. Konwencja MOP nr 187 dotycząca promocyjnych ram dla bezpieczeństwa i higieny pracy (2006 r.); 25. Konwencja MOP nr 144 dotycząca konsultacji trójstronnych w celu popierania stosowania norm międzynarodowych pracy (1976 r.); 26. Konwencja MOP nr 122 dotycząca polityki zatrudnienia (1964 r.); 27. Konwencja MOP nr 88 dotycząca organizacji służby zatrudnienia (1948 r.).

spełnia wszystkie kryteria, jest dodawany do listy państw GSP Plus w akcie delegowanym[12].

Tabela 1. Lista beneficjentów GSP Plus (stan na 2019 r.)

Afryka	Republika Zielonego Przylądka
Europa/Azja	Armenia Kirgistan* Mongolia
Azja	Pakistan Filipiny** Sri Lanka***
Ameryka Południowa	Boliwia

* dołączył do systemu 1 stycznia 2017 r.; ** od grudnia 2014 r.; *** ponownie na liście od maja 2017 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 oraz rozporządzeń delegowanych Komisji.

nych (1966 r.); 5. Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (1979 r.); 6. Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania (1984 r.); 7. Konwencja o prawach dziecka (1989 r.); 8. Konwencja dotycząca pracy przymusowej lub obowiązkowej (nr 29) (1930 r.); 9. Konwencja dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych (nr 87) (1948 r.); 10. Konwencja dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych (nr 98) (1949 r.); 11. Konwencja dotycząca jednakowego wynagrodzenia dla pracujących mężczyzn i kobiet za pracę jednakowej wartości (nr 100) (1951 r.); 12. Konwencja dotycząca zniesienia pracy przymusowej (nr 105) (1957 r.); 13. Konwencja dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu (nr 111) (1958 r.); 14. Konwencja dotycząca najniższego wieku dopuszczenia do zatrudnienia (nr 138) (1973 r.); 15. Konwencja dotycząca zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci (nr 182) (1999 r.) Konwencje dotyczące środowiska naturalnego oraz zasad dobrych rządów; 16. Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (1973 r.); 17. Protokół montrealski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową (1987 r.); 18. Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (1989 r.); 19. Konwencja o różnorodności biologicznej (1992 r.); 20. Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (1992 r.) ; 21. Protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym (2000 r.); 22. Konwencja sztokholmska w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych (2001 r.); 23. Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (1998 r.); 24. Jednolita konwencja Narodów Zjednoczonych o środkach odurzających (1961 r.); 25. Konwencja Narodów Zjednoczonych o substancjach psychotropowych (1971 r.); 26. Konwencja Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi (1988 r.); 27. Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (2004 r.).

W porównaniu do poprzedniego GSP Plus usunięto Konwencję w sprawie apartheidu, a dodana została konwencja w sprawie zmian klimatu.

[12] Szczegółowe kryteria zostały określone w Rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 155/2013 z 18 grudnia 2012 r. ustanawiające zasady dotyczące procedury przyznawania szczególnego rozwiązania motywacyjnego dotyczącego zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012, Dz. U. L 48, 21.02. 2013.

Liczba beneficjentów GSP Plus (na rok 2019) wynosi 8 (zob. tabela 1). W okresie sprawozdawczym 2016–2017 beneficjentami GSP Plus były ponadto Gruzja i Paragwaj. 1 stycznia 2017 r. Gruzja przestała być beneficjentem GSP Plus, ponieważ zyskała preferencyjny dostęp do rynku na mocy pogłębionej i kompleksowej umowy o wolnym handlu (DCFTA) z UE. Paragwaj przez trzy kolejne lata został sklasyfikowany przez Bank Światowy jako państwo o średniowysokim dochodzie i 1 stycznia 2019 r. przestał być objęty GSP Plus. Pierwotnie, jak wcześniej wspomniano, preferencjami GSP Plus objęto 15 państw (2005 r.), jednak w miarę upływu lat liczba ta zmniejszała się przede wszystkim ze względu na fakt, że część państw podpisała umowy z Unią Europejską o preferencyjnym handlu (Gwatemala, Honduras, Kostaryka, Kolumbia, Nikaragua, Panama, Peru, Salwator, Ekwador, Gruzja, Wenezuela). Wykluczenie tych państw z listy beneficjentów GSP Plus nie wynikało zatem z nieprzestrzegania określonych konwencji związanych z prawami człowieka czy prawami pracowniczymi.

Zakres produktów objętych zawieszeniem ceł GSP Plus obejmuje ok. 66% linii towarowych[13] (6 350 linii taryfowych[14] z 7 100 pozycji, dla których obowiązują niezerowe stawki celne), w tym szereg produktów rolnych i rybołówstwa wymienionych w rozdziałach 1–24 HS oraz prawie wszystkie przetworzone i częściowo przetworzone produkty przemysłowe wskazane w rozdziałach HS 25–97, z wyjątkiem działu 93 (broń i amunicja). Cła *ad valorem* określone we Wspólnej Taryfie Celnej (WTC) na towary pochodzące z państwa beneficjenta GSP Plus zostają zawieszone, podobnie cła specyficzne. Jeśli dodać do tego, że 25% pozostałych linii taryfowych (2 300) jest objętych zerową stawką celną, to jedynie 9% wszystkich linii taryfowych nie jest objętych systemem GSP Plus. GSP Plus jest korzystniejszy niż ogólny GSP, ale mniej atrakcyjny niż EBA[15]. Złagodzenie progu podatności na zagrożenia od 2014 roku sprawiło, że do systemu aplikować mogło więcej państw, np. Pakistan i Filipiny[16]. Istotna zmiana dotyczy również braku wyłączeń towarowych (*graduation*). W starym GSP (zarówno ogólnym jak i GSP Plus) wykluczono z preferencji wiele pozycji towarowych w imporcie z Chin, Indii, Indonezji, Tajlandii, Ukrainy, Nigerii, Wietnamu, Kostaryki, Ekwadoru[17].

[13] Regulation (EU) No. 978/2012, Chapter III: Special Incentive Arrangement for Sustainable Development and Good Governance, Article 12.

[14] European Commission, Mid-Term Evaluation of the EU's Generalised Scheme of Preferences (GSP), Final Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2018, s. 33.

[15] Więcej o systemie preferencji dla państw LDC w: M. Czermińska, *Tariff Preferences of the European Union for LDCs (the EBA Scheme) – Importance to System Beneficiaries*, [w:] *Global Politics in the 21st Century: Between Regional Cooperation and Conflict*, eds. A. Mania, M. Grabowski, T. Pugacewicz, Peter Lang Verlag, Berlin 2019, s. 273–298.

[16] Wszyscy beneficjenci GSP z wyjątkiem Chin, Kolumbii, Indii, Indonezji, Tajlandii i Wietnamu są uważani za państwa zagrożone, a tym samym uprawnieni do ubiegania się o status GSP Plus.

[17] Więcej na temat system GSP oraz jego zmian wprowadzonych od 2014 r. w: M. Czermińska, *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Znaczenie dla ochrony jednolitego rynku*

Wykorzystanie preferencji GSP Plus oraz wymiana handlowa beneficjentów systemu z Unią Europejską

Udział importu (ogółem, nie tylko preferencyjnego) z krajów GSP w imporcie UE z krajów trzecich zmniejszył się w ostatnich latach, głównie po wykluczeniu Chin z listy beneficjentów i wynosi ok. 12%. W wyniku zmniejszenia liczby krajów korzystających z preferencji GSP Plus (m.in. wykluczenia Peru, Kostaryki, Gwatemali) udział importu z tej grupy krajów wynosi poniżej 1% (zob. tabela 2).

Tabela 2. Wartość importu UE z wszystkich krajów objętych systemem GSP (w mln EUR)

Wyszczególnienie	**2009**	**2009***	**2014**	**2014***	**2015**	**2016**
Ogólny GSP	596 660	367 961	452 548	151 880	154 688	155 396
Udział w EU-extra (%)	48,3	29,8	26,7	9,0	8,9	9,1
GSP Plus	27 169	27 169	24 902	24 902	24 885	15 642
Udział w EU-extra (%)	2,2	2,2	1,5	1,5	1,4	0,9
EBA	19 200	19 200	38 100	38 100	40 151	36 866
Udział w EU-extra (%)	1,6	1,6	2,3	2,6	2,3	2,2
Wszystkie GSP	643 030	414 330	515 550	214 882	219 724	207 904
Udział w EU-extra (%)	52,0	33,5	30,5	12,7	12,7	12,2

* z wyłączeniem Chin

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Commission Staff Working Paper, Impact assessment, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on applying a scheme of generalised tariff preferences*, SEC (2011)536 final (dane dla 2009 r.); European Commission 2016, *Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2014–2015*, Brussels, 28.01.2016 COM(2016) *29 final*; European Commission 2018, *Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2016–2017*, Brussels, 19.01.2018, COM(2018) 36 final oraz danych Eurostat.

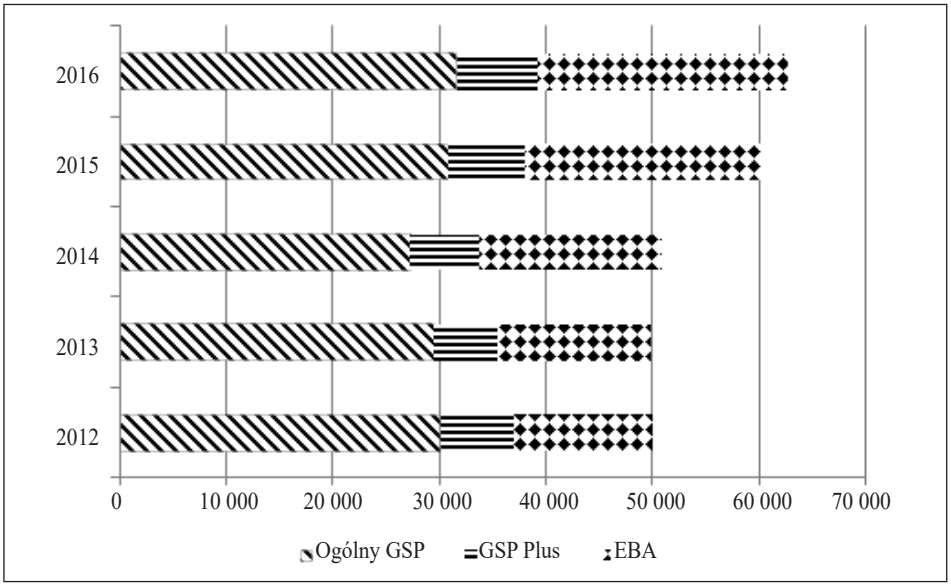
Przywóz preferencyjny w ramach GSP w 2009 r. wyniósł prawie 60 mld EUR i mimo znacznego zmniejszenia liczby beneficjentów GSP w ostatnich latach nie zmienił się w sposób istotny; obecnie oscyluje wokół 50 mld EUR (zob. tabela 2). Stanowiło to jednak niewiele, bo ponad 9% całkowitego importu UE z wszystkich krajów GSP w 2009 r.; w 2016 r. udział ten wzrósł do 28% (bez Chin – mniejsza liczba beneficjentów, większy stopień wykorzystania preferencji). Odsetek ten waha się w zależności od kategorii beneficjentów – znacznie wzrósł dla ogólnego GSP: z 8% w 2009 r. do 17% w 2014 r., dla GSP Plus wzrósł odpowiednio z 20% do 26%, jednak największy wzrost (odpowiednio: z 32% do 45%) jest widoczny w przypadku EBA (obliczenia własne na podstawie danych

wewnętrznego i międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019, s. 379–392.

z tabeli 2 i wykresu 1). Ten nadal niezbyt duży udział importu preferencyjnego w imporcie ogółem z krajów beneficjentów GSP, zwłaszcza w przypadku standardowego GSP i GSP Plus, wynika z faktu, że cła KNU są już bardzo niskie w UE i w związku z tym marginesy preferencji nie są na tyle istotne dla beneficjentów, a towary objęte preferencjami celnymi (w szczególności w odniesieniu do standardowego GSP) nie do końca odpowiadają ich potrzebom, ze względu na ich strukturę eksportu do UE. Oznacza to, że w ich eksporcie dominują towary, które mają zapewniony bezcłowy dostęp do rynku unijnego ze względu na zerowe stawki KNU, albo są to towary nieobjęte systemem preferencji (produkty „wrażliwe").

Głównymi beneficjentami preferencji pozostają kraje objęte standardowym GSP, chociaż udział ten maleje (81% w 2009 r., już tylko 50% w 2016 r.) na korzyść krajów korzystających z EBA (10,5% w 2009 r., a w 2016 r. ponad 1/3 całkowitego importu preferencyjnego GSP) (zob. wykres 1).

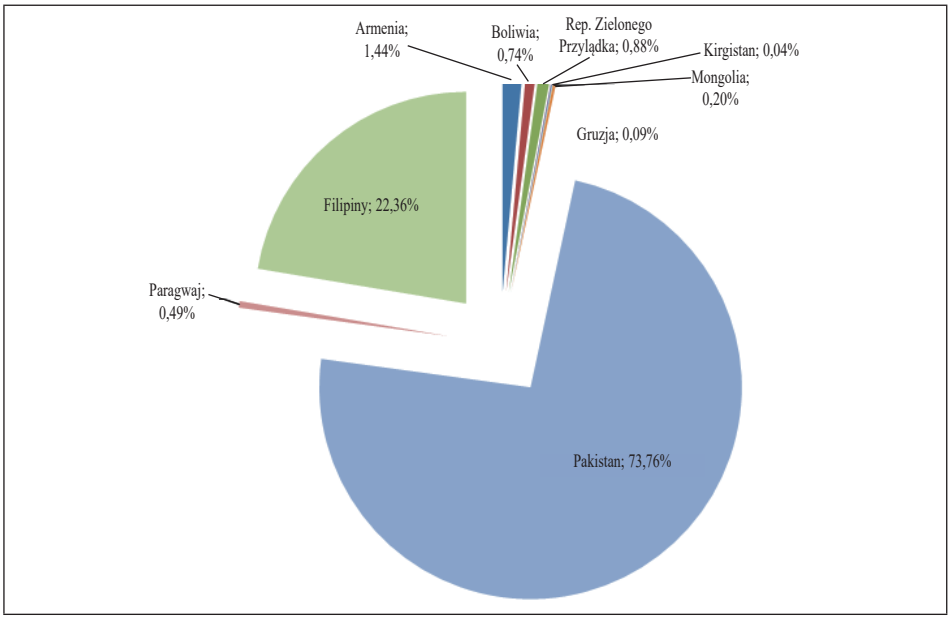
Wykres 1. Preferencyjny import UE z państw objętych GSP w latach 2012–2016 (w mln EUR)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission 2016, *Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2014–2015*, 28.1.2016 COM(2016) 29 final; European Commission 2018, *Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2016–2017*, Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2016–2017, Brussels, 19.01.2018.

Głównymi beneficjentami GSP Plus pozostają dwa państwa: Pakistan oraz Filipiny, na które przypada łącznie nieco ponad 95% przywozu preferencyjnego wszystkich państw korzystających z systemu GSP Plus (zob. wykres 2).

Wykres 2. Struktura geograficzna przywozu preferencyjnego w ramach GSP Plus do UE w 2016 r. (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission 2016, *Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2014–2015*, 28.1.2016 COM(2016) 29 final; European Commission 2018, *Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2016–2017*, Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2016–2017, Brussels, 19.01.2018.

Promocja ochrony praw człowieka i praw pracowniczych w GSP Plus – wycofanie preferencji i monitoring

Pierwsze znaczące odniesienia do przestrzegania praw człowieka, praw pracowniczych i zrównoważonych rządów pojawiły się w GSP UE w 1991 r., kiedy wprowadzono zapis przyznający kilku państwom Ameryki Łacińskiej korzystniejszy dostęp do rynku w zamian za ich wysiłki w walce z produkcją narkotyków i handlem nimi. Negatywne uwarunkowania polityczne wprowadzono po raz pierwszy w rozporządzeniach z 1994/1995 r.: przewidywały one tymczasowe wycofanie preferencji w przypadku dowodów pracy przymusowej zgodnie z definicją zawartą w konwencjach genewskich (1926 i 1956) oraz w konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) nr 29 i 105[18]. Po raz pierwszy za-

[18] Council Regulation (EC) No 3281/94 of 19 December 1994 applying a four-year scheme of generalized tariff preferences (1995 to 1998) in respect of certain industrial products originating in developing countries, OJ L 348, 31.12.1994, art. 9.

stosowano je w odniesieniu do Mjanmy w 1997 r.[19], natomiast skargi przeciwko domniemanym naruszeniom standardów pracy w Pakistanie i Chinach w tym samym roku nie doprowadziły do wszczęcia dochodzeń. Następnie w przepisach z 1998 r. wprowadzono system zachęt społecznych, który pozwalał państwom rozwijającym się na skorzystanie ze zwiększonych preferencji taryfowych, jeżeli wprowadziły i faktycznie stosowały krajowe regulacje zawierające treść konwencji nr 87 i 98 MOP dotyczących wolności związków zawodowych i nr 138 dotyczącej pracy dzieci[20].

Z kolei rewizja GSP z 2001 r. rozszerzyła podstawę prawną dla wprowadzenia dodatkowych preferencji celnych w przypadku przestrzegania ośmiu podstawowych konwencji MOP[21]. To odzwierciedla konsensus w sprawie podstawowych praw pracowniczych, uznanych przez praktycznie wszystkie państwa od czasu światowego szczytu ONZ w Kopenhadze w 1995 r., i deklaracji MOP z 1998 r. w sprawie podstawowych zasad i praw pracowniczych. Zgodnie z deklaracją MOP prawa zapisane w konwencjach nr 87 i 98 (dotyczących wolności zrzeszania się), nr 138 i 182 (w sprawie eliminacji wykorzystywania pracy dzieci), nr 29 i 105 (w sprawie zakazu pracy przymusowej) oraz nr 100 i 111 (w sprawie niedyskryminacji w zatrudnieniu) stanowią podstawowe standardy pracy). Każda z tych zasad jest jednocześnie zaliczana do praw człowieka[22].

W rewizji GSP z 2005 r. rozszerzono listę międzynarodowych konwencji istotnych dla GSP Plus, wykraczających poza podstawowe konwencje dotyczące praw pracowniczych, obejmujące zrównoważony rozwój i prawa człowieka. Wszystkie „podatne na zagrożenia" państwa rozwijające się mogły się odtąd kwalifikować do preferencji w ramach GSP Plus, pod warunkiem że „ratyfikowały i skutecznie wdrożyły" 16 konwencji dotyczących praw człowieka – w tym 8 podstawowych konwencji MOP oraz co najmniej 7 (spośród 11) konwencji dotyczących środowiska – do końca 2008 r.[23] Wycofanie preferencji GSP było dozwolone, jeśli beneficjenci dopuścili się „poważnych i systematycznych naruszeń" zasad określonych w konwencjach dotyczących praw pracowniczych i praw człowieka. W rozporządzeniu z 2005 r. wspomniano również o możliwości obniżenia preferencji GSP Plus do ogólnego GSP. Zapis ten

[19] Council Regulation No. 3281/94 of 24 March 1997 (EC) No 552/97 temporarily withdra wing access to generalized tariff preferences from the Union of Myanmar, OJ L 85, 27.03.1997.

[20] Council Regulation (EC) No 2820/98 of 21 December 1998 applying a multiannual scheme of generalised tariff preferences for the period 1 July 1999 to 31 December 2001, OJ L 357, 30.12.1998, art. 11.

[21] Art. 14, Council Regulation (EC) No 2501/2001 of 10 December 2001 applying a scheme of generalised tariff preferences for the period from 1 January 2002 to 31 December 2004, OJ L 346, 31.12. 2001.

[22] P. Alston, *Labour Rights as Human Rights: The Not So Happy State of The Art*, [w:] *Labour Rights as Human Rights*, ed. *idem*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 1–24.

[23] Art. 16, Council Regulation (EC) No 980/2005 of 27 June 2005 applying a scheme of generalised tariff preferences, OJ L 169, 30.06.2005. Konwencje te zostały wymienione w części A Aneksu III.

zastosowano do Wenezueli, ze względu na brak ratyfikacji Konwencji ONZ przeciwko korupcji[24].

Sri Lanka jest pierwszym – i jak dotąd jedynym – rozwijającym się państwem, które utraciło przywileje GSP Plus ze względu na brak skutecznego wdrożenia odpowiednich konwencji[25]. Podczas gdy przestrzeganie przez Sri Lankę standardów pracy nigdy nie było kwestionowane, w październiku 2008 r.[26] Komisja wszczęła dochodzenie w sprawie naruszeń przepisów dotyczących Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz Konwencji w sprawie praw dziecka (zob. tabela 3). Rząd Sri Lanki był podejrzany o naruszenie tych konwencji w kontekście ofensywy przeciwko separatystycznej grupie Tamilskich Tygrysów. Niezależni eksperci mieli za zadanie przeprowadzić dochodzenie, które obejmowało wywiady z przedstawicielami organizacji pozarządowych i urzędnikami organizacji międzynarodowych, a także wizytę na Sri Lance. Doszli oni do wniosku, że ustawodawstwo krajowe na Sri Lance nie wdrożyło skutecznie tych trzech konwencji – na tej podstawie Komisja zaproponowała wycofanie preferencji GSP Plus w październiku 2009 r. Ponieważ rozporządzenie miało wejść w życie sześć miesięcy po jego przyjęciu, w czerwcu 2010 r. Komisarze Karel De Gucht i Catherine Ashton poinformowali rząd Sri Lanki o działaniach naprawczych, które należy podjąć, aby Komisja ponownie rozpatrzyła wniosek o przywrócenie preferencji GSP Plus. Obejmowały one m.in. zniesienie stanu wyjątkowego i zniesienie ustawy o zapobieganiu terroryzmowi[27]. Jednak rząd Sri Lanki odrzucił te propozycje jako naruszające suwerenność narodową. W praktyce oznaczało to, że państwo mogło nadal eksportować towary do Europy nawet po preferencyjnych stawkach celnych w ramach standardowego GSP[28].

---

[24] Szczegółowo procedurę wycofania preferencji obowiązującą od 2014 r. przedstawiono w Rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 1083/2013 z dnia 28 sierpnia 2013 r. ustanawiającego zasady dotyczące procedury tymczasowego wycofania preferencji taryfowych oraz wprowadzenia ogólnych środków ochronnych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych, Dz. Urz. L 293, 5.11. 2013 r.

[25] Sri Lanka była beneficjentem GSP Plus od 2005 r. Głównym sektorem, który znacznie skorzystał z preferencji celnych GSP Plus, był przemysł odzieżowy, odgrywający zasadniczą rolę w tworzeniu miejsc pracy i zmniejszaniu ubóstwa na Sri Lance.

[26] Decyzja Komisji (2008/803/WE) z dnia 14 października 2008 r. przewidująca wszczęcie dochodzenia na podstawie art. 18 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 980/2005 w odniesieniu do skutecznego wprowadzenia w życie pewnych konwencji praw człowieka w Sri Lance, Dz.U. 277, 18.10.2008, s. 34.

[27] C. Portela, J. Orbie, *Sanctions under the EU Generalised System of Preferences and Foreign Policy: Coherence by Accident?*, Published in The Trade-Development Nexus in the European Union: Differentiation, Coherence and Norms, Routledge, London 2016, s. 9.

[28] W praktyce posunięcie to nie miało większego znaczenia poza tym, że np. bielizna Victoria's Secret (firma produkuje głównie w Indiach i właśnie w Sri Lance) podlegała nieco innym stawkom celnym, o co zresztą lobbowały niektóre konkurencyjne firmy w Europie dla zabezpieczenia swoich interesów.

Tabela 3. Kalendarz wycofania preferencji GSP Plus dla Sri Lanki

Państwo	**Naruszenia praw człowieka / praw pracowniczych prowadzące do wycofania preferencji**	**Sankcje GSP**	**Okres, na jaki wycofano preferencje GSP Plus**
Sri Lanka	Międzynarodowa konwencja praw obywatelskich i politycznych (ICCPR) Konwencja przeciwko torturom (CAT) Konwencja o prawach dziecka (CRC)	– październik 2008: wszczęcie dochodzenia – październik 2009: sprawozdanie Komisji – luty 2010: przyjęcie sprawozdania przez Radę – sierpień 2010: powrót do ogólnego GSP	2010–2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Proposal for a Council Regulation temporarily withdrawing the special incentive arrangement for sustainable development and good governance provided for under Council Regulation (EC) No 732/2008 with respect to the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, COM/2009/0671 final.

W 2015 r. nowy rząd Sri Lanki obrał kurs reformatorski, którego celem miało być pojednanie narodowe, poszanowanie praw człowieka, zasad państwa prawa i dobrych rządów, a także zrównoważony rozwój gospodarczy. Jedną ze zmian zaproponowanych przez rząd Sri Lanki była poprawka do konstytucji przywracająca niezależność najważniejszych instytucji, np. Krajowej Komisji ds. Praw Człowieka. Sri Lanka podjęła również działania mające na celu m.in. zapewnienie należytego badania przypadków osób zaginionych, poprawę ochrony świadków i ofiar przestępstw, uwolnienie osób zatrzymanych na podstawie kontrowersyjnych przepisów antyterrorystycznych oraz zwalczanie pracy dzieci. Sri Lanka zaangażowała się też ponownie w prace ONZ, a w szczególności Rady Praw Człowieka, gdzie zobowiązała się do propagowania pojednania, odpowiedzialności i poszanowania praw człowieka. Ponadto Sri Lanka osiągnęła postępy w obszarach: zdrowia, edukacji i równości płci.

Sri Lanka złożyła wniosek o nadanie statusu GSP Plus 12 lipca 2016 r., Komisja zbadała wniosek i ustaliła, że państwo to spełnia kryteria kwalifikowalności; stąd 11 stycznia 2017 r. notyfikowała rozporządzenie delegowane dotyczące nadania Sri Lance statusu beneficjenta GSP Plus. Zgodnie z opinią Parlamentu Europejskiego z 20 kwietnia 2017 r. naruszenia praw człowieka w Sri Lance budzą obawy co do słuszności przyznania temu państwu statusu GSP Plus, a wysiłki reformatorskie rządu, w tym te bezpośrednio związane z kryteriami GSP Plus, nie doprowadziły jeszcze do realizacji celu, jakim jest przestrzeganie międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, a także konwencji w sprawie likwidacji dyskryminacji rasowej; ponadto rząd Sri Lanki jest podejrzewany o niedostateczne zwalczanie kultury bezkarności poprzez nagradzanie stanowiskami rządowymi urzędników

wojskowych oskarżonych o naruszenia praw człowieka – dlatego też wyraził on sprzeciw wobec rozporządzenia delegowanego Komisji. Akt delegowany może wejść w życie tylko wtedy, gdy Parlament Europejski albo Rada nie wyrażą sprzeciwu w terminie dwóch miesięcy od przekazania im tego aktu[29]. Ostatecznie preferencje GSP Plus zostały przyznane Sri Lance od maja 2017 r.[30]

W przypadku niektórych państw, np. Salwadoru, już samo otwarcie postępowania dochodzeniowego okazało się wystarczające do wprowadzenia odpowiednich zmian[31]. W 2009 r. Komisja wprawdzie wszczęła dochodzenie w sprawie Salwadoru, w następstwie wyroku Sądu Najwyższego w Salwadorze, zgodnie z którym ratyfikacja konwencji MOP nr 87 dotyczącej wolności zrzeszania się i prawa do organizowania się była niezgodna z konstytucją. Wydaje się, że perspektywa utraty dostępu do świadczeń GSP Plus odegrała kluczową rolę w przekonaniu rządu Salwadoru do zmiany konstytucji, tak aby możliwa była ratyfikacja konwencji MOP[32].

20 marca 2012 r. opublikowano decyzję wykonawczą Komisji 2012/161/UE, przewidującą wszczęcie dochodzenia w celu przeprowadzenia analizy skutków wypowiedzenia przez Boliwię Jednolitej konwencji Narodów Zjednoczonych o środkach odurzających oraz skutecznego wdrażania tych przepisów[33]. Po decyzji Boliwii o wycofaniu się ze wspomnianej konwencji rząd złożył na ręce Sekretarza Generalnego ONZ wniosek w sprawie reakcesji do Jednolitej konwencji Narodów Zjednoczonych o środkach odurzających z zastrzeżeniem umożliwiającym w tym państwie tradycyjne żucie liści koki, ich konsumpcję i wykorzystanie w naturalnej postaci do zastosowań kulturowych i leczniczych, wykorzystanie ich w naparach, a także uprawę, handel i posiadanie liści koki w zakresie koniecznym do tych legalnych celów. Boliwia ponownie

[29] European Parliament resolution on the Commission delegated regulation of 11 January 2017 amending Annex III to Regulation (EU) No 978/2012 of the European Parliament and of the Council applying a scheme of generalised tariff preferences, C(2016)8996 – 2017/2511(DEA).

[30] Na podstawie wykazu umieszczonego na stronie Komisji Europejskiej, http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1663&title=EU-grants-Sri-Lanka-improved-access-to-its-market-as-incentive-for-reform [dostęp: 21.08.2019].

[31] Opinion of the European Economic and Social Committee on the „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council applying a scheme of generalised tariff preferences" COM(2011) 241 final, OJ C 43, 15.02.2012, s. 87.

[32] S. Velluti, *The Promotion and Integration of Human Rights in EU External Trade Relations*, (2016) 32(83) „Utrecht Journal of International and European Law" 2016, Vol. 32, Issue 83, s. 51; Opinion of the European Economic and Social Committee on the „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council applying a scheme of generalised tariff preferences" COM(2011) 241 final, OJ C 43, 15.02. 2012, s. 87.

[33] Commission Implementing Decision 2012/161/EU of 19 March 2012 providing for the initiation of an investigation pursuant to Article 17(2) of Council Regulation (EC) No 732/2008 with respect to the effective implementation of the United Nations Single Convention on Narcotic Drugs in Bolivia, OJ L 80, 20.03.2013.

przystąpiła do konwencji, która weszła w życie 10 lutego 2013 r.[34] Wniosek Boliwii o ponowne przystąpienie do GSP Plus został przyjęty i w związku z tym Komisja zakończyła dochodzenie w marcu 2013 r.

Kostaryka, Gwatemala, Salwador, Panama, i Peru przestały być z kolei beneficjentami GSP/GSP Plus od dnia 1 stycznia 2016 r., ponieważ korzystają z preferencyjnego dostępu do rynku na mocy dwustronnych umów handlowych[35]. Podobnie Gruzja przestała być beneficjentem GSP/GSP Plus od dnia 1 stycznia 2017 r.[36]

UE – jak się wydaje – dość niechętnie zawiesza bądź wycofuje preferencje GSP, w tym również GSP Plus, stąd podejście UE jest określane jako „miękki" unilateralizm. Niektóre państwa, m.in. Uzbekistan i Turkmenistan, które naruszały prawa pracownicze, korzystały z unijnego systemu GSP. Ta „selektywna warunkowość praw człowieka" doprowadziła do tego, że wielu kwestionuje zasadność roli UE w promowaniu praw człowieka i standardów pracy MOP[37]. Wielu obserwatorów twierdzi, że UE nie tylko stosuje system GSP według własnego uznania, ale także – że korzysta z niego instrumentalnie w celu realizacji celów polityki zagranicznej, a nie zapewnienia ochrony praw pracowniczych[38]. W tym kontekście można przywołać przykład Gwatemali. W 2014 r. Gwatemala – naruszająca prawa pracownicze – uzyskała status GSP Plus, przestała być beneficjentem systemu od 1 stycznia 2016 r. Powodem tego był jednak fakt, że korzysta ona z preferencyjnego dostępu do rynku na mocy umowy handlowej UE–Ameryka Środkowa z 2012 r., a nie decyzja Komisji o wycofaniu Gwatemali z listy GSP Plus z powodu łamania praw pracowniczych[39].

Ścisłe monitorowanie beneficjentów GSP Plus zwiększyło możliwości wywierania nacisku przez UE na te państwa w dążeniu do skutecznego wdrożenia 27 konwencji międzynarodowych związanych z prawami człowieka i prawami pracowniczymi, ochroną środowiska i dobrymi rządami. Monitorowanie UE

[34] Zawiadomienie na podstawie art. 19 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 732/2008 o zakończeniu dochodzenia w odniesieniu do skutecznego wdrażania Jednolitej konwencji Narodów Zjednoczonych o środkach odurzających w Boliwii, 2013/C 80/07, Dz. U. C 80, 19.03. 2013.

[35] Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1015/2014 z dnia 22 lipca 2014 r. zmieniające załączniki II i III do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych i uchylające rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 154/2013, Dz. U. L 283, 27.09.2014.

[36] Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/1979 z dnia 28 sierpnia 2015 r. zmieniające załączniki II, III i IV do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych, Dz. U. L 289, 5.11.2015.

[37] J. Orbie, L. Tortell, *The New GSP+ Beneficiaries: Ticking the Box or Truly Consistent with ILO Findings*?, „European Foreign Affairs Review" 2009, Vol. 14, s. 679.

[38] J. Orbie, F. De Ville, *Core Labour Standards in the GSP Regime of the European Union: Overshadowed by Other Considerations*, [w:] *Human Rights at Work: Perspectives on Law and Regulation*, eds. C. Fenwick, T. Novitz, Hart Publishing 2010, s. 487.

[39] European Parliament Resolution of 15 November 2006 on the European Union's GSP, P6_TA(2006)0489, para 4; European Parliament Resolution of 13 May 2007 on promoting decent work for all, P6_TA(2007)0206, para 8.

odbywa się za pośrednictwem misji obserwacyjnych, dialogów z państwami będącymi beneficjentami i pisemnych kwestionariuszy. Głównemu sprawozdaniu towarzyszy zazwyczaj dokument roboczy Komisji, który skupia się na państwach będących beneficjentami inicjatywy GSP Plus. Zawiera on informacje na temat legislacyjnych i praktycznych zmian w państwach będących beneficjentami inicjatywy GSP Plus w kontekście wdrażania 27 konwencji międzynarodowych, do którego się zobowiązały.

Według najnowszego sprawozdania Komisji z 2018 r. poważne zaniepokojenie w Boliwii budzi nadal najniższy wiek dopuszczenia do zatrudnienia, który nie jest zgodny z konwencją nr 138 MOP[40].

W Pakistanie – według raportu – nastąpiły wprawdzie pozytywne zmiany w obszarze umacniania praw człowieka i działań legislacyjnych w zakresie praw kobiet, dzieci, i mniejszości oraz praw pracowniczych, trwają również prace nad ustawodawstwem dotyczącym m.in. tortur, wymiaru sprawiedliwości dla nieletnich oraz praw osób transpłciowych. Mimo że Pakistan ratyfikował odpowiednie konwencje międzynarodowe, sytuacja w odniesieniu do wielu praw człowieka i praw pracowniczych pozostaje nadal problematyczna. Komisja wspomina o następujących obszarach, w których nie nastąpiła poprawa lub sytuacja jeszcze się pogorszyła: wymuszone zaginięcia i egzekucje pozasądowe, powszechne stosowanie tortur, kara śmierci i egzekucje[41]; trudna sytuacja mniejszości religijnych i etnicznych; wolność słowa, wolność zrzeszania się i zgromadzeń, rozpowszechnienie pracy dzieci.

Jak przyznaje Komisja w sprawozdaniu z 2018 r., rząd Sri Lanki nie wprowadził jeszcze szeregu ważnych reform o bezpośrednim znaczeniu dla skutecznego wdrożenia konwencji dotyczących praw człowieka zgodnie z GSP Plus, a w szczególności nie uchylił ustawy o zapobieganiu terroryzmowi i nie zapewnił podstawowych gwarancji prawnych ani nie rozwiązał kwestii stosowania tortur.

Poważne zaniepokojenie w przypadku Mongolii budzi możliwość ponownego wprowadzenia kary śmierci oraz rozpowszechnienie korupcji mające głęboki wpływ na sytuację w zakresie praw człowieka. W przypadku Filipin poważnym problemem są wciąż egzekucje pozasądowe, w szczególności w ramach walki z niedozwolonymi środkami odurzającymi, i powiązana z tym bezkarność, a także możliwość ponownego wprowadzenia kary śmierci i obniżenia wieku odpowiedzialności karnej[42].

---

[40] Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego systemu preferencji taryfowych za okres 2016-2017, Bruksela, 19.01.2018 r. COM(2018) 36 final, s. 10.

[41] Chociaż zniesienie kary śmierci nie należy do warunków GSP Plus, Pakistan utrzymuje karę śmierci w przypadku dużej liczby przestępstw; niektóre z nich nie należą do kategorii „najpoważniejszych przestępstw", naruszających Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (ICCPR), który jest jedną z 27 konwencji GSP Plus.

[42] Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego systemu preferencji taryfowych za okres 2016-2017,*op. cit*., s. 11.

Podsumowanie

Poprzez włączenie praw człowieka i praw pracowniczych do wspólnej polityki handlowej i jednostronnych, autonomicznych preferencji GSP Unia Europejska dąży do promowania i rozpowszechniania praw człowieka i praw pracowniczych wśród partnerów handlowych. Jednostronny system preferencji służy dwóm celom. Z jednej strony UE nagradza (przez zniesienie ceł importowych na wiele towarów) państwa, które chcą ratyfikować i wdrożyć kluczowe międzynarodowe konwencje dotyczące zrównoważonego rozwoju, w tym praw człowieka i praw pracowniczych; z drugiej strony tymczasowo może wycofać preferencje GSP Plus w przypadku poważnych i ciągłych naruszeń tychże. Program GSP Plus jest dostępny dla państw, których gospodarki są mało zróżnicowane i niedostatecznie zintegrowane z międzynarodowym systemem handlu. Aby skorzystać z dodatkowej obniżki ceł, państwa muszą ratyfikować i wdrożyć 27 konwencji międzynarodowych związanych z ochroną praw człowieka, praw pracowniczych, dobrych rządów i ochrony środowiska.

UE bardzo rzadko wykorzystywała swoje uprawnienia do wycofywania preferencji GSP Plus (por. Sri Lanka). W praktyce UE zachęca do stopniowego postępu w zakresie skutecznego wdrażania konwencji poprzez dialog i monitorowanie, a nie wycofywanie koncesji. Ze sporządzanych co dwa lata przez Komisję i Europejską Służbę Działań Zewnętrznych sprawozdań dotyczących GSP wynika, że wszystkie państwa korzystające z GSP Plus robią postępy we wdrażaniu odpowiednich konwencji międzynarodowych, a w szczególności w zakresie przestrzegania praw człowieka i praw pracowniczych, mimo że w wielu państwach-beneficjentach nadal występują pewne trudności i kwestie problematyczne w tym zakresie.

Bibliografia

Alston P., *Labour Rights as Human Rights: The Not So Happy State of The Art*, [w:] *Labour Rights as Human Rights*, ed. *idem*, Oxford University Press, Oxford 2005.

Beke L., Hachez N., *The EU GSP: A Preferences for Human Rights and Good Governance? The Case of Myanmar*, „Working Paper. KU Leuven Centre for Global Governance Studies" 2015, No. 155, s. 14; https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp151-160/wp155-beke-hachez.pdf [dostęp: 10.08. 2019].

Czermińska M., *Tariff Preferences of the European Union for LDCs (the EBA Scheme) – Importance to System Beneficiaries*, [w:] *Global Politics in the 21st Century: Between Regional Cooperation and Conflict*, eds. A. Mania, M. Grabowski, T. Pugacewicz, Peter Lang Verlag, Berlin 2019.

Czermińska M., *Tendencje liberalizacyjne we wspólnej polityce handlowej Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2010, nr 3.

Czermińska, *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Znaczenie dla ochrony jednolitego rynku wewnętrznego i międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019.

Kennedy K.C., *The Generalized System of Preferences after Four Decades: Conditionality and the Shrinking Margin or Preference*, „Michigan State International Law Review" 2012, No. 20.

Orbie J., De Ville F., *Core Labour Standards in the GSP Regime of the European Union: Overshadowed by Other Considerations*, [w:] *Human Rights at Work: Perspectives on Law and Regulation*, eds. C. Fenwick, T. Novitz, Hart Publishing 2010.

Orbie J., Tortell L., *The New GSP+ Beneficiaries: Ticking the Box or Truly Consistent with ILO Findings*?, „European Foreign Affairs Review" 2009, Vol. 14.

Portela C., Orbie J., *Sanctions under the EU Generalised System of Preferences and Foreign Policy: Coherence by Accident?*, Published in The Trade-Development Nexus in the European Union: Differentiation, Coherence and Norms, Routledge, London 2016.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. C 306, 17.12.2007.

The European Union's GSP Plus System – Importance for Promoting Human and Labor Rights

One of the main EU tools that promote human rights in third countries is the General System of Preferences (GSP). This system grants preferential access to the EU market for certain developing countries. There are explicit references to human rights in this program. These tariff preferences may be withdrawn in the event of systematic violations of fundamental human or labor rights. The purpose of the article is to show the significance of the provisions of the unilateral EU GSP Plus system of preferences for respecting human and labor rights in developing countries – beneficiaries of the system.

Key words: Generalized System of Preferences, GSP Plus, Human Rights, Labour rights, Sustainable Development

System GSP Plus Unii Europejskiej – znaczenie dla promowania praw człowieka i praw pracowniczych

Jednym z głównych narzędzi UE promujących prawa człowieka w państwach trzecich pozostaje Powszechny system preferencji (General System of Preferences, GSP), przyznający niektórym państwom rozwijającym się preferencyjny dostęp do rynku unijnego. W programie tym znajdują się wyraźne odniesienia do praw człowieka, a same preferencje celne mogą zostać wycofane w przypadku systematycznego naruszania podstawowych praw człowieka lub praw pracowniczych. Celem artykułu jest ukazanie znaczenia zapisów unilateralnego unijnego systemu preferencji GSP Plus dla przestrzegania praw człowieka i praw pracowniczych w państwach rozwijających się – beneficjentach systemu.

Słowa kluczowe: Powszechny System Preferencji, GSP Plus, prawa człowieka prawa pracownicze, zrównoważony rozwój

XVI: 2019 nr 4
Krakowskie Studia Międzynarodowe

DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-4-004

e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

Elisa Gazzotti

Programme Coordinator for Soka GAKKAI International Office for UN affairs based in Geneva

ORCID: 0000-0003-4338-7623

YOUNG GLOBAL CITIZENS: BUILDING INCLUSIVE SOCIETIES THROUGH HUMAN RIGHTS EDUCATION

Human Rights issues must not only be debated actively among governments; we must establish a shared global culture of human rights that is rooted in the realities of daily life and based on unfailing and uncompromising respect for human dignity.

(D. Ikeda)

Introduction

Across the world, the increasing number of people suffering in conflict, and from discrimination, isolation, racism, xenophobia and hate speech, shows the urgent need to take bold action to establish an authentic culture of human rights, and to place respect for people's dignity at the centre of society. Considering an often seemingly lack of hope reality, this paper argues that human rights education can play a key role in fostering young global citizens who can contribute to building inclusive societies based on an authentic culture of human rights which is ultimately crucial to create a lasting culture of peace.[1]

[1] D. Ikeda, F. Unger, *The Humanist Principle on Compassion and Tolerance*, I.B. Tauris 2016.

The paper explores ways and tools to promote human rights education with, for and by youth, through qualitative analysis of data, including dialogues and observation gathered from the direct experiences of young human rights educators and activists in their own authentic voices. This data was collected through i) insights from a workshop organized during the Social Forum in October 2019 by the Office of High Commissioner for Human Rights at the United Nations Office Geneva, Switzerland and ii) storytelling as a tool to promote HRE used within a workshop conducted in 2018 which focused on Human rights Education with young people during the 9th International Conference on Human Rights Education at Western Sydney University, Sydney, Australia in December 2018 iii) dialogues with the young people mentioned and observations.[2]

The paper begins by introducing the institutional frameworks for human rights education with a focus on youth. It will then examine the practice of human rights education aimed at young people, providing insights into the implementation of the Plan of Action for the Fourth Phase that will be focusing on youth. It will conclude by highlighting the challenges and opportunities for human rights education as the Fourth Phase of the World Programme is implemented.

HRE and young people: an emergent priority

In recent years, human rights education with, for and by youth has been increasingly identified as a strategy for preventing and tackling current global challenges. According to the Council of Europe, human rights education with young people benefits not only society, but also the young people themselves.[3] Data from the United Nations suggest that there are around 1.8 billion young people between the ages of 10 and 24 in the world today: the largest youth population ever. There is however no consistent definition of young people reflecting the fact that youth is a fluid and non-homogeneous category, made up of individuals with evolving capacities, rather than a fixed age group. Unlike other forms of identity, it is a transitory period of life, which differs according to different sociocultural settings.[4] In addition, young people face human rights abuses specific to their age, interweaving with their nationality, race, ethnicity, place of origin, sex and

[2] The young people stories shared in this context gave their permission to use their stories for the purpose of this paper.

[3] Council of Europe, *Compass: manual on human rights education with young people*, Strasbourg, France 2015, https://www.coe.int/en/web/compass [accessed: 7.12.2019].

[4] OHCHR, Plan of Action of the fourth phase of the World Programme for Human Rights Education, 2019, https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/227/36/PDF/G1922736.pdf?OpenElement [accessed: 7.12.2019].

gender, religion, sexual orientation, ability and economic and social status. The great majority live in countries where violence and conflict are still a daily reality.[5] Many are forced to leave their own country, embarking alone on dangerous routes and facing enormous challenges to start a new life in a completely different, and sometimes hostile place.

It is not only their personal socio-cultural characteristics that effect the life chances of young people. Many work in exploitative and dangerous conditions, sometimes akin to slavery. They are denied adequate access to good quality education, and their voices are almost always under-represented in the decision-making processes that concern them. The denial of the chance to realize their full potential, causing frustration and isolation, is often at the root of the failure of efforts to promote peace. According to the Council of Europe, human rights education addresses these issues and can help people to make sense of the different beliefs, attitudes and values, and the apparent contradictions of the modern multicultural societies that they live in.[6]

At the international level, several frameworks and commitments offer an opportunity to engage with young people in a different and more meaningful way. These include, inter-alia, the Sustainable Development Goals and specifically SDG 4.7 which aims at ensuring all learners acquire the knowledge and skills needed to promote sustainable development, including through education for human rights […] and the cross cutting focus on youth; the fourth phase of the World Programme for Human Rights Education (2020–2024) devoted to youth; the UN strategy fourth priority (2018) to increase the UN's efforts to promote human rights education and sustainable development education as well as the appointment of Jayathma Wickramanayake; Youth Envoy of the Secretary General at the United Nations.

Among these initiatives, this paper particularly focuses on the role of the World Programme for Human Rights Education, an ongoing initiative of the Office of the High Commissioner for Human Rights. The NGO Working Group on Human Rights Education and Learning which brings together civil society organisations involved in supporting UN HRE initiatives, was actively engaged in advocating for the fourth phase to target young people at the United Nations Office in Geneva Switzerland. In 2018, the Human Rights Council, in its resolution 39/3 (27 September 2018), decided to make youth the focus group of the fourth phase, "with special emphasis on education and training in equality, human rights and non-discrimination, and inclusion and respect for diversity with the aim of building inclusive and peaceful societies, and to align the fourth phase with

[5] United Nations, *Youth, Peace, Security Agenda Starting to Make Difference for Young People in Conflict Zones, But Much Work Remains, Advocates Tell Security Council*, 17.07.2019, https://www.un.org/press/en/2019/sc13886.doc.htm [accessed: 7.12.2019].

[6] Council of Europe…, *op. cit.*

the 2030 Agenda for Sustainable Development and specifically with target 4.7 of the Sustainable Development Goals".[7]

In September 2019, during the 42nd session of the Human Rights Council, States adopted without a vote, the Plan of Action for this fourth phase of the World Programme for Human Rights Education, starting in 2020.[8] It enjoyed broad support with over fifty States co-sponsoring it. While offering States a concrete framework of implementation at the national level, the Plan of Action can also constitute an advocacy tool for all relevant stakeholders including civil society to promote human rights education with, by and for young people.

The UN Secretary-General Antonio Guterres recently stated that "The hopes of the world rest on young people. Peace, economic dynamism, social justice, tolerance – all this and more, today and tomorrow, depends on tapping into the power of youth." A society that deprives young people of hope cannot expect to achieve sustainability or build a culture of human rights.[9] Only when every young person truly lives the reality of their universal human rights, can the lofty objective of the UN of "leaving no one behind" be said to be achieved.

In conclusion, in realising their own potential and self-worth, youth represent a vast and often untapped contribution to immediate and long-term community development efforts.[10] When young people have a sense of ownership of their own and others' rights, they can firmly stand up to demand their rights and protect those of others, thus becoming a driving force in their own environment. They are receptive to new ideas and are willing to invest more in change. When young people are able to access opportunities that spark their creativity and dynamism, they become a potent force for positive change in their communities.[11] Greta Thurnberg raising a voice for climate change in Sweden; Alaa Salah claiming women's rights in Soudan; and Carola Rackete, protecting migrants' lives at sea, are such examples. Similarly, looking back in history, many human rights struggles have been initiated and sustained through the power and passion of youth. Mahatma Gandhi and Dr. Martin Luther King Jr., among the world's greatest champions of human rights, both became active in their twenties.

---

[7] OHCHR, Fourth phase (2020–2024) of the World Programme for Human Rights Education, 2019, https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/WPHRE/Fourthphase/Pages/FourthPhaseIndex.aspx [accessed: 7.12.2019].

[8] World Programme for Human Rights Education – fourth phase, 4.10.2019, https://undocs.org/A/HRC/RES/42/7 [accessed: 7.12.2019].

[9] D. Ikeda, *Value Creation for Global Change: Building Resilient and Sustainable Societies*, Soka Gakkai International, 2014, https://www.sgi.org/about-us/president-ikedas-proposals/peace-proposal-2014.html [accessed: 7.12.2019].

[10] Youth Organizing, Ruwwad website, https://ruwwad.ngo/areas/youth [accessed: 7.12.2019].

[11] *Ibidem*.

Human rights education and young global citizens: an institutional framework

This section outlines initiatives on Human Rights Education and young people, carried out in the framework of the United Nations and regional human rights bodies and provides a definition of "young global citizens" in connection to human rights education.

Firstly, at international level, the importance of human rights education for youth was emphasized since the early years of the United Nations history. In fact, the 1965 Declaration on the Promotion among Youth of the Ideals of Peace, Mutual Respect and Understanding between Peoples and resolution XX titled "Education of youth in the respect for human rights and fundamental freedoms" adopted by the International Conference on Human Rights, held in Tehran in 1968, stressed the energy, enthusiasm and creativity of young people and their role in shaping the future, hence the importance of human rights education to enable them to promote human rights and peace.[12]

The earliest UN documents recognized HRE as essential to maintaining rights, freedoms and democracy, but the United Nations started to actively promote HRE only with the establishment of the UN decade for HRE (1995–2004).[13] In 2011, this was followed by another important initiative in the field of HRE by the UN when the UN General Assembly adopted the Declaration on Human Rights Education and Training, the first instrument in which international standards for human rights education were officially proclaimed by the United Nations.[14] Although the Universal Declaration of Human Rights Education and Training (2011) is not a binding document, it remains a milestone in the HRE field. However, young people are not specifically mentioned as a target group as the Declaration per se remains quite general and applies to all individuals. The Universal Declaration on Human Rights Education and training (2011) emphasizes that human rights education comprises all educational, training, information, awareness-raising and learning activities aimed at promoting universal respect for and observance of all human rights and fundamental freedoms and thus contributing, inter alia, to the prevention of human rights violations and abuses by providing persons with knowledge, skills and understanding and developing their attitudes and behaviours, to empower them to contribute to the building and

[12] A/HRC/42/43 Draft plan of action for the fourth phase (2020–2024) of the World Programme for Human Rights Education – Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/23 D. Ikeda, *Value Creation for Global Change: Building Resilient and Sustainable Societies*, Soka Gakkai International, 2014, https://www.sgi.org/about-us/president-ikedas-proposals/peace-proposal-2014.html [accessed: 7.12.2019].

[13] Human Rights Education Theory, Research, Praxis, ed. M. Bajai, Leveraging Diversity to Become a Global Citizen PENN. Pg. 318, Afterword, Nancy Flowers.

[14] *Ibidem*.

promotion of a universal culture of human rights.[15] It encompasses education *about*, *through* and *for* human rights. This last specifically includes empowering persons to enjoy and exercise their rights and to respect and uphold the rights of others.[16] Moreover, article 4 of the Universal Declaration of Human Rights Education and Training (2011), states that Human rights education and training "comprises all educational, training, information, awareness-raising and learning activities aimed at promoting universal respect for and observance of all human rights and fundamental freedoms and thus contributing, inter alia, to the prevention of human rights violations and abuses by providing persons with knowledge, skills and understanding and developing their attitudes and behaviours, to empower them to contribute to the building and promotion of a universal culture of human rights.[17]

Recently, human rights education for youth has been increasingly identified as a strategy for preventing and tackling current global challenges.[18] In its resolution 2250 (2015), the Security Council, affirmed the important role that youth can play in the prevention and resolution of conflicts and in his Plan of Action to Prevent Violent Extremism, the Secretary-General encourages "teaching respect for human rights and diversity, fostering critical thinking […] and developing the behavioural and socioemotional skills that can contribute to peaceful coexistence and tolerance" as elements of related national plans of action. In addition, the *United Nations Youth Strategy, Youth 2030: Working With and For Young People*,[19] launched by the Secretary-General in 2018, commits the United Nations to increase efforts to promote human rights education and training for youth, as well as global citizenship and sustainable development education, non-discrimination, to foster civic awareness and participation, volunteerism and a culture of peace and non-violence among young people.[20]

Youth empowerment is also a priority commitment of States at the regional level. For instance the African Union and the Council of Europe are committed to recognize young people as rights-holders and key actors in realizing human rights, achieving sustainable development, securing peace and preventing

[15] Office of the High Commissioner for Human Rights, United Nations Declaration on Human Rights Education and Training, 2011, https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Compilation/Pages/UnitedNationsDeclarationonHumanRightsEducationandTraining(2011).aspx [accessed: 7.12.2019].

[16] *Ibidem*.

[17] *Ibidem*.

[18] See A/HRC/35/6 in the draft plan of action for the for the fourth phase (2020–2024) of the World Programme for Human Rights Education – Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/23 [accessed: 7.12.2019].

[19] Office of the Secretary's General's Envoy on Youth, *Youth 2030*, 2018, https://www.un.org/youthenvoy/youth-un/ [accessed: 7.12.2019].

[20] Office of the High Commissioner for Human Rights, United Nations Declaration on Human Rights Education and Training…, *op. cit*.

violence and conflict.[21] Further in General Comment N.20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence of the Committee on the Rights of the Child, paragraph. 24 affirms that human rights education empowers young people to understand, recognize and fulfil their role as active citizens.[22]

In September 2018, in its resolution 39/3 (27 September 2018), the Human Rights Council decided to make youth the focus group of the fourth phase of the World Programme for Human Rights Education, with special emphasis on education and training in equality, human rights and non-discrimination, and inclusion and respect for diversity with the aim of building inclusive and peaceful societies, and to align the fourth phase with the 2030 Agenda for Sustainable Development and specifically with target 4.7 of the Sustainable Development Goals.

During its 39th session, the Human Rights Council, adopted a resolution drafted by OHCHR in consultations with different stakeholders including young people to focus on youth in the Plan of Action for the fourth phase of the World Programme for Human Rights Education, which was.[23]

This Plan of Action, provide an opportunity for States to take steps towards improved implementation of Human Rights Education at the national level, building on previous commitments. Also, it represents an opportunity for civil society as a whole, including youth led organizations and young people themselves, to operate in a solid framework, actively working for their rights and those of others.

Educational methodologies

Despite growing attention on the "millennials" and on the need to protect and respect the rights of youth, so much more needs be done to ensure that each young person can truly feel empowered, have a space to make their voice listened to and a sense of ownership of their rights, and can develop the courage to make concrete change in their environment.

When speaking about Human Rights Education for, with and by young people, although the ultimate goal may be the same, there are many different learning methodologies,[24] which may differ not only if it is carried out in formal, non-formal and informal settings, but also in the approach an organization is taking.

---

[21] *Ibidem*

[22] OHCHR, Committee on the Rights of the Child, general comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence, para. 24 in the Plan of Action of the fourth phase for the World Programme for Human Rights Education.

[23] United Nations Human Rights, A/HRC/42/43 Draft plan of action for the fourth phase (2020–2024) of the World Programme for Human Rights Education – Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/23 [accessed: 7.12.2019].

[24] Council of Europe…, *op. cit.*

In this regard, the Plan of Action for the fourth phase of the World Programme for Human Rights Education outlines that:

> […] varied and engaging educational methods and settings such as sport, film, arts, culture, games, storytelling, drama and role playing which can engage collaboratively learners of all backgrounds and are useful in developing knowledge and leadership skills, supporting intercultural competencies and providing safe spaces to engage women and girls and promote female leadership. These can challenge societal gender norms, foster youth-led programming regardless of identity, promote understanding across different identities to build peaceful, inclusive and equitable societies and foster team-building, empathy and respect.[25]

In this sense, Human Rights Education is perhaps best described in terms of what it sets out to achieve: the establishment of a culture where human rights are understood, defended and respected[26] and where all individuals can truly uphold the respect of human dignity for everyone. This I argue is a form of transformative Human Rights Education and Learning, that encompass and goes beyond "knowing about human rights" (education *about* human rights) and that can lead young people to transform their own lives and actively engage in their immediate environments as active young global citizens and agents of change (education *through* and *for* human rights).

The concept of "young global citizen" is significant here as it indicates the sort of shift in personal orientation that engagement in transformative human rights education can achieve in the lives of young people. Global citizenship is not attached to nationality, but rather, it constitutes an identity; of individuals concerned for others and their environment, who uphold respect for the dignity of all people and act accordingly. Such individuals, can gain the experience of seeing the world through the eyes of others, discover and clarify what is necessary in order to build a society where we can all live together and collaborate to give birth to a space of security in their immediate surrounding.[27]

As Osler and Starkey have argued, "citizenship can be understood as a *status*, a *feeling*, and a *practice* […] feelings of belonging depend on an individual's sense of security and on an atmosphere of non-discrimination".[28]

In this sense, transformative human rights education is the foundation and practice for developing the identity, status or feeling of global citizens.

---

[25] A/HRC/42/43 Draft plan…., *op. cit.*

[26] Council of Europe…, *op. cit.*

[27] D. Ikeda, *Education Proposal*, Soka Gakkai International, 2000, https://www.daisakuikeda.org/main/educator/edu/edu-09.html [accessed: 7.12.2019].

[28] A. Osler, Human rights and schooling: An ethical framework for teaching for social justice, Teachers College Press, New York 2016.

Human Rights Education and young global citizens in practice

In my work with Human Rights Education and young people I had the fortune to meet inspiring young global citizens that are creating a positive shift in their own immediate environment, changing the course of their lives and those of others, and building truly inclusive societies.

In October 2019, the Office of High Commissioner for Human Rights convened a Social Forum that took place at the United Nations in Geneva, Switzerland 1–2 October 2019. This annual meeting provided a unique space for an open and interactive dialogue between all stakeholders on the year's theme titled "the promotion and protection of the rights of children and youth through education". In this occasion, the NGO Working Group on Human Rights Education and Learning organized a workshop titled: "Youth as Ambassador of Human Rights Education: Implementing the next Plan of Action of the World Programme". Three young human rights educators: Victoria from Nigeria, Guillermo from Uruguay and Aunell from Philippines actively participated, leading the conversation on HRE in their own countries, offering their views on the implementation of the fourth phase of the World Programme for Human Rights Education and suggesting ways forward. In addition, in December 2018, during the 9th International Conference on Human Rights Education titled "Unleashing the Full Potential of Civil Society" a workshop titled: "Building inclusive societies: empowering youth to foster global citizenship" through human rights education was organized. The workshop, using storytelling as a technique for empowerment and education, engaged two young people Arash from Iran and Apajok from South Sudan to share how through human rights education they were able to steer their lives into a positive direction, and become fully-engaged actors in their communities.

Based on these activities, in the following sections I highlight the views of these young people in order to shed light on their stories of how they are concretely acting as global citizens in their own communities informed by their interaction in human rights education. The aims of this section are: i) to share their views on implementation and lessons learned from their experience ii) demonstrate the interconnection between human rights education and the development of young global citizens, and iii) show the value of story-telling as a tool to promote HRE.

Youth voices through stories and storytelling: the key to implementation of the Plan of Action for the fourth phase of the World Programme for Human Rights Education (2020–2024)

The following are summaries of each of the participant's experiences. These are included verbatum as the integrity of research process requires that they can use their voices unmediated by others to convey their own story and message.

Victoria emphasized that raising awareness for all and by all to promote HRE is necessary, to close the gap between local and national level. How does a child who does not have the right to go to school knows that they have the right to education?

She highlighted that youth ownership of human rights can be achieved through consultations and advocacy. Everyone should ask themselves: "what part of this Plan of Action is actionable and applicable to me?". She called for a platform for youth to be consulted and better involvement should be created. And then, it is necessary to work at local level to take it forward. Young people should move from "receivers" to people that can share their learning. Young people should be engaged in evaluation, in reporting and monitoring and must be enabled to speak and share their experiences at each possible opportunity: they should not be just observers. They should be engaged precisely because of their experience they can bring at the table.

The Plan of Action could also be integrated in informal learning environments such as prisons and correctional facilities. Young people that are often excluded should be brought to the fore front of activities. Collaboration between all stakeholders, government, NGO's, teachers, students, civil society should also be facilitated in this sense. Youth should also be engaged as consultants and those who understand better the situation at the local and community level should share their view and experiences. Success stories also should be shared.

Guillermo stressed that in Uruguay there are many young people promoting human rights education and looking to improve other people situations, combating against injustice and discrimination. However, most of the time these good practices are not recognized enough and are not understood in the human rights framework since young people do not have structured tools to frame the experiences they carry out, or they are not part of organizations that coordinate and manage human rights policies at the public or private level. A great challenge, for the fourth phase of the Plan of Action of the World Programme for Human Rights Education, is to reach out to young people, providing them with trainings to recognize that what they are doing are actions to enhance human rights and that with necessary trainings they can become educators in human rights, further scaling up the actions they carry out.

The Plan of Action should lead to the explicit establishment of human rights education as a daily living reality among young people, sending out loud the message that human rights education is a key tool in everyday life to change societies. Through this Plan of Action, each young person can frame their own action through the lens of Human Rights Education, recognizing their own experience of human rights, better understating the theoretical elements to improve their practices. The training for young people should be, as explicitly stated in the Plan of Action "student-centered, practical and action-oriented". It should be linked to "specific human rights issues applicable to youth", considering young

people's needs, listening to them and including them in the planning: they are the real protagonists of this Programme.

In the education strategy of Uruguay, Human Rights' teachings are ensured at all levels. Nevertheless, it is necessary to encourage young people that Human Rights Education is not only limited to the knowledge of declarations. In order to lead young people to become actors of change in their own community, it is necessary to go beyond the "theoretical" aspect of HRE and focus on human rights' implementation. It is important to empower young critics that can read their reality and commit themselves as proactive citizens. Human Rights need to make sense for young people in everyday life, in the relationships established and in everyday actions to ensure that they are universal. If young people are not able to recognize that human rights are related to daily life and think they are something far away, they will never be able to be protagonists of all the changes needed to ensure their own rights and those of others. It is important to propose training itineraries for young people who are engaged in social actions, beyond the curricular spaces of formal education.

Aunell emphasized that one of goals the of the Plan of Action for the fourth Phase of the World Programme should ensure that Human Rights win in the hearts and minds of people. He stated that if companies use branding to get the attention of people quickly and help them to see the value and to love their product, why not use it to "sell" human rights to the target audience?

He highlighted that when addressing human rights, finding the essential truth is important. What are the most meaningful concepts for the target audience? What is the "foot on the door" that can trigger their interest for Human Rights Education? How will it make people do something for it?

Human rights education must not invoke a sense of entitlement. It must invoke a sense of ownership. Because only in that context, will it create a sense of responsibility. And the best way for the youth to have ownership of human rights is for them to create projects that espouses the concepts. According to Aunell stories have a power to touch people's hearts and to inspire them to do something about it. For Aunell human rights have meaning for those that own them. In order for HRE to be effective, people must have ownership of Human Rights. HRE must not only speak to the minds but also to the hearts. It must not invoke a sense of entitlement but it must invoke a sense of ownership.

Storytelling as a tool to inspire action: stories of young educators, activists and global citizens

All the participants in both workshops highlighted the role of story-telling as a tool to promote HRE with young people and inspire them to act in the immediate surrounding.

Storytelling has historically been used as an educational tool.[29] Specifically, in the Plan of Action for the fourth phase of the World Programme for Human Rights Education, in the section dedicated to "teaching and learning processes", storytelling is listed as one of the tools to promote Human Rights Education.[30] Moreover, during the workshop on the implementation of the Plan of Action, participants expressed that programs and tools where young people can express their voices are crucial in the HRE field. Storytelling can be listed together with arts and drama as a powerful such tool. Story telling regards stories as having the power to change behaviour and reinforce values,[31] humanizing people.[32] Through sharing ones' own personal journey others can connect and be inspired to do the same, taking action. In qualitative analysis, stories could also be also utilized as a methodology to evaluate the impact of human rights education in people's behavioural change.

Victoria had difficulty reading and issues with comprehension. Later, she realized that she had dyslexia when she was a child. The curricula were not adapted to address these challenges and she started to develop low self-esteem. Thanks to the difficulties she experienced, she decided to start her advocacy work and do something to change the situation. She said: "When talking about HRE many people think that HRE is an abstract concept. Human Rights are not abstract: they are related directly to people's life. Human Rights Education should inspire individuals to take action." In 2013, when she was a student, Victoria founded and became the director of her own organization, One African child, a youth led organization that focuses on children and young people teaching Human Rights Education and values such as global citizenship, using participatory methodologies often based on games and sports, engaging them in practical ways that relates to their personal life. For instance, they talk about injustices and lack of respect for human rights in their communities and then they tackle how to address them

---

[29] B. Küntzel, *The Learners Journey – storytelling as a design principle to create powerful learning experiences*, Books on Demand, 2019.

[30] Draft Plan of Action for the fourth phase, https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/227/36/PDF/G1922736.pdf?OpenElement [accessed: 7.12.2019]. Varied and engaging educational methods and settings such as sport, film, arts, culture, games, storytelling, drama and role playing which can engage collaboratively learners of all backgrounds and are useful in developing knowledge and leadership skills, supporting intercultural competencies and providing safe spaces to engage women and girls and promote female leadership. These can challenge societal gender norms, foster youth-led programming regardless of identity, promote understanding across different identities to build peaceful, inclusive and equitable societies and foster team-building, empathy and respect.

[31] K.D. Deardoff, *Manual for developing intercultural competencies – Story circles* [UNESCO publishing], Routledge 2019, open access.

[32] Young Thinker Opinion Piece, *Keeping children and young people safe from abuse*, 2019, https://gallery.mailchimp.com/61efdfe9e3c03ed2d6188fdb1/files/3981e9e2-b555-492d-8849-23f8c6d2035e/Young_Thinker_Opinion_Piece_Keeping_children_and_young_people_safe_from_abuse.pdf [accessed: 7.12.2019].

using games such lego, designing possible solutions. Young people are at the centre of the learning process so that they can question things, reflect themselves and then generate results that matter for them. As a member of the SDG steering committee she works in conveying the voice and interest of young people through youth consultations. She advocated that youth should be consulted and that young people themselves must be able to contribute, to be equally engaged and to be leaders. Youth engagement needs to go beyond consulting young people but rather engage them as partners and leaders. She quoted Wangari Maathai: "It is the little things that citizens do. That's what will make the difference". Everyone has responsibility to promote human rights.[33]

Guillermo became aware of the importance of promoting human rights through his own experience of living in a city of slums and thanks to the educational experience received in school he Guillermo is now a young human rights educator of thirty years old and lives in Las Piedras, Uruguay. Guillermo participated together with a group of his university classmates in a Human Rights Education project in a Detention Center for Persons Deprived of Liberty in Montevideo, Uruguay. Strong tensions among prisoners and lack of knowledge of their human rights were the starting point for the implementation of a non-formal education project on human rights education. Initially twenty-five people deprived of liberty, the majority of whom were under thirty years old, participated in the training. Thanks to this experience he then continued to work on HRE and now he became a managing member of the educational institution where he studied, coordinating the youth movement with children and youth from early childhood to 25 years. He works in generating and promoting solidarity and volunteer projects living Human Rights in everyday life. Through pedagogical tools such as "service-learning", they combine solidarity projects with academic reflection, generating significant learning in all dimensions.

One of the activities they carried out was with young students between 15 and 25 years old around the training in communities of young volunteers. They developed together a training itinerary to be able to come to understand and recognize that human rights can be alive on a daily basis and in each action. These trainings take place in summer and last a week: every day workshops are held where training spaces are developed for children and young people in the area, taking as themes: coexistence, tolerance, equality, respect for diversity and non-discrimination, solidarity, justice and education; in reflective, recreational and artistic formats.

The young people who are part of these groups are committed to their training, sharing these educational opportunities with those who need it most. Through experience all those involved could become more humble, going beyond their

[33] OHCHR, *Maximizing the transformative power of education*, 2019, https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Maximizingthetransformativepowerofeducation.aspx [accessed: 7.12.2019].

own ego and becoming empowered youth promoters of human rights. Through these two experiences Guillermo understood that one of the greatest challenges he had encountered when carrying out these projects was to move out of his comfort zone and face his own prejudices, in order to approach realities differently. But precisely that challenge is one of the most significant lessons he never had. Now he understands human rights education as an opportunity to challenge bias, empathise with others and find new ways of thinking. The exchange experience generated by these processes enables people to free themselves from prejudice. The educational experience becomes a life experience, in a liberating sense.

Aunell became involved with human rights education during his first job which gave him several opportunities to visit and engage with diverse communities across the Philippines. Through this experience he saw first-hand the issues surrounding the most vulnerable sectors of the population, such as people who were left behind, who often can't exercise their basic rights and that have no knowledge of those basic rights in practice. That job also gave Aunell opportunities to meet inspirational young leaders who are truly changing the landscape on whatever creative ways they can.

One of the great examples was a young man living in Basilan which was an area of conflict in the Philippines. After stability was brought back to that area, the challenge for the youth of Basilan was how they could help in rebuilding the community and promote an environment of hope, dignity and equality. They found out that many children in Pansul Basih have Post-Traumatic Stress Disorder (PTSD). To add more to their hardships, they needed to walk hours to school through mountains and cross two rivers.

Since many of their members are interested in art, the youth started simple art and drawing sessions with the children. The succeeding assessments and interventions were drawing-based. After some time, the parents got more interested and involved. The next phase they did was a Children Management Seminar for the parents. The whole community became engaged in the projects. When more and more people took notice of this initiative and the plight of the people of Pansul Basih, they gained enough political capital advocate with the government which eventually recognized their activities. They were selected by the Office of the Vice President of the Philippines as one of the top organizations and received support for their project. And now, the town of Basih Pansul has cemented roads. The children no longer have to walk for hours going to school because sponsors provided them with a vehicle to ferry them to school. All of these because they were able to solidify the community and sell their ideas to many people.

Arash fled Iran when he was fifteen years old and arrived in Malaysia in 2010, his new home for more than five years before being resettled in Australia. He described that time as the hardest of his life when he had no right to education or employment. He had a strong desire for learning and working and therefore he enrolled himself a course on human rights education, which mainly focused on

what human rights are, how to know when there are human rights violations and how people could become human rights defenders. At the same time, he engaged in practical work and started to volunteer with several NGOs.

In May 2015, Arash and his family received the news that they were going to be resettled in Australia. They were ecstatic, but their excitement soon turned into fear because after more than five years in Malaysia, they had to start all over again, going through the process of being resettled, not knowing anyone, being in a place that they had never been before. When they arrived in Sydney they immediately started the process of settlement. In short time Arash enrolled himself into an institute to learn English in preparation for University. Thanks to his own personal experience and the human rights course he took, he could easily see injustice around him. He decided to continue his work to advocate for human rights and be a voice for those that were left behind and could not speak of for themselves. Soon he started volunteering with some organizations that helped him build a better understanding of his new country. Thanks to all his hard work and determination he was selected to represent young people from Australia at UNHCR Annual NGO consultation in June 2016 and could speak in various international conferences. He used this opportunity to utilize his voice to defend the rights of refugees. Today, he has finished a Civil Engineering degree at the Western Sydney University as a full-time student. He works with the Community Migrant Resource Centre as a Youth Worker supporting people that have recently arrived in Australia to get education and find employment. He is the Co-Chair of the UNHCR Global Youth Advisory Council, Chair of Asia Pacific Refugee Rights Network(APRRN) and volunteer for Refugee Council of Australia, and the Multicultural Youth Advocacy Network. This all led him to win the Young Australian Human Rights medal and Australia day ambassador without even being Australian Citizen.

Apajok Apajok twenty-four years old, was born in Kakuma Refugee Camp in Kenya and today is a youth advocate in Alice Springs, Australia. She and her family arrived in Australia under a Humanitarian visa when she was two years old in 1997.

From very early childhood she remembered observing her parents supporting those around them most in need as much as they could, even when they did not have much to give. In school, she was very active in sports within her team. At that time, she used to believe that only adults could make real improvement and that for any real change to happen, she should have waited to be old enough so that people would have listen to what she had to say.

When she was seventeen years old, she had a turning point in this belief. One day, Apajok was appointed by the school principal as representative of her school to attend a student conference on human rights. Initially she lacked confidence and she did not want to participate. Eventually, after being encouraged by her supervisor, she participated in a conference on Human Rights Education with

over 200 young people. The symposium focused on how Human Rights Education can be implemented by young people of her own age. During this workshop, she was reminding that human rights encompass freedom of opinions, and non-discrimination based on any ground including of race, sex, language, religion, political view and so on.

Not long after she took this course, she experienced a racial abuse at the train station. Angered by what had happened she thought more about racism and the cause of it and was able to conclude that racism and xenophobia are born from the fear of the unknown. From then on, she started to raise awareness and advocate on the experience of people with a refugee background, working on bridging the gap between them and host communities, ensuring that the voiceless can have a voice and a seat at the table. This wave of empowerment lead her to start many initiatives to fight discrimination and racism and now she works full time with CREATE foundation as the Senior Community Facilitator where she works with ensuring that young people from all backgrounds have the opportunity to have a say in decision that affect them and the young people voices is listened to and respected at all levels. She is strongly committed to speaking up against any forms of injustice and discrimination and especially racism.

Common threads, challenges and opportunities

These five stories can provide an opportunity to reflect on how young people can become truly global citizens and actors of changes in their communities and positively contribute in their immediate environment through human rights education.

Overall, a common thread among all these stories, reveals that a combination of several elements was important for these young people to become active agents of change. For instance, all of them experienced human rights violations directly or witnessed abuse with their own eyes. Similarly, all of them identified gaps and limitations in their environment recognizing that something was lacking. They all had the idea, the feeling, the opinion, that something was wrong. This was in most cases the starting point. Through courses and projects on human rights they began to be able to frame their experience and were able to act on this, not only shifting their lives in a positive direction but creating something new, something that could also have an impact on their immediate environment and that could help to improve other's people lives.

These stories also show other keys elements that these young people developed: courage and resilience that led them to the decision to act, to do something to change their situation and became fully engaged actors of change in their local communities.

Examining these stories through a gender lens, it is quite immediate notice that only the two young women expressed the feeling of insecurity at first,

"lack of self-confidence due to what was perceived as a disease" and lack of self-confidence on why she was selected as the one to attend the human rights course. However, overcoming their fear and discomfort, they could make a change for themselves and their environment.

What most of them believed in is crucial is a type of human rights education that can speak to the mind and hearts of people, going beyond the mere knowledge of human rights, declarations and treaties. It is a kind of HRE that can inspire and hope for a change and that is deeply rooted in society, that can make sense to young people.

The kind of HRE that these young people advocated for and wanted is an education that can develop the quality of empathy and instil in youth ownership of their rights. If young people feel they own their rights (beyond entitlement) they can feel empowered to make a change.

The paper has focused on story-telling, but many participatory approaches can be useful in this sense to promote and value the sharing of personal knowledge and experience of human rights and encourage critical reflection on individual beliefs and values. It enables people with different backgrounds, cultures, values and beliefs to learn effectively together and learn from each other. A participatory approach encourages social analysis aimed toward empowering learners to develop concrete action for social change that is in accordance with human rights values and standards.[34] Tools such as art including music, films and storytelling in this sense could be a very powerful tool: moving people' hearts inspiring others to take action in their own communities and environment. Many young people often feel the importance of using creative teaching methods, of organizing peer groups and engaging youth in creating spaces and giving them responsibilities.[35]

In this sense, the focus of the fourth phase of the World Programme on HRE is a great tool, to frame the experience of all those youth that carry out human rights education, to feel an ownership of their rights and to bring human rights closer to people hearts and mind.

Conclusion

There are of course limitations to such a small sample and how far their transformation in outlook can be attributed to participation in human rights education programmes. However, their stories can offer an initial step towards understanding the relationship between human rights education and its contribution to fos-

[34] OHCHR & Equitas, *Evaluating Human Rights Training Activities. A Handbook for Human Rights Educators*, Montreal 2011, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/EvaluationHandbookPT18.pdf [accessed: 7.12.2019].

[35] Based on last year workshop titled: "Building inclusive societies: fostering global citizens through HRE" held during the 9th International Conference on HRE in Western Sydney University, Sydney Australia.

tering young global citizens. Further research, using larger data sets and methodologies would be a valuable next step in developing our understanding of the relationship between HRE and young people's empowerment.

The international frameworks mentioned in this paper, which emphasise the crucial role of Human Rights Education for, with, for and by youth to tackle global challenges provide an opportunity for young people themselves and for the whole society to take a step forward towards building inclusive societies.

Specifically, the Plan of Action of the World Programme for Human Rights Education for the fourth phase offers concrete steps for States to implement Human Rights Education at national level and a comprehensive tool for other actors, including civil society to advocate for the promotion, implementation and monitoring of human rights education. As Guillermo suggested, the Plan of Action provides a great opportunity for young people that promote HRE to frame in a meaningful way all their activities and contribution on human rights education.[36]

In the same way, it also offers a tool to close the gap between the formal international support that states often offer at the international level and the actual implementation at national level.

It could support efforts in measuring the impact of Human Rights Education. Evaluating the impact of human rights education is a complex undertaking, as this type of education, whose ultimate goal is greater respect for human rights leading to social change, is difficult to measure in isolation from political, economic and social factors.[37]

Unless implemented at the national level and taken seriously by the different parties to ensure that what is written in the Plan of Action can become a daily living reality for each and every young person, including and above of all those in the most desperate situations, these international frameworks will remain empty words. In this sense, it is necessary to ensure a real political will which includes a serious monitoring and evaluation framework of HRE implementation at national level, coordinated through the work and efforts of others stakeholders such as of National and Human Rights Institutions, and through the Universal Periodic Review.

However, this paper has shown that these frameworks are necessary but insufficient tools and that besides advocacy at the international and national level, it is also necessary to reach young people mind and hearts, to evocate a sense of ownership of their human rights and to advocate for their rights. As Aunell said, only when human rights education invokes a sense of ownership can create a sense of responsibility. For this, the plan of action for

[36] Draft Plan of Action for the fourth phase https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/227/36/PDF/G1922736.pdf?OpenElement.

[37] OHCHR & Equitas, *op. cit*.

the fourth phase offers a concrete tool, both to bring it at the local level and also identifying methodologies and tools that can be successful in promoting HRE, such for instance story telling.

As expressed in this paper and shown through these stories of the young global citizens introduced here, storytelling, as well as other participatory approaches, is a powerful educational tool that can reach the heart and mind of young people and can encourage others to act and create a change in their environment.

To say it with the words of Aunell, Victoria and Guillermo, this Plan of Action for the fourth phase of the World Programme for HRE should lead to the explicit establishment of human rights education as a daily living reality among young people, sending out loud the message that human rights education is a key tool in everyday life to change societies. Young people should move from "receivers" to people that can share their learning. Young people should be engaged in evaluation, in reporting and monitoring and must be enabled to speak and share their experiences at each possible opportunity: they should not be just observers. They should be engaged precisely because of their experience they can bring at the table. This Plan of action should speak to the hearts and minds of people, inspiring them to have ownership of their rights.

The work of establishing universal human rights starts with a transformation in the awareness and behaviour of each individual. And persistent efforts in human rights education and learning can, as they develop into a broad-based grassroots movement, lay the solid ethical foundations of a flourishing culture of human rights.[38]

As Eleonore Roosvelt said,

> Where, after all, do universal human rights begin? In small places, close to home—so close and so small that they cannot be seen on any maps of the world. Yet they are the world of the individual person; the neighbourhood (s)he lives in; the school or college (s) he attends; the factory, farm, or office where (s)he works. Such are the places where every man, woman, and child seek equal justice, equal opportunity, equal dignity without discrimination. Unless these rights have meaning there, they have little meaning anywhere. Without concerted citizen action to uphold them close to home, we shall look in vain for progress in the larger world.[39]

Aunell, Apajok, Arash, Victoria and Guillermo, are examples of truly young global citizens and a real hope for the future. As expressed in the definition I gave at the start of this paper, they gained the experience of seeing the world

---

[38] D. Ikeda, *Toward a World of Dignity for all: The Triumph of the Creative life. Peace Proposal*, Sokka Gakkai International, 2011

[39] Excerpt from a speech by Eleanor Roosevelt at the presentation of "In your hands: A guide for Community Action for the Tenth Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights." Thursday, March 27, 1958. United Nations, New York.

through the eyes of others, discovered and clarified what is necessary in order to build a society where we can all live together and collaborated to give birth to a space of security in their immediate surrounding.[40]

To conclude, as the young people introduced in this paper emphasised, all young people, including those in the most desperate situations, have the right to voice their opinion, to be listened to, to see their dignity respected and to be involved as equal partners in all the decision-making that concern them and in all programmes that see them as a "target". This must not be a ticking box exercise, but rather a process to "establish a shared global culture of human rights that is rooted in the realities of daily life and based on unfailing and uncompromising respect for human dignity".[41]

References

Council of Europe, *Compass: manual on human rights education with young people*, Strasbourg, France 2015, https://www.coe.int/en/web/compass [accessed: 7.12.2019].

Deardoff K.D., *Manual for developing intercultural competencies – Story circles* [UNESCO publishing], Routledge 2019, open access.

Ikeda D., *Education Proposal*, Soka Gakkai International, 2000, https://www.daisakuikeda.org/main/educator/edu/edu-09.html [accessed: 7.12.2019].

Ikeda D., *Humanizing Religion, Creating Peace*, Soka Gakkai International, 2008, https://www.sgi.org/about-us/president-ikedas-proposals/peace-proposal-2008.html [accessed: 7.12.2019].

Ikeda D., *Value Creation for Global Change: Building Resilient and Sustainable Societies*, Soka Gakkai International, 2014, https://www.sgi.org/about-us/president-ikedas-proposals/peace-proposal-2014.html [accessed: 7.12.2019].

Ikeda D., Unger F., *The Humanist Principle on Compassion and Tolerance*, I.B. Tauris.

Office of the High Commissioner for Human Rights, United Nations Declaration on Human Rights Education and Training, 2011, https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Compilation/Pages/UnitedNationsDeclarationonHumanRightsEducationandTraining(2011).aspx [accessed: 7.12.2019].

Office of the Secretary's General's Envoy on Youth, *Youth 2030*, 2018, https://www.un.org/youthenvoy/youth-un/ [accessed: 7.12.2019].

OHCHR, Fourth phase (2020–2024) of the World Programme for Human Rights Education, 2019, https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/WPHRE/Fourthphase/Pages/FourthPhaseIndex.aspx [accessed: 7.12.2019].

OHCHR, Plan of Action of the fourth phase of the World Programme for Human Rights Education, 2019, https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/227/36/PDF/G1922736.pdf?OpenElement [accessed: 7.12.2019].

[40] D. Ikeda, Education Proposal…, *op. cit*.

[41] *Idem*, *Humanizing Religion, Creating Peace*, Soka Gakkai International, 2008, https://www.sgi.org/about-us/president-ikedas-proposals/peace-proposal-2008.html [accessed: 7.12.2019].

OHCHR & Equitas, *Evaluating Human Rights Training Activities. A Handbook for Human Rights Educators*, Montreal 2011, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/EvaluationHandbookPT18.pdf [accessed: 7.12.2019].

Osler A., *Human rights and schooling: An ethical framework for teaching for social justice*, Teaxxhers College Press, New York 2016.

United Nations, *Youth, Peace, Security Agenda Starting to Make Difference for Young People in Conflict Zones, But Much Work Remains, Advocates Tell Security Council*, 17.07.2019, https://www.un.org/press/en/2019/sc13886.doc.htm [accessed: 7.12.2019].

United Nations Human Rights, A/HRC/42/43 Draft plan of action for the fourth phase (2020–2024) of the World Programme for Human Rights Education – Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/23 [accessed: 7.12.2019].

Młodzi obywatele świata: budowanie społeczeństwa integracyjnego poprzez edukację praw człowieka

Edukacja w zakresie praw człowieka w formie współpracy z młodzieżą, dla młodzieży oraz przez młodzież jest coraz częściej identyfikowana jako strategia mająca na celu dostosowanie się do globalnego wyzwania współczesnej cywilizacji. Dane statystyczne ONZ wskazują, że populacja młodych ludzi w wieku od 10 do 24 lat wynosi ok. 1,8 mld. Jest to największa populacja młodzieży w historii, choć nie ma jednolitej definicji tej grupy wiekowej. Większość młodych ludzi żyje w krajach, gdzie przemoc i konflikty stanowią znaczący element życia codziennego. Okoliczności te przyczyniają się do masowych wyjazdów z kraju w poszukiwaniu lepszego życia, częściej jednak młodzi ludzie są konfrontowani z wyzwaniami i niebezpieczeństwami, którym nie są w stanie sprostać. Na płaszczyźnie międzynarodowej opracowano liczne projekty obliczone na tworzenie struktur pomocy młodym ludziom. Należy do nich Światowy Program Edukacji Praw Człowieka (World Program for Human Rights Education) na lata 2020–2024. Na podstawie doświadczeń młodych aktywistów na rzecz praw człowieka autorka przedstawia zadania i możliwości edukacji praw człowieka w zakresie tworzenia społeczeństwa integracyjnego.

Słowa kluczowe: edukacja praw człowieka, młodzi ludzie (młodzież), społeczeństwo integracyjne, społeczeństwo globalne

Young Global Citizens: Building Inclusive Societies Through Human Rights Education

In recent years, human rights education with, for and by youth has been increasingly identified as a strategy for preventing and tackling current global challenges. According to the United Nations, there are around 1.8 billion young people between the ages of 10 and 24 in the world today: the largest youth population ever, although there is no consistent definition of young people. The great majority live in countries where violence and conflict are still a daily reality. Many are forced to leave their home country, embarking alone on dangerous routes and facing enormous challenges to start a new life in a completely different – and sometimes hostile – place. At the international level several frameworks that place young people at the centre have been adopted, such as the fourth phase of the World Programme for Human Rights Education (2020–2024) which will focus on

youth. Based on the direct experiences of young human rights activists and educators, this paper aims to demonstrate the critical role that human rights education can play in fostering young global citizens who can contribute to building inclusive societies, and pave the way to establishing an authentic culture of human rights.
Key words: human rights education, young people, inclusive societies, storytelling, global citizens

XVI: 2019 nr 4
Krakowskie Studia Międzynarodowe

DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-4-005

e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

Marta Kolendowska-Matejczuk

dr hab., prof. EWSPA, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji

ORCID: 0000-0002-2440-155X

Marcin Mrowicki

dr, adwokat

ORCID: 0000-0002-2072-3850

PRAWO DO INFORMACJI O WŁASNYCH PRAWACH W POSTĘPOWANIU KARNYM JAKO JEDEN Z WYMIARÓW EDUKACJI PRAW CZŁOWIEKA[1]

Sytuacja, w której człowiek znajduje się w polu zainteresowania organów ścigania jako zatrzymany, podejrzany lub oskarżony, jest niezwykle stresogenna. Prawo karne cechuje bowiem represyjny[2] i mocno ingerujący w prawa jednostki charakter, a dodatkowo jednostka, która zazwyczaj nie posiada wykształcenia prawniczego, ma przeciwko sobie zorganizowany aparat państwa: profesjonalnych prawników – w szczególności prokuratorów. Ważne jest zatem, by była ona odpowiednio wyedukowana w zakresie przysługujących jej praw. Oczywistym jest bowiem, że świadomość przysługujących praw w postępowaniu karnym oraz wiedza na ich temat są warunkiem *sine qua non* podjęcia skutecznej obrony. Nierzadko pierwsze czynności postępowania mogą mieć wpływ na wynik sprawy

[1] Stan prawny na dzień 31 października 2019 r.

[2] Por. szerzej np. K. Dudka, H. Paluszkiewicz, *Postępowanie karne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 21.

łącznie z prawomocnym skazaniem. Dlatego też chociażby prawo do milczenia oraz prawo do adwokata przysługuje już od momentu, w którym jednostka znajduje się w kręgu zainteresowania organów ścigania. Potwierdził to Sąd Najwyższy, wskazując, że:

> […] ustawa procesowa w rozdziale 27. nadaje zatrzymanemu szereg uprawnień mieszczących się w pojęciu prawa do obrony, wręcz typowych dla jego istoty, a realizowanych w sytuacji uzasadnionego przypuszczenia, wysuwanego przez organ dokonujący zatrzymania, że popełnił on przestępstwo. Tak więc nie formalne postawienie zarzutu popełnienia przestępstwa, lecz już pierwsza czynność organów procesowych skierowana na ściganie określonej osoby, czyni ją podmiotem prawa do obrony[3].

Taki również jest standard wynikający z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – uprawnienie to powinno być zagwarantowane od samego początku postępowania, niezwykle ważna jest bowiem zarówno obecność obrońcy przy pierwszych przesłuchaniach podejrzanego, jak i udzielenie pomocy w formułowaniu środków odwoławczych, na przykład w związku z decyzjami o stosowaniu środków zapobiegawczych[4]. Bardzo często zachowanie podejrzanego w początkowej fazie postępowania wywołuje nieodwracalne skutki dla dalszego przebiegu procesu i wpływa na możliwość realizacji jego uprawnień. Skutkiem odmowy dopuszczenia obrońcy w początkowej fazie postępowania może być zatem uznanie całego postępowania za nierzetelne, tj. naruszające standard wynikający z art. 6 EKPC[5]. Należy mieć zatem na względzie stanowisko wyrażone w sprawie Salduz, zgodnie z którym pomoc adwokata ma być zagwarantowana już przy pierwszym policyjnym przesłuchaniu:

> […] chyba że – w świetle szczególnych okoliczności danej sprawy – zostanie wykazane występowanie nieodpartych argumentów na rzecz ograniczenia prawa do adwokata. Nawet jednak, gdy takie nieodparte argumenty mogą wyjątkowo usprawiedliwić odmowę dostępu do adwokata, ograniczenie takie – jakiekolwiek byłoby jego uzasadnienie – nie może bezpodstawnie naruszyć praw oskarżonego, gwarantowanych w art. 6. Prawo do obrony zostaje, w zasadzie, naruszone w sposób nieodwracalny, gdy obciążające wyjaśnienia, złożone w czasie przesłuchania policyjnego bez udziału obrońcy, zostają wykorzystane dla późniejszego skazania[6].

---

[3] Wyrok SN z 9.2.2004 r., V KK 194/03, OSNKW 2004, Nr 4, poz. 42.

[4] Wyrok ETPC z 27.5.2004 r. w sprawie Yurttas p. Turcji, skargi nr 25143/94 oraz 27098/95, § 76.

[5] Wyrok ETPC z 8.2.1996 r. w sprawie John Murray p. Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 18731/91, § 73.

[6] Wyrok ETPC z 27.11.2008 r. w sprawie Salduz p. Turcji, skarga nr 36391/02, § 55. Na marginesie należy wskazać, że w sprawach p. Polsce Trybunał dwukrotnie wskazywał na naruszenie art. 6 ust. 3 lit. c Konwencji z uwagi na nieobecność obrońcy przed pierwszym przesłuchaniem z uwagi na szczególnie wrażliwą sytuację podejrzanych – wyrok ETPC z 31.3.2009 r. w sprawie Płonka p. Polsce, skarga nr 20310/02; wyrok ETPC z 2.3.2010 r. w sprawie Adamkiewicz p. Polsce, skarga nr 20310/02.

Nieznajomość prawa szkodzi. Opierając na tej zasadzie proces karny, państwo powinno dążyć do jak najszerszego i jak najbardziej zrozumiałego wyjaśnienia w przystępnej formie zakresu praw i obowiązków przysługujących uczestnikowi postępowania. Tymczasem brak jest należytej edukacji na temat praw przysługujących jednostkom w postępowaniu karnym, co niewątpliwie przekłada się na niską świadomość prawną obywateli w tym zakresie.

Jak wynika z badania przeprowadzonego z inicjatywy Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia „Diagnoza świadomości Polaków 2016”[7], ze świadomością prawną Polaków jest źle. Nie rozumieją oni skutków podwójnego awizowania pisma skierowanego do nich z sądu ani złożenia apelacji po terminie. Świadomości prawnej Polaków nie poprawia obszerność prawa, jego częste zmiany, bogate orzecznictwo sądowe, rzadko zrozumiały język prawniczy oraz brak dostępu do informacji[8].

Trzy lata później, w 2019 r., agencja SW Research przeprowadziła badanie „Świadomość prawna Polaków” w ramach kampanii informacyjnej „Adwokat w każdym przypadku”, organizowanej przez Naczelną Radę Adwokacką. Jak wynika z badania, 44% ankietowanych Polaków oceniło swoją znajomość prawa jako dobrą, ale tylko 6% badanych było pewnych swojej wiedzy. Znaczący jest fakt, że aż 41% badanych nie umiało udzielić odpowiedzi na to pytanie. Obrazu niskiej świadomości prawnej Polaków dopełnia badanie źródeł czerpania informacji o prawie. Ankietowani najczęściej wskazywali Internet, w 43% przypadków czerpiąc wiedzę ze specjalistycznych serwisów i forów, w 37% z forów internetowych, przy czym aż w 36% przypadków uznając informacje znajdowane na forach internetowych za wiarygodne. Do znajomych i rodziny zwraca się 27%, a jedynie 20% konsultuje swój problem prawny odpłatnie w kancelarii. Nie bez wpływu na ocenę świadomości prawnej Polaków pozostaje fakt, że 10% ankietowanych nie skorzystało z pomocy prawnika, mimo że znalazło się w sytuacji tego wymagającej. W 54% przypadków wynikało to z przeświadczenia, że potrzebujący są w stanie poradzić sobie z problemem samodzielnie, a w 26% – z braku pieniędzy. Z kolei 10% badanych nie wiedziało, gdzie takiej pomocy szukać. Biorąc pod uwagę fakt niskiej świadomości prawnej naszego społeczeństwa, źródła czerpania wiedzy na temat prawa oraz niekorzystanie z pomocy profesjonalnych pełnomocników, sytuacja osoby, która znajduje się w sferze zainteresowania organów ścigania, wydaje się niezwykle trudna[9]. Pomijając stres związany

[7] *Diagnoza świadomości prawnej Polaków 2016. Główne wyniki badania wizerunku wymiaru sprawiedliwości i wiedzy prawnej Polaków*, Ariadna. Ogólnopolski Panel Badawczy, https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2017/08/omt9ag_09.03.2016NiewiadomoprawnaPolakw2016.pdf [dostęp: 15.10.2019].

[8] A. Łukaszewicz, *Świadomość prawna Polaków – badanie Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia*, „Rzeczpospolita”, 8.03.2016, https://www.rp.pl/Prawnicy/303089994-Swiadomosc-prawna-Polakow---badanie-Stowarzyszenia-Sedziow-Polskich-Iustitia.html [dostęp: 15.10.2019].

[9] Wyniki badania dostępne są na stronie: http://www.adwokatura.pl/z-zycia-nra/polacy-wybieraja-fora-internetowe-zamiast-prawnika-badania-nra [dostęp: 15.10.2019].

z przesłuchaniem oraz konsekwencje stąd wynikające, brak znajomości swoich praw może istotnie zaszkodzić już przy pierwszym przesłuchaniu. Ponieważ polska ustawa karna dopuszcza ściganie nieletnich w wieku od 15 lat – sytuacja jednostki może być bardzo dramatyczna.

Nie można tracić z pola widzenia faktu, że ustawodawca nakłada na organy prowadzące postępowanie karne obowiązek informowania jednostki o przysługujących jej w postępowaniu karnym prawach i obowiązkach. Stanowi to jeden z podstawowych warunków zapewnienia odpowiednich gwarancji procesowych stawianych współczesnemu procesowi karnemu. Nie sposób wyobrazić sobie rzetelnego procesu sądowego bez należycie poinformowanych uczestników, którzy nie znając swoich praw, nie orientują się w swojej sytuacji i dokonują czynności godzących w ich najlepszy interes. Stąd tak ważna jest świadomość własnych praw i obowiązków w postępowaniu karnym.

Nie ulega wątpliwości, że pouczenie o prawach powinno zawierać informację dostępną w języku prostym i dostępnym dla potencjalnego uczestnika postępowania – a więc przejrzystym, przystępnym i jednoznacznie sformułowanym. Przekaz powinien być jasny, a zatrzymany powinien być informowany o swoich uprawnieniach i obowiązkach, a także o potencjalnych skutkach podjęcia lub zaniechania określonych działań mających znaczenie dla postępowania karnego. Ma to tym większe znaczenie, że aktualnie mamy do czynienia z nieustannymi nowelizacjami kodeksu postępowania karnego. Zorientowanie się więc w swoich prawach i obowiązkach niekoniecznie musi być zadaniem łatwym.

Na temat zakresu pouczeń wypowiada się Kodeks postępowania karnego. Zgodnie z art. 300 § 1 k.p.k. przed pierwszym przesłuchaniem należy pouczyć podejrzanego o jego uprawnieniach: do składania wyjaśnień, do odmowy składania wyjaśnień lub odmowy odpowiedzi na pytania, do informacji o treści zarzutów i ich zmianach, do składania wniosków o dokonanie czynności śledztwa lub dochodzenia, do korzystania z pomocy obrońcy – w tym do wystąpienia o obrońcę z urzędu, do końcowego zaznajomienia z materiałami postępowania przygotowawczego, jak również o innych uprawnieniach i obowiązkach. Pouczenie należy wręczyć podejrzanemu na piśmie, a podejrzany otrzymanie pouczenia potwierdza podpisem. W myśl art. 300 § 2 k.p.k. przed pierwszym przesłuchaniem albo niezwłocznie po ustaleniu pokrzywdzonego, jeżeli odstąpiono od jego przesłuchania, poucza się pokrzywdzonego o posiadaniu statusu strony procesowej w postępowaniu przygotowawczym oraz o wynikających z tego uprawnieniach, w szczególności: do składania wniosków o dokonanie czynności śledztwa lub dochodzenia i warunkach uczestniczenia w tych czynnościach, do korzystania z pomocy pełnomocnika, w tym do złożenia wniosku o wyznaczenie pełnomocnika z urzędu, jak również o innych uprawnieniach i obowiązkach oraz ich konsekwencjach. Pouczenie obejmuje również informację o: możliwościach naprawienia szkody przez oskarżonego lub uzyskania kompensaty państwowej, dostępie do pomocy prawnej, dostępnych środkach ochrony i pomocy,

możliwości wydania europejskiego nakazu ochrony, organizacjach wsparcia pokrzywdzonych, możliwości zwrotu kosztów poniesionych w związku z udziałem w postępowaniu. Pouczenie należy wręczyć pokrzywdzonemu na piśmie, którego otrzymanie pokrzywdzony potwierdza podpisem. W razie odstąpienia od przesłuchania pokrzywdzonego pouczenie podlega doręczeniu.

Według art. 300 § 3 k.p.k. przed pierwszym przesłuchaniem poucza się świadka o jego uprawnieniach i obowiązkach określonych w art. 177–192a oraz dostępnych środkach ochrony i pomocy, o których mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka[10].

Dopełnieniem krajowych przepisów ustawowych są wytyczne formułowane we wtórym prawie Unii Europejskiej. Szczególną pozycję w tym zakresie zajmuje dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym[11]. Dyrektywa ustanawia przepisy dotyczące prawa osób podejrzanych lub oskarżonych (w tym zatrzymanych) do informacji dotyczących praw przysługujących im w postępowaniu karnym oraz treści oskarżenia przeciwko nim, a także prawa osób podlegających europejskiemu nakazowi aresztowania do informacji dotyczących przysługujących im praw[12]; dyrektywa ta ma zastosowanie od chwili poinformowania osób przez właściwe organy państwa członkowskiego, że są one podejrzane lub oskarżone o popełnienie przestępstwa[13]. Przepis art. 3 dyrektywy w sprawie prawa do informacji nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia niezwłocznego udzielenia osobom podejrzanym lub oskarżonym informacji dotyczących praw procesowych, stosowanych zgodnie z prawem krajowym, w szczególności w zakresie prawa: dostępu do obrońcy; dostępu do bezpłatnej porady prawnej i warunków jej uzyskania; do informacji dotyczących

[10] Wzory pouczeń określił Minister Sprawiedliwości w kolejnych rozporządzeniach (art. 300 § 4 k.p.k.). Zgodnie z wolą ustawodawcy powinien przy tym uwzględnić konieczność zrozumienia pouczenia także przez osoby niekorzystające z pomocy obrońcy lub pełnomocnika. I tak w dniu 15 kwietnia 2016 r. weszły w życie: rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach obwinionego w postępowaniu w sprawie o wykroczenie (Dz.U. z 2016 r., poz. 511), rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach podejrzanego w postępowaniu karnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 512), rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach tymczasowo aresztowanego w postępowaniu karnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 513), rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach pokrzywdzonego w postępowaniu karnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 514), rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach świadka w postępowaniu karnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 515).

[11] Dziennik Urzędowy UE L 142/1 z 2012; dalej: dyrektywa w sprawie prawa do informacji. Dyrektywa miała być transponowana do systemów krajowych poszczególnych państw członkowskich do dnia 2 czerwca 2014 r. – por. art. 11 ust. 1 dyrektywy w sprawie prawa do informacji.

[12] Art. 1 dyrektywy w sprawie prawa do informacji.

[13] Por. art. 2 ust. 1 dyrektywy w sprawie prawa do informacji.

oskarżenia[14]; do tłumaczenia ustnego i pisemnego; do odmowy składania wyjaśnień. Jak wskazuje się w dyrektywie, informacja na temat tych praw umożliwia skuteczne ich wykonywanie[15]. Przepis art. 4 dyrektywy w sprawie prawa do informacji nakłada na państwa członkowskie obowiązek dostarczenia zatrzymanym lub aresztowanym w trybie bezzwłocznym pisemnego pouczenia o ich prawach, w szczególności tych wymienionych w art. 3 dyrektywy, ale też dodatkowych informacji o prawie: do dostępu do materiałów sprawy; do poinformowania władz konsularnych oraz jednej osoby; do dostępu do pilnej pomocy medycznej; oraz do uzyskania informacji o maksymalnej liczbie godzin lub dni, podczas których osoba podejrzana lub oskarżona może być pozbawiona wolności, zanim zostanie postawiona przed organem sądowym[16]. Pouczenie o prawach musi ponadto zawierać podstawowe informacje o wszelkich dostępnych na mocy prawa krajowego możliwościach zakwestionowania zgodności z prawem aresztowania, oceny zasadności decyzji o aresztowaniu lub złożenia wniosku o zwolnienie tymczasowe[17]. Z kolei art. 5 dyrektywy w sprawie prawa do informacji zobowiązuje państwa członkowskie, aby osoby zatrzymane w celu wykonania europejskiego nakazu aresztowania otrzymały niezwłocznie odpowiednie pouczenie zawierające informacje o przysługujących im prawach zgodnie z prawem krajowym wdrażającym decyzję ramową 2002/584/WSiSW w państwie członkowskim wykonującym ENA.

Udzielenie informacji na temat stosownych praw winno być odnotowane przy użyciu procedur rejestracji określonych w prawie danego państwa członkowskiego[18]. Ponadto dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do stworzenia możliwości, aby osoby podejrzane lub oskarżone bądź ich obrońcy mieli prawo zakwestionowania, zgodnie z procedurami przewidzianym w prawie krajowym, braku lub odmowy udzielenia przez właściwe organy informacji zgodnie z omawianą dyrektywą[19].

Co jednak istotne, dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie, aby informacje dotycząc ww. praw zostały udzielone w prostym i przystępnym języku, z uwzględnieniem wszelkich specjalnych potrzeb osób podejrzanych lub oskarżonych, wymagających szczególnego traktowania[20]. Dodatkowo osoby zatrzymane winny otrzymać pouczenie na piśmie[21], w języku dla nich zrozumia-

[14] Tj. informacji przekazywanych osobom podejrzanym lub oskarżonym o czynie zabronionym, o którego popełnienie są one podejrzane lub oskarżone, w tym kwalifikacji prawnej czynu i powodach zatrzymania lub aresztowania – por. szerzej art. 6 dyrektywy w sprawie prawa do informacji.

[15] Por. art. 3 ust. 1 dyrektywy w sprawie prawa do informacji.

[16] Por. art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy w sprawie prawa do informacji.

[17] Por. art. 4 ust. 3 dyrektywy w sprawie prawa do informacji.

[18] Por. art. 8 ust. 1 dyrektywy w sprawie prawa do informacji.

[19] Art. 8 ust. 2 dyrektywy w sprawie prawa do informacji.

[20] Por. art. 3 ust. 2 dyrektywy w sprawie prawa do informacji.

[21] Por. art. 4 ust. 1 dyrektywy w sprawie prawa do informacji.

łym, a w przypadku gdy pouczenie o prawach nie jest dostępne w odpowiednim języku, osoby podejrzane lub oskarżone są informowane o przysługujących im prawach ustnie w języku dla nich zrozumiałym. Następnie przekazuje się im bez nieuzasadnionej zwłoki pouczenie o prawach w języku dla nich zrozumiałym[22].

Podkreślić należy, że pouczenia w polskim postępowaniu karnym zostały sporządzone wbrew dyspozycji art. 3 ust. 2 dyrektywy w sprawie prawa do informacji, a sposób ich udzielania może budzić wątpliwości z punktu widzenia art. 6 EKPC. Aktualnie w przygotowaniu są projekty nowych rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości: w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach podejrzanego, pokrzywdzonego i świadka w postępowaniu karnym. Podstawowym ich mankamentem jest jednak to, że skupiają się jedynie na uwzględnieniu zmian wprowadzonych do Kodeksu postępowania karnego w ramach ostatniej nowelizacji. Należy przy tym wskazać, że język tych pouczeń wciąż nie jest ani prosty, ani zrozumiały. Sporządzenie pouczeń ogranicza się bowiem do przepisania przepisów w kolejności, która przypomina dowolną. Niektóre postanowienia przepisów zostają dosłownie powtórzone z Kodeksu postępowania karnego. W konsekwencji pouczenia wciąż nie uwzględniają zasadniczego faktu, że ich podstawowymi odbiorcami są uczestnicy nie władający językiem prawniczym. Zrozumienie więc wskazanych pouczeń może okazać się zadaniem niewykonalnym. W konsekwencji założenia rozporządzenia są nieprawidłowe – wskazuje się bowiem, że zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 300 § 4 k.p.k., podejrzany powinien być poinformowany o przysługujących mu prawach w sposób dla niego zrozumiały, także gdy nie korzysta z pomocy pełnomocnika. Zdaniem projektodawcy „obecnie obowiązujące pouczenie spełnia tę rolę". Tymczasem, jak już wspomniano, zmiana ogranicza się do uzupełnienia w nowym rozporządzeniu pouczenia o informacje o nowym zakresie obowiązków i uprawnień podejrzanego wynikającym ze zmiany art. 138 i art. 139 k.p.k. oraz dodania art. 338b k.p.k.

Należy wskazać, że przy okazji wprowadzania rozporządzeń w 2016 r. krytycznie odniósł się do nich Rzecznik Praw Obywatelskich[23], wskazując, że nowe – podobnie jak i poprzednio obowiązujące – wzory pouczeń (podejrzanego, pokrzywdzonego, świadka, tymczasowo aresztowanego oraz obwinionego) nie odpowiadają w pełni standardom informowania uczestników postępowania karnego o przysługujących im prawach i obowiązkach wynikającym z dyrektywy w sprawie informacji. W ocenie Rzecznika „tak sformułowana treść

[22] Art. 4 ust. 5 dyrektywy w sprawie prawa do informacji.

[23] Wystąpienie generalne Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 kwietnia 2016 r. (znak II.510.363.2016.VV), https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-postuluje-zmiane-wzorow-pouczen-dla-osob-uczestniczacych-w-postepowaniach-karnych [dostęp: 31.10.2019]. Zob. również raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka pt. *Jak informować w postępowaniu karnym? Polskie prawo i praktyka a standardy europejsk*ie, Warszawa 2016, http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/04/dyrektywa_ca%C5%82o%C5%9B%C4%871.pdf [dostęp: 31.10.2019].

pouczeń zdaje się nie być w stanie zapewnić przekazanie podmiotowi niebędącemu profesjonalistą (podejrzanemu, tymczasowo aresztowanemu, pokrzywdzonemu, świadkowi oraz obwinionemu) pełnego obrazu jego sytuacji prawnoprocesowej”[24]. Nie bez znaczenia przy ocenie polskiej regulacji powinien być orientacyjny wzór pouczenia o prawach wskazany w załączniku nr 1 do dyrektywy 2012/13/UE. Pomimo jego jedynie przykładowego charakteru można na pierwszy rzut oka dostrzec różnicę między redakcją językową przykładowego pouczenia w dyrektywie oraz w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości. Ta pierwsza sporządzona została językiem prostym, potocznym, przystępnym nieprofesjonalnemu uczestnikowi postępowania karnego. Ta druga wydaje się być zrozumiała jedynie dla specjalistów w dziedzinie postępowania karnego. Zgodzić się należy z postulatem Rzecznika Praw Obywatelskich co do konieczności

> […] zmiany podejścia do formułowania treści pouczeń, zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Przedstawienie informacji o prawach i obowiązkach zainteresowanego w bardziej przystępnej i bezpośredniej formie przyczyni się do zwiększenia świadomości prawnej zainteresowanych oraz urzeczywistnienia zasad rzetelnego postępowania[25].

Zasadny jest również postulat „wprowadzenia obowiązku dodatkowego ustnego udzielenia stosownych informacji, które mogłoby stanowić uzupełnienie i rozwinięcie pouczenia pisemnego”, a także skorzystania z formy infografik czy też schematów[26].

Jak słusznie podkreśla się ponadto w doktrynie, dokładając do tak sformalizowanego pouczenia kwestię stresu związanego z zatrzymaniem, brak umiejętności czytania ze zrozumieniem, niechęć funkcjonariusza dokonującego przesłuchania, a także praktykę nieczytania formularza pouczenia przed podpisaniem (co miałoby rzekomo wpływać korzystnie na sytuację osoby przesłuchiwanej), należy zwrócić uwagę na fakt, że żaden z przepisów Kodeksu postępowania karnego czy też rozporządzenia nie nakazuje przesłuchującemu sprawdzenia, czy przesłuchiwany zrozumiał swoje prawa. Fałszywe jest bowiem obowiązujące w praktyce założenie, że skoro określonej osobie wręczono odpowiedni formularz z pouczeniem, to jest to równoznaczne z jej uświadomieniem co do zakresu praw i obowiązków procesowych. Tymczasem, jak zasadnie wskazują Dominika Czerniak i Wojciech Jasiński, jeżeli organ procesowy nie zadbał, aby wskazane osoby w należytym stopniu zrozumiały swoje prawa i obowiązki procesowe, lecz starał się wykorzystać ich przymusowe położenie w celu przyspieszenia postępowania, to tak przekazanej informacji nie można uznać za spełniającą warunki określone w art. 16 k.p.k.[27]

---

[24] *Ibidem*.

[25] *Ibidem*.

[26] *Ibidem*.

[27] D. Czerniak, W. Jasiński, *Pouczenia osoby podejrzanej oraz podejrzanego o uprawnieniach i obowiązkach procesowych po nowelizacji Kodeksu postępowania karnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 100, s. 74.

Równie krytycznie odnieść należy się do projektowanych rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawie pouczeń[28]. Przykładowo: projektodawca w jednym zdaniu informuje o przeciwstawnych prawach, tj. o prawie do składania wyjaśnień, także na piśmie, oraz prawie do odmowy składania wyjaśnień lub odmowy odpowiedzi na poszczególne pytania, bez konieczności podania przyczyn odmowy (art. 175 § 1 i art. 176 § l k.p.k.). Ponadto trudności budzi dla laików zrozumienie rozróżnienia prawa do obrony z wyboru i prawa do obrony z urzędu. Projektowane rozporządzenia nie zawierają informacji dotyczących tego, że prawo do adwokata przysługuje już od pierwszej chwili zatrzymania, czy też – jak stanowi art. 3 ust. 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności[29] – „od najwcześniejszego spośród następujących terminów: a) przed ich przesłuchaniem przez policję lub inny organ ścigania lub organ sądowy; b) w momencie prowadzenia przez organy ścigania lub inne właściwe organy czynności dochodzeniowych lub innych czynności dowodowych zgodnie z ust. 3 lit. c); c) niezwłocznie po pozbawieniu wolności; d) zanim zostaną wezwani do stawiennictwa przed sądem właściwym w sprawach karnych w odpowiednim czasie, zanim stawią się przed tym sądem”[30]. Należy zatem postawić zarzut niezgodności dotychczasowych i projektowanych rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości dotyczących wzorów pouczeń z art. 3 ust. 2 dyrektywy w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym.

W kwietniu 2017 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka i Rzecznik Praw Obywatelskich opracowali wspólnie ulotki informujące o prawach i obowiązkach osób w postępowaniu karnym. Ulotki zostały przygotowane dla osób w trudnej sytuacji – ofiar, świadków i wszystkich innych, wobec których wymiar sprawiedliwości prowadzi działania. Ulotki tłumaczą na prosty język prawa i obowiązki zapisane w przepisach. Odpowiadają na pytania: jakie masz prawa w tej sytuacji? Gdzie możesz szukać pomocy? Od czego zależy, że Twoje działanie będzie skuteczne? Jakie masz obowiązki? Z kim możesz się kontaktować? Cudzoziemców zaś informują – po angielsku i rosyjsku – jak się zachować, kiedy nie rozumie się dostatecznie języka polskiego[31]. Ulotki te nie są jednak

[28] Por. projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach podejrzanego w postępowaniu karnym, dostępny na stronie: https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12326403 [dostęp: 31.10.2019].

[29] Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 294/1 z 2013 r.

[30] Por. uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie II.5150.5.2019.

[31] Ulotki dostępne są na stronie: https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wzory-pouczen-dla-swiadka-podejrzanego-pokrzywdzonego-zatrzymanego-obwinionego-tymczasowo-aresztowanego [dostęp: 31.10.2019].

wykorzystywane przez organy ścigania – pozostaje tylko nadzieja, że z czasem nabiorą one praktycznego wymiaru.

Mimo więc, że można odnieść wrażenie, że zarówno przepisy Kodeksu postępowania karnego dotyczące pouczeń, jak i przepisy prawa UE w zakresie prawa dostępu do informacji mogłyby wypełniać lukę, jaką jest niewątpliwie brak edukacji jednostek na temat przysługujących im praw w postępowaniu karnym, to jednak istotne i wskazane wyżej niedostatki zarówno na poziomie legislacji, jak i praktyki stosowania prawa uprawniają do twierdzenia, że tak nie jest, stąd potrzeba edukacji jednostek w tym zakresie jest nieodzowna. W przeciwnym razie istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że proces karny cechować będzie nierzetelność. Jest bowiem oczywistym, że brak edukacji jednostek na temat przysługujących im praw w postępowaniu karnym, przy jednoczesnych niejasnych pouczeniach w tym zakresie, może wprost przełożyć się na naruszenie podstawowych uprawnień procesowych, w tym konstytucyjnie chronionych praw do obrony formalnej i do obrony materialnej czy prawa do sądu[32].

Należy uznać za słuszny wyrażony w doktrynie pogląd, że wykonywanie prawa do obrony w sposób zgodny z dyrektywą 2013/48 zależy w pierwszej kolejności od zagwarantowania skutecznych (a więc przejrzystych i zrozumiałych) pouczeń o prawie do obrońcy. Zgodzić się należy z Barbarą Grabowską-Moroz, że od skutecznego pouczenia zależy m.in. możliwość zrzeczenia się prawa do obrońcy (art. 9 dyrektywy 2013/48) lub jego ewentualnego ograniczenia (poprzez np. odmowę udziału obrońcy w czynnościach procesowych)[33].

Ma to jeszcze większe znaczenie, jeżeli oskarżonym jest dziecko. Dlatego, zgodnie z art. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/800 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym, państwa członkowskie zapewniają, aby w sytuacji gdy dzieci zostają poinformowane, że są podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym, niezwłocznie udzielono im informacji o przysługujących im prawach zgodnie z dyrektywą 2012/13/UE oraz o ogólnych aspektach przebiegu postępowania[34]. Katalog został ten poszerzony o prawa wskazane w dyrektywie 2016/800/UE z naciskiem, aby poinformować o nich niezwłocznie w odniesieniu m.in. do prawa do poinformowania podmiotu odpowiedzialności rodzicielskiej, prawa do pomocy adwokata, prawa do ochrony prywatności, prawa do towarzyszenia dziecku na etapach postępowania innych niż rozprawa oraz posiedzenia sądowe przez podmiot odpowiedzialności rodzicielskiej oraz prawa do pomocy prawnej z urzędu. Państwa mają

[32] Por. też w tym zakresie motyw 14 Preambuły dyrektywy w sprawie prawa do informacji.

[33] *Prawo dostępu do obrońcy w świetle prawa europejskiego*, red. B. Grabowska-Moroz, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2018, s. 36, http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/05/Prawo-dost%C4%99pu-do-obroncy-w-swietle-prawa-UE-FIN.pdf [dostęp: 31.10.2019].

[34] Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 132/1 z 2016 r., dalej dyrektywa 2016/800/UE.

jednocześnie obowiązek poinformowania na najwcześniejszym właściwym etapie postępowania, w odniesieniu do: prawa do indywidualnej oceny, prawa do badania lekarskiego, prawa do ograniczenia pozbawienia wolności i do stosowania środków alternatywnych, w tym prawa do okresowej kontroli aresztowania, prawa do towarzyszenia dziecku podczas rozprawy oraz posiedzeń sądowych przez podmiot odpowiedzialności rodzicielskiej, prawa do osobistej obecności na rozprawie oraz prawa do skutecznych środków naprawczych. Informacje te powinny zostać udzielone pisemnie lub ustnie, w prostym i przystępnym języku, oraz odnotowane zgodnie z procedurą utrwalania czynności postępowania określoną w prawie krajowym. Dodatkowo, w przypadku gdy podejrzanym jest dziecko, państwo ma obowiązek udzielenia tych samych informacji co dziecku wobec podmiotu odpowiedzialności rodzicielskiej sprecyzowane w art. 5 dyrektywy 2016/800/UE. Tylko wówczas istnieje gwarancja, że dziecko będzie mogło z nich skorzystać.

Nie bez znaczenia jest tu również standard wypracowany przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Prawo do informacji o prawach i obowiązkach procesowych uznaje się za jeden z warunków rzetelnego procesu[35]. Oczywiście powyższe prawo nie zostało wyrażone wprost w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, niemniej wynika ono z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym podkreśla się, że jest to jedna z gwarancji skutecznej ochrony praw wynikających z art. 6 Konwencji[36]. Obowiązek informacyjny ma tu kluczowe znaczenie dla oceny skutecznego zrzeczenia się przysługujących jednostce praw[37].

Należy podkreślić znaczenie poinformowania podejrzanego o prawie do milczenia. Samo pouczenie o tym, że dany dowód może zostać użyty przeciwko przesłuchiwanemu, nie jest wystarczające do uznania, że pouczenie było prawidłowe i pełne, a osoba dokonała świadomego wyboru, rezygnując z prawa do milczenia[38].

---

[35] I. Nowikowski, *Kilka uwag o zasadzie rzetelnego procesu (kwestie wybrane*), [w:] *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa Profesor Zofii Świdy*, red. J. Skorupka, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 46–50.

[36] Wyrok ETPC z 11.12.2008 r. w sprawie Panovits p. Cyprowi, skarga nr 4268/04.

[37] Wyroki ETPC z: 14.10.2010 r. w sprawie Brusco p. Francji, skarga nr 1466/07, § 54; 24.10.2013 r. w sprawie Navone i Inni p. Monako, skargi nr 62880/11, 62892/11 i 62899/11, § 74. Osoba znajdująca się w policyjnej izbie zatrzymań korzysta zarówno z prawa do niesamooskarżania się oraz do milczenia, a także do korzystania z pomocy adwokata w toku przesłuchania. To są odrębne prawa. W konsekwencji zrzeczenie się któregokolwiek z nich nie pociąga automatycznie zrzeczenia się pozostałych. Mimo to owe prawa się uzupełniają, ponieważ w policyjnej izbie zatrzymań osoby muszą *a fortiori* mieć zapewnioną pomoc adwokata, jeżeli wcześniej nie zostały poinformowane przez władze o prawie do milczenia.

[38] *Ibidem*; wyrok ETPC z 27.10.2011 r. w sprawie Stojkovic p. Francji i Belgii, skarga nr 25303/08, § 54. Prawo do milczenia oraz zakaz samooskarżania się służą zasadzie ochrony wolności wyboru podejrzanego: czy będzie wyjaśniać, czy też będzie milczeć w toku przesłuchania przez policję. Taka wolność wyboru jest skutecznie zmniejszona w sprawie, w której

Prawo do rzetelnej informacji na temat swoich praw stanowi wyraz zaufania państwa do obywateli, ale też zwiększa zaufanie do systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych wszystkich państw członkowskich, co z kolei, jak stanowi dyrektywa w sprawie prawa do informacji, powinno doprowadzić do skuteczniejszej współpracy sądowej opartej na wzajemnym zaufaniu[39].

Edukacja w tym zakresie powinna przebiegać dwutorowo – zarówno w zakresie szkoleń dedykowanych obywatelom, jak również w zakresie szkoleń profesjonalnych prawników, z racji wykonywanego zawodu pouczających obywateli o przysługujących im prawach, tak by obowiązek ten wykonywany był należycie. W tym miejscu zaakcentować chociażby wypada, że na potrzebę szkoleń w tym zakresie wskazuje dyrektywa w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym, która w art. 9 nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia odpowiednich szkoleń sędziów, prokuratorów, policjantów i pracowników wymiaru sprawiedliwości uczestniczących w postępowaniach karnych – pod kątem celów ww. dyrektywy. Niezbędna jest także edukacja młodzieży w tym zakresie, zwłaszcza że w określonych wypadkach odpowiedzialności karnej odpowiadają małoletni od 15. roku życia, a nieletni od 13. roku życia za popełnienie czynu karalnego. Brak w tym zakresie systemowych działań, tzn. mimo że można wskazać szkoły, które na własną rękę opracowały autorskie programy dotyczące edukacji prawnej[40], to w większości z nich wciąż nie sposób znaleźć takich form edukacji. Nie sprzyja temu fakt, że pomimo wielości podręczników dotyczących edukacji prawnej, w zasadzie szczątkowo, o ile w ogóle, wspomina się w nich o prawach i obowiązkach uczestników postępowania karnego, a także o konsekwencjach niezachowania prawa do milczenia, o zakazie samooskarżania i prawie do obrony, w tym prawie do adwokata. W związku z powyższym postulować należy wprowadzenie obowiązkowych zajęć praktycznych obejmujących kwestie związane z katalogiem praw i obowiązków podejrzanego, zatrzymanego, aresztowanego, pokrzywdzonego i świadka. Może to w istotny sposób zwiększyć świadomość prawną społeczeństwa. Jako przykład warto wskazać panel

podejrzany wybrał milczenie w toku przesłuchania, a władze użyły podstępu (np. policyjny informator w jednej celi z podejrzanym), aby uzyskać przyznanie się do winy czy też inne samooskarżające się wyjaśnienia od podejrzanego celem wykorzystania ich w toku procesu; zob. wyrok ETPC z 5.11.2002 r. w sprawie Allan p. Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 48539/99, § 50.

[39] Motyw 10 Preambuły dyrektywy w sprawie prawa do informacji.

[40] Dla przykładu II Liceum Ogólnokształcące w Poznaniu wprowadziło program Edukacji Prawnej, realizowany w wymiarze 25 godzin w klasach I, 25 godzin w klasach II oraz 5 godzin w klasach III. Zajęcia prowadzone są przez sędziów, prokuratorów, adwokatów oraz radców prawnych i obejmują następujące formy pracy: symulacje sądowe, praktyczne formy wykorzystania wiedzy prawnej, w tym prawa rodzinnego, cywilnego, karnego, administracyjnego, prawa pracy itd., tworzenie pism urzędowych i sądowych, rozwiązywanie kazusów, bezpośrednie uczestnictwo w rozprawach (dla młodzieży jest to nowe doświadczenie poznawcze, które wzbogaca wiedzę na temat działania polskiego systemu sądowniczego), wycieczki do sądów rejonowych i sądu okręgowego, udział w wydarzeniach organizowanych przez sądy – Ogólnopolski Dzień Edukacji Prawnej, Dzień Wymiaru Sprawiedliwości czy Tydzień Konstytucyjny i in.

poświęcony symulacji przesłuchania podejrzanego na komisariacie policji, przewidziany w programie III Kongresu Praw Obywatelskich[41], organizowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Kończąc rozważania na obrany w niniejszej publikacji temat wskazać należy, że edukacja o prawach człowieka, tak jak i sama ich problematyka, mają wiele wymiarów. Jednym z nich jest, w naszym przekonaniu, leżący po stronie państwa obowiązek zapewnienia obywatelom dostępu do bezpłatnych szkoleń w tematyce praw w postępowaniu karnym. Skoro bowiem odpowiedzialność karna zaczyna się już w stosunkowo młodym wieku, to każdy z nas winien mieć podstawową wiedzę na temat przysługujących mu praw. Szkolenia takie winny odbywać się już na poziomie pierwszych klas szkół ponadpodstawowych i obejmować także zajęcia praktyczne. Wiedza na temat praw winna być bowiem zdobywana nie na salach sądowych, ale zdecydowanie wcześniej, w szkole. Niestety, oferta takich szkoleń jest uboga, co odbywa się ze szkodą nie tylko dla całego społeczeństwa, ale w końcu także i dla szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości.

Bibliografia

Czerniak D., Jasiński W., *Pouczenia osoby podejrzanej oraz podejrzanego o uprawnieniach i obowiązkach procesowych po nowelizacji Kodeksu postępowania karnego*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2015, nr 100.

Diagnoza świadomości prawnej Polaków 2016. Główne wyniki badania wizerunku wymiaru sprawiedliwości i wiedzy prawnej Polaków, Ariadna. Ogólnopolski Panel Badawczy, https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2017/08/omt9ag_09.03.2016NiewiadomoprawnaPolakw2016.pdf [dostęp: 15.10.2019].

Dudka K., Paluszkiewicz H., *Postępowanie karne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Jak informować w postępowaniu karnym? Polskie prawo i praktyka a standardy europejskie*, Warszawa 2016, http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/04/dyrektywa_ca%C5%82o%C5%9B%C4%871.pdf [dostęp: 31.10.2019].

Łukaszewicz A., *Świadomość prawna Polaków – badanie Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia*, „Rzeczpospolita", 8.03.2016, https://www.rp.pl/Prawnicy/303089994-Swiadomosc-prawna-Polakow---badanie-Stowarzyszenia-Sedziow-Polskich-Iustitia.html [dostęp: 15.10.2019].

Nowikowski I., *Kilka uwag o zasadzie rzetelnego procesu (kwestie wybrane*), [w:] *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa Profesor Zofii Świdy*, red. J. Skorupka, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

Prawo dostępu do obrońcy w świetle prawa europejskiego, red. B. Grabowska-Moroz, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2018, s. 36, http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/05/Prawo-dost%C4%99pu-do-obroncy-w-swietle-prawa-UE-FIN.pdf [dostęp: 31.10.2019].

[41] Odbędzie się w dniach: 13–14 grudnia 2019 r.

Right to Information on Rights in Criminal Proceedings as One of the Dimensions in Human Rights Education

The authors focus on the issues concerning the human rights education, in particular concerning the rights of the parties in the criminal proceedings. It involves also the questions of the obligations and the manner in which the suspects are presented with the letter of rights. These aspects are shown also from the European law perspective. It indicates the shortcomings in the legal education in the above mentioned area.
Key words: letter of rights, interrogation, criminal proceedings, human rights, legal education

Prawo do informacji o własnych prawach w postępowaniu karnym jako jeden z wymiarów edukacji praw człowieka

W artykule poruszone zostały zagadnienia związane z edukacją w zakresie praw obowiązujących w postępowaniu karnym, jako jednym z aspektów edukacji o prawach człowieka. Omówione zostały kwestie dotyczące obowiązku i sposobu informowania podejrzanych i oskarżonych o ich prawach, z naciskiem na regulacje europejskie mające za przedmiot wskazaną problematykę. Publikacja ukazuje braki w edukacji prawniczej w tym zakresie.
Słowa kluczowe: pouczenie o prawach i obowiązkach, przesłuchanie, postępowanie karne, prawa człowieka, edukacja prawnicza

Krakowskie Studia Międzynarodowe
XVI: 2019 nr 4

DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-4-006

e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

Katarzyna Brataniec

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ORCID: 0000-0003-3281-1871

WSPÓŁCZESNY ISLAM W AZERBEJDŻANIE – CIĄGŁOŚĆ CZY ZMIANA W KONTEKŚCIE PRAW CZŁOWIEKA

Współczesny Azerbejdżan jest państwem, w którym większość mieszkańców deklaruje przynależność do islamu szyickiego[1]. Jednocześnie religijność obywateli nie ma odzwierciedlenia w wymiarze politycznym i społecznym. Fakt ten łączy się ściśle z polityką prowadzoną przez władze kraju mniej więcej od 2000 r. W Azerbejdżanie nastąpił wówczas nasilenie autorytaryzmu i kontroli władzy nas wszelkimi swobodnymi przejawami życia publicznego obywateli. Występują jednak religijne ogniska oporu, postrzegane przez władze jako zagrażająca strukturom państwa opozycja polityczna. Można zaryzykować stwierdzenie, że w obecnej sytuacji politycznej kraju wszelkie przejawy odrodzenia religijnego będą przez władze bezwzględnie tłamszone. Zatem współczesny islam w Azerbejdżanie w znacznej mierze ma charakter lokalny i prywatny, pozbawiony pu-

[1] Badania Far Centre z lat 1996 i 1997: 87–92% mieszkańców uważa się za muzułmanów, ale nie stosuje się do wszystkich wymogów szariatu; aktywnych wierzących jest 4–6%, a 3% uznaje się za ateistów. W 2000 r. 63% społeczeństwa deklarowało się jako wierzący, z czego 6,7% uważało się za bardzo wierzących, 10,4% za niezdecydowanych, 7,1% za niewierzących, 8,6% nie miało zdania a 3,3% było ateistami. Jednocześnie pośród wierzących, aż 57% nie wypełniało zasad szariatu. Jedna trzecia ludności twierdziła, że znajomość islamu zdobyła dzięki wychowaniu rodzinnemu, a sam islam to część kultury narodowej. 90,7% badanych uważało, że religia nie powinna mieć wpływu na politykę, zaś 83,9% twierdziło, że religia powinna oddziaływać na sferę moralności publicznej.

blicznych manifestacji. Taki sposób praktykowania z konieczności narodził się podczas panowania radzieckiego. Uprywatnienie bądź odpublicznienie religii prowadzić miało do powstania wspólnoty liturgicznej składającej się z krewnych i sąsiadów[2]. Odrodzenie publicznego odprawiania Aszury po upadku rządów radzieckich nie spotkało się z przychylnością władz w niepodległym kraju. Obecna elita władzy w Azerbejdżanie kontynuuje w pewnej mierze politykę nadzoru i kontroli emocji religijnych, które łatwo mogą przerodzić się w krytykę władzy[3]. Natomiast azerbejdżański Zarząd Muzułmanów nigdy nie potępił kultu świętych, odwiedzania świętych miejsc z grobami imamów (czyli pirów) oraz religijnych pielgrzymek. Te formy religijności lokalnej i prywatnej nie napotykają też przeszkód ze strony władz. Niniejszy tekst ukazuje jeden z wymiarów łamania praw człowieka dotyczący wolności wyznania oraz sposoby przetrwania wspólnot religijnych w tak złożonej sytuacji.

Relacje władzy i islamu są skrajnie nierówne. Władza dąży do całkowitej kontroli religijności Azerbejdżan – działania te są częścią postępującego procesu zawłaszczania wszystkich struktur państwa przez rządzący klan Alijewów. Prezydent Ilham Aliyew mianował swoją żonę Mehriban Alijewę pierwszym wiceprezydentem kraju i zapewnił jej sukcesję w sprawowaniu władzy. Azerbejdżan jest państwem autorytarnym, które bezlitośnie rozprawia się z opozycją polityczną, tłamsi wolność słowa i wyznania, wolność prasy i mediów, nie zezwala na swobodne funkcjonowanie mniejszości wyznaniowych, narodowych i seksualnych, łamie prawa człowieka, dopuszcza się tortur na przeciwnikach politycznych oraz inwigiluje działalność organizacji pozarządowych[4]. Przykładem samowoli władzy jest zburzenie meczetu Hadżi Dżawad w historycznej dzielnicy Baku Sovetskaja 1 lipca 2017 r. pomimo protestów wiernych[5]. Władza nie cofa się również przed wyburzaniem nielegalnych meczetów i usuwaniem nielegalnych obiektów religijnych.

Islam w Azerbejdżanie różni się od islamu sunnickich krajów arabskich i szyickiego Iranu. Posiada swoiste cechy, ukształtowane przez historię regionu i peryferyjne w stosunku do świata muzułmańskiego położenie. W rejonie Kaukazu o wpływy rywalizowała szyicka Persja i sunnickie Imperium Osmańskie.

---

[2] J. Rohoziński, *Święci, biczownicy i czerwoni chanowie. Przemiany religijności muzułmańskiej w radzieckim i poradzieckim Azerbejdżanie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005, s. 283.

[3] W 1973 r. Duchowy Zarząd Muzułmanów wzywał wiernych do obchodzenia święta Aszury w meczetach, a nie domach, oraz zakazywał urządzania procesji z lamentowaniem, zadawaniem sobie ran i przedstawianiem wydarzeń z Karbali.

[4] M. Runey, *Nation in Transit 2018*, Azerbaijan Country Profile, Freedom House, https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/azerbaijan, https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/azerbaijan [dostęp: 1.09.2019].

[5] *Mosque Demolished in Historic Baku District Despite Protests*, OC Media, 3.07.2017, https://oc-media.org/mosque-demolished-in-historic-baku-district-despite-protests [dostęp: 1.09.2019].

W drugiej połowie XIX w. Azerbejdżan stał się zdecydowanie szyicki. Azerowie zamieszkujący Azerbejdżan są narodem kaukaskim, należącym do grupy narodów tureckich; przyjmuje się, że są potomkami ludów Albanii Kaukaskiej, którzy ulegli z czasem turkizacji. Proces kształtowania się nowoczesnej świadomości narodowej Azerów rozpoczął się wraz narastającymi wpływami Rosji w XIX w. W latach 70. XIX w. w kraju współistniały dwa języki literackie: perski i turecki. Rozwijał się panturkizm, panislamizm i azerska idea narodowa. Po rewolucji lutowej w Rosji Azerowie uświadomili sobie własną odrębność także względem Turków anatolijskich, którzy w 1918 r. zajęli tereny Republiki Musawackiej. Historycznym fundamentem, na którym zbudowano narodową tożsamość współczesnego Azerbejdżanu, stała się wojna o Górski Karabach i jej ofiary[6].

Chociaż wszyscy Azerowie wyznają islam, religia nie stanowi istotnego komponentu ich tożsamości narodowej. Wydaje się to niezwykłe, ponieważ skład etniczny, językowy i kulturowy kraju przez wieki był wybitnie zróżnicowany a przywiązanie do islamu stanowiło istotny element dziedzictwa historycznego[7]. Zdaniem Raoula Motiki złożyło się na to kilka powodów: silna tradycja sekularyzmu, istniejąca jeszcze przed okresem sowieckim, i dziwiętnastowieczny azerski nacjonalizm:

> Kiedy Kaukascy muzułmanie skonfrontowali się z carską kolonizacją Azerbejdżanu i rosnącym w siłę armeńskim nacjonalizmem, zaczęli redefiniować własną tożsamość i walczyć o lepszą pozycję ich wspólnoty. Hasła: turkizm, modernizacja i islam, wywodzące się z programu partii Musawat (Równość), będącej główną siłą polityczną niepodległej Republiki Azerbejdżanu (1918–1920), uznali za własne[8].

Założyciel partii Równości Mammad Amin Rasulzade początkowo odwoływał się do ducha islamskiej jedności ponad podziałami etnicznymi. Narodowa symbolika miała zostać zbudowana w kontekście quasi-religijnego terminu „naród", opartego na męczeństwie imama Husajna. Rasulzade odwoływał się do tej symboliki po rzezi dokonanej na Azerach przez Ormian w marcu 1918 r., jednakże z czasem narodowość w jego koncepcji zyskała znaczenie świeckie[9].

Obecnie najliczniejszymi mniejszościami narodowymi są: Lezgini, Tałysze, Tatowie Awarowie i Rosjanie. Rząd w Baku stara się prowadzić politykę asymilacji i ogranicza prawa mniejszości narodowych. Rozpad Związku Radzieckiego rozbudził dążenia narodowe ludów zamieszkujących pogranicze, szczególnie

---

[6] D. Tarasiuk, *Procesy narodotwórcze, narody i problemy narodowościowe w regionie*, [w:] *Wprowadzenie do studiów wschodnioeuropejskich*, red. M. Korzeniowski, D. Tarasiuk, K. Latawiec, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013, s. 167.

[7] Migracje ludności przybrały na sile w okresie radzieckim, kiedy to, w czasach stalinowskich, deportowano z Azerbejdżanu m.in. Kurdów i Turków meschetyńskich, a industrializacja przyciągała liczne mniejszości.

[8] R. Motika, *Islam in Post-Soviet Azerbaijan*, Archives de sciences sociales des religions, https://doi.org/10.4000/assr.18423. Tłumaczenie własne – K.B.

[9] T. Świętochowski, *Azerbejdżan*, Trio, Warszawa 2006, s. 57.

Lezginów, chcących autonomii w ramach Federacji Rosyjskiej, i Tałyszów, ciążących w stronę Iranu. Z kolei konflikt azersko-ormiański i wojna o Górski Karabach w latach 1991–1994 spowodowały oderwanie od Azerbejdżanu całego obwodu i części ziem właściwych tego państwa.

Najwcześniejsze doniesienia o religijności na terenie Azerbejdżanu, czyli starożytnej Albanii Kaukaskiej, pochodzą od greckiego geografa Strabona z I w. p.n.e. – I w. n.e. i wskazują na istnienie kultów lunarnych, solarnych i astralnych powiązanych z kultem zmarłych przodków, kultem płodności, wierzeniami totemicznymi i animistycznymi. Chrześcijaństwo dotarło na te tereny w II w. z Jerozolimy, za pośrednictwem Armenii, kult ognia natomiast istniał tam, gdzie przeważała ludność należąca do irańskiej grupy językowej: na Półwyspie Apszerońskim, w górnym Szirwanie i w północno-wschodnich rejonach Albanii Kaukaskiej.

Islam w Azerbejdżanie pojawił się wraz z podbojami arabskimi w VIII w., kiedy to arabskie plemiona osiedliły się w garnizonach na północy kraju podczas wojny z Chazarami. W rejon Derbentu w 731 r. przesiedlono ok. 24 tys. wojowników z plemion północnoarabskich. Druga fala przesiedleń nastąpiła w 755 r. na linii od Szemachy wzdłuż południowych podnóży Kaukazu. Część przesiedleńców stopniowo asymilowała się z miejscową ludnością, najodleglejsze garnizony zachowały jednak odrębność. Podbój arabski ograniczał się do miast i budowania meczetów, dopiero za panowania lokalnej muzułmańskiej dynastii Szirwanszachów w XI–XVI w. powstały religijne urzędy i islamska administracja. Podobnie jak w innych krajach muzułmańskich religijną jurysdykcję sprawował główny *kadi*, który stał na czele sądu szariackiego, zajmował się sprawami dziedziczenia i prawami własności oraz prawem cywilnym. Warstwę duchowieństwa stanowili imamowie, wykładowcy *medres*, potomkowie Proroka zwani *sejidami*, szejkowie reprezentujący wspólnoty derwiszy zamieszkujących klasztory zwane *chanaka* lub *zawija*, a także *mutawalii*, zarządzający religijnymi fundacjami. Cechy i liczne zrzeszenia rzemieślnicze również były silnie związane ze strukturami religijnymi. Islam miejski różnił się od islamu wiejskiego, znacznie bardziej otwartego na muzułmańskie sekty, pojawiające się na tym terenie już w IX w.[10] Z kolei w XIV w. w Baku powstały ośrodki hurufitów – literowców wyznających panteizm, powiązanych z szyizmem i sufizmem. Na południu Azerbejdżanu rozwijała się sekta *nuktawijja* wyznająca wiarę w reinkarnację, która przetrwała w Nachiczewaniu aż do podbojów rosyjskich[11]. Najazdy mongolskie w XIII w. zniszczyły główne ówczesne miasta Azerbejdżanu: Gandżę, Szemachę, Szamchor i Bajłakan, jednocześnie do kraju napływały fale koczowników tureckich – Kipczaków i Oguzów. W 1263 r. koło Derbentu Złota Orda pod wodzą Batu-chana odniosła zwycięstwo, nie umocniła jednak swojego panowania na Kaukazie, dlatego też

[10] Sekty churramitów i ismailitów.

[11] J. Rohoziński, *op. cit*., s. 33–34.

mniej więcej do końca lat 30. XIX w. region ten pozostawał pod wpływem Persji. Od kataklizmu mongolskiego i zniszczenia ośrodków miejskich datuje się zwrot ludności w stronę religijności sekciarskiej i islamu wiejskiego.

Przejście ludności Azerbejdżanu na szyizm zapoczątkowane zostało wraz z powstaniem i rozwojem bractwa *safawijja* na przełomie XIII i XIV w., łączącego nauki sufickie z ideą świętej wojny[12]. Safawidzki kult imama Alego był już ugruntowany w XVII w., a propagatorami imamów męczenników były grupy tzw. śpiewaków elegii, którzy pojawili się w XVI w. Kraj nie był jednak jednolity pod względem wyznawanej religii. W XVII w. północno-zachodni region Azerbejdżanu zamieszkany był przez chrześcijańskich Gruzinów, wysłanych następnie przez szachów perskich do Persji. Po wyludnieniu tego obszaru w wyniku najazdów perskich i tureckich rejon ów został zasiedlony przez górali z Dagestanu i duchowieństwo sunnickie, którzy otwarcie występowali przeciwko szyizmowi i Persji. Sunniccy górale kaukascy przechowali także tradycje sufickie, zwalczane na terenie Azerbejdżanu przez Safawidów.

Po upadku dynastii Safawidów w XVIII w. powstały niezależne chanaty, w których panowała zasada *cuius regio eius religio*, dlatego też w niektórych chanatach oficjalnym wyznaniem był sunnizm. W tym czasie ukształtowała się struktura wyznaniowa Azerbejdżanu, gdzie północ w większej części pozostała sunnicka (rejon szekińsko-zagatalski, kubińsko-kusarski i szemacho-gabaliński), zaś środek i południe kraju wyznawały szyizm (Nachiczewań, Karabach, Półwysep Apszeroński, rejon milski, mugański, gandżycki i lenkorański)[13].

Do podboju rosyjskiego kraju władza w chanatach opierała się na ustawodawstwie wywodzącym się z prawa mongolskiego i safawidzkiego, szariacie i prawie zwyczajowym. Na początku XIX w. Rosja odcięła Azerbejdżan od wpływów świata islamu sunnickiego i szyickiego. Administacja carska wprowadziła jednolite prawodawstwo świeckie na obszarze całego kraju, pozostawiając sądom szariackim, osobnym dla sunnitów i szyitów, kodeks małżeński i rodzinny, sprawy dziedziczenia oraz spory między wiernymi. Kadi stał się urzędnikiem carskim, sprawującym swój urząd po zdaniu egzaminów z wiedzy religijnej zgodnie z wytycznymi ministra spraw wewnętrznych. Zarząd nad mieniem religijnym, meczetem i medresą, prowadzonymi przez mułłę, znajdował się w rękach komisji lokalnej złożonej z duchownych i starszyzny. Co więcej, carat wprowadził nowe

[12] Założycielem bractwa był szejk Sefi ad-Din (1252–1334), Kurd z pochodzenia. W XV w. kolejny przywódca Ismail Sefevi zorganizował bractwo w oddziały militarne, z kolei szejk Hajdar (1456–1488) otwarcie nazywał członków *safawijji* derwiszami, „sufickimi uczniami" albo „bojownikami za wiarę".

[13] J. Rohoziński, *op. cit*., s. 46. Zdaniem Rohozińskiego trudno było w chanatach odróżnić interpretacje islamu od zwyczajów plemiennych i prawa zwyczajowego, zastępującego niekiedy prawo szariackie albo występującego równocześnie z nim. Obecnie rozróżnienia te nie mają tak wielkiego znaczenia, ponieważ w nieomal każdej miejscowości występują meczety sunnickie i szyickie, a niektórzy mieszkańcy łączą obydwa odłamy islamu, odwiedzając sunnickie i szyickie miejsca kultu, także na terenie Arabii Saudyjskiej i Iranu.

ciało administracyjne zwane Duchowym Zarządem Muzułmanów, które stanowiło skuteczny środek politycznej kontroli wiernych. Zarząd podlegał ministrowi spraw wewnętrznych i namiestnikowi carskiemu na Kaukazie, który mianował głowę Zarządu. Każdy wybrany urzędnik składał przysięgę na wierność carowi i ślubował gorliwe wypełnianie obowiązków; zobowiązany był także do regularnego raportowania wszelkich odstępstw od wiary wśród wyznawców i obcych wpływów. Duchowni nie mogli bez zgody namiestnika kontaktować się z muzułmańskimi uczonymi z zagranicy ani przyjmować darowizn na cele religijne i dobroczynne oraz świadczyć własnych usług za granicę. Zdaniem wielu uczonych panowanie rosyjskie wraz ze zniesieniem chanatów związanych ze strukturą plemienną doprowadziło do ujednolicenia islamu na terenie Azerbejdżanu i zlikwidowało tendencje partykularne. Brak regionalnych autorytetów religijnych i poważnych centrów kształcenia duchowieństwa muzułmańskiego rozwinął kontakty miejscowych szyitów z Persją, a sunnitów ze światem islamu na Bliskim Wschodzie i oczywiście Turcją. Tradycje te istnieją i dziś, choć są kontrolowane przez państwo. W latach 90. XX w. część imamów zdobywała wykształcenie za granicą: ok. 120 studentów teologii oficjalnie studiowało w Egipcie, Iranie, Libii i Syrii, a także w Turcji, Iraku i Arabii Saudyjskiej, gdzie otrzymywali granty od rządów przyjmujących. Wierni natomiast kontynuują pielgrzymki religijne do świętych miejsc islamu[14].

Stłumienie przez Rosjan sunnickiego powstania imama Szamila z bractwa *nakszbandijja* spowodowało z kolei migrację związanych z nim kaukaskich górali do Turcji i zmianę struktury wyznaniowej kraju. Statystyki rosyjskie z lat 60. XIX w. wskazują na spadek ludności sunnickiej i wzrost liczby szyitów. Innym znaczącym posunięciem polityki rosyjskiej było sprowadzenie ludności ormiańskiej z Persji oraz Imperium Osmańskiego i osadzenie ich na terenach byłych chanatów erywańskiego i nachiczewańskiego, które stały się obwodami ormiańskimi z nadania carskiego w 1834 r. Dalsze konflikty Rosjan z Turcja wiązały się z napływem na te tereny ludności ormiańskiej. Z Rosji przybywały także sekty mołokan i duchoborców, którzy osiedlali się w połowie XIX w. w okolicach Szemachy. Pod koniec XIX w. na podstawie rosyjskiego spisu powszechnego z 1897 r. w Azerbejdżanie występowały różnorodne grupy etniczne z odrębnymi afiliacjami religijnymi, wśród nich najliczniejsi prócz Azerów byli Rosjanie i Ormianie[15]. Dodać do tego należy przenikanie nowych prądów religijnych z Persji, takich jak derwisze, sekta nuktewijja, szejkizm, babizm i bahaizm, by wyobrazić sobie szczególną atmosferę duchową i kulturową, jaka charakteryzowała

[14] Rosjanie starali się przeciwdziałać tym związkom i stworzyli własny system kształcenia elit religijnych w postaci szkół muzułmańskich, nauczających gramatyki azerbejdżańskiej, arabskiego, perskiego i rosyjskiego obok tradycyjnych nauk klasycznego okresu islamu. Szkoły te po ich ukończeniu umożliwiały wstąpienie do służby państwowej w administracji carskiej.

[15] R. Pipes, *Demographic and Ethnographic Changes in Transcaucasia, 1897–1956*, „The Middle East Journal" 1956 (Winter), s. 45–46.

ówczesny Azerbejdżan. Wiele z owej otwartości i tolerancji przetrwało w postaci wrażliwości społecznej współczesnych Azerbejdżan.

W okresie międzywojennym, 28 maja 1918 r., powstała Demokratyczna Republika Azerbejdżanu, nieomal od początku istnienia rozdarta konfliktami etnicznymi przy udziale Rosjan, Ormian i Imperium Osmańskiego. W kwietniu 1920 r. Armia Czerwona zajęła Baku, Republika przemianowana została na Azerbejdżańską Socjalistyczną Republikę Radziecką, którą w grudniu 1922 r. włączono do Zakaukaskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, czyli weszła w skład Związku Radzieckiego[16]. Dla Rosjan walka z islamem ograniczała się do kontroli kadr i wpływowego duchowieństwa, wywłaszczania dobroczynnych fundacji wakfow, likwidacji szkół przy meczetach, zakazu szyickich procesji upamiętniających męczeństwo imama Husajna. W latach 30. Stalin rozpoczął zdecydowaną walkę z islamem, początkowo pod hasłem emancypacji kobiet uciśnionych przez zwyczaje muzułmańskie: zasłonę na twarzy, wielożeństwo, małżeństwa niepełnoletnich, zakup narzeczonej, uprowadzenia i zwyczaj zemsty rodowej[17]. Agresja władz komunistycznych wymierzona była przeciwko mułłom, ale i działaczom partyjnym, oskarżanym o uczestnictwo w piątkowych modlitwach w meczecie. Ofiarą polityki stalinowskiej padło wiele zakorzenionych w kraju praktyk: publiczne wyznanie wiary, pięciokrotna modlitwa w ciągu dnia, post w ramadanie, pielgrzymka do Mekki, wielożeństwo. Wzmocnieniu na przekór represjom uległy więzy krewniacze i klanowe. „Azerbejdżan należał do tych republik radzieckich, których mieszkańcy najbardziej ucierpieli wskutek uwięzienia, zsyłek i masowych zabójstw w drugiej połowie lat trzydziestych", pisze Tadeusz Świętochowski[18]. Pozostałości panowania rosyjskiego w Azerbejdżanie to tradycja kontaktów z duchowymi centrami islamu za granicą, odrębnymi dla szyitów i sunnitów, i przede wszystkim przetrwanie Duchowego Zarządu Muzułmanów jako ciała reprezentującego wiernych w kraju i zawsze skłonnego do kompromisów z władzą. Ponadto tradycja przenikania się kultur widoczna także i dziś, oparta na tolerancji religijnej ludności azerbejdżańskiej.

Islam w Azerbejdżanie przetrwał okres panowania radzieckiego, ponieważ objawiał się przede wszystkim w obrzędowości i podtrzymywaniu wspólnoty. Stał się systemem obrzędowości życia codziennego obejmującego wszystkie ważne wydarzenia związane z fazami życia ludzkiego. Z powodu niewystarczającej liczby mułłów w okresie radzieckim doszło to zatarcia różnic między duchowieństwem a ludnością. Mułłami zostawali starsi mężczyźni bez wykształcenia religijnego, do których ludność zwracała się w potrzebie choroby lub nieszczęścia. Również kobiety stały się „depozytariuszkami islamu": podstawowe prawdy religijne i socjalizacja religijna były domeną kobiet nieuczestniczących

[16] P. Kwiatkiewicz, *Z wojny i chaosu. Azerbejdżan: ukształtowanie niepodległego państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 47.

[17] T. Świętochowski, *op. cit.*, s. 109.

[18] *Ibidem*, s. 113.

w spotkaniach propagandowych organizowanych przez władze[19]. Nasiliły się także pielgrzymki do pirów i praktyki uzdrawiania w ramach „daru"[20], które odsyłają, zdaniem badaczy, do teologicznej tradycji szyickiej i wiedzy ezoterycznej opartej na snach. Okres postradziecki obfitował także w zjawiska synkretyczne łączące elementy religii chrześcijańskiej, prawosławia, judaizmu i islamu. Specyficzny dla Azerbejdżanu islam szyicki, nieoparty na tradycyjnej strukturze imamów i meczetu, okazał się niezwykle trudny do okiełznania i kontroli przez władze radzieckie. Znaczna część obrzędów i świąt została przeniesiona do domów i kultywowana przez wspólnoty sąsiedzkie, dlatego też islam niejako zniknął z życia publicznego, ograniczony do życia domu, rodziny i wspólnoty. Obrzęd Aszury także został przeniesiony na grunt rodzinno-sąsiedzki: deklamowano elegie, wierni odgrywali sceny z życia imama Husajna, niektórzy mężczyźni okaleczali się. Publiczne odprawianie Aszury stało się legalne pod koniec lat 80. XX w., zabronione było jednak używanie miecza i zadawanie sobie ran.

Odrodzenie islamu w latach 80. i 90. XX w. łączyło się z ponownym zaistnieniem obrzędów i praktyk religijnych w przestrzeni publicznej. Położenie Azerbejdżanu i jego historia ukształtowały islam jako zróżnicowaną strukturę, złożoną z wielu wierzeń i praktyk wkomponowanych niejako w lokalne struktury pokrewieństwa. Okres radziecki spowodował także zubożenie tradycji związanej z pięcioma filarami islamu, sprowadzonej do kultu świętych miejsc-pirów oraz korzystania z usług ludzi obdarzonych darem. Obecnie ludność kraju uznaje za swojego sojusznika przede wszystkim Turcję, co sprzyja jednocześnie przenikaniu tradycji sunnickich w postaci tworzenia organizacji pozarządowych.

Nowe ruchy religijne w Azerbejdżanie to przede wszystkim działalność misyjna Kościołów chrześcijańskich i nietradycyjnych ruchów muzułmańskich. W społeczeństwie azerbejdżańskim istnieje podatność na zmianę własnego stosunku do religii głównie w miastach i wśród ludzi starszych[21]. W przypadku działalności misyjnej organizacji szyickich wielu autorów wskazuje na wprowadzenie przez nie nowych form religijności. Azerbejdżan, odcięty w okresie radzieckim od głównych nurtów islamu, rozwinął własny typ peryferyjnej religijności, dlatego też szyiccy i sunniccy misjonarze spotkali się z dobrym przyjęciem w latach 90. XX w. Sunnickie organizacje tureckie Diyanet Vakfi i Nurcular Fethullaha Gulena rozpoczęły prowadzenie szkół dla młodzieży, połączone z wprowadzeniem interpretacji Koranu stworzonej przez Saida Nursi, podobną działalność

[19] N. Tohidi, *The Intersection of Gender, Ethnicity and Islam in Soviet and Post-Soviet Azerbaijan*, „Nationalities Papers" 1997, Vol. XXV, No. 1, s. 147–167.

[20] Koncepcja daru, czyli zdolności leczenia i przepowiadania przyszłości, związana jest z otrzymywaniem tej szczególnej umiejętności we śnie od świętych postaci szyizmu. Duchowieństwo muzułmańskie nie zwalcza tych praktyk, zjawisko to nie ogranicza się też wyłącznie do ludzi prostych; również *sejidzi* (osoby cieszące się autorytetem) mogą być obdarzeni darem. Dar można odziedziczyć, ale nie można się go nauczyć. Osoby posiadające tę zdolność są swoistymi pośrednikami między wiernymi a świętymi; por. J. Rohoziński, *op. cit*., s. 231–239.

[21] *Ibidem*, s. 156.

edukacyjną prowadziła też wspólnota Osmana Nuri Topbasa. Sunnickie meczety w Baku w 2002 r. to meczety Abu-Bakra, Goey i Męczenników, uznane przez władze za „gniazda wahhabitów"[22]. Młodzi ludzie tu uczęszczający spotykali się z wrogością swojego otoczenia.

W 1992 r. Milli Medżlis przyjął ustawę o wolności wyznania i rozdziale religii od państwa, równości wszystkich religii wobec prawa oraz świeckim charakterze systemu edukacyjnego. W kwietniu 1994 r. parlament przyjął ustawę o przysiędze prezydenckiej, która miała odbywać się na egzemplarz Koranu. Z kolei Konstytucja z 1995 r. określa Azerbejdżan państwem świeckim, jednocześnie przyznając wolność religijną każdej osobie i grupie. Pomimo zapisów konstytucji wszystkie stowarzyszenia religijne i niereligijne wymagały państwowej rejestracji. W 1996 r. parlament przyjął poprawkę do ustawy O wierze religijnej zakazującą działalności obcych misjonarzy. Rok później rząd wydał nakaz ponownej rejestracji wspólnot religijnych. Z każdym rokiem postępowało zaostrzenie prawa wobec wspólnot religijnych.

Zgodnie z najnowszymi badaniami wolności religijnej w kraju raport z 2018 r. wykazuje właściwie całkowitą kontrolę państwa nad muzułmańska społecznością Azerbejdżanu, zgodnie z którą bez oficjalnego pozwolenia niemożliwe jest praktykowanie religii przez wiernych (organizowane są obławy policyjne wymierzone przeciwko ludziom i grupom praktykującym bez pozwolenia), przeprowadzane jest przymusowe zamykanie miejsc kultu zazwyczaj sunnickiech meczetów, obowiązuje zakaz modlitwy na zewnątrz meczetów, osobom domagającym się poszanowania praw człowieka i wolności religii grozi więzienie i tortury, osoby występujące przeciwko obowiązkowej służbie wojskowej są prześladowane, materiały religijne cenzurowane, a ludność Nardaranu nieustannie prześladowana[23].

Obok udokumentowanych prawnie restrykcji istnieją także „niepisane prawa" wobec mniejszości religijnych, które nie mogą odbywać żadnych praktyk religijnych bez pozwolenia prominentnych członków rządu – prawa te obejmują: publikację literatury religijnej, obrzędy w przestrzeni publicznej, możliwość odzyskania skonfiskowanego majątku wspólnoty religijnej. Wszelkie wystąpienia przeciwko tym represjonującym wolność religijną prawom podpadają pod artykuł 167 Kodeksu karnego. W ramach Kodeksu wprowadzono nowe prawo dotyczące propagowania religii i ceremonii religijnych: uznano za nadużycie praktykowanie jakichkolwiek obrzędów muzułmańskich przez obywateli, którzy otrzymali edukację za granicą – jest to zagrożone karą jednego roku więzienia

[22] W tym samym roku istniało w Azerbejdżanie prawie 150 meczetów sfinansowanych przez państwa ościenne i 22 niezarejstrowane medresy; J. Burke, *Azeri Government to Take Control of Religious Bodies*, „Azerbaijan Daily Digest" 23.01.2002, http://www.eurasianet.org/…200201/0060.shtml [dostęp: 10.09.2019].

[23] F. Corley, J. Kinahan, Forum 18, Azerbaijan: Religious Freedom Survey, November 2018, Forum 18, http://www.forum18.org/archive.php?article_id=2429 [dostęp: 12.09.2019].

lub wysoką grzywną. Podobnie pod karą więzienia zakazany jest prozelityzm i głoszenie idei religijnych przez obcokrajowców i osoby bezpaństwowe, które podlegają także karze deportacji. Szczególnie wysokie kary przewidziane są dla wyznawców islamu.

W 2015 r. zgodnie z zarządzeniem prezydenta Ilchama Alijewa zmieniło się prawo religijne: w artykule 21 zakaz praktyk religijnych bez pozwolenia państwa rozszerzono o atrybuty, symbole, hasła religijne oraz flagi i napisy, których nie wolno rozprzestrzeniać i propagować poza meczetami. Zapis ten stworzono w odpowiedzi na protesty mieszkańców Nardaranu, gdzie religijność i brak pokory wobec władz od lat manifestowały się poprzez religijne hasła i napisy umieszczane na murach i autobusach. Wprowadzono go w życie po kolejnej pacyfikacji miejscowości w 2015 r. Artykuł 21 znalazł także zastosowanie w stosunku do obywateli kraju studiujących za granicą i obcokrajowców chcących praktykować islam w Azerbejdżanie. Wprowadzono także prawo odnoszące się do religijnego ekstremizmu; niestety, ustawodawca nie sprecyzował dokładnie, co należy uważać za taką działalność, dlatego prawo to stwarza pole do szerokich nadużyć ze strony rządzącej. Kolejną represją wobec mieszkańców wsi okazało się wdrożenie kar za nieposyłanie dzieci do szkoły.

W ramach nowelizacji Kodeksu administracyjnego w 2016 r. pojawiły się dalsze ograniczenia wolności religijnej i kary wymierzone w organizatorów i liderów organizacji religijnych, spotkań, marszy i innych religijnych ceremonii. Karze grzywny mają podlegać także duchowni i członkowie religijnych stowarzyszeń, którzy organizują spotkania religijne dla dzieci i młodych ludzi. Złamaniem prawa jest również działalność wykraczająca poza miejsce zatwierdzone w rejestracji. Kary pieniężne różnią się w zależności od posiadanych przez obywatela możliwości finansowych i miejsca zamieszkania. Kodeks administracyjny wymaga także specjalnych pozwoleń obejmujących wysyłanie obywateli Azerbejdżanu za granicę w celu studiowania religii i wymiany religijnej duchownych. Natomiast produkcja, sprzedaż i dystrybucja literatury religijnej na wszelkich dostępnych nośnikach, która nie uzyskała wymaganej urzędowej autoryzacji, stanowi wykroczenie przeciwko Kodeksowi karnemu i jednocześnie administracyjnemu, dlatego zagrożona jest nie tylko grzywną, ale i karami więzienia.

Procedury rejestracji państwowej wszelkich organizacji religijnych są wymagające i skomplikowane, uniemożliwiają ponadto zaistnienie małych wspólnot religijnych. Aplikacja odnosi się wyłącznie do grup złożonych z co najmniej 50 dorosłych członków. Przed podjęciem całej procedury konieczne jest uzyskanie aprobaty lokalnych autorytetów, następnie wniosek trafia do Państwowego Komitetu ds. Stosunków ze Wspólnotami Religijnymi, który bardzo często odmawia zezwolenia. Obok Komitetu istnieją jeszcze trzy ciała zainteresowane kontrolą organizacji religijnych i posiadające uprawnienia do represji: policja, lokalne Komisje Spraw Religijnych i państwowa służba bezpieczeństwa. Komisje Spraw Religijnych liczą około 15 członków złożonych z oficerów policji oraz

muzułmańskich duchownych z Zarządu Muzułmanów Kaukazu. Na czele Komisji stoi zwykle deputowany miasta albo okręgu administracyjnego. W praktyce członkowie Zarządu Muzułmanów decydują o uzyskaniu pozwolenia przez inne niemuzułmańskie grupy religijne.

Zarząd powołuje na stanowiska imamów i decyduje o działalności wszystkich meczetów w kraju, także sunnickich. Część wprowadzonych zapisów dyskryminuje sunnickich wyznawców islamu. Władze wprowadziły obwiązkowy religijny kalendarz szyicki dla sunnitów, który wymusza na sunnitach inne godziny modlitwy i narzucone przez władze terminy najważniejszych świat. Jeśli sunnici korzystają z własnego kalendarza, podlegają karze. W tym celu Zarząd wprowadził ujednolicony muzułmański kalendarz obowiązujący wszystkich wyznawców islamu w kraju. Kalendarz ten nie dotyczy innych wspólnot wyznaniowych. Innym sposobem nękania wiernych sunnickich jest ograniczanie ilości meczetów i prywatnych miejsc modlitwy przez odmowę rejestracji, ale i zamykanie ich pod pretekstem remontu. W Baku zamknięto kilka sunnickich meczetów: Meczet Lezginów, Meczet Abu Bakra, Meczet Męczeństwa. Część wspólnot jest zmuszana przez Państwowy Komitet do przemianowania meczetów z sunnickich na szyickie, i dobrowolnej zmiany przywództwa religijnego w meczetach bądź całkowitej likwidacji wspólnoty religijnej i oddania dobrowolnie dokumentów własności meczetu na ręce Komitetu pod groźbą wydania sądowego nakazu likwidacji wspólnoty.

Ograniczenia praw wolności religijnej nie są wymierzone wyłącznie przeciwko mniejszości sunnickiej Azerbejdżanu. Poważne represje cyklicznie dotykają mieszkańców Nardaranu. W 2002 r. doszło we wsi do konfrontacji z władzami. Sytuacja w całym państwie była wtedy niezwykle napięta z powodu przerw w dostawach prądu i gazu oraz braku regularnego dostępu do wody pitnej. W Nardaranie protesty oprócz postulatów socjalno-bytowych dotyczyły także uwolnienia Gadżiagi Nurijewa, mieszkańca wsi i lidera Islamskiej Partii Azerbejdżanu, aresztowanego przez władze pod zarzutem próby przewiezienia nielegalnych dokumentów z Iranu[24]. Początkowo władze obiecywały mieszkańcom przywrócenie dostaw elektryczności i zmniejszenie o połowę kosztów przejazdu publicznego z Nardaranu do Baku. Z mieszkańcami spotkał się mer Baku Abutalibow i szef policji Alijew[25]. Nardarańczycy domagali się przede wszystkim zniesienia wykluczenia gospodarczego ich wsi, która została pozbawiona udziałów w gospodarczej wymianie z zagranicą i możliwości rozwijania handlu na bazarach w Baku. Zdecydowaną reakcję władz wywołały jednak postulaty religijne: krytyka rozporządzenia ministra edukacji zabraniająca dziewczynkom noszenia chust

[24] *Islamic Party Activist Aressted in Azerbaijan*, „RFE/RL Newsline", 28.11.2001, http://www.rferl.org [dostęp: 10.09.2019].

[25] A. Rein, *Azerbaijani Villagers Confront Baku Mayor*, „Azerbajan Daily Digest", 21.02.2002, http://www.eurasianet.org/…/200202/0050.shtml [dostęp: 12.10.2019].

w szkołach i domaganie się wolności religijnej[26]. 2 czerwca 2002 r. wieś została otoczona kordonem policyjnym. W wyniku działań policji doszło do rozruchów, podczas których zostało rannych 39 policjantów i 20 cywilów, była także jedna ofiara śmiertelna[27]. Rząd z miejsca oskarżył mieszkańców o próbę wprowadzenia muzułmańskich fundamentalistów do lokalnej administracji oraz o współpracę z obcymi wywiadami. Przy okazji aresztowano także 10 osób spoza Nardaranu, w tym członków Islamskiej Partii Azerbejdżanu. W samym Nardaranie aresztowano szanowanych członków społeczności i starszyzny, wprowadzono też punkty kontroli policyjnej wokół miejscowości.

Human Rights Watch zauważyła, że po raz pierwszy po uzyskaniu niepodległości policja użyła broni wobec demonstrantów. Zajścia w Nardaranie wywołały zdecydowaną reakcję społeczeństwa; powstał Komitet Obrony Praw Mieszkańców Nardaranu, domagający się usunięcia policyjnych punktów kontroli, w protestach nie ustawali też mieszkańcy wioski, wnioskując o uwolnienie aresztowanych. Nie poparł ich jednak przewodniczący Duchowego Zarządu Muzułmanów Kaukazu, szejk-ul-islam Allahszukur Paszazade, który apelował do mieszkańców o zażegnanie konfliktu i wzięcie udziału w referendum konstytucyjnym[28]. Media i propaganda państwowa przedstawiały mieszkańców Nardaranu jako muzułmańskich ekstremistów i fanatyków religijnych, a władze podtrzymywały blokadę ekonomiczną miejscowości, czyli zakaz sprzedaży warzyw i owoców na bazarach w Baku i poza Naradaranem oraz zakaz połowu jesiotra. Tym samym uniemożliwiono mieszkańcom zdobywanie środków do życia. Konflikt przybierał na sile przez cały rok, miejscowi nie wzięli udziału w referendum, protestowali przeciwko przetrzymywaniu zatrzymanych i domagali się powołania niezależnej grupy parlamentarnej do rozliczenia odpowiedzialnych za przemoc wobec mieszkańców. Władze odpowiedziały dalszymi represjami, aresztując przewodniczącego Związku Baku i Bakińskich Wsi Gadżiego Dżabraiła Alizade i jego rodzinę. Na początku lutego 2003 r. policja przeprowadziła nocny najazd na namiot rozstawiony na placu Nardaranu, podczas którego otworzyła ogień i użyła gazów łzawiących, raniąc przy tym 22 osoby i dokonała licznych aresztowań. W kolejnych rozmowach między władzą a mieszkańcami pośredniczył *szejk-ul-islam* Paszazade. Być może dzięki temu udało się załagodzić konflikt

[26] *Idem*, Azerbaijani Villagers Stage New Protest, „Azerbajan Daily Digest", 10.05.2002, http://www.eurasianet.org/…/200205/0012.shtml [dostęp: 10.10.2019].

[27] Police Launch Special Operations in Nardaran, „RFE/RL Newsline", 3.06.2002, http://www.rferl.org/…/06-030602.asp [dostęp: 10.10.2019].

[28] *Azerbaijan Authorities Slam Villagers Renewed Protests, Azerbaijani Religious Leader Calls on Voters to Endorse Constitutional Amendements*, „Azerbajan Daily Digest", 5.08.2002, http://www.eurasianet.org/…/news/0005(6).shtml [dostęp: 12.10.2019]. Allahszukur Paszazade został wybrany w 1980 r. na przewodniczącego Duchowego Zarządu Muzułmanów Zakaukazia, jest też jedynym przywódcą religijnym w krajach poradzieckich wybranym w okresie ZSRR, który zachował swoje stanowisko. W 2003 r. został wybrany ponownie i dożywotnio na ten urząd. Cieszy się dużym autorytetem w społeczeństwie.

poprzez wręczenie tradycyjnego daru wyrażającego szacunek ministrowi spraw wewnętrznych i prokuratorowi generalnemu.

W 2015 r. grupa szyitów założyła Ruch Jedności Muzułmańskiej, powołując na lidera imama Taleha Bagirova, który w swoich kazaniach opowiadał się za wolnością religijną i występował przeciwko kontroli rządu nad życiem religijnym w kraju. 3 listopada 2015 r. policja uwięziła i torturowała imama Bagirova, uwięziła także imama meczetu Mastaga Hazrat w Baku i deputowanego do rady miejskiej Elchina Qasimova. Następnie 26 listopada policja dokonała napaści na mieszkańców Nardaranu podczas modlitwy. Podczas ataku aż 5 osób zostało zabitych i wiele rannych. Uwięziono kilkunastu członków Ruchu Jedności Muzułmańskiej, w tym ponownie imama Bagirova. Zamknięto wszystkie meczety w Nardaranie pod pretekstem braku rejestracji państwowej, usunięto także flagi religijne, plakaty i wymalowane na ulicach hasła religijne[29]. Aresztowano także dwóch imamów nardarańskich meczetów – Nuhbala Rahimova i Atamala Nuriego. Już 5 grudnia 2015 r. prezydent Alijew podpisał zmiany w Prawie Religijnym, Kodeksie karnym i administracyjnym oraz wprowadził nowe prawo wymierzone przeciwko ekstremizmowi religijnemu.

Wkrótce w Nardaranie uformowała się nowa wspólnota przy meczecie Rahima Hanum, która wystąpiła o rejestrację do Zarządu Muzułmanów, a ten poparł aplikację. Następnie we wrześniu 2016 r. uzyskano zgodę Komitetu Państwowego i meczet ów stał się jedynym otwartym i legalnym miejscem modlitwy dla szyitów w wiosce. W styczniu 2017 r. muzułmanie z Nardaranu, aresztowani w 2015 r., zostali skazani na długoletnie kary więzienia (od 10 do 20 lat), oskarżono ich przy tym o terroryzm, próbę przejęcia władzy, nielegalne posiadanie broni oraz morderstwo. Oskarżeni nie przyznali się do winy. Imam Bagirov i jego zastępca imam Husejnow otrzymali dwudziestoletnie wyroki więzienia. Ostatnia grupa muzułmanów stowarzyszona w Ruchu Jedności, która została uwięziona w grudniu 2017 r., dostała wyroki od 12 do 17 lat więzienia.

Od 25 listopada 2015 r. trwa policyjna blokada wioski, oznacza to, że wolny dostęp do wioski mają jedynie zameldowani tam mieszkańcy, żadni obcy nie są wpuszczani. W związku z obchodami święta Aszury w 2018 r. dokonano kolejnych aresztowań mieszkańców Nardaranu[30].

---

[29] Znakiem rozpoznawczym Nardaranu było umieszczanie haseł religijnych na murach, w środkach komunikacji, na autobusach linii Baku–Nardaran, przy stoiskach z dewocjonaliami. Napisy stanowiły część religijnej i szyickiej tradycji mieszkańców, reklamowały miejscowy pir i nawoływały do przestrzegania zasad religijnych: „O Husajnie", „Husajn jest światłością", „Bóg chroni". Odnosiły się także do muzułmańskiej etyki pracy i roli kobiet w społeczności. Po wejściu nowego prawa hasła te należą do przeszłości, nie można ich także zobaczyć w bakijskim metrze czy w innych środkach komunikacji. Rozdział *Islamskie graffiti na Półwyspie Apszerońskim* (s. 172–181) w książce Jerzego Rohozińskiego stanowi więc zapis nieodległej przeszłości i jest tym bardziej cenny.

[30] *New Arrest in the Village of Nardaran*, Agencja TURAN, 8.10.2018, https://www.turan.az/ext/news/2018/10/free/Social/en/75654.htm [dostęp: 12.10.2019].

Na przestrzeni kilkunastu lat, od 2002 do 2019 r., represje władz wobec Nardaranu stały się coraz ostrzejsze, liczba uwięzionych wzrosła, zwiększyły się także drastycznie wyroki. Początkowo protesty mieszkańców miały charakter wyłącznie społeczno-socjalny, domagano się od władz przerwania wykluczenia ekonomicznego wioski. Z czasem pojawiły się postulaty religijne dotyczące nieprzestrzegania tradycji przez urzędników. Władze natomiast nadały konfliktowi wymiar skrajnie radykalny, przedstawiając mieszkańców Naradaranu jako ekstremistów religijnych, fundamentalistów współpracujących z Iranem i jego agenturą. Represje władz zostały wymierzone przeciwko imamom, *sejidom* i działaczom partii religijnych.

Podsumowanie

Azerbejdżan jest prawdopodobnie jedynym krajem muzułmańskim, w którym wyznawcy obydwu interpretacji islamu sunnizmu i szyizmu, wszędzie tak odrębni i pogrążeni w konflikcie, modlą się w tych samych meczetach i przewodzi im podczas ceremonii religijnych ten sam imam. Najważniejsze instytucje religijne kraju, Duchowy Zarząd Muzułmanów i Uniwersytet Islamski, starają się rozwinąć i umocnić narodowy islam azerbejdżański poprzez zmniejszenie różnic między szyitami a sunnitami. Ponadto system kształcenia religijnego na Uniwersytecie, oprócz zajęć z *fiqhu* – prawa muzułmańskiego, oferuje ujednolicony program dla szyitów i sunnitów. Z perspektywy praw człowieka i wolności religijnej działania te wprowadzane są za pomocą siły i wielu nadużyć. I to sunnici zmuszani są do podporządkowywania się szyickiej większości, m.in. przez wprowadzenie ujednoliconego kalendarza religijnego. Jednak religijność szyicka także podlega licznym ograniczeniom: zakazowi świętowania Aszury poza terenem meczetu, zakazowi funkcjonowania haseł i symboli religijnych w przestrzeni publicznej. Dla obydwu społeczności te ograniczenia praktyk religijnych są równie dotkliwe. Oprócz wspomnianych instytucji religijnych, kontrolujących życie religijne kraju i inne wyznania, islam azerbejdżański funkcjonuje także w postaci popularnej religijności, świętych miejsc, grobów świętych, do których wierni odbywają pielgrzymki w określonej intencji. Wydaje się, że z powodu konsekwentnego działania władz proces budowy islamu azerbejdżańskiego osiągnął sukces. Podczas mojego pobytu w Azerbejdżanie w czerwcu 2019 r., w Baku, Buzownej, Nardaranie (mimo kilkuletniej blokady wioski), Kubie i Szeki odwiedziłam kilkanaście meczetów i pirów, rozmawiałam także z wiernymi i imamami. Na tle innych krajów muzułmańskich uderzająca była postawa obojętności wobec podziału na islam szyicki i sunnicki. Wielu rozmówców twierdziło, że uczęszcza do meczetów, które są i szyickie, i sunnickie jednocześnie. Nikt nie chciał się wypowiedzieć na temat sytuacji w Nardaranie i krytykować władz. Część rozmówców przyznała, że w trudnych chwilach, pomimo wyznawania islamu, odwiedza także inne

kościoły, najczęściej cerkwie prawosławne. Może to wskazywać na rozwinięte postawy religijności ludowej.

Wraz z innymi organami państwa szyickie instytucje zwalczają wpływy obcych misjonarzy i uniemożliwiają im działalność. Bezwzględnie karane są próby nawrócenia na inne wyznania i niezarejstrowana działalność religijna[31]. W 2017 r. władze zezwoliły na rejestrację jedynie trzech niemuzułmańskich kościołów: Adwentystów Dnia Siódmego, Nowego Kościoła Apostolskiego oraz ewangelicznego Kościoła Winnicy[32].

Bibliografia

Burke J., *Azeri Government to Take Control of Religious Bodies*, „Azerbaijan Daily Digest" 23.01.2002, http://www.eurasianet.org/…200201/0060.shtml [dostęp: 10.09.2019].

Kwiatkiewicz P., *Z wojny i chaosu. Azerbejdżan: ukształtowanie niepodległego państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.

Mosque Demolished in Historic Baku District Despite Protests, OC Media, 3.07.2017, https://oc-media.org/mosque-demolished-in-historic-baku-district-despite-protests [dostęp: 1.09.2019].

Motika R., *Islam in Post-Soviet Azerbaijan*, Archives de sciences sociales des religions, https://doi.org/10.4000/assr.18423.

Pipes R., *Demographic and Ethnographic Changes in Transcaucasia, 1897–1956*, „The Middle East Journal" 1956 (Winter).

Rohoziński J., *Święci, biczownicy i czerwoni chanowie. Przemiany religijności muzułmańskiej w radzieckim i poradzieckim Azerbejdżanie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.

Runey M., *Nation in Transit 2018*, Azerbaijan Country Profile, Freedom House, https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/azerbaijan, https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/azerbaijan [dostęp: 1.09.2019].

Świętochowski T., *Azerbejdżan*, Trio, Warszawa 2006.

Tarasiuk D., *Procesy narodotwórcze, narody i problemy narodowościowe w regionie*, [w:] *Wprowadzenie do studiów wschodnioeuropejskich*, red. M. Korzeniowski, D. Tarasiuk, K. Latawiec, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013.

Tohidi N., *The Intersection of Gender, Ethnicity and Islam in Soviet and Post-Soviet Azerbaijan*, „Nationalities Papers" 1997, Vol. XXV, No. 1.

[31] Udokumentowane są policyjne represje wobec Świadków Jehowy.

[32] F. Corley, J. Kinahan, *op. cit*.

Contemporary Islam in Azerbaijan – Continuity or Change in the Context of the Human Rights

This article describes the complicated relationships between power and religion in the contemporary Azerbaijan. During the Soviet times religious formed an ideological battlefront and their followers were persecuted. Currently, the Republic is declared a secular state. Islam plays only a very limited role in the political sphere and only a small part of the population supports the idea of establishing an "Islamic order". Among the Muslim majority, religious observance varies and Muslim identity tends to be based more on culture and ethnicity rather than religion. The Muslim population is approximately 85% Shi'a and 15% Sunni differences traditionally have not been defined sharply. Azerbaijan has the second highest Shia population percentage in the world after Iran.
Key words: Islam, human rights, power

Współczesny islam w Azerbejdżanie – ciągłość czy zmiana w kontekście praw człowieka

Artykuł przedstawia skomplikowane relacje władzy i religii we współczesnym Azerbejdżanie. W czasach radzieckich religia stanowiła ideologiczny front walki a wyznawcy islamu byli prześladowani. Obecnie, Demokratyczna Republika Azerbejdżanu jest państwem świeckim. Islam odgrywa w sferze politycznej ograniczoną rolę i jedynie mała część obywateli wspiera ideę ustanowienia islamskiego porządku. Wśród muzułmańskiej większości istnieje zróżnicowane postrzeganie miejsca religii w życiu, a muzułmańska tożsamość wywodzi swoje zakorzenienie raczej z kultury i etniczności niż religii. Różnice między szyitami a sunnitami nie są definiowane w sposób radykalny. Azerbejdżan posiada drugą co do wielkości populacje szyitów w świecie po Iranie.
Słowa kluczowe: islam, prawa człowieka, władza

XVI: 2019 nr 4
Krakowskie Studia Międzynarodowe

DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-4-007

e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

Margaryta Khvostova
MA, Lazarski University
ORCID: 0000-0002-1729-8881

INFLUENCE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS ON THE NATIONAL LEGAL SYSTEMS IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Introduction

The process of transition is fraught with numerous challenges and requires substantial political will as well as cautiousness in taking steps towards the design of the created or re-emerged institutions. Recovery of the rule of law is, probably, the biggest challenge of that process. Luckily, at the moment of collapse of the Eastern Block, there already was an institution able to set the standards for the insurance of civil liberties, independence of judiciary, pluralism, and tolerance – the European Court of Human Rights (hereafter ECtHR or the Court). Though, in early 90s it was not yet a full-time institution, still, it was able to provide guidance in setting the basic human rights standards, and after becoming a permanent Court in 1998 – to adhering to them. Hence, the aim of this paper is to assess the impact of this supra-national institution on the evolution of national legal systems in the states of Central and Eastern Europe.

Due to the transition process and underdeveloped body of laws dealing with human rights adherence, the countries of this region pose a particular interest for research in this context since the decisions laid down by the European Court of Human Rights has more substantial navigational potential than for other

European States with well-developed institutional capacities for human rights implementation. Therefore, this paper will, firstly, provide an overview of the ECtHR's competence and its transformation induced by accession of Central-Eastern European countries. Secondly, it will look at the main mechanisms of the ECtHR decision-making and implementation and their applicability in the context of the region under analysis. Finally, it will allow for an empirical overview concerning the progress of addressing the systemic violations of the European Convention of Human Rights by the legal systems of Central and Eastern European countries. For this purpose, the paper will indicate the articles that are violated and brought before the Court the most frequently in each state of the region, and thus, highlight the systemic failures to meet the Convention's requirements. Then, it will check whether the frequency of violation of those articles decreased over the last decade in order to assess whether those systemic problems were addressed properly. Finally, it will provide the closure rate of the cases for each of the states in order to evaluate compliance with the Court's decisions. Therefore, this paper will not only indicate the main problems of the human rights adherence in the countries of the Central-Eastern Europe, but also contemplate on the Court's capability to bring about the structural changes in the states under its jurisdiction.

The evolution of the ECtHR competence

As it often happens, the original idea behind the creation of the institution does not necessarily develop in the expected way. This is also the case for the European Court of Human Rights. The initial rationale for creating the Court was induced by the reality of the post-war Europe and the need for establishing minimal standards for the protection of human rights as well as the institutions able to enforce them.[1] Henceforth, after the war, the newly established Council of Europe produced the document that would guarantee the insurance of the civil and political liberties together with the rule of law on the European continent, and thus, prevent the repetition of the war atrocities – the European Convention on Human Rights.[2] However, it is important to mention that, unlike the Universal Declaration of Human Rights, the Convention did not have to reconcile numerous ideologies since its signatories already had a uniform vision about its aspirations and character. In this sense, it was more akin to historical national documents

[1] A. Stone Sweet, H. Keller, *The Reception of the ECHR in National Legal Orders*, "Faculty Scholarship Series" 2008, Paper 89, pp. 11–36; S. Domaradzki, *The Council of Europe's Human Rights System after Sixty Years – Political Evolution and Continuance*, "Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2009, No. 3, pp. 75–94.

[2] Foster S., *Human Rights and Civil Liberties*, 2nd edition, Person Education, London 2008, p. 40.

designed for human rights protection such as the United States Bill of Rights, German Basic Law, or French Declaration of rights of Man and the Citizen.[3] Moreover, since the human rights implementation in the legal system of the initial signatories[4] with a few exceptions was on already high level, the organisation reminded more of a "gentlemen's club" than the supervisory institution.

In order to create the machinery for Convention's implementation, the European Court of Human Rights was finally established in 1959 under the article 19.[5] However, the original character of the Court was quite loose with principles of subsidiarity and margin of appreciation conceived to constrain the institution against intervention into the national jurisdictions of its members.[6]

However, after the collapse of the Eastern Block and admission of the new members with underdeveloped legal systems into the Council of Europe, the Court had to adjust its mechanisms and competence in order to stay efficient. In addition, many of the new signatories of the Convention did not share the same vision concerning the importance of human rights. Nonetheless, by signing the document, they stated their commitment to development and strengthening of the domestic institutions and principles of liberal democracy. Thus, the role of the Council of Europe shifted from being a "gentlemen's club" to becoming a "tutor, observer, and coordinator" for the new members.[7] Subsequently, the Court required more pro-active and efficient mechanisms for "domestication" of the Convention.

One of the first steps that was implemented to increase the capacity of the Court was elimination of the Commission of Human Rights and centralisation of the Court by the Protocol 11, which was signed in 1998.[8] As a result, all the processes of case admittance and review go directly through the ECtHR structures. Then, the Court's judgements became binding in their character and the acceptance of individual complaints was changed to mandatory. Moreover, and probably the most importantly, the initial list of rights expanded significantly and added such rights as the right to property, education, abolition of death

[3] D. Vitkauskas, G. Dikov, *Protecting the Right to a Fair Trial under the European Convention on Human Rights*. *A Handbook for Legal Practitioners*, 2nd edition, Council of Europe, Strasbourg 2017, pp. 13–15.

[4] The initial signatories of the Convention in 1950 were Belgium, Denmark, France, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Luxembourg, Norway, Sweden, Turkey, and the United Kingdom.

[5] European Convention on Human Rights, European Court of Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf [accessed: 25.09.2018].

[6] A. Stone Sweet, H. Keller, *op. cit.*, pp. 13–14.

[7] S. Domaradzki, *op. cit.*, p. 80.

[8] Council of Europe, Protocol No. 11 to The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Restructuring the Control Machinery Established Thereby, Strasburg, 11.05.1994, https://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_P11_ETS155E_ENG.pdf [accessed: 27.09.2018].

penalty[9], and prohibition of discrimination.[10] Thus, as Stone Sweet and Keller notices, the Court "[…] evolved into intricate legal system"[11] and acquired substantial influence over the domestic jurisdiction. As a result, even the initial signatories, which had a developed framework for the human rights protection underestimated the future influence on their national legal systems.[12] Naturally, the states undergoing the reconstruction of their justice system were much more susceptive to its impact.

Mechanisms and applicability of the Court's decisions

As it was mentioned previously, two principles that are deemed central to the Court's functioning are subsidiarity and margin of appreciation. As for the former, subsidiarity was officially reinforced by the Maastricht Treaty in 1992, and implies taking action locally first before delegating the issue to the higher supra-national authorities.[13] Thus, it allows for intervention of the Court into the national jurisdiction only when the domestic legal system is not able to ensure implementation of human rights, as stated in the article 35 of the Convention.[14] At the same time, it also means that the Court is entitled with final jurisdiction in interpreting the Convention. Thus, Keller notes that it gives it "structural judicial supremacy" over the national courts.

The second crucial principle of the Court – margin of appreciation – is also seen as a mechanism to restrict the Court's power. This principle allows to adjust the Court's rulings to domestic reality, and thus, leaves the final say in implementation of the judgements to the national authorities. After all, as it was rightfully noted by Lord Hoffmann, "[…] human rights are universal at the level of abstraction […] [but] national at level of application".[15] However, some schol-

[9] Protocol No. 6, which includes prohibition of death penalty was not ratified by Russian Federation; Council of Europe, Chart of signatures and ratifications of Treaty 114, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/114/signatures?p_auth=uvjrHSQX [accessed: 28.04.2019].

[10] Protocol No. 12 dealing with prohibition of discrimination was not signed by many members, including Bulgaria, Denmark, France, Lithuania, Monaco, Poland, Sweden, Switzerland, and the United Kingdom; Council of Europe, Chart of signatures and ratifications of Treaty 177, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/177/signatures [accessed: 29.04.2019].

[11] A. Stone Sweet, H. Keller, *op. cit.*, p.11.

[12] H. Keller, A. Stone Sweet, *Assessing the Impact of the ECHR on National Legal Systems*, "Faculty Scholarship Series", Paper 88, pp. 677–712.

[13] D. Shelton, *The Boundaries of Human Rights Jurisdiction in Europe*, "Duke Journal of Comparative & International Law" 2003, Vol. 13, pp. 95–153.

[14] European Convention on Human Rights, *op. cit*.

[15] L. Hoffmann, *The Universality of Human Rights*, Judicial Studies Board Annual Lecture, 19.03.2009, p. 14, http://www.brandeis.edu/ethics/pdfs/internationaljustice/biij/BIIJ2013/hoffmann.pdf [accessed: 22.04.2019].

ars also remark that the members of the Council do not have enough discretion and the Court should be more flexible in application of human rights standards to the national realities.[16]

Moreover, after the Protocol No. 11 allowed for individual applications to the Court[17], the number of cases brought before the Court skyrocketed, which required not only to substantially decrease the amount of time devoted to case proceedings but also to issue so-called "pilot judgements" to address similar cases, especially for states of Central-Eastern Europe, where systemic violations produced numerous and almost identical cases.[18] For example, at the moment of writing of this paper, the number of pending cases amounted to 2268, only 136 of which received the status of closed during the last year, according to HUDOC database.[19] Naturally, it does not facilitate the problem with the lack of case deliberation.

To prevent the future violations, the Court has two types of measures to punish the state: just satisfaction or proposing an action plan to address the systemic violation.[20] Most often, in order to allow for certain discretion in national policies and due to non-compliance concerns, the Court rules for monetary remedies as a compensation for violation of certain rights.[21] Though this remedy is the most effective, it might be seen as morally dubious to assign a price for violation of human rights. Moreover, simple cost-benefit analysis may stimulate the country to reach the conclusion that paying just satisfaction is less expensive that redesigning the institutional system.[22]

Thus, the empirical analysis is required in order to assess whether states of the region under the analysis were successful in internalising the courts provisions and whether the increase in coercive possibilities of the courts might be justified.

---

[16] de la Rasilla del Moral I., *The Increasingly Marginal Appreciation of the Margin of Appreciation Doctrine*, "German Law Journal" 2006, Vol. 7, Issue 6, pp. 611–623; E. Brems, *The Margin of Appreciation Doctrine in the Case-Law of the European Court of Human Rights*, "Zeitschrift Für Ausländisches Öffentliches Recht Und Völkerrecht" 1996, Bd. 56, pp. 240–314; L. Hoffmann, *op. cit.*.

[17] Council of Europe, Protocol No. 11 to The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms…, *op. cit.*

[18] A. Stone Sweet, H. Keller, *The Reception of the ECHR in National Legal Orders*, "Faculty Scholarship Series" 2008, Paper 89, pp. 11–36.

[19] HUDOC (Human Rights Documentation) is the case law database of the ECHR, see: HUDOC – European Court of Human Rights, https://hudoc.echr.coe.int [accessed: 28.04.2019].

[20] S. Domaradzki, *op. cit.*, p. 83.

[21] V. Fikfak, *Changing State Behaviour: Damages before the European Court of Human Rights*, "The European Journal of International Law" 2018, Vol. 29, No. 4, pp. 1103. DOI:10.1093/ejil/chy064.

[22] S. Domaradzki, *op. cit.*, p. 84.

Statistical overview of the Court's impact on the countries of Central and Eastern Europe

The final part of this paper will assess the frequency of violation of certain articles by the Central and Eastern European states. The rationale behind it is that frequent appeals invoking the same article of the Convention will indicate systemic failure to address the corresponding right. After indicating such "systemic weaknesses", the changes in the domestic legal systems implemented to prevent further violation (if any) will be analysed. The countries under the analysis include the states of the Eastern and Central Europe, which joined the EU after the Eastern enlargement in 2004: Poland, Czech Republic, Hungary, Slovakia, Slovenia, Latvia, Lithuania, and Estonia. All of those states signed the Convention in the period between 1991 and 1995.[23] The data for the analysis was collected from the HUDOC database, administered by the ECtHR.

The variables based on which the states' compliance with the ECtHR judgements and integration with the domestic legal systems was assessed were the following:

1. The frequency of filing the cases by ECHR article. For each country under the analysis, five most frequently invoked articles were selected are compared with the other states of the region. Here, only the cases with the judgement issued by the Court were included, omitting pending or rejected cases. Moreover, only articles and protocols directly address specific human rights violations were included, among them are articles 1–18 and Protocols No. 1, 4, 6, 7, 12, 13.
2. The frequency change of invoking the articles selected in the previous step in time during the past ten years. It allowed to assess whether the systemic failure was addressed and corrected.
3. The data regarding the remedies for violations of ECHR provisions. Here, one of the most vivid indicators was the payment of just satisfaction and number of closed cases in the last year.

The results of the first step of the analysis are the following. Firstly, Table 1 provides the data regarding the most frequently invoked articles for each state of the region:

[23] The states signed the European Convention on Human Rights in the following years: Hungary – 1990, Poland – 1991, Czech Republic – 1991, Slovakia – 1991, Slovenia – 1993, Lithuania – 1993, Estonia – 1993, Latvia – 1995; Council of Europe, Chart of signatures and ratifications of Treaty 005, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/signatures?p_auth=qoeJhWyQ [accessed: 28.04.2019].

Table 1. The most frequently invoked ECHR articles by country

State	FREQ 1	FREQ 2	FREQ 3	FREQ 4	FREQ 5
Poland	Art. 6 (595)	Art. 5 (295)	Art. 8 (136)	Prot. 1.1 (77)	Art. 10 (50)
Hungary	Art. 6 (207)	Art. 8 (35)	Art. 5 (33)	Prot. 1.1 (30)	Art. 3 (27)
Czech Republic	Art. 6 (152)	Art. 8 (36)	Prot. 1.1 (28)	Art. 13 (24)	Art. 5 (20)
Slovakia	Art. 6 (227)	Art. 13 (56)	Art. 5 (38)	Prot. 1.1 (29)	Art. 8 (28)
Slovenia	Art. 6 (266)	Art. 13 (224)	Art. 8 (20)	Prot. 1.1 (12)	Art. 14 (8)
Latvia	Art. 6 (45)	Art. 3 (39)	Art. 5 (35)	Art. 8 (31)	Art. 13 (10)
Lithuania	Art. 6 (67)	Prot. 1.1 (34)	Art. 8 (33)	Art. 3 (22)	Art. 5 (20)
Estonia	Art. 6 (26)	Art. 3 (12)	Art. 5 (9)	Art. 8 (8)	Art. 10 (4)

Source: HUDOC database.

From the Table 1, it is evident that among all the countries of Central and Eastern Europe, article 6 is invoked the most frequently. This article addresses the right to fair trial[24], which indicates a systemic failure of the states to ensure this right together with the underdevelopment of the legal systems. Then, violation of article 8 – right to respect for private and family life – is among the five most frequently invoked articles for all the states of the region. Violation of this article has its own aspects for each of the states. In case of Poland, for example, it is foremost indicative of the lack of access to abortion. Then, with the only exception of Estonia and Latvia, article 1 of the protocol No. 1 appears among the five most frequently violated ECHR articles for all the states under analysis. This article concerns right to property and in the context of the Central and Eastern European states, it might be attributed to the process of transition from the communist past. Among the other frequently invoked articles for the states under analysis are article 5 – right to liberty and security, article 10 – freedom of expression, article 13 – right to an effective remedy, and article 14 – prohibition of discrimination (for Slovenia only). Noticeably, article 3 – prohibition of torture – appears among the five most frequent articles for Baltic states and Hungary, which is related to poor prison conditions.[25]

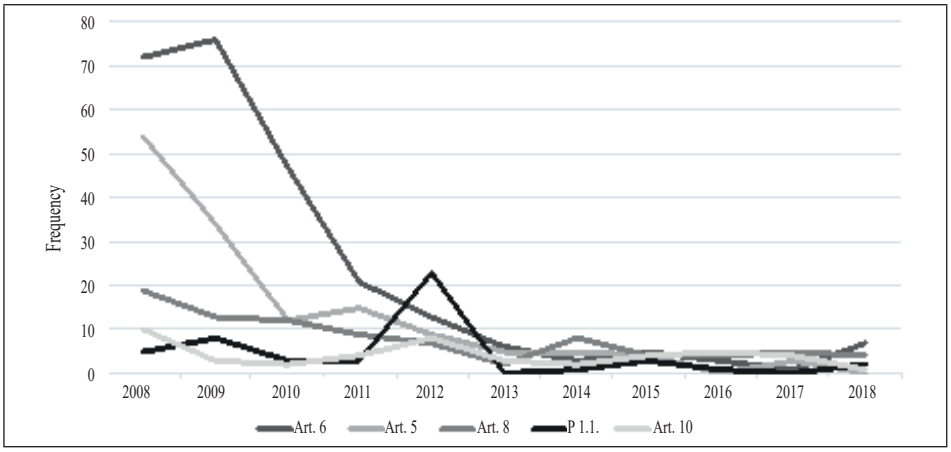
Next, it is necessary to trace the main tendencies in frequency changes for each of the most violated ECHR provisions over the past decade in order to assess the degree of "domestication" of the Convention. Firstly, for Poland, the most frequently violated articles were article 6, 5, 8, 10, and article 1 of the

[24] European Convention on Human Rights, *op. cit*.

[25] Such violations were reported by Amnesty International in 2008, *Latvia and Lithuania: human rights on the march?*, Amnesty International, 23.04.2008, https://web.archive.org/web/20090611035257/http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR53/001/2008/en [accessed: 24.03.2019], and the US Bureau of Diplomacy, Human Rights, and Labour in 2008 and 2017: 2008 Country Reports on Human Rights Practices, United States Department of State, https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2008/eur/119087.htm; 2017 Country Reports on Human Rights Practices, United States Department of State, 20.04.2018, https://www.state.gov/documents/organization/277431.pdf [accessed: 28.04.2019].

Protocol 1. The frequency of violation of those articles from 2008 to 2018 looks as the following.

Chart 1. Poland violations of ECHR provisions over the last decade

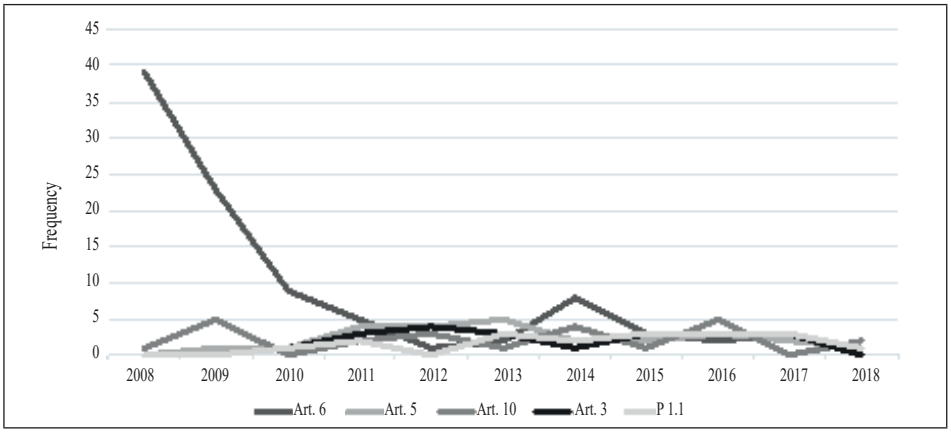


Source: HUDOC database.

Thus, the most noticeable trend for Poland is an overall dropdown in number of cases over the past decade, which might indicate internalisation of the ECHR provisions for the country's legal system.

For Hungary, the chart 2 demonstrates similar tendencies.

Chart 2. Hungary: violations of ECHR provisions over the las decade



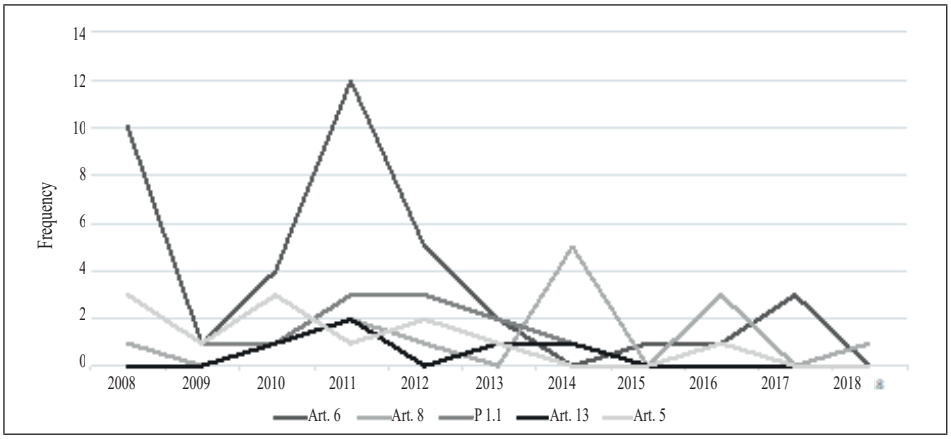
Source: HUDOC…, *op. cit.*

Overall, the number of cases has also dropped over the last decade. However, it is also evident that, with the exception of violation of article 6, the frequency

of invoking the articles was rather low for the past decade, indicating "domestication" of those provisions by the Hungarian legal system even before that time.

Next, the situation for the Czech Republic looks as the following:

Chart 3. Czech Republic: violations of ECHR provisions over the last decade

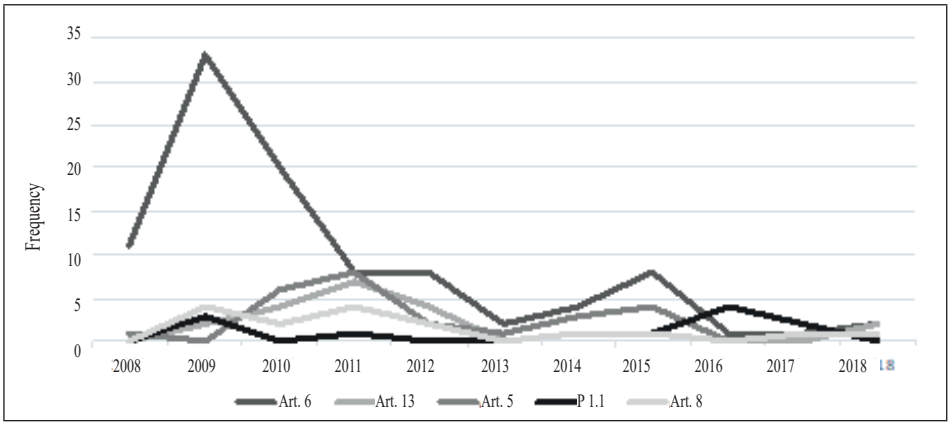


Source: HUDOC…, *op. cit.*

In general, the frequency of the Convention violation in the country was lower than in Poland and Hungary and, with the exception of article 6 in 2011, did not exceed ten cases in the last decade, which also shows sufficient integration of the provisions into the domestic legal system.

As for Slovakia, the general tendency looks similar: the frequency of the violation of articles 6, 13, 5, 8, and article 1 of the Protocol 1 was relatively low during the past decade:

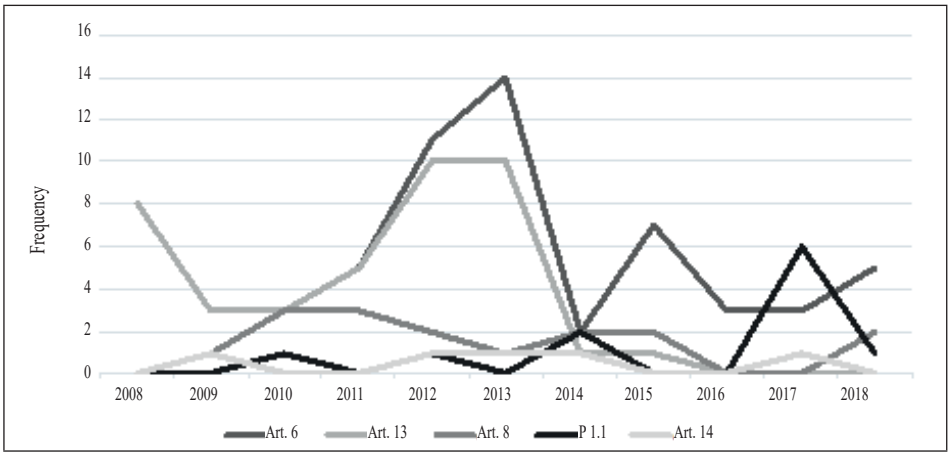
Chart 4. Slovakia Republic: violations of ECHR provisions over the last decade



Source: HUDOC…, *op. cit.*

Then, the trends concerning Slovenia are somewhat different:

Chart 5. Slovenia: violations of ECHR provisions over the last decade

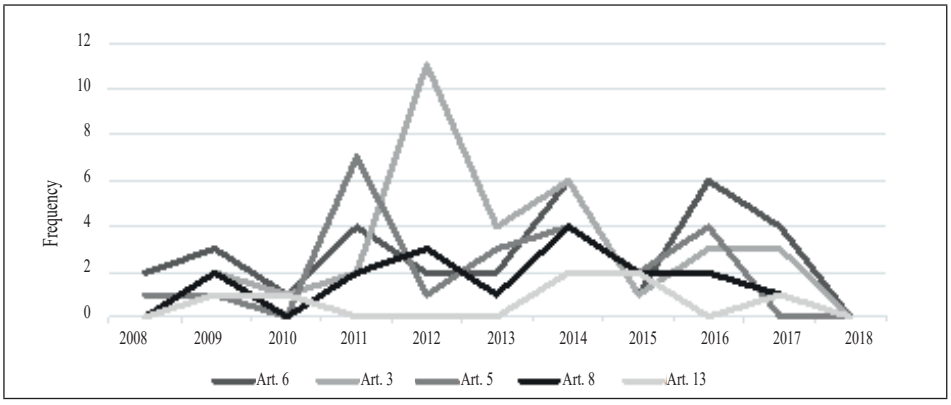


Source: HUDOC…, *op. cit.*

The chart appears less dropping down that for the previous states. There is a small increase in violation of articles 6 and 8 in the period between 2011 and 2014. Though it should be kept in mind that the highest value does not exceed fifteen cases per year.

As for the Baltic states, the charts look in the following way:

Chart 6. Latvia: violations of ECHR provisions over the last decade

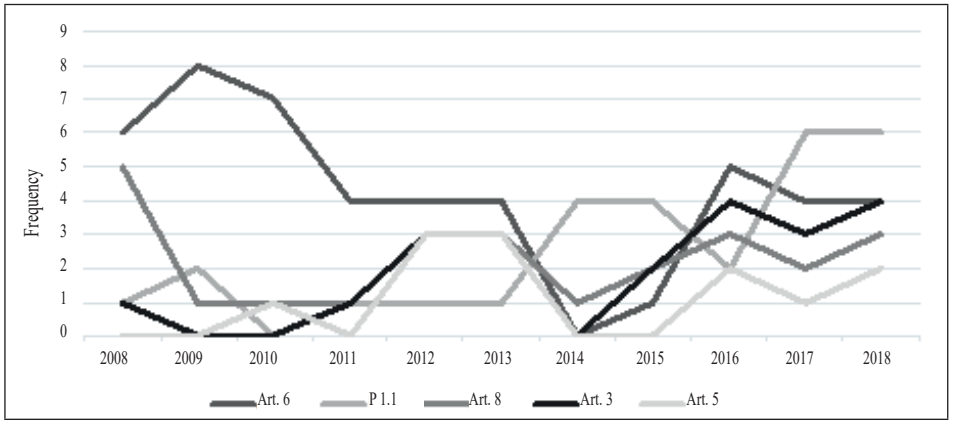


Source: HUDOC…, *op. cit.*

For Latvia, the most violated articles were rarely invoked over the past decade, peaking at eleven cases in 2012 for article 3. Though the general tendency does not seem to be decreasing during the past decade, one should have in mind that the numbers represented on the chart are quite low.

Next, the chart for Lithuania has the following outlook:

Chart 7. Lithuania: violations of ECHR provisions over the last decade

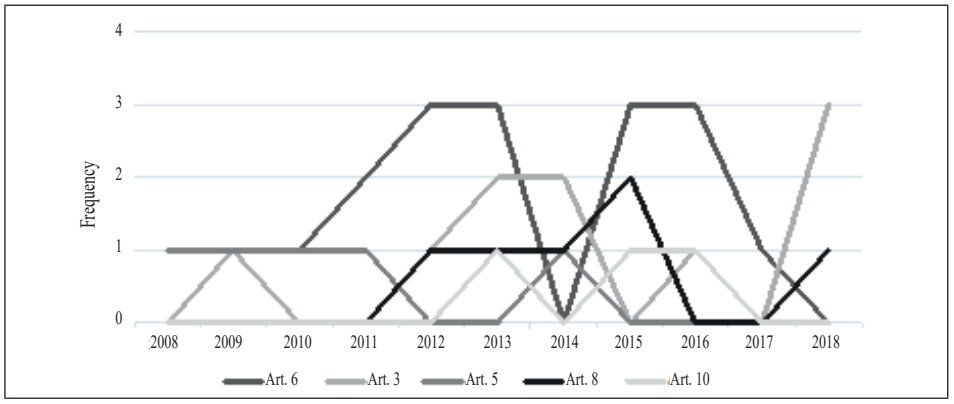


Source: HUDOC…, *op. cit.*

Again, the downward trend is not visible but overall numbers of violations are rather low and are kept below eight cases per year. However, there is a slow increase in violation of article 8.

Finally, the similar chart for Estonia shows the following trends:

Chart 8. Estonia: violations of ECHR provisions over the last decade



Source: HUDOC…, *op. cit.*

Comparing to other countries of the region, Estonia has the lowest number of violations of the articles, where systemic violations were suspected to be. It might indicate that the Estonian legal system has successfully internalised the Convention norms before the last decade.

Thus, for all the states under analysis the systemic failures indicated by the most frequently invoked articles of the Convention indicate either a downward trend (Poland, Hungary, Czech Republic, Slovakia) or show rather low numbers, which do not exceed fifteen cases per year (Slovenia and Baltic states). It might be indicative of internalisation of the Convention norms by the states of Central and Eastern Europe.

Finally, the percentage of the closed cases might also help to assess state's compliance with the Court's decisions. For the selected states, the numbers are the following:

Table 2. Number of cases per country. HUDOC database

State	Registered cases	Closed cases	Closure rate
Poland	1680	1587	94%
Hungary	949	657	69%
Czech Republic	224	219	98%
Slovakia	505	463	92%
Slovenia	342	330	96%
Latvia	116	109	94%
Lithuania	150	107	71%
Estonia	51	49	96%

Source: HUDOC database.

The Table 2 indicates two outliers, Hungary and Lithuania, which show somewhat lesser closure rate of the cases. As for the other states of the region, they show almost exemplary high rates over 90%, which demonstrates their compliance with the court's judgements.

Conclusion

To conclude, the paper provided an overview of transformations of the European Court of Human Rights over the years in order to meet the challenges of the time: numerous new members with underdeveloped legal systems and with almost no history of continuous institutions able to protect political rights of its citizens.

In order to assess, whether the Court was successful in internalising the provisions of the European Convention on Human Rights in domestic legislature of the states of Central and Eastern Europe, the statistical analysis was provided. It listed the articles which were violated the most in the countries under the analysis, and thus, indicated the systemic failures to meet the requirements of the Convention. Among those were right to fair trial, right to liberty and security, prohibition of torture, right to property, right to respect for private and family life, freedom of expression, and right to an effective remedy. For each country,

the frequency of the most violated rights was traced through the last decade in order to determine whether those systemic failures were addressed. It was concluded that in the period from 2008 to 2018, the most frequently violated provisions either showed a decreasing tendency or were not numerous, which indicates "domestication" of the Convention's norms. Finally, the closure rate of the cases demonstrated a very high proportion of closed to registered cases (higher than 90% for almost all states of the region), which shows high degree of compliance with the Court's decisions.

Thus, the empirical analysis demonstrated that the changes introduced to the ECtHR, though are often criticised for being coercive, proved to be effective in transforming the legal systems of the Central and Eastern European states and internalising the Convention's provisions.

References

2008 Country Reports on Human Rights Practices, United States Department of State, https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2008/eur/119087.htm [accessed: 28.04.2019].

2017 Country Reports on Human Rights Practices, United States Department of State, 20.04.2018, https://www.state.gov/reports/2017-country-reports-on-human-rights-practices/ [accessed: 28.04.2019].

Brems E., *The Margin of Appreciation Doctrine in the Case-Law of the European Court of Human Rights*, "Zeitschrift Für Ausländisches Öffentliches Recht Und Völkerrecht" 1996, Bd. 56, pp. 240–314.

Council of Europe, Chart of signatures and ratifications of Treaty 114, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/114/signatures?p_auth=uvjrHSQX [accessed: 28.04.2019].

Council of Europe, Chart of signatures and ratifications of Treaty 177, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/177/signatures [accessed: 29.04.2019].

Council of Europe, Chart of signatures and ratifications of Treaty 005, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/signatures?p_auth=qoeJhWyQ [accessed: 28.04.2019].

Council of Europe, Protocol No. 11 to The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Restructuring the Control Machinery Established Thereby, Strasburg, 11.05.1994, https://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_P11_ETS155E_ENG.pdf [accessed: 27.04.2019].

de la Rasilla del Moral I., *The Increasingly Marginal Appreciation of the Margin of Appreciation Doctrine*, "German Law Journal" 2006, Vol. 7, Issue 6, pp. 611–623.

Domaradzki S., *The Council of Europe's Human Rights System after Sixty Years – Political Evolution and Continuance*, "Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2009, No. 3, pp. 75–94.

European Convention on Human Rights, European Court of Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf [accessed: 25.04.2019].

Fikfak V., *Changing State Behaviour: Damages before the European Court of Human Rights*, "The European Journal of International Law" 2018, Vol. 29, No. 4, pp. 1091–1125. DOI:10.1093/ejil/chy064.

Foster S., *Human Rights and Civil Liberties*, 2nd edition, Person Education, London 2008.

Hoffmann L., *The Universality of Human Rights*, Judicial Studies Board Annual Lecture, 19.03.2009, http://www.brandeis.edu/ethics/pdfs/internationaljustice/biij/BIIJ2013/hoffmann.pdf [accessed: 22.04.2019].

HUDOC – European Court of Human Rights, https://hudoc.echr.coe.int [accessed: 28.04.2019]

Keller H., Stone Sweet A., *Assessing the Impact of the ECHR on National Legal Systems*, "Faculty Scholarship Series", Paper 88, pp. 677–712.

Latvia and Lithuania: human rights on the march?, Amnesty International, 23.04.2008, https://web.archive.org/web/20090611035257/http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR53/001/2008/en [accessed: 24.03.2019].

Shelton D., *The Boundaries of Human Rights Jurisdiction in Europe*, "Duke Journal of Comparative & International Law" 2003, Vol. 13, pp. 95–153.

Stone Sweet A., Keller H., *The Reception of the ECHR in National Legal Orders*, "Faculty Scholarship Series" 2008, Paper 89, pp. 11–36.

Vitkauskas D., Dikov G., *Protecting the Right to a Fair Trial under the European Convention on Human Rights*. *A Handbook for Legal Practitioners*, 2nd edition, Council of Europe, Strasbourg 2017.

Wpływ Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na krajowe systemy prawne w Europie Środkowo-Wschodniej

Europejski Trybunał Praw Człowieka przeszedł znaczną transformację w zakresie swoich kompetencji od momentu powstania do chwili obecnej. Z jednej strony wywołało to krytykę i ostrożność starych członków. Z drugiej strony, transformacja wynikała z konieczności dostosowania Trybunału do wymagań nowych członków o słabo rozwiniętych mechanizmach ochrony praw człowieka. Artykuł oceni główne zmiany w mechanizmie funkcjonowania Trybunału i dostarczy empiryczną analizę jego postępów w internalizacji norm praw człowieka w systemach prawnych państw Europy Środkowo-Wschodniej. W tym celu artykuł wskaże poważne systemowe niedostosowanie się wybranych państw do wymogów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, systemowe zmiany w ciągu ostatniej dekady oraz zgodność działań tych państw z wyrokami Trybunału. Z artykułu wynika, że pomimo krytyki ETPC udowodnił swoją skuteczność we wskazywaniu i rozwiązywaniu niepowodzeń systemowych w państwach prawa Europy Środkowo-Wschodniej.

Słowa kluczowe: prawa człowieka, Europejski Trybunał Praw Człowieka, Europa Środkowo-Wschodnia, zmiany instytucjonalne, Polska, Węgry, Czechy, Słowacja, Słowenia, Łotwa, Litwa, Estonia

Influence of the European Court of Human Rights on the National Legal Systems in Central and Eastern Europe

The European Court of Human Rights has undergone substantial transformation in its competence from the times of its creation to nowadays. From one side, it induced criticism and wariness from its members. From the other side, however, such measures were encouraged by the necessity to adjust the Court to numerous new members with underdeveloped human rights protection mechanisms. Thus, this paper will assess the major changes in the machinery of the court and provide empirical analysis of the Court's progress in internalisation of the human rights norms in the legal systems of the states of Central and Eastern Europe. For that purpose, it will indicate major systemic failures to meet the requirements of the European Convention of Human Rights, their changes over the past decade, and states' compliance with the Court's judgements. It concludes that despite the criticism, ECtHR has proved its efficiency in indicating and dealing with the systemic failures in the legal systems of the states under analysis.

Key words: Human rights, European Court of Human Rights, Central and Eastern Europe, institutional change, Poland, Hungary, Czech Republic, Slovakia, Slovenia, Latvia, Lithuania, Estonia

XVI: 2019 nr 4
Krakowskie Studia Międzynarodowe

DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-4-008

e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

Iwona Wrześniewska-Wal

dr n. pr., Szkoła Zdrowia Publicznego,
Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego w Warszawie

ORCID: 0000-0002-8892-5985

PODSTAWOWE PRAWA PACJENTA W ORZECZENIACH SĄDÓW LEKARSKICH. STAN OBECNY I WYZWANIA NA PRZYSZŁOŚĆ

Wprowadzenie

Medycyna ze sztuki przynoszącej ludziom ulgę w cierpieniu stała się nauką przyrodniczą, ścisłą, prowadząca niejednokrotnie do przekonania, że człowiek może sam decydować o życiu i śmierci. Dążenia lekarzy do wykorzystania możliwości medycyny sprawiły, że w pewnych obszarach dochodziło do ograniczenia, ale też i naruszenia naturalnych praw człowieka. W związku z tym w ślad za Powszechną Deklaracją Praw Człowieka (10.12.1948) pojawiły się szczegółowe dokumenty międzynarodowe i lokalne dotyczące praw człowieka w odniesieniu do różnych sytuacji życiowych, w tym także praw człowieka chorego, m.in.: Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (4.11.1950), Europejska Karta Socjalna (18.10.1961) czy Międzynarodowe Pakty Praw Obywatelskich i Politycznych (16.12.1966) oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych (19.12.1966)[1]. Prawo do ochrony zdrowia gwarantowane jest w Konstytucji RP (2.04.1997), stanowiąc, co podkreślił TK,

[1] T. Brzeziński, *Etyka lekarska*, PZWL, Warszawa 2002, s. 47.

„prawo podstawowe wynikające z przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, którego przestrzeganie władza państwowa jest zobowiązana ochraniać”[2]. Dokumenty te wskazują, że szacunek dla życia i zdrowia jest nieodłączną cechą zawodu lekarza, którego postępowanie musi być takie, aby chory wiedział, że medyk czyni wszystko, co możliwe, ratując jego życie lub utracone zdrowie, z jednoczesnym poszanowaniem przynależnych mu praw i godności. Prawa polskich pacjentów zostały ujęte w jeden dokument, którym jest ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (PrPacjRPPU)[3]. Autonomia pacjenta wyraża się w ujętych w tej ustawie prawach, które po stronie lekarza rodzą związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych obowiązki. W niniejszej publikacji omówione zostaną dwa podstawowe prawa pacjenta, które znajdują swoje odzwierciedlenie we wskazanej regulacji: prawo do świadczeń zdrowotnych oraz prawo do godności. Skupienie uwagi na tych prawach związane jest ze statystyką, która pokazuje w aspekcie ilościowym skalę ich naruszeń.

Prawa pacjenta i ich ochrona

Fundamentalna dla pacjentów regulacja wskazuje, że prawa pacjenta są w przeważającym zakresie prawami osobistymi, czego dowodzi zbieżność z przykładowym katalogiem z art. 23 Kodeksu cywilnego (k.c.)[4]. Zarówno prawa pacjenta, jak i cywilne prawa osobiste chronią podstawowe dobra osobiste jak godność człowieka i inne ściśle z nią zawiązane, m.in: życie, zdrowie, wolność, prywatność, intymność oraz wizerunek[5]. Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta nie tylko wylicza prawa pacjenta, ale również wskazuje środki ich ochrony, w tym względzie odsyłając do innych ustaw, np. k.c. Zgodnie z art. 4 PrPacjRPPU w razie zawinionego naruszenia praw pacjenta sąd może przyznać poszkodowanemu odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę. Mimo że przepis ten nawiązuje do regulacji dotyczącej zadośćuczynienia za krzywdę związaną z naruszeniem dóbr osobistych, to samodzielny charakter tego przepisu nie budzi wątpliwości[6]. Zdaniem Sądu Najwyższego roszczenie o zadośćuczynienie przewidziane w art. 445 § 1 k.c. oraz

[2] Wyrok TK z dnia 14 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, OTK-A2004.

[3] Ustawia z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2009 r., Nr 52, poz. 417 z późn. zm).

[4] Ustawa z 23 kwietnia 1964, Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 121, ze zm.).

[5] L. Bosek, *Instytucje Prawa Medycznego*, t. 1, [w:] *System Prawa Medycznego*, red. M. Safjan, L. Bosek, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 709.

[6] R. Bryzek, *Zadośćuczynienie za naruszenie praw pacjenta – udział rzecznika praw pacjenta w postępowaniach cywilnych na prawach przysługujących prokuratorowi*, Konferencja Rzecznika Finansowego i Rzecznika Praw Pacjenta „Rekompensata za utratę zdrowia i życia – praktyczne aspekty dochodzenia roszczeń”, Warszawa, 19 kwietnia 2018 r., https://rpp.gov.pl/gfx/bpp/userfiles/_public/aktualnosci/aktualnosci_pliki/konferencja-rpp-rf-19.04.2018/rbryzyek-konf-19.04.pdf [dostęp: 12.09.2019].

roszczenie o zadośćuczynienie będące następstwem zawinionego naruszenia praw pacjenta stanowią odrębną podstawę prawną do dochodzenia przez pacjenta zadośćuczynienia w związku z zawinionym naruszeniem jego praw, określając zasady odpowiedzialności sprawców za odrębne czyny bezprawne[7].

Pacjenci, których prawa zostały naruszone, korzystają nie tylko z ochrony prawa cywilnego, lecz próbują dochodzić swoich praw w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy, pomimo że w tym postępowaniu nie ma możliwości bezpośredniego uzyskania odszkodowania lub zadośćuczynienia. Praktyka wskazuje, że jedno zdarzenie faktyczne może stanowić podstawę dwóch lub więcej postępowań: karnego, cywilnego oraz w ramach odpowiedzialności zawodowej lekarzy[8]. Materiał dowodowy, zebrany w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, może być cenny dla toczącego się postępowania cywilnego. W cywilnych procesach medycznych istotne znaczenie mają opinie biegłych, znajdujące się w aktach spraw prowadzonej np. w sądzie lekarskim, tym bardziej, że opinia biegłego to środek dowodowy pociągający za sobą największe koszty i powodujący istotne wydłużenie postępowania sądowego[9]. Ponadto obecna zmiana procedury cywilnej po 7 października 2019 r. będzie sprzyjać wykorzystaniu opinii biegłego z postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy w procesach cywilnych. Nowe brzmienie art. 278[1] k.p.c. stanowi: „Sad może dopuścić dowód z opinii sporządzonej na zlecenie organu władzy publicznej w innym postępowaniu przewidzianym przez ustawę”[10].

Prawo pacjenta do świadczeń

Podstawowym prawem pacjenta jest prawo do świadczeń zdrowotnych. Definicję świadczenia zdrowotnego wskazuje art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o działalności leczniczej (DziłLeczU)[11], zgodnie z którym na świadczenie zdrowotne składają się „działania służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania”. Świadczenia mają być udzielane zgodnie z aktualną wiedzą medyczną (art. 6 ustawy PrPacjRPPU) oraz z należytą starannością (art. 8 ustawy PrPacjRPPU). Obowiązek udzielania zgodnych

[7] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2007 r., sygn. akt V CSK 76/07, Legalis nr 87062.

[8] Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz.U. z 2009 r., Nr 219, poz. 1708 z późn. zm.).

[9] I. Wrześniewska-Wal, *Wybrane zagadnienia prawa dowodowego w cywilnych procesach medycznych. Orzecznictwo i badania własne*, [w:] *Prawo wobec problemów społecznych. Księga Jubileuszowa Profesor Eleonory Zielińskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 901.

[10] Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1469).

[11] Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2190 z późn. zm).

z tym prawem świadczeń nakłada na lekarza art. 4 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty (u.z.l.)[12], który wskazuje, że lekarz ma wykonywać swój zawód „zgodnie ze wskazaniami aktualnej wiedzy medycznej, z dostępnymi mu metodami i środkami zapobiegania, rozpoznawania i leczenia chorób, zgodnie z zasadami etyki zawodowej oraz z należytą starannością". Do udzielania świadczeń zdrowotnych zgodnych z aktualnym stanem wiedzy medycznej zobowiązane są zarówno podmioty lecznicze udzielające świadczeń finansowanych ze środków prywatnych (na podstawie umów zawartych z pacjentami i przez nich finansowanych), jak i ze środków publicznych (świadczeń finansowanych przez NFZ)[13]. Prawa pacjenta są wszędzie takie same. W przypadku świadczeń finansowanych ze środków publicznych obowiązek podejmowania działań z „należytą starannością", „przestrzegając praw pacjenta", w celu zapewnienie ich „należytej jakości" określa dodatkowo rozporządzenie[14]. Urzeczywistnienie podstawowego prawa pacjenta do uzyskania świadczeń zdrowotnych odpowiadających aktualnej wiedzy medycznej sprowadza się, do wyboru i możliwości finansowych pacjenta tak w publicznych, jak i prywatnych podmiotach leczniczych[15].

Uzupełnieniem tej regulacji są normy wynikające z Kodeksu Etyki Lekarskiej (KEL)[16], który nie jest co prawda źródłem prawa w rozumieniu Konstytucji RP, a jego normy mają charakter norm deontologicznych, jednak mogą dookreślać treść norm prawnych[17]. Warto tu wskazać art. 8 KEL, który określa, że lekarz powinien przeprowadzać wszelkie postępowanie diagnostyczne, lecznicze i zapobiegawcze z należytą starannością, poświęcając im niezbędną ilość czasu. KEL wskazuje na dwa aspekty właściwej relacji lekarza wobec pacjenta: ogólnie pojęta staranność czynności lekarza oraz poświęcenie pacjentowi odpowiedniej ilości czasu. Każdy pacjent oczekuje nie tylko starannego wykonania wszystkich procedur, ale również indywidualnego podejścia i poświęcenia uwagi. Tymczasem pośpiech, nerwowość oraz zła organizacja pracy w niektórych placówkach są czynnikami wpływającymi ujemnie na wykonywanie pewnych działań lekarskich.

W praktyce widoczne jest to podczas udzielania świadczeń w czasie wizyt ambulatoryjnych w placówkach publicznych; wizyty pacjentki w takiej właśnie

---

[12] Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. z 2008 r., Nr 136, poz. 857 z późn. zm).

[13] P. Sobolewski, *Instytucje Prawa Medycznego*, t. 1, [w:] *System Prawa Medycznego*, *op. cit.*, s. 811.

[14] Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 1146).

[15] P. Sobolewski, *op. cit.*, s. 811–812.

[16] Kodeks Etyki Lekarskiej tj. z dnia 2 stycznia 2004 r., w brzmieniu nadanym uchwały VII Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Lekarzy z dnia 20 września 2003 r., http://www.nil.org.pl/__data/assets/pdf_file/ 0003/4764/Kodeks-Etyki-Lekarskiej.pdf [dostęp: 19.09.2019].

[17] Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 1992 r., sygn. akt U 1/92, OTK 1992/Nr 2, poz. 38.

placówce dotyczyła sprawa rozstrzygana przez Okręgowy Sąd Lekarski (OSL). Pacjentka w ramach świadczeń udzielanych przez NFZ zgłosiła się do Poradni Onkologicznej w celu wycięcia dwóch budzących wątpliwość znamion skórnych okolicy przedramienia ręki prawej i uda lewego. Podczas wizyty lekarz zbadał pacjentkę i usunął zmiany, po czym przesłał obie zmiany w jednym pojemniku do badania histopatologicznego. Lekarz onkolog wstępnie rozpoznał zmiany łagodne – włókniaki. W oparciu o to rozpoznanie kliniczne zalecił pacjentce samokontrolę miejsc operowanych, a w razie niepokojących objawów zgłoszenie się na dodatkowy zabieg. Tymczasem zgodnie z procedurą lekarz histopatolog po ocenie materiału przekazanego do badania wskazał na konieczność usunięcia jednej ze zmian w szerszych granicach, jednak z uwagi na fakt, że materiał z obu pól był przesłany łącznie, nie mógł w sposób precyzyjny określić, z jakiego miejsca był pobrany materiał: z prawego przedramienia czy lewego uda. Zaplanowanie kolejnego zabiegu, na który wskazywał lekarz histopatolog, było niemożliwe. Pacjentka złożyła skargę do Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej (OROZ). W trakcie trwającego postępowania lekarz onkolog wskazywał na trudności organizacyjne związane z brakiem personelu pomocniczego, m.in. pielęgniarki, która winna zabezpieczyć materiał do badania histopatologicznego. Mając klika minut na pacjenta, lekarz nie jest w stanie wykonać również czynności już technicznych, choć cały czas związanych z zabiegiem. Wyjaśnienia lekarza onkologa były spójne z zeznaniami pacjentki, która podkreśliła te trudne warunki słowami: „taśma zabiegowa", „jeszcze jeden nie wyszedł a już wchodził drugi". Mimo to po zakończeniu postępowania wyjaśniającego OROZ skierował do OSL wniosek o ukaranie lekarza onkologa przeprowadzającego zabieg. Zdaniem OROZ w postępowaniu lekarza onkologa zabrakło należytej staranności, zatem postawił zarzut naruszenia art. 4 u.z.l. i 8 KEL. Powołany w tej sprawie biegły ze specjalizacją chirurgii oraz z wieloletnią praktyką zawodową podkreślił, że każda wycięta zmiana powinna być przesłana do badania nie tylko w oddzielnym pojemnikiem, ale i z dokładnym opisem. Wynik badania histopatologicznego jest istotny, bo decyduje o dalszym postępowaniu wobec chorego. OSL podkreślił, że zdobycie i pielęgnowanie tej cennej cechy, jaką jest należyta staranność w dobie pospiechu i natłoku obowiązków, jest dla lekarza wyjątkowo trudne. Niemniej lekarz staje w obliczu konkretnego pacjenta i konkretnego problemu klinicznego, który trzeba rozwiązać fachowo i kompetentnie. Sąd uznał obwinionego lekarza winnym popełnienia zarzucanego mu przewinienia zawodowego[18].

Prawo do poszanowania godności

Godność człowieka jest eksponowana i chroniona przede wszystkim w art. 30 Konstytucji RP, który odnosi się do osobowego ujęcia godności, traktując ją jako

[18] Orzeczenie OSL w Warszawie z dnia 11 czerwca 2019 r., sygn. akt OSL. 630. 4/19, niepublikowane

immanentną cechę każdej istoty ludzkiej[19]. Prawo do godności w kontekście zdrowia ma bezpośrednie umocowanie w normach konstytucyjnych, gwarantujących prawo do ochrony zdrowia (art. 68 Konstytucji RP), a prawo do ochrony zdrowia w prawie do ochrony życia (art. 38 Konstytucji RP). Szczegółowe regulacje związane z godnością pacjentów zawiera art. 20 ust. 2 PrPacjRPPU, który odnosi się do poszanowania intymności i godności pacjenta. Należy zwrócić uwagę, że są to dwa odrębne treściowo prawa podmiotowe pacjenta: do godności oraz do intymności. Zaraz po tych przepisach w 2017 r. dodano regulacje art. 20a – prawa do leczenia bólu oraz diagnozowania jego natężenia oraz monitorowaniu skuteczności tego leczenia[20]. Prawo to niewątpliwie ma bezpośredni związek z godnością pacjenta, która *de facto* obejmuje dwa prawa: prawo do „umierania w spokoju i godności" oraz prawo do obecności osoby bliskiej w trakcie udzielania świadczeń zdrowotnych[21]. Uzupełnieniem jest art. 30 KEL, który stanowi pewną wskazówkę: „Lekarz powinien dołożyć wszelkich starań, aby zapewnić choremu humanitarną opiekę terminalną i godne warunki umierania. Lekarz winien do końca łagodzić cierpienia chorych w stanach terminalnych i utrzymywać, w miarę możliwości, jakość kończącego się życia". Wyrażone wprost w ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta prawo do godności związane z końcową fazą życia pacjenta stanowi odzwierciedlenie deklaracji i dokumentów programowych dotyczących kresu życia, jakie wyszły w środowiskach medycznych, m.in. Deklaracji Światowego Stowarzyszenia Lekarzy w sprawie opieki medycznej końca życia oraz tzw. Karta praska[22]. Jednak w prawie polskim nie ma szczególnej regulacji prawnej dotyczącej oświadczeń *pro futuro*[23]. Nie ma

---

[19] L. Bosek, *Gwarancje godności ludzkiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 30.

[20] *Idem*, *Instytucje Prawa Medycznego*, *op. cit.*, s. 770

[21] *Ibidem*, s. 770–771.

[22] WAM, Deklaracja Światowego Stowarzyszenia Lekarzy, przyjęta przez 35. Walne Zgromadzenie WMA, Wenecja (Włochy) w październiku 1983 r. i zmieniona przez 57. Walne Zgromadzenie WMA, Pilanesberg (Republika Południowej Afryki) w październik 2006 r., https://www.nil.org.pl/dzialalnosc/osrodki-naczelnej-izby-lekarskiej/orodek-bioetyki/etyka-medyczna/deklaracja-swiatowego-stowarzyszenia-lekarzy-wma-z-wenecji-w-sprawie-chorob-terminalnych [dostęp: 30.09.2019];

Karta Praska z 2012 r., wersję polską dokumentu przetłumaczył i opracował za zgodą Zarządu Europejskiego Towarzystwa Opieki Paliatywnej (EAPC) W. Leppert, http://www.medycynapaliatywna.org/Karta-Praska-The-Prague-Charter-,130.html [dostęp: 30.09.2019].

[23] Orzecznictwo idzie w innym kierunku – autorka przywołuje postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 października 2005 r., sygn. akt III CK 155/05 OSNC nr 7-8/2006 poz. 137. Zob. „Kryteria prawidłowości złożonych oświadczeń woli *pro futuro* powinny zostać w przyszłości przez judykaturę doprecyzowane w sposób jak najprostszy do oceny"; R. Tymiński, *Glosa do postanowienia SN z dnia 27 października 2005 r., III CK 155/05*, „PS" 2008, nr 3, s. 116–121. Por. także: M. Boratyńska*, Sprzeciw pacjenta wobec zabiegu i sprzeciw na przyszłość (pro futuro), komentarz praktyczny*, LEX/ 2019; *eadem*, *Niektóre aspekty świadomej zgody pacjenta na leczenie na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego. Część 1. Sprzeciw pro futuro*, „PiM" 2007, nr 2, s. 23; B. Janiszewska, *Dobro pacjenta czy wola pacjenta – dylemat prawa i medycyny (uwagi o odmowie zgody na leczenie oraz o dopuszczalności oświadczeń* pro futuro*)*, „PiM" 2007, nr 2, s. 33.

również wskazówki w KEL odnośnie wyrażenia przez pacjenta uprzedniej woli co do rodzaju interwencji medycznej w chwili umierania. Zagadnienie jest regulowane na gruncie międzynarodowym przez art. 9 Europejskiej Konwencji Bioetycznej (EKB)[24], którą Polska podpisała, lecz nie ratyfikowała[25]. Zgodnie z tą regulacją: „Należy brać pod uwagę wcześniej wyrażone życzenia pacjenta co do interwencji medycznej, jeżeli w chwili jej przeprowadzania nie jest on w stanie wyrazić swojej woli". Powyższe standardy normatywne nie zostały uwzględnione w regulacjach prawa, a skutki prawne, które należy z nimi wiązać, nie są w literaturze prawniczej oceniane jednoznacznie[26]. W doktrynie opinie na temat charakteru i mocy wiążącej oświadczeń *pro futuro* na gruncie obowiązującego prawa są zróżnicowane, aczkolwiek dominuje pogląd, że oświadczenia te są istotną wskazówką dla lekarza. Jeśli jednak uznać, że wcześniej wyrażone życzenie jest jedynie „wyrazem woli podobnym do oświadczenia woli, to pozostaje zasadnicza wątpliwość, jak zapewnić jej doniosłość prawną, skoro przepisy art. 30–35 u.z.l. regulują w sposób wyczerpujący i zupełny stosunek lekarza i pacjenta, określając ich prawa i obowiązki"[27]. Brak regulacji prawnych w tym obszarze ma swoje odzwierciedlenie w praktyce lekarskiej. Zgodnie z prezentowanym kierunkiem orzecznictwa lekarz powinien uwzględnić wcześniej wyrażone życzenia pacjenta w granicach, w jakich nie naraża pacjenta na niebezpieczeństwo utraty życia lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu.

W praktyce orzeczniczej OSL pojawiła się sprawa 84-letniego pacjenta z rozpoznaną marskością wątroby i żylakami przełyku w stanie terminalnym. Córka chorego wezwała na wizytę domową lekarza z NPL-u. Powodem wezwania była wysoka temperatura, której nie dawało się obniżyć domowymi sposobami. Rejestratorka poprosiła do telefonu dyżurującą lekarkę, która gdy tylko zorientowała się, że jest to pacjent nieuleczalnie chory u końca swego życia, odmówiła przyjazdu do domu chorego, polecając wezwać Pogotowie. Skarżąca zadzwoniła do Pogotowia Ratunkowego, ale tam otrzymała informację, że pacjent będzie zabrany do szpitala, a udzielenie pomocy w zakresie leczenia ambulatoryjnego, w tym również wizyty w domu chorego, należą do NPL. Rodzina miała świadomość faktu, że pacjent jest ciężko chory i bliski śmierci, znajduje się zatem w takim momencie swojego życia, kiedy leczenie szpitalne nie przynosi już żadnej korzyści. W obliczu tej sytuacji życzeniem pacjenta i jego rodziny było pozostawienie chorego w domu. W związku z tym rodzina pacjenta zrezygnowała z możliwości zabrania chorego do szpitala, licząc jednak na pomoc

[24] Konwencja o prawach człowieka i biomedycynie – tzw. Europejska Konwencja Bioetyczna (EKB), sporządzona w Oviedo, w dniu 4 kwietnia 1997 r., http://www.coe.int/t/dg3/healthbioethic/texts and documents/ETS164Polish.pdf [dostęp: 23.09.2019].

[25] Polska podpisała Konwencję w dniu 7 maja 1999 r., jednak do tej pory jej nie ratyfikowała.

[26] M. Syska, *Medyczne* oświadczenia pro futuro *na tle prawnoporównawczym*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 259.

[27] L. Bosek, *Instytucje Prawa Medycznego*, *op. cit.*, s. 777.

lekarza, który zmniejszy cierpienie chorego. Do NPL ponownie zadzwoniła druga córka pacjenta z prośbą o wizytę domową, ale znów otrzymała odpowiedź odmowną. Niedługo później córki po raz kolejny zadzwoniły do NPL. W końcu dyżurna lekarka przyjechała na wizytę domową do pacjenta, którego pobieżnie zbadała, stwierdzając głośno, że tak jak się spodziewała, pacjent jest w stanie terminalnym, i rzucając na jego łóżko skierowanie do szpitala. Następnego dnia rodzina wezwała na wizytę domową lekarza z Poradni Rodzinnej, która zbadała pacjenta, stwierdziła, że wysoka temperatura może być związana z zakażeniem dróg moczowych (pacjent miał cewnik w pęcherzu) oraz zleciła antybiotykoterapię. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego OROZ postawił pierwszej lekarce zarzut, że dwukrotnie odmówiła telefonicznie przyjazdu do chorego, sugerując, że według jej doświadczenia pacjent jest w stanie terminalnym, należy więc wezwać pogotowie oraz że po przyjeździe do chorego ograniczyła się do wydania skierowania do szpitala. Sąd uznał lekarkę winną, gdyż nie zachowała należytej staranności, czym naruszyła art. 4 u.z.l. i art. 8 KEL. OSL wskazał, że lekarz nie może pozbawiać opieki chorych u kresu życia, a jego obowiązkiem jest zbadać pacjenta i ulżyć jego cierpieniom. W miarę możliwości chory winien umierać wolny od cierpień, w spokoju, w otoczeniu bliskich mu osób[28].

Podsumowanie i wnioski

W jednym z największych sądów lekarskich w Polsce ponad 60% spraw związanych jest z brakiem należytej staranności przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych[29]. Powód jest prozaiczny – złe rozwiązania organizacyjne spowodowane nadmierną ilością pacjentów zapisanych na wizyty, szczególnie w placówkach publicznych. Rodzi to pośpiech i nieuwagę po stronie lekarza[30]. Niestety, choć w statystykach nie jest to widoczne, to jednak zdarza się, że lekarz traktuje pacjenta przedmiotowo, jak kolejny przypadek w długim procesie doświadczeń, a nie jak osobę posiadająca swoją godność[31]. W praktyce orzeczniczej sprawy

[28] Orzeczenia z dnia 4 lipca 2019 r. Okręgowego Sądu Lekarskiego w Warszawie, sygn. akt 630.52/18 – niepublikowany.

[29] Badania własne: OSL Warszawa: 2016 r. – na 55 wszystkich badanych spraw 71% dotyczyło braku należytej staranności, 2017 r. – 65,4% wszystkich badanych spraw (52), 2018 r. – 65% wszystkich badanych spraw (34). Tylko część z nich zakończyła się orzeczeniem skazującym lekarza.

[30] W Polsce lekarz poświęca pacjentowi średnio 10 min., podobnie jest w Holandii, Japonii czy Danii. Najwięcej czasu dla pacjenta mają lekarze w Szwecji (ok. 22,5 min.), w USA (ok. 21), Bułgarii (20), Norwegii (18) i Finlandii (ponad 17). Mniej za to w Niemczech (ok. 7,5) i Austrii (5), [h]ttps://www.politykazdrowotna.com/24902,od-2-do-22-minut-i-w-polsce-nie-jest-najgorzej-ile-czasu-lekarz-poswieca-pacjentom [dostęp: 29.09.2019].

[31] J. Orzeszyna, *Człowiek jako pacjent*, [w:] „Antoni Kępiński". Materiały konferencyjne: Sesja naukowa 25-lecie Oddziału Psychiatrycznego WSZ w Częstochowie i spotkanie Oddziału Śląskiego Polskiego Towarzystwa Psychiatrycznego, Częstochowa 11 maja 2001, s. 42.

związane z naruszeniem prawa pacjenta do godności, związane z końcem życia, bólem i cierpieniem, często powiązane są ze skargą na brak odpowiedniej opieki i zainteresowania ze strony lekarza, w efekcie zmierzając do wykazania braku należytej staranności w procedurach medycznych. Warto pamiętać, że obecnie ocena lekarza obejmuje już nie tylko jego profesjonalizm, ale i postawę etyczną. *W tej sytuacji wyraźną wskazówką dla lekarza winno stanowić orzecznictwo sądów lekarskich.* Stąd postulat *de lege ferenda*, aby wykorzystać walor edukacyjny orzecznictwa sądów lekarskich w nauczaniu lekarzy zarówno obowiązkowym, jak i na kursach doskonalących, gdyż nie wszystkie aspekty udzielania świadczeń zdrowotnych mogą zostać unormowane.

Bibliografia

Bryzek R., *Zadośćuczynienie za naruszenie praw pacjenta – udział rzecznika praw pacjenta w postępowaniach cywilnych na prawach przysługujących prokuratorowi*, Konferencja Rzecznika Finansowego i Rzecznika Praw Pacjenta „Rekompensata za utratę zdrowia i życia – praktyczne aspekty dochodzenia roszczeń", Warszawa, 19 kwietnia 2018 r., https://rpp.gov.pl/gfx/bpp/userfiles/_public/aktualnosci/aktualnosci_pliki/konferencja-rpp-rf-19.04.2018/rbryzyek-konf-19.04.pdf [dostęp: 12.12.2019].

Brzeziński T., *Etyka lekarska*, PZWL, Warszawa 2002.

Janiszewska B., *Dobro pacjenta czy wola pacjenta – dylemat prawa i medycyny (uwagi o odmowie zgody na leczenie oraz o dopuszczalności oświadczeń* pro futuro*)*, „PiM" 2007, nr 2.

Syska M., *Medyczne oświadczenia pro futuro na tle prawnoporównawczym*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.

System Prawa Medycznego, red. M. Safjan, L. Bosek, C.H. Beck, Warszawa 2018.

Tymiński R., *Glosa do postanowienia SN z dnia 27 października 2005 r., III CK 155/05*, „PS" 2008, nr 3.

Wrześniewska-Wal I., *Wybrane zagadnienia prawa dowodowego w cywilnych procesach medycznych. Orzecznictwo i badania własne*, [w:] *Prawo wobec problemów społecznych. Księga Jubileuszowa Profesor Eleonory Zielińskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

Basic Rights of the Patient in Medical Court Decisions. Current Status and Challenges for the Future

Documents related to human rights indicate that respect for life and health is inherent in the medical profession. The doctor's conduct is aimed at saving the patient's life or health. At the same time, it is important that the patient's dignity is not violated and his statutory rights are respected. In her work, the author would like to present her research on medical court rulings conducted in one of the largest medical courts in Poland, providing not only statistics but also numerous examples of authentic judgments. Unfortunately, the examples presented by the author show that modern medicine loses its deepest meaning, which is the good of the patient. Hence the postulate that the educational value resulting from the decisions of medical courts be used in the process of teaching doctors.
Key words: medical courts, patient rights, education of doctors

Podstawowe prawa pacjenta w orzeczeniach sądów lekarskich. Stan obecny i wyzwania na przyszłość

Dokumenty związane z prawami człowieka wskazują, iż szacunek dla życia i zdrowia jest nieodłączna cechą zawodu lekarza. Postępowanie lekarza nakierowane jest na ratowanie życia lub zdrowia pacjenta. Jednocześnie ważne jest, aby nie została naruszona godność pacjenta i były respektowane jego ustawowe prawa. W swojej pracy autorka pragnie zaprezentować swoje badania nad orzecznictwem sądów lekarskich prowadzone w jednym z największych sądów lekarskich w Polsce, podając nie tylko statystykę, ale i liczne przykłady autentycznych orzeczeń. Niestety przedstawione przez autorkę przykłady pokazują, iż współczesna medycyna gubi swój najgłębszy sens jakim jest dobro chorego. Stąd postulat, aby walor edukacyjny płynący z orzecznictwa sądów lekarskich wykorzystać w procesie nauczaniu lekarzy.
Słowa kluczowe: sądy lekarskie, prawa pacjenta, edukacja lekarzy

XVI: 2019 nr 4
Krakowskie Studia Międzynarodowe

DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-4-009

e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

Ewelina Tomczyk
mgr, Uniwersytet Jagielloński
ORCID: 0000-0001-5208-9068

OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA W UNII EUROPEJSKIEJ

Nic nie jest niezmienne prócz przyrodzonych i niezbywalnych praw człowieka.
Thomas Jefferson

Wprowadzenie

Prawa człowieka są podstawowymi normami przysługującymi każdej jednostce, które wynikają z samego faktu bycia istotą ludzką. Należą do nich przede wszystkim: prawo do życia, nienaruszalność fizyczna i psychiczna, zakaz tortur, wolność słowa, wolność zrzeszania się czy prawo do edukacji. Wszystkie mają charakter: powszechny, przyrodzony, niezbywalny, nienaruszalny, naturalny i niepodzielny.

Rozwój idei praw człowieka i ich ochrony towarzyszy ludzkości od zarania dziejów, jednak z biegiem czasu zmieniała się ich koncepcja, zarys oraz metody zabezpieczania i egzekwowania. Współcześnie, pomimo istnienia różnych systemów ochrony praw człowieka, wciąż są one nagminnie łamane. Paradoksalnie nie dzieje się to tylko w odległych krajach Trzeciego Świata, ale zdarza się także blisko nas – w Europie, w państwach wysoko rozwiniętych.

Unia Europejska ze swą legislacją i polityką, a także instytucjami, wpisuje się w europejski system ochrony praw człowieka. Choć początkowo powstała jako organizacja gospodarcza, prawa człowieka są podstawą wartości, na jakich się ona opiera. Sam fakt umieszczenia tego rodzaju zapisów w traktatach założycielskich i reformujących świadczy o tym, jak istotna jest to kwestia. W niniejszym artykule przedstawiony zostanie system ochrony praw człowieka, jaki zapewnia Unia Europejska oraz rola, jaką w tym zakresie pełni ona na arenie międzynarodowej. Podjęta zostanie również próba analizy stopnia zaangażowania UE w ochronę tychże praw oraz promowania ich na terytorium państw członkowskich i poza granicami organizacji.

Prawa człowieka i ich ochrona w traktatach założycielskich i reformujących UE

Ochrona praw człowieka nie znajdowała się w spektrum zainteresowań powstałej na początku lat 60. XX wieku Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, przekształconej następnie w Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Za główny cel przyjęto wówczas odbudowę oraz integrację gospodarczą państw europejskich po II wojnie światowej, do czego odnosiły się przyjmowane dokumenty prawne. Ochrona praw człowieka zaczęła kształtować się jako jeden z obiektów zainteresowań Wspólnot Europejskich (WE) dopiero poprzez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). Koncepcję praw podstawowych ETS zaczął formułować na przełomie lat 60. i 70. w swych orzeczeniach, które z biegiem czasu ją dopełniały i rozwijały. Przyczynił się on także do włączenia zasady poszanowania praw podstawowych do katalogu ogólnych zasad prawa wspólnotowego[1], ponieważ wcześniej same instytucje WE nie definiowały ani katalogu praw podstawowych, ani metod ich ochrony.

Traktat ustanawiający WE zawierał jednak artykuły dotyczące zasady niedyskryminacji, z których najważniejszym w badanym zakresie był art. 13 par. 1: „Bez uszczerbku dla innych postanowień niniejszego Traktatu i w granicach kompetencji, które Traktat powierza Wspólnocie, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”[2]. Ponadto art. 12, 13, 34, 137, 141 i 150 traktowały o zakazie dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, a także o równości kobiet i mężczyzn na rynku pracy oraz w obszarze kształcenia

[1] I. Miedzińska, *Prawa człowieka w polityce zagranicznej Unii Europejskiej – aspekty prawne*, „Młody Jurysta” 2018, nr 1, s. 45–46.

[2] Wersja skonsolidowana Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 321 E/37, 29.12.2006, http://publications.europa.eu/resource/cellar/b2d5d24a-d54f-4018-80e9-57635722c696.0016.03/DOC_1 [dostęp: 14.11.2019].

zawodowego[3]. Zwrócić uwagę należy również na art. 177 pkt. 2, który nawiązuje do zasad demokratycznych i jest ogólnym zobowiązaniem do ich wzmacniania oraz do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.

Istotna zmiana nastąpiła w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE), który został podpisany 7 lutego 1992 roku w Maastricht na czas nieokreślony (jako pierwszy), a wszedł w życie 1 listopada 1993 roku. Ustanowił on Unię Europejską oraz wprowadził nowe określenie „obywatel UE", dzięki czemu oficjalnie mówić już można było o obowiązkach oraz prawach każdego obywatela Unii. W zapisach Traktatu zostały wprost określone: prawo do swobodnego poruszania się, do przebywania na terytorium każdego z państw członkowskich, do opieki konsularnej oraz dyplomatycznej, bierne i czynne prawa wyborcze do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w państwie członkowskim aktualnego zamieszkania, a także prawo wnoszenia skarg do Rzecznika Praw Obywatelskich UE[4].

W TUE skupiono się na prawach człowieka przysługujących jednostce ze względu na obywatelstwo, jednak inne artykuły Traktatu świadczą o tym, że nie jest to jedyny sposób w jaki Unia rozumie prawa człowieka. Artykuł 6 określa bowiem podstawy, na których opiera się Wspólnota. Są to: demokracja, wolność, prawa człowieka i podstawowe wolności oraz państwo prawa. UE deklaruje również poszanowanie dla Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Co również istotne, w zakresie promowania praw człowieka Traktat zawiera stwierdzenie, że państwa pragnące dołączyć do UE zobowiązane są do szanowania zasad określonych we wspomnianym art. 6, a zatem muszą być państwem demokratycznym, które szanuje prawa człowieka[5].

Kolejnym traktatem był podpisany 17 czerwca 1997 roku Traktat amsterdamski, który zmieniał TUE, Traktaty ustanawiające WE (TWE) oraz kilka związanych z nimi aktów. Traktat wszedł w życie 2 października 1998 roku i kładł nacisk na przestrzeganie praw zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz przewidywał kary za ich łamanie. Potwierdzał zakaz dyskryminacji ze względu na: rasę, płeć, pochodzenie, religię, przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Zobowiązywał Unię do promowania równych szans mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach życia. Co istotne, Aneks 11 do Traktatu odnosi się do kwestii Kościołów w państwach członkowskich UE. Wynika z niego, że Unia nie chce bezpośrednio zabierać głosu w kwestiach wyznaniowych, równocześnie nie dając zgody na łamanie praw człowieka w zakresie swobodnego wyboru Kościoła, wspólnoty bądź wyznania.

---

[3] B. Walczak, *Dokumenty Unii Europejskiej podejmujące problematykę praw człowieka*, [w:] J. Wilk, B. Walczak, *Elementy aksjologii Unii Europejskiej*, red. L. Gęsiak, Wyższa Szkoła Filozoficzno-Pedagogiczna „Ignatianum" – Wydawnictwo WAM, Kraków 2009, s. 98–99.

[4] *Ibidem*, s. 99–100.

[5] Treaty on European Union, No C 191/1, 29.07.1992, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PL [dostęp: 14.11.2019].

Do Traktatu amsterdamskiego włączone zostały także uchwalone w roku 1993 tzw. kryteria kopenhaskie, które określają wymogi względem państw kandydujących do UE. Potwierdzono w ten sposób, że kandydat musi być państwem demokratycznym, które posiada stabilne instytucje gwarantujące demokrację, respektuje prawa człowieka oraz szanuje prawa mniejszości (kryterium pierwsze)[6].

11 grudnia 2000 roku 15 państw członkowskich podpisało Traktat nicejski, przygotowujący UE do kolejnego rozszerzenia. Z perspektywy ochrony praw człowieka istotnym było nadanie mocy prawnej Komitetowi Ochrony Socjalnej, który miał za zadanie rozwijanie współpracy w zakresie ochrony socjalnej oraz wzajemnej wymiany informacji i doświadczeń. Ponadto po raz pierwszy na poziomie traktatowym wspomniano o misjach humanitarnych, akcjach zbrojnych i ratowniczych mających na celu utrzymanie pokoju i gwarancję poszanowania praw człowieka. Polem dla tego typu działań miał być obszar Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa[7].

Prawa człowieka i ich ochrona zyskiwały coraz większe znaczenie w toku rozwijania się Unii. Równocześnie z kolejnymi rozszerzeniami powstawały nowe uregulowania prawne i traktatowe, na podstawie których zwiększany był zakres współpracy państw członkowskich. Wspólnoty Europejskie przestały być już tylko organizacją gospodarczą, a stały się istotnym graczem na arenie międzynarodowej – także w znaczeniu politycznym i społecznym. Logicznym zatem było, że dla zapewnienia realizacji nowych celów musiały one spełniać wyższe standardy, których gwarancję dawało przestrzeganie demokratycznych zasad państwa prawa. Ochrona praw człowieka w sposób naturalny zyskała na znaczeniu i weszła do grona standardów wymaganych, aby móc w ogóle ze Wspólnotami kooperować.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Momentem przełomowym w zakresie ochrony praw człowieka w UE było proklamowanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP). Formalnie potwierdziła ona większość praw zawartych uprzednio w traktatach, jak też nakreśliła kierunek działań w kwestii rozwoju praw człowieka – podstawowej wartości, na której opiera się Unia. Przyjęło się uznawać, że swą rangą KPP odpowiadać miała Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

KPP sama w sobie nie tworzyła nowego katalogu praw człowieka, ponieważ większość z jej zapisów zostało już zagwarantowanych konwencjami obowiązującymi w państwach członkowskich. Istotny był jednak sam fakt ich zebrania i potwierdzenia na szczeblu traktatowym. Co więcej, adresatami były nie

[6] J. Barcz, *Instytucjonalne uwarunkowania strategii rozszerzenia Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2009, z. 2, s. 87–88.

[7] B. Walczak, *op. cit*. s. 104.

tylko rządy państw członkowskich lub organy WE, ale także bezpośrednio osoby prawne, osoby fizyczne i partnerzy społeczni. Wynika to z II tytułu KPP: „Wolności”[8]. Fakt nałożenia praw i obowiązków bezpośrednio na jednostki stanowił novum w stosunku do dotychczas przyjętych rozwiązań w tej materii.

Idea KPP była naturalną konsekwencją politycznych żądań o sporządzenie na piśmie katalogu praw podstawowych, przejawiających się względem kolejnych rozwiązań traktatowych dotyczących tej kwestii. Głównym założeniem było wzmocnienie elementu ochronnego odnośnie przestrzegania praw człowieka, a także dopasowanie ich treści do zmieniającego się coraz szybciej świata – KPP miała zostać uzupełniona o nowe gałęzie nauki i technologii, jak np. ochrona danych osobowych, biotechnologia, ochrona środowiska. Ponadto miała stać się oficjalnym „zbiorem praw podstawowych obywateli UE”[9].

Pierwszy projekt KPP został przedstawiony i wstępnie przyjęty 19–20 czerwca 1999 roku na posiedzeniu Rady Europejskiej w Santa Maria de Feira. Konwent przygotowujący projekt składał się z: 15 delegatów szefów państw i rządów, 16 członków Parlamentu Europejskiego, 30 członków reprezentujących parlamenty krajowe państw członkowskich oraz przedstawiciela Komisji Europejskiej[10]. Finalne uchwalenie tekstu KPP miało miejsce 2 października 2000 roku.

Pomimo politycznego przyzwolenia na powstanie oficjalnego dokumentu kodyfikującego zbiór praw człowieka, projekt Karty nie przeszedł jednomyślnie. Już podczas pierwszej debaty negatywne stanowisko zgłosiła Wielka Brytania, która głosem ówczesnego premiera Tony’ego Blaira sprzeciwiła się nie tylko formalnemu zakresowi KPP, ale także nadaniu jej traktatowej mocy. Również konsultacje z państwami kandydującymi nie przyniosły zadowalających efektów, ponieważ pojawiły się różnice zdań odnośnie zakresu kodyfikacji i mocy prawnej dokumentu. Sprzeciw zgłosiła m.in. polska delegacja, która twierdziła, że przyjęcie KPP będzie stanowiło zbędne powielanie Europejskiej Karty Praw Człowieka i doprowadzi do hierarchizacji dokumentów tego typu. Innym zarzutem było włączenie praw socjalnych do tekstu KPP[11].

Kolejny szczyt, który odbył się 11 października 2000 roku w Biarritz, zatwierdził tekst KPP, jednak nie została na nim podjęta decyzja o jej ostatecznym charakterze prawnym. Negatywne stanowisko podtrzymała Wielka Brytania, która zapowiedziała weto względem nadania Karcie mocy traktatowej, co argumentowała zawyżeniem standardów praw ekonomicznych i socjalnych. Podczas

---

[8] M. Baron-Wiaterek, *Socjalne prawa podstawowe Unii Europejskiej*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w Unii Europejskiej Polityka, etyka, prawo*, red. M. Thorz, Wydawnictwo Akademii Polonijnej „Educator”, Częstochowa 2009, s. 20–22.

[9] S. Hambura, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Studio STO, Bielsko-Biała 2001, s. 10.

[10] *Ibidem*, s. 10–11.

[11] *Ibidem*, s. 13–14.

szczytu nicejskiego KPP uznana została za „deklarację moralności europejskiej", jednak wzniosłe słowa nie przełożyły się na ostateczne zatwierdzenie statusu dokumentu. Konwent mający miejsce w grudniu 2000 roku przyjął finalnie tekst Karty jako oficjalną proklamację Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Komisji Europejskiej[12]. W europejskim systemie praw człowieka ma ona jednak charakter niejasny, głównie deklaratywny, jednak należy mieć na uwadze, że rola ta bywa równie istotna poprzez samą moc deklaratywną. Artykuł 51 par. 2 KPP, który podkreśla zasadę subsydiarności, w brzmieniu: „Karta nie ustanawia żadnych nowych kompetencji lub celów dla Wspólnoty, ani nie zmienia kompetencji lub celów zdefiniowanych w Traktatach"[13], przesądza o tym, że Karta nie wprowadza co prawda żadnych nowych praw będących obcymi dla dotychczasowego prawodawstwa uwzględnianego w państwach członkowskich, jest jednak bardzo istotny dla dalszej wykładni KPP. Z tego właśnie względu dokument ten stanowi ważny akt prawny w *acquis communautaire* UE.

Karta Praw Podstawowych składa się ze wstępu i siedmiu rozdziałów, z czego sześć dotyczy *stricte* praw człowieka (są to kolejno: godność człowieka, wolności, równość, solidarność, prawa obywateli, prawa sądowe), a ostatni zawiera postanowienia ogólne. Jak wspomniano, w katalogu nie pojawiają się nieznane wcześniej państwom członkowskim prawa i wolności – Karta systematyzuje i podkreśla wagę dotychczasowych zapisów w funkcjonowaniu i polityce UE.

Rozdział I porusza tematykę godności człowieka, która jest najwyższą wartością Karty, co zostaje wprost powtórzone w art. 1. Uwzględniono w nim standardowe normy zakazujące tortur i niewolnictwa oraz zakaz stosowania kary śmierci, klonowania lub handlu organami ludzkimi.

Rozdział II dotyczy wolności – przede wszystkim jednostki – bezpieczeństwa oraz poszanowania rodziny i małżeństwa. Innowacyjnym rozwiązaniem jest wskazanie na prawo do wykonywania pracy, a nie na prawo do pracy (art. 15).

Rozdział III skupia się na zagadnieniach równości i był najbardziej problematyczny podczas ustalania treści Karty. Stanowić miał odpowiedź na nowe obszary wymagające regulacji, takie jak równość kobiet i mężczyzn oraz prawa dzieci, osób starszych i niepełnosprawnych. Silny nacisk został położony na zakaz dyskryminacji wykraczający poza klasyczne standardy międzynarodowe, co w efekcie potwierdziło prawo do odmiennego światopoglądu oraz orientacji seksualnej.

IV rozdział również nie został przyjęty jednogłośnie. Dotyczy on praw ekonomicznych i społecznych, których sformułowanie i włączenie w treść Karty wywołało burzliwą dyskusję, a finalna wersja jest efektem powziętego

[12] B. Skubis, *Karta Praw Podstawowych w europejskim systemie praw człowieka*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 29–30.

[13] S. Hambura, M. Muszyński, *op. cit.*, s. 31.

kompromisu. Podjęta została próba odwołania się do Europejskiej Karty Praw Socjalnych z roku 1961, jednak ze względu na fakt, że nie wszystkie państwa członkowskie są tym dokumentem związane, nie można było uczynić tego bezpośrednio. W związku z tym przyjęta została formuła odwołująca się do wewnętrznych uregulowań państw członkowskich. Także ochrona środowiska i ochrona konsumentów zawarte w art. 37 i 38 zostały z konieczności ułożone w sposób nieostry – wprowadzono bardzo ogólny zapis o charakterze deklaratywnym, bez podania konkretnego zakresu ochrony.

Rozdział V obejmuje prawa obywateli i zasadniczo odpowiada uregulowaniom TWE, jednak istotny jest art. 41 Karty. Stanowi on niejako rozszerzenie wcześniejszych praw i dotyczy prawa do dobrej administracji oraz określa tzw. standard minimalny.

Także rozdział VI, który odnosi się do regulacji praw sądowych, nie formułuje nowych czy szczególnych praw. Stanowi raczej podsumowanie dotychczasowego dorobku prawa procesowego Europy.

Ostatni VII rozdział zawiera postanowienia końcowe. Wspomniany już art. 51 określa zakres stosowania KPP z zastosowaniem zasady subsydiarności oraz podkreśla, że akt ani nie zmienia, ani nie ustanawia nowych kompetencji i zadań niż te przewidziane w traktatach. Artykuł 52 odwołuje się do standardów Europejskiej Karty Praw Człowieka z zastrzeżeniem, że może zostać stworzone rozszerzenie zakresu ochrony, zwłaszcza z uwzględnieniem nowych zjawisk, które z biegiem lat wynikać mogą z postępu technologicznego i naukowego. Z kolei art. 53 zakazuje wykładni praw zawartych w treści Karty z naruszeniem lub ograniczeniem standardów, które wynikają z prawa międzynarodowego i przyjętych przez Unię, WE i państwa członkowskie umów międzynarodowych, zwłaszcza Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także konstytucyjnych standardów poszczególnych państw[14].

Karta Praw Podstawowych wzbudza niejednorodne opinie odnośnie do swojej roli i miejsca w systemie ochrony praw człowieka UE. Powstała jako odpowiedź na rozszerzający się zakres unijnych polityk odnośnie nowych wyzwań pojawiających się we współczesnym świecie. W ich kręgu zainteresowań znalazła się chęć szerzenia demokracji i ochrony praw człowieka; dodatkowo określono je jako jedną z podstawowych wartości, na których Wspólnota się opiera. Niestety jak to często bywa, w przypadku próby pogodzenia wizji i interesów wielu zainteresowanych członków, finalna treść Karty jest wynikiem kompromisu między pragnieniem a faktycznymi możliwościami. KPP stała się przede wszystkim aktem porządkującym i katalogującym podstawowe prawa i wolności człowieka, a także deklaracją żywego zainteresowania Unii w zakresie promocji i ochrony tychże praw.

Początkowo Karta nie miała mocy wiążącej, ale wywierała znaczący wpływ na funkcjonowanie instytucji unijnych. O jej doniosłej roli we wspólnotowym

[14] *Ibidem*, s. 12–14.

systemie ochrony praw człowieka świadczy chociażby deklaracja Komisji Europejskiej, która podkreśliła, że będzie ją traktować jako akt o charakterze wiążącym. Podobne stanowisko przyjął Parlament Europejski, który kontrolował projekty legislacyjne związane z KPP[15].

Podczas prac nad projektem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy zostały podjęte pierwsze kroki w celu wzmocnienia pozycji KPP w systemie prawa unijnego. W części pierwszej w art. 1–7 znalazło się odwołanie do zapisów Karty, a sam jej tekst został włączony do części drugiej, jako integralna część Traktatu. Brak jego ratyfikacji opóźnił, ale nie odrzucił postanowienia formalnego zwiększenia mocy prawnej KPP.

Przełomowym momentem dla uznania Karty Praw Podstawowych za jeden z najważniejszych oraz – co istotniejsze – prawnie wiążących aktów, było opracowanie nowego Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej. Rewolucyjny dla całej UE Traktat lizboński podpisano 13 grudnia 2007 roku. W przeciwieństwie do Konstytucji dla Europy, Traktat z Lizbony nie inkorporował treści Karty do samego Traktatu, ale brzmieniem art. 6 ust. 1 przyznał jej moc równą prawu pierwotnemu. Tym samym stała się ona aktem posiadającym najwyższą moc normatywną w systemie prawa UE. Co za tym idzie, KPP posiada bezpośrednią skuteczność i odtąd możliwe jest powoływanie się na jej zapisy przed sądami krajowymi oraz Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Została ona objęta także zasadą prymatu w przypadku kolizji jej postanowień z normami prawa krajowego[16].

Jeśli chodzi o zakres obowiązywania Karty, podstawowym warunkiem jest ograniczenie jej stosowania jedynie do zakresu prawa unijnego. Katalog nie rozszerza w żaden sposób kompetencji i zadań Unii powierzonych w traktatach. Istotny jest także fakt, że Karta określając prawa uznaje je za bezpośrednio skuteczne, natomiast wolności i reguły stanowią normy wymagające dalszej regulacji w ustawach implementujących[17].

Agencja Praw Podstawowych UE

Agencja Praw Podstawowych (APP; Fundamental Rights Agency, FRA) jest organem Unii Europejskiej podlegającym jej reżimowi prawnemu, jednak funkcjonuje inaczej niż standardowe instytucje, takie jak Rada czy Komisja Europejska. Odzwierciedla się to w posiadanej osobowości prawnej.

Powstanie Agencji było wynikiem uznania poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności jako jednej z zasad, na których opiera się Unia.

[15] R. Wieruszewski, Rola *i znaczenie Karty Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy" 2008, nr 2 (85), s. 52–53.

[16] E. Krzysztofik, *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2014, nr 14 (2), s. 66–67.

[17] *Ibidem*, s. 67–68.

Początkowo było to niepisane prawo pierwotne, jednak APP posiadając umocowanie traktatowe jest ściśle związana z KPP, co też wynika z samej nazwy. Samo powołanie APP jest zwieńczeniem wieloletniego okresu debat dotyczących konieczności stworzenia organu, który miałby się zajmować prawami człowieka. Agencja jest spadkobiercą poprzedniego Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (ECMRiK), które powołane zostało w 1997 roku przez Radę Unii Europejskiej. 13 grudnia 2003 roku uznano, że należy wykorzystać dotychczasowe doświadczenia ECMRiK, a poprzez rozszerzenie jego mandatu powołano Agencję. Ostateczne przekształcenie nastąpiło na mocy Rozporządzenia Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 roku. Oficjalną działalność APP rozpoczęła 1 marca i stała się bezpośrednią sukcesorką ECMRiK, przejmując jego zobowiązania oraz należności finansowe. Siedzibą Agencji pozostał Wiedeń[18].

Kluczowym dla działalności Agencji zapisem traktatowym jest wspomniany już wcześniej art. 6 TUE, który ogranicza jej funkcjonowanie do stosowania prawa wspólnotowego na obszarze UE w zakresie tego artykułu. Do głównych zobowiązań Agencji należy prowadzenie monitoringu tematycznego państw członkowskich (jednak nie tworzenie sprawozdań). Jest ona całkowicie niezależna w swych działaniach, choć na mocy art. 195 Traktatu rzymskiego nadzór nad nią pełni Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich[19].

Głównym celem istnienia APP jest pomoc w zakresie prawnym instytucjom UE oraz państwom członkowskim we wdrażaniu norm nakreślonych przez Unię, które dotyczą praw podstawowych, w tym sporządzanie ekspertyz. Kompetencja ta jest wyrażona wprost w art. 2 rozporządzenia ustanawiającego Agencję. Kolejnym zadaniem jest promocja zagadnień związanych z prawami podstawowymi i zwiększanie świadomości obywateli mające na celu poprawę ich poszanowania na terenie całego obszaru UE. Ostatnim z celów podstawowych jest realizowanie postanowień zawartych w Karcie Praw Podstawowych.

Do trzech obszarów działania Agencji należy zaliczyć zadania organizacyjne, sprawozdawcze oraz adaptacyjne. Pierwsze z nich uwzględniają zbieranie, rejestr, analizę oraz rozpowszechnianie istotnych informacji i danych, w szczególności raportów sporządzanych zarówno przez państwa członkowskie, jak i instytucje unijne. Do zadań organizacyjnych należy również prowadzenie szeroko zakrojonych badań i sondaży dotyczących praw podstawowych. APP ma tutaj za zadanie formułowanie i publikowanie wniosków i opinii na konkretne tematy dla instytucji unijnych oraz dla państw członkowskich[20].

---

[18] R.K. Tabaszewski, *Agencja Praw Podstawowych jako zdecentralizowany organ Unii Europejskiej*, s. 213–215, https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/5559/R.K.%20Tabaszewski%2C%20Agencja%20praw%20podstawowych%20jako%20zdecentralizowany%20organ%20wsp%C3%B3lnotowy.pdf?sequence=1&isAllowed=y [dostęp: 19.11.2019].

[19] *Ibidem*, s. 216.

[20] *Ibidem*, s. 217.

Zadania sprawozdawcze polegają na publikacji rocznych sprawozdań związanych z ochroną praw podstawowych, w których Agencja wskazywać ma działania wzorcowe. Ponadto powinna ona publikować sprawozdania z przeprowadzanych badań i sondaży oraz własnej działalności z danego roku.

Z kolei zadania adaptacyjne polegają na usprawnianiu działania instytucji UE oraz zapewnianiu łączności między nimi a państwami członkowskimi i pozostałymi zainteresowanymi podmiotami. Przede wszystkim mowa tu o opracowywaniu nowych strategii działania i propagowaniu dialogu ze społeczeństwem w zakresie praw podstawowych. Ponadto Agencja powinna informować publicznie o swojej działalności i zakresie prowadzonych badań czy prac[21].

Agencja Praw Podstawowych działa na podstawie pięcioletnich planów, które określają zakres tematyczny jej najbliższych prac. Muszą skupiać się one przede wszystkim na zwalczaniu rasizmu, ksenofobii i innych form nietolerancji. APP posiada cztery organy: zarząd, radę wykonawczą, dyrektora oraz komitet naukowy. Jak wspomniano, podlega ona reżimowi prawnemu UE, jednak w przeciwieństwie do pozostałych, podstawowych instytucji, posiada osobowość prawną i pełną zdolność do czynności prawnych, w szczególności w osobie dyrektora może nabywać i zbywać ruchomości i nieruchomości oraz – co z punktu widzenia omawianego tematu wydaje się najbardziej istotne – może być stroną procesową[22].

Agencja Praw Podstawowych jest ściśle powiązana z KPP. Ma za zadanie chronić i upowszechniać wiedzę o prawach podstawowych i promować je. Ponadto powinna wspomagać działania zarówno instytucji unijnych, jak i państw członkowskich, które mają na celu wdrażanie norm prawnych i działań zapobiegających różnym formom dyskryminacji oraz przestrzeganie praw i wolności.

Realizacja unijnych celów w zakresie ochrony praw człowieka – instrumenty i działania

Z punktu widzenia ochrony praw podstawowych najważniejsze znaczenie mają Strategiczne Ramy Unii Europejskiej dot. praw człowieka i demokracji. Dokument ten został przyjęty 25 czerwca 2012 roku i ustala priorytety unijne w zakresie ochrony praw człowieka na 10 lat. Do najważniejszych z nich możemy zaliczyć m.in.: promowanie wolności słowa i zgromadzeń; działanie na rzecz ochrony praw podstawowych i zwalczania dyskryminacji w różnego rodzaju instytucjach; działanie w celu całkowitego zniesienia kary śmierci; promowanie prawa do bezstronnego i sprawiedliwego procesu; zacieśnianie współpracy z Radą Europy oraz Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie[23].

[21] *Ibidem*, s. 217–218.

[22] *Ibidem*, s. 219–220.

[23] I. Miedzińska, *op. cit*., s. 48–49.

Dopełnieniem Ram Strategicznych jest Plan działania UE dot. praw człowieka i demokracji. Do jego prawidłowej realizacji przyczynia się Wysoki Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa wspierany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, Komisję, Radę i państwa członkowskie. Ponadto 25 lipca 2012 roku powołany został Specjalny Przedstawiciel UE ds. Praw Człowieka, którego obowiązkiem jest wspieranie oraz zwiększanie skuteczności Unii w kwestiach ochrony praw człowieka. Przede wszystkim zobowiązany jest on do rozwijania dialogu i współpracy politycznej, a także poprawy spójności działań UE w tym zakresie.

Głównymi instrumentami służącymi realizacji celów w sferze ochrony praw człowieka są: przyjmowanie wytycznych polityki UE w dziedzinie kluczowych problemów ochrony praw człowieka; włączanie tej problematyki do wszystkich aspektów polityk unijnych; dodawanie klauzuli o prawach człowieka i demokracji do wszystkich zawieranych przez Unię umów; preferencje i instrumenty finansowe oraz sankcje – autonomiczne i implementowane przez UE[24].

Podstawowym narzędziem, które temu służy, jest zawieranie umów z państwami spoza Unii w oparciu o Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej i włączanie do nich klauzuli praw człowieka. Klauzula ta ma umożliwiać zawieszenie stosowania danej umowy w przypadku naruszania praw człowieka. Instrumentami uzupełniającymi są różnego rodzaju instrumenty finansowe wspomagające politykę unijną w tym zakresie poprzez zwiększenie możliwości dodatkowego finansowania. Najważniejszym z nich był europejski instrument na rzecz demokracji i praw człowieka wygasły 31 grudnia 2013 roku, kontynuowany na podstawie nowego rozporządzenia z dnia 11 marca 2014 roku[25]. Pomoc niesiona z wykorzystaniem tego instrumentu ma na celu przede wszystkim wspieranie demokracji i ochrony praw człowieka w państwach najbardziej zagrożonych pod tym względem, wzmacnianie regulacji i ram międzynarodowych w tym zakresie oraz budowanie zaufania do systemu demokratycznego, np. poprzez monitoring przebiegu wyborów.

Unia ma także możliwość stosowania sankcji wobec państw naruszających uznawane i przyjęte standardy. Do sankcji autonomicznych możemy zaliczyć ograniczenie w całości lub w części stosunków gospodarczych, przy uprzednim zachowaniu odpowiedniej procedury ich wdrożenia. Sankcje te mogą zostać przyjęte także wobec osób fizycznych lub prawnych, a także innych niż państwa podmiotów. Unia może przyjmować również środki ograniczające (sankcje autonomiczne), polegające na wymuszaniu przestrzegania pewnych standardów ochrony[26].

---

[24] *Ibidem*, s. 50.

[25] K. Marciniak, *Ochrona praw podstawowych w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej*, [w:] *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, red. C. Mika, K. Gałka, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", Toruń 2009, s. 565–568.

[26] I. Miedzińska, *op. cit.*, s. 50–52.

Na arenie międzynarodowej UE realizuje swoje cele w zakresie ochrony i promocji praw podstawowych różnymi sposobami. Do podstawowych metod należy przede wszystkim uwzględnianie przyjętych celów i standardów we wspólnych strategiach, „wspólnych działaniach" lub „wspólnych stanowiskach", które są dobierane i stosowane w zależności od wymagań bieżącej sytuacji i realiów politycznych. Unia prowadzi intensywny dialog z państwami, w których dochodzi do głośnych przypadków łamania praw człowieka, jak np. Chiny czy Iran oraz nakłada sankcje za ich pogwałcenie, jak stało się to w przypadku Serbii, Birmy czy Zimbabwe. Ponadto UE wysyła swoich obserwatorów monitorujących przebieg wyborów, jak również intensywnie włącza się w pomoc humanitarną na rzecz ofiar klęsk żywiołowych, wojen oraz konfliktów zbrojnych.

Warto wspomnieć tutaj o działalności UE na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych. Zyskała ona status „superobserwatora" w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ, co uprawnia przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa do zabierania głosu, udzielania odpowiedzi i zgłaszania propozycji oraz poprawek w imieniu państw członkowskich Unii. Z kolei pomoc humanitarna realizowana jest tutaj za pomocą Departamentu Pomocy Humanitarnej działającego w ramach KE[27].

Wskazane cele i instrumenty służące ich realizacji ukazują, że Unia oprócz działalności doradczej i promocyjnej faktycznie prowadzi swoje polityki za pomocą instrumentów finansowo-gospodarczych. Zdarza się, że posądzana jest o relatywizm moralny, gdyż w przypadku istotnych partnerów handlowych podejmowane przez nią działania są łagodniejsze niż być powinny. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia spójności prowadzonych przez Unię działań i w kolejnych latach należy dążyć do wypracowania bardziej skonkretyzowanych standardów ochrony praw podstawowych.

Podsumowanie

Dokonana analiza dowodzi, że ochrona praw podstawowych oraz wolności człowieka należą do głównych zainteresowań Unii Europejskiej. Sam zapis traktatowy mówiący o tym, że ochrona godności osoby ludzkiej oraz demokracja są jednymi z zasad, na których opiera się organizacja, świadczy o tym, jak bardzo Unia ewoluowała od początku swego istnienia. Początkowo były to pomniejsze artykuły włączane w sposób nieszczegółowy do traktatów, które z czasem nabrały konkretnego brzmienia traktatowego i umocowania w kolejnych dokumentach.

Unia Europejska stara się promować i egzekwować przestrzeganie praw podstawowych nie tylko na terytorium państw członkowskich, ale także poza

[27] *Ibidem*, s. 52–54.

swymi granicami, poprzez zawieranie umów międzynarodowych czy intensywny dialog, monitoring, bądź doradztwo, a nawet doraźną pomoc finansową i gospodarczą.

Najważniejszym aktem prawnym kodyfikującym prawa i wolności człowieka i obywatela w zbiorze prawa unijnego jest Karta Praw Podstawowych, która w swym brzmieniu koreluje z Europejską Kartą Praw Człowieka i stanowi główny dokument dorobku UE mający na celu ochronę praw człowieka. O mocy i roli tego aktu świadczy fakt, że na jej zapisy można się powoływać bezpośrednio przed sądami krajowymi. Głównym organem mającym za zadanie wcielanie w życie KPP jest Agencja Praw Podstawowych, która dysponuje konkretnymi uprawnieniami umożliwiającymi realizację założeń.

Przed Unią Europejską niewątpliwie jeszcze wiele wyzwań w zakresie ochrony i promocji praw podstawowych – jak chociażby wciąż zbyt duża liczba państw nieprzestrzegająca tych praw, czy problem ich łamania podczas konfliktów międzynarodowych (głównie zbrojnych) – jednak podejmowane dotychczas wysiłki i rozwiązania zarówno prawne, jak i te faktyczne świadczą o tym, że jest to organizacja odgrywająca duże znaczenie na arenie międzynarodowej w tym zakresie.

Bibliografia

Barcz J., *Instytucjonalne uwarunkowania strategii rozszerzenia Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2009, z. 2, s. 87–110.

Baron-Wiaterek M., *Socjalne prawa podstawowe Unii Europejskiej*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w Unii Europejskiej. Polityka, etyka, prawo*, red. M. Thorz, Wydawnictwo Akademii Polonijnej „Educator", Częstochowa 2009, s. 13–28.

Europejski system ochrony praw człowieka. Inspiracja uniwersalna – uwarunkowania kulturowe – bariery realizacyjne, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016.

Hambura S., Muszyński M., *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Studio STO, Bielsko-Biała 2001.

Hambura S., Muszyński M., *Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem*, Studio STO, Bielsko-Biała 2001.

Krzysztofik E., *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2014, nr 14 (2), s. 63–77.

Marciniak K., *Ochrona praw podstawowych w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej*, [w:] *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, red. C. Mika, K. Gałka, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", Toruń 2009, s. 521–588.

Miedzińska I., *Prawa człowieka w polityce zagranicznej Unii Europejskiej – aspekty prawne*, „Młody Jurysta" 2018, nr 1, s. 44–55.

Ochrona praw człowieka w polityce migracyjnej Polski i Unii Europejskiej, red. W. Pływaczewski, M. Ilnicki, Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej. Wydział Prawa

i Administracji. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski – Fundacja Forum Dialogu Publicznego, Olsztyn 2016.

Skubis B., *Karta Praw Podstawowych w europejskim systemie praw człowieka*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w Unii Europejskiej. Polityka, etyka, prawo*, red. M. Thorz, Wydawnictwo Akademii Polonijnej „Educator", Częstochowa 2009, s. 29–36.

Tabaszewski R.K., *Agencja Praw Podstawowych jako zdecentralizowany organ Unii Europejskiej*, https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/5559/R.K.%20Tabaszewski%2C%20Agencja%20praw%20podstawowych%20jako%20zdecentralizowany%20organ%20wsp%C3%B3lnotowy.pdf?sequence=1&isAllowed=y [dostęp: 19.11.2019].

Treaty on European Union, No C 191/1, 29.07.1992, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PL [dostęp: 14.11.2019].

Unia Europejska w roli gwaranta i promotora praw podstawowych, red. D. Kornobis-Romanowska, Currenda, Sopot 2016.

Walczak B., *Dokumenty Unii Europejskiej podejmujące problematykę praw człowieka*, [w:] J. Wilk, B. Walczak, *Elementy aksjologii Unii Europejskiej*, red. L. Gęsiak, Wyższa Szkoła Filozoficzno-Pedagogiczna „Ignatianum" – Wydawnictwo WAM, Kraków 2009, s. 97–118.

Wersja skonsolidowana Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 321 E/37, 29.12.2006, http://publications.europa.eu/resource/cellar/b2d5d24a-d54f-4018-80e9-57635722c696.0016.03/DOC_1 [dostęp: 14.11.2019].

Wieruszewski R.; *Rola i znaczenie Karty Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy" 2008, nr 2 (85), s. 41–60.

Protection of Human Rights in European Union

One of the basic principles on which the European Union bases is respect for human rights and the dignity of the human person. This is an extremely extensive subject, nevertheless still extremely important from the point of view of the ruling elite as well as the entire society. This article present a system of human rights protection in the EU. First of all, treaty guarantees aimed at ensuring the protection of fundamental rights will be discussed, as well as the EU Charter of Fundamental Rights and functioning of the EU Fundamental Rights Agency with its registered office in Vienna. Based on them, an analysis of the level of EU involvement in the protection of these rights will be made, their promotion not only on the territory of the Member States, and facts will be verified, which should be understood as the real actions taken by the EU to achieve its objectives.

Key words: European Union, protection of human rights, Charter of Fundamental Rights of the EU, EU Fundamental Rights Agency, promotion of human rights

Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej

Jedną z podstawowych zasad na których opiera się Unia Europejska jest poszanowanie praw człowieka i godności osoby ludzkiej. Jest to temat niezwykle obszerny, niemniej jednak wciąż niebywale istotny zarówno z punktu widzenia elit rządzących, jak i całego społeczeństwa. Niniejszy artykuł przedstawia system ochrony praw człowieka, który zapewnia organizacja międzynarodowa jaką jest UE. Omówione zostały przede wszystkim gwarancje traktatowe, które mają zapewnić ochronę

praw podstawowych, a także Karta Praw Podstawowych UE i funkcjonowanie Agencji Praw Podstawowych UE z siedzibą w Wiedniu. Na ich podstawie została dokonana analiza stopnia zaangażowania UE w ochronę i promowanie tych praw nie tylko na terytorium państw członkowskich. Przede wszystkim zweryfikowany został stan faktyczny, przez co należy rozumieć stan realnych działań podjętych przez UE dla realizacji swoich założeń.
Słowa kluczowe: Unia Europejska, ochrona praw człowieka, Karta Praw Podstawowych, Agencja Praw Podstawowych UE, promocja praw człowieka

XVI: 2019 nr 4 Krakowskie Studia Międzynarodowe

DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-4-010

e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

Łukasz Wojcieszak

dr hab., prof. PŚk, Politechnika Świętokrzyska

ORCID: 0000-0002-9166-4464

BEZPIECZEŃSTWO GAZOWE SŁOWACJI. PERSPEKTYWY I BARIERY DYWERSYFIKACJI

Wprowadzenie

Słowacja jest państwem zaopatrywanym przede wszystkim w surowiec pochodzący z obszaru Federacji Rosyjskiej. Bliskie relacje energetyczne z Rosją, od lat utrzymywane przez Słowację, przekładają się na stosunki polityczne łączące oba państwa. Kluczową determinantą tej współpracy są warunki geopolityczne; ze względu na swoje strategiczne położenie Słowacja jest państwem przez teren którego odbywa się tranzyt gazu ziemnego dostarczanego do wielu państw europejskich. Wydatnie zwiększa to bezpieczeństwo gazowe Słowacji, a celem władz w Bratysławie jest utrzymanie tego stanu rzeczy. Na przeszkodzie stoi jednak wdrażanie projektów osłabiających tranzytową pozycję Słowacji.

Celem artykułu jest przedstawienie problematyki bezpieczeństwa gazowego Słowacji. W tym kontekście istotne będzie wskazanie kluczowych dostawców tego strategicznego surowca na Słowację, a także scharakteryzowanie kooperacji tego państwa z najważniejszym importerem, jakim jest Federacja Rosyjska – należy przy tym zadać pytanie o znaczenie Rosji w polityce bezpieczeństwa Słowacji. Nie mniej istotne jest przedstawienie możliwości dywersyfikacji źródeł i kierunków dostaw gazu na obszar Słowacji i, co za tym idzie, wskazanie perspektyw zapewnienia bezpieczeństwa gazowego tego państwa.

Pomimo silnej zależności od dostaw gazu ziemnego z Rosji Słowacja czyni starania, aby zdywersyfikować dostawy gazu ziemnego na swoje terytorium, czego wyrazem jest rozbudowa połączeń z państwami sąsiednimi. Z uwagi na to, że w przyszłości zwiększy się zapotrzebowanie Słowacji na gaz ziemny, ważne jest dążenie do zacieśnienia regionalnej współpracy, która pozwoli zmniejszyć zależność od gazu otrzymywanego z obszaru Federacji Rosyjskiej. Inicjatywą taką jest w szczególności Trójmorze, mające kształtować kooperację między Morzem Bałtyckim, Adriatyckim i Czarnym. W niniejszym artykule dominuje opis, autor zastosował także metodę prognostyczną oraz metodę porównawczą.

Charakterystyka bezpieczeństwa gazowego Słowacji. Znaczenie Rosji

Słowacja należy do grupy państw niemal całkowicie uzależnionych od dostaw gazu ziemnego z zewnątrz[1]. W ramach rynku RWPG, a więc w czasach istnienia Czechosłowacji, tanie dostawy gazu zapewniał ZSRR. Z tego powodu nie istniała potrzeba dywersyfikacji dostaw tego paliwa, podobnie jak ropy naftowej. Po rozpadzie ZSRR fakt ten stanowił zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego Słowacji. Zużycie energii na Słowacji na przestrzeni 20 lat od powstania niepodległego państwa w 1993 r. spadło tylko nieznacznie, o ok. 6%[2]. Zużycie gazu ziemnego na Słowacji w 2016 r. wyniosło nieco ponad 4,8 mld m^3, przy czym ok. 98% krajowego zużycia gazu pochodziło z importu, natomiast wydobycie tego surowca wyniosło 89 mln m^3[3]. Wydobycie gazu na Słowacji wykazuje tendencję spadkową; dostępne zapasy nie przekraczają 5% dotychczas stwierdzonych zasobów. Największym problemem wydaje się być zastąpienie wydobytego gazu nowo odkrytymi zasobami[4].

Istotnym problemem jest kwestia magazynowania gazu. W Europie Środkowej popyt na usługi magazynowania może się zwiększać, szczególnie ze względu na rosnące zużycie gazu ziemnego, spadek produkcji krajowej oraz wysoką

[1] Fakt ten w istotny sposób wpływa na bezpieczeństwo gazowe państwa, wiążące się z niezakłóconym funkcjonowaniem gospodarki zaopatrzonej w niezbędne zasoby tego surowca, por. M. Błoński, *Bezpieczeństwo energetyczne jako element systemu bezpieczeństwa zbiorowego Unii Europejskiej*, [w:] *Bezpieczeństwo energetyczne wyzwaniem XXI wieku*, red. Z. Lach, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 15–16.

[2] S. Mothana Obadi, M. Korček, *Energetická bezpečnosť Európskej únie so zameraním na ropu a zemný plyn: Teoretické pohľady a empirické dôkazy*, SAV, Bratislava 2014, s. 159.

[3] *Správa o výsledkoch monitorovania bezpečnosti dodávok plynu*, Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky, http://www.economy.gov.sk/uploads/files/o12GkcSI.pdf [dostęp: 5.03.2018].

[4] *Stratégia energetickej bezpečnosti SR*, Slovenská inovačná a energetická agentúra, s. 59, https://www.siea.sk/materials/files/poradenstvo/legislativa/strategia_eb/seb.pdf [dostęp: 15.03.2018]. Gaz ziemny w znacznych ilościach znajduje się na obszarach wymagających kosztownych poszukiwań geologicznych, wobec czego istotne jest wsparcie środowiska biznesowego gotowego do inwestowania w te projekty. W przypadku wymagających projektów ważne jest przynajmniej częściowe zmniejszenie ogólnego zakresu ryzyka dla inwestora; *ibidem*, s. 60.

zależność od importu (głównie z terytorium Federacji Rosyjskiej[5]). Podziemne magazynowanie gazu ziemnego na Słowacji odgrywa ważną rolę w równoważeniu sezonowego popytu na surowiec[6], jednak ważne jest zwiększenie pojemności magazynowych. Podziemne magazyny gazu na Słowacji znajdują się w południowo-zachodniej części państwa. Operatorzy świadczą usługi magazynowania surowca także dla kilku zagranicznych spółek gazowniczych, zaś dla potrzeb Słowacji wykorzystywany był podziemny magazyn znajdujący się w Czechach. Zbiornik Bojanovice służy równoważeniu słowackiej sieci dystrybucji, oferując dodatkowe możliwości zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu dla odbiorców w gospodarstwach domowych[7].

Słowacja pozostaje jednym z najbardziej wrażliwych na zakłócenia dostaw gazu państw UE[8]. Gazyfikacja na Słowacji utrzymuje się na poziomie 94%. Przerwa w dostawach surowca stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa[9]. Słowackie sieci są przystosowane do przesyłu blisko 90 mld m^3 rocznie, podczas gdy krajowe zapotrzebowanie wynosi ok. 5 mld m^3 rocznie. Przesył płynącego na Zachód gazu przez lata gwarantował Słowacji bezpieczeństwo dostaw. Z tego względu zasadniczym celem słowackiej polityki gazowej jest utrzymanie tranzytowej roli państwa. Problemem okazały się jednakże rosyjsko-ukraińskie konflikty gazowe, które skłoniły Słowację do rozbudowy połączeń transgranicznych, zapewniających jej bezpieczeństwo na wypadek zakłóceń w dostawach ze Wschodu[10].

W listopadzie 2008 r. podpisano długoterminową umowę tranzytu gazu pomiędzy Eustream i Gazprom Export. Umowa obowiązuje od 1 stycznia 2009 r., okres ważności wynosi 20 lat[11]. Słowacja otrzymuje rosyjski gaz przede wszystkim za pośrednictwem rurociągów biegnących przez terytorium Ukrainy.

[5] Rosja jest jednym z kluczowych dostawców gazu do państw europejskich. Państwo to uczyniło z tego faktu zasadniczy atut w relacjach międzynarodowych, skutecznie prowadząc „dyplomację surowcową". Jak zauważył Stanisław Bieleń, Rosja jest mocarstwem jądrowo-surowcowym. O ile czynnik wojskowo-strategiczny działa raczej destruktywnie, gdyż wzmacnia podejrzliwość świata wobec Rosji, to czynnik surowcowo-energetyczny działa przeciwnie, ponieważ prowadzi do wzrostu konstruktywnego zainteresowania Rosją różnych państw; S. Bieleń, *Czas próby w stosunkach międzynarodowych*, Aspra, Warszawa 2017, s. 186.

[6] *Stratégia energetickej bezpečnosti…*, *op. cit.*, s. 57.

[7] *Správa o výsledkoch…*, *op. cit*.

[8] *Slovensko ostáva jednou z najzraniteľnejších krajín EÚ v prípade prerušenia dodávok plynu*, Webnoviny.sk, 24.11.2017, https://www.webnoviny.sk/slovensko-ostava-jednou-z-najzranitelnejsich-krajin-eu-v-pripade-prerusenia-dodavok-plynu [dostęp: 15.01.2019].

[9] P. Szalai, *Budúcnosť zemného plynu vidia na Slovensku aj zástancovia obnoviteľných energií*, Oplyne.info, 28.03.2017, http://www.oplyne.info/buducnost-zemneho-plynu-vidia-na-slovensku-aj-zastancovia-obnovitelnych-energii [dostęp: 19.12.2018].

[10] T. Dąborowski, J. Groszkowski, *Słowacja: poszukiwanie nowego miejsca na mapie gazowej regionu*, „Analizy OSW", 27.05.2015, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-05-27/slowacja-poszukiwanie-nowego-miejsca-na-mapie-gazowej-regionu [dostęp: 9.06.2017].

[11] *Správa o výsledkoch…*, *op. cit*.

Stąd też problemem były spory ukraińsko-rosyjskie, z których największy miał miejsce w 2009 r.[12] Kryzys ten spowodował niepokój co do stabilności zaopatrzenia w surowiec oraz wpłynął na wzrost świadomości konieczności zapewnienia dywersyfikacji dostaw (dlatego też Słowacja poparła plan budowy gazociągu Nabucco)[13]. Warto zauważyć, że w wyniku konfliktu gazowego pomiędzy Ukrainą i Rosją w 2009 r. Słowacja codziennie traciła aż 100 mln euro, natomiast recesja spowodowana zakłóceniami dostaw surowca poskutkowała spadkiem PKB tego państwa o 1–1,5%[14].

Słowacja od dziesięcioleci z powodzeniem współpracuje z Rosją. Obecna umowa ze słowackim operatorem Eustream w sprawie dostępu do słowackiego systemu przesyłu gazu i transportu gazu została przedłużona do 2050 r. Słowacja w zakresie tranzytu gazu jest kontynuacją Ukrainy. Biorąc pod uwagę trudne relacje między Ukrainą a Rosją, nie można liczyć na nieprzerwany odbiór surowców przez ukraiński system przesyłu gazu. Wszystko może się zdarzyć, w tym także z powodu przestarzałości technicznej, a więc z niepewności tego systemu, lub z powodu nadmiernego wzrostu ukraińskich stawek tranzytowych, co spowoduje, że rosyjski gaz stanie się niekonkurencyjny na europejskim rynku. Słowacja, oczywiście, chce w każdym razie pozostać krajem tranzytowym, dlatego też zainicjowała budowę rurociągu omijającego Ukrainę[15].

Ograniczając dostawy na Słowację, Rosja zmniejsza ilość gazu dostępnego na unijnym rynku i przyczynia się do wzrostu ceny surowca na europejskich giełdach. Gazprom tłumaczy się problemami technicznymi i procedurą napełniania magazynów, jednak władze Słowacji uznają te tłumaczenia za niewiarygodne. Bratysława sprzeciwiła się rezygnacji z przesyłania gazu przez terytorium Słowacji na Ukrainę, co utrudnia Ukraińcom pozyskanie na zachodnich rynkach gazu w cenie konkurencyjnej względem proponowanych przez Gazprom. Co ciekawe, choć Słowacja krytykowała sankcje wobec Rosji i sprzeciwiała się rozmieszczeniu dodatkowych sił NATO na swoim terytorium, podobnie jak podczas

[12] Poważne konsekwencje miał także kryzys z początku stycznia 2006 r., jednak państwa członkowskie UE nie wyciągnęły z niego właściwych wniosków ani nie przedsięwzięły adekwatnych działań, co było kluczową przyczyną kolejnych problemów trzy lata później; M. Mišík, Energetická *politika v rozšírenej Európskej únii. Roly a preferencie Českej republiky, Poľska a Slovenska*, Praha 2013, s. 99.

[13] *National Perspectives on Russia: European Foreign Policy in the Making?*, eds. M. David, J. Gower, H. Haukkala, Routledge, New York 2013, s. 175.

[14] P. Sevce, *Polityka energetyczna Słowacji*, [w:] *Bezpieczeństwo energetyczne państw Grupy Wyszehradzkiej. Jak zmieniają się relacje energetyczne w Europie*, red. J. Świątkowska, Kraków 2011, s. 46; cyt. za: J. Świątkowska, *Rola terminalu LNG w Świnoujściu w budowaniu bezpieczeństwa energetycznego państw Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] *Terminal LNG w Świnoujściu a bezpieczeństwo energetyczne regionu i Polski*, red. J.J. Piątek, R. Podgórzańska, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013, s. 143.

[15] *Eastring – alternatywa dla Gazociągu Południowego?*, Sputniknews.com, 3.11.2017, https://pl.sputniknews.com/gospodarka/201711036622620-sputnik-eastring-gazociag-poludniowy [dostęp: 27.06.2018].

kryzysu gazowego w 2009 r. nie może liczyć na przychylną politykę władz rosyjskich. Słowacy unikają bezpośredniego sporu z Gazpromem (np. w trybunale arbitrażowym), jednak domagają się wsparcia od Komisji Europejskiej, która chciała, aby Słowacja uruchomiła rewers na Ukrainę. Utrzymywanie rewersu ma natomiast pomóc Słowacji w uzyskaniu rekompensaty za zwiększone wydatki za gaz z rynków spotowych oraz zapewnić stabilność dostaw z Zachodu w przypadku zaostrzenia się kryzysu gazowego[16].

Ze względu na swoje tranzytowe znaczenie Słowacja odgrywa istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa gazowego Europy. Ponieważ pewna część gazu przesyłanego do odbiorców w UE przepływa przez Słowację, państwu temu zależy na utrzymaniu tranzytowej pozycji[17]. Zasadnicze znaczenie ma zapewnienie przesyłu dotychczasowych ilości gazu transportowanego przez terytorium Słowacji, co oznaczałoby wzmocnienie pozycji tego państwa jako ważnego partnera w sferze bezpieczeństwa gazowego Europy. Pozycji tej zagrażają jednak inicjatywy rurociągowe omijające terytorium Europy Środkowej, z których najważniejszą jest rozbudowywany Nord Stream. Słowacka sieć transportu gazu jest połączona ponadto z sieciami transportowymi Ukrainy, Czech i Austrii, co umożliwia przepływ surowca ponad granicami państwowymi, zwiększając bezpieczeństwo Europy Środkowej i Wschodniej[18].

W stronę dywersyfikacji dostaw

Dla Słowacji ważne jest promowanie skutecznej i opłacalnej dywersyfikacji źródeł dostaw gazu i tras przesyłu tego surowca, co wymaga wspierania inwestycji w infrastrukturę. W tym celu pożądane stało się stworzenie warunków dla zaangażowania Słowacji w międzynarodowe projekty. Jak pokazał czas, wiele z nich nie zostało zresztą zrealizowanych, jak np. Nabucco czy South Stream; pojawiła się także propozycja przedłużenia gazociągu Blue Stream na Węgry. Szereg realizowanych (i planowanych) inicjatyw, które można uznać za wyraz dywersyfikacji tras transportu gazu do Europy można jednocześnie uznać za konkurencję dla sieci transportowych wiodących przez terytorium Słowacji. Przykładem takiej inwestycji jest Gazociąg Północny, mający negatywny wpływ na ilości gazu przesyłane przez terytorium Słowacji[19]. Realizacja tego rurociągu jest zresztą wyrazem skutecznego wykorzystywania przez Rosję braku spójności i jedności UE w kwestiach energetycznych[20].

---

[16] J. Groszkowski, A. Sadecki, *Słowacja i Węgry wobec dostaw gazu na Ukrainę*, „Analizy OSW", 8.10.2014, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-10-08/slowacja-i-wegry-wobec-dostaw-gazu-na-ukraine [dostęp: 16.11.2017].

[17] *Stratégia energetickej bezpečnosti…, op. cit*., s. 40.

[18] *Ibidem*, s. 52–53.

[19] *Ibidem*, s. 50–51.

[20] K.M. Pronińska, *Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach UE–Rosja*, Elipsa, Warszawa 2012, s. 319.

Zmiana w podejściu Słowacji do problemu dywersyfikacji dostaw była głównie wynikiem kryzysu na Ukrainie. Słowacja od dawna miała istotne powody, aby szukać współpracy gospodarczej z Moskwą: większość dostaw gazu, a także paliwa jądrowego dla wybudowanych w Rosji elektrowni jądrowych pochodzi z FR, prócz tego niektóre z podstawowych urządzeń obronnych nadal są kupowane od rosyjskich producentów. Warto zauważyć, że gdy wiosną 2014 r. UE omówiła pierwszą turę sankcji wobec Rosji, Słowacja (wraz z kilkoma innymi państwami) starała się zmniejszyć dolegliwość stąd wynikające, mając nadzieję na zabezpieczenie swoich interesów. Najwyżsi urzędnicy rządowi w Bratysławie ostrzegali przed zbyt radykalnymi działaniami wobec Rosji, obawiając się, że Słowacja wraz z innymi państwami Europy Środkowej będzie narażona na kontrofensywę ze strony Kremla. Jednocześnie dostawy gazu z Rosji zostały zredukowane o 50% po tym, jak Słowacja rozpoczęła w 2014 r. dostawy gazu na Ukrainę poprzez odwrócony przepływ gazu. Poza tym Rosja opowiedziała się za projektem Turkish Stream, który może radykalnie zmienić rosyjski tranzyt gazu z Ukrainy i Słowacji, pozbawiając Słowację zysków z opłat tranzytowych. Słowacja jest zainteresowana połączeniami gazowymi z Polską, co oznacza zmniejszenie negatywnych skutków ewentualnego odcięcia dopływu gazu z kierunku wschodniego[21].

Jak wskazuje *Strategia bezpieczeństwa energetycznego* (*Stratégia energetickej bezpečnosti*), istotne jest powstanie zliberalizowanego rynku gazu jako narzędzia zapewniające bezpieczeństwo dostaw tego surowca. Według *Strategii…* długoterminowe umowy z dostawcami gazu poza UE są narzędziem wzmacniającym bezpieczeństwo gazowe. Ponadto konieczne jest dokonanie ponownej oceny mechanizmu działania w sytuacjach awaryjnych, podobnie jak promowanie skutecznej i opłacalnej dywersyfikacji zarówno źródeł, jak i szlaków tranzytu gazu. W świetle *Strategii…* ważne jest także stworzenie warunków dla zaangażowania Słowacji w międzynarodowe projekty gazowe. Nacisk położono

[21] J. Kobzova, *View from Bratislava: Slovakia Changes Course on Russia*, The European Council on Foreign Relations, 9.03.2015, http://www.ecfr.eu/article/commentary_slovakia_changes_course_on_russia311312 [dostęp: 5.04.2018]. Premier Słowacji Robert Fico oświadczył w 2016 r., że sankcje wobec Rosji są nieskuteczne i szkodzą interesom gospodarczym Unii Europejskiej oraz Słowacji, przynosząc natomiast korzyści USA. Szef słowackiego rządu w wywiadzie dla agencji Reutera stwierdził, że sankcje te odrzuca, lecz jednocześnie zaznaczył, że nie będzie rozbijał jedności UE w tej kwestii. W sierpniu 2016 r. premier Fico po spotkaniu z prezydentem Rosji Władimirem Putinem oświadczył, że sankcje Zachodu nie były skuteczne w tych sferach, na które miały wpłynąć; *Premier Słowacji: antyrosyjskie sankcje szkodzą UE, przynosząc korzyści USA*, Sputniknews.com, 18.09.2016, https://pl.sputniknews.com/polityka/201609183901901-slowacja-fico-rosja-sankcje [dostęp: 13.04.2018]. W 2007 r., w wyniku „kontroli energetycznej" ECFR dotyczącej stosunków 28 państw członkowskich Unii Europejskiej z Rosją, Słowacja znalazła się w grupie tzw. przyjaznych pragmatyków, obok Austrii, Belgii, Bułgarii, Finlandii, Węgier, Luksemburga, Malty i Słowenii. W sporządzonym raporcie napisano, że państwa te „utrzymują bliskie stosunki z Rosją i dążą do tego, aby ich interesy gospodarcze przekraczały cele polityczne"; J. Kobzova, *op. cit*.

również na zapewnienie bezpiecznego transportu gazu do Europy, a tym samym na stworzenie warunków do utrzymania pozycji Słowacji jako ważnego partnera w dziedzinie bezpieczeństwa dostaw gazu do Europy[22].

W styczniu 2017 r. sieć transportowa Słowacji obejmowała niemal 2270 km gazociągów oraz cztery tłocznie. Pojemność sieci transportowej wynosiła ponad 90 mld m^3 na rok. W przypadku zwiększenia zainteresowania transportem możliwe było zwiększenie istniejącej przepustowości sieci przesyłowej przy relatywnie niższych kosztach w porównaniu do wielu planowanych projektów. Nowe połączenie między sieciami transportowymi Słowacji i Węgier, które zbudowano po analizie sytuacji w trakcie tzw. kryzysu gazowego na początku 2009 r., zostało wprowadzone do eksploatacji komercyjnej w lipcu 2015 r. Połączenia z Czechami i Austrią są technicznie przygotowane dzięki wprowadzeniu modyfikacji w celu zapewnienia fizycznego odwrotnego przepływu gazu[23] (warto zauważyć, że w styczniu 2009 r. dokonano pierwszego odwrócenia przepływu gazu – z Czech na Słowację).

Alexander Duleba, dyrektor Slovak Foreign Policy Association (SFPA), stwierdził, że nie uważa uzależnienia od jednego dostawcy za problem lub niedogodność. Według niego po serii kryzysów gazowych surowiec ten stracił status wiarygodnego źródła energii, a z drugiej strony sytuacja Słowacji drastycznie się zmieniła od kryzysu gazowego w styczniu 2009 r. i obecnie państwo to jest znacznie bezpieczniejsze pod względem dostaw „błękitnego paliwa"[24]. Władze Słowacji podejmują działania mające na celu wykorzystanie jej infrastruktury do łączenia rynków państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej, m.in. promując gazociąg Eastring. Słowackie inicjatywy wpisują się w postępujący proces budowy unijnego rynku gazu, który motywuje kraje regionu do wzajemnej integracji i zacieśniania powiązań z zachodnimi rynkami gazowymi[25].

Słowacja stara się utrzymać charakter państwa tranzytowego, podobnie jak Ukraina, której znaczenie jest w tej mierze istotnie ograniczane. Poza wykorzystywaniem swojego położenia na szlaku dostaw surowców pomiędzy Wschodem i Zachodem, Słowacja stara się także pozyskiwać „błękitne paliwo" z innych źródeł. Z punktu widzenia możliwości technicznych realne jest obecnie pozyskiwanie gazu z Norwegii. Surowiec z tego państwa przepływałby przez węzeł gazowy w Baumgartner na granicy słowacko-austriackiej. Gaz norweski stanowi jednakże dla Słowacji droższą alternatywę. Innym ważnym projektem jest powstanie terminala Adria LNG, którego pojemność mogłaby wynieść 10 mld m^3[26].

---

[22] *Stratégia energetickej bezpečnosti…*, *op. cit*., s. 61–62.

[23] *Správa o výsledkoch…*, *op. cit*.

[24] P. Szalai, *op. cit*.

[25] T. Dąborowski, J. Groszkowski, *op. cit*.

[26] *Stratégia energetickej bezpečnosti SR*, Slovenská inovačná a energetická agentúra, s. 48, https://www.siea.sk/materials/files/poradenstvo/legislativa/strategia_eb/seb.pdf [dostęp: 15.03.2018].

Współpraca z państwami sąsiedzkimi

Słowacja jest połączona rurociągami z sąsiadującymi państwami, co wzmacnia jej bezpieczeństwo gazowe. Duże znaczenie ma w szczególności istnienie wspomnianego już hubu gazowego Baumgarten, mogącego zapewnić dostawy strategicznego surowca. W lutym 2010 r. w Budapeszcie podpisano deklarację zawierającą decyzję o wspólnym rozwiązywaniu problemów energetycznych regionu. Oprócz Słowacji, Polski, Czech i Węgier podpisały ją również inne państwa regionu, czego wyrazem było nazwanie jej „projektem V4+". Kooperacja miała obejmować przede wszystkim wspólne stanowisko na forum UE oraz wspólne inicjatywy infrastrukturalne. Głównym remedium na problemy dywersyfikacji kierunków dostaw gazu ziemnego miała być rozbudowa połączeń systemowych pomiędzy państwami oraz umożliwienie odwrócenia przepływu surowca[27].

Sposobem na dywersyfikację źródeł dostaw gazu byłoby podpisanie długoterminowej umowy w sprawie importu gazu norweskiego przez terytoria Niemiec i Czech. Istotny jest także wzrost eksploatacji złóż gazu na obszarze Słowacji, a także zwiększenie możliwości magazynowania surowca. SPP[28] podpisała również w 2009 r. dziesięcioletnie kontrakty z byłymi akcjonariuszami GDF Suez i E.ON Ruhrgas na dostarczenie 850 mln m^3 gazu. Ważnym krokiem w kierunku wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego stała się umowa międzynarodowa zawarta między Słowacją a Węgrami pod koniec stycznia 2011 r. Istotne było umożliwienie budowy łącza do węgierskiej sieci (i węgierskich magazynów gazu): Słowacja zostałaby połączona z czeskimi, węgierskimi i polskimi gazociągami, uzyskując dostęp do Korytarza Północ–Południe, co pozwoliłoby na dostęp do skroplonego gazu z terminalu w Polsce (w Świnoujściu) i Chorwacji (na wyspie Krk)[29].

22 listopada 2013 r. w Bratysławie podpisano umowę między Słowacją i Polską w sprawie współpracy przy realizacji projektu gazociągu łączącego polską sieć transportową ze słowacką. Grupa robocza powołana na podstawie tej umowy rozpoczęła negocjacje na wypadek konieczności rozwiązywania problemów związanych z projektem. Słowacko-polskie połączenie międzysystemowe zostało w 2017 r. wsparte od strony finansowej kwotą prawie 108 mln euro[30]. Powstanie połączenia niewątpliwie wsparłoby oba państwa w ich staraniach o zapewnienie większej dywersyfikacji dostaw gazu.

---

[27] J. Świątkowska, *op. cit*., s. 149–150.

[28] SPP (Slovenský plynárenský priemysel) pozostaje najważniejszym graczem na rynku dostaw gazu na Słowacji, jednak należy mieć na uwadze dążenia do zmniejszania udziału najważniejszego dostawcy, którego udział w rynku gazu stanowił w 2017 r. ponad 55% całkowitych dostaw gazu do klientów końcowych na Słowacji. Podaż gazu była w tym roku realizowana również przez inne firmy; *Správa o výsledkoch…*, *op. cit*.

[29] S. Mothana Obadi, M. Korček, *op. cit*., s. 161.

[30] *Správa o výsledkoch…*, *op. cit*.

W kwietniu 2014 r. Ukrtransgaz i Eustream porozumiały się w sprawie zbudowania gazociągu, który pozwoliłby na odwrotną dostawę gazu na Ukrainę. Rozwiązaniem było szybkie wdrożenie nieużywanego gazociągu Vojany–Użhorod[31]; może on dostarczyć 9,85 mld m^3 gazu rocznie (a więc 27 mln m^3 dziennie) w kierunku ukraińskim[32]. W 2016 r. import gazu ze Słowacji na Ukrainę zwiększył się o 22%[33]. Przed świętami Bożego Narodzenia w 2016 r. ilość gazu przesyłanego przez ukraińskie linie prowadzące na Słowację spadła z 148,9 do 120,8 mln m^3 dziennie[34].

Rewersowe dostawy gazu pochodzącego przede wszystkim z obszaru Federacji Rosyjskiej mają poważne znaczenie dla bezpieczeństwa gazowego Ukrainy. Według deklaracji strony ukraińskiej cena surowca sprowadzanego przez Słowację jest niższa niż 385 USD, a zatem pozostaje konkurencyjna wobec dostaw z Rosji. Uruchomienie rewersu na gazociągu Vojany–Użhorod jest rezultatem kompromisu między Słowacją a Ukrainą wypracowanego dzięki Komisji Europejskiej. Zgoda na rewers pozwoliła władzom w Bratysławie przedstawiać Słowację jako państwo, które w istotny sposób pomogło Ukrainie w sytuacji kryzysowej – dzięki temu Słowacja może odrzucać oskarżenia o nastawienie prorosyjskie. Punktem spornym w relacjach słowacko-ukraińskich pozostaje uruchomienie rewersu na gazociągu Braterstwo, a więc głównej magistrali tranzytowej rosyjskiego gazu na zachód. Ukraina zabiegała o zgodę Słowacji na ów duży rewers, gdyż zapewniłoby to techniczne możliwości importu z kierunku unijnego nawet do 30 mld m^3 gazu rocznie, jednak Słowacja odrzucała ukraińskie zabiegi, argumentując, że stałoby to w sprzeczności z zapisami słowacko-rosyjskiego kontraktu gazowego[35].

Szczególnie istotna dla Słowacji jest współpraca z Węgrami. W styczniu 2011 r. rządy Węgier i Słowacji podpisały porozumienie dotyczące utworzenia gazociągu łączącego oba państwa[36]. Jak stwierdził Viktor Orbán:

> Dla nas, Węgrów, kwestią życia i śmierci jest to, by na Węgry tudzież z Węgier wychodziły gazociągi, dzięki którym będziemy mieli dostęp do polskiego terminala LNG i do gazu nierosyjskiego. Węgrzy i Słowacy zbudowali już swoje odcinki (gazociągów), zachęcam

[31] *Ibidem*.

[32] J. Groszkowski, W. Konończuk, *Gazowy rewers ze Słowacji na Ukrainę*, „Analizy OSW", 10.09.2016, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-09-10/gazowy-rewers-ze-slowacji-na-ukraine [dostep: 19.03.2018].

[33] I. Trusewicz, *Import gazu ze Słowacji, Węgier i Polski na Ukrainę wciąż rośnie*, Energianews, 25.07.2016, http://www.rp.pl/Energianews/307259953-Import-gazu-ze-Slowacji-Wegier-i-Polski-na-Ukraine-wciaz-rosnie.html [dostęp: 6.09.2017].

[34] K. Rapoza, *For Europe Bound Gas, Russia Successfully By-Passing Ukraine*, Forbes.com, 30.12.2016, https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2016/12/30/for-europe-bound-gas-russia-successfully-by-passing-ukraine/#4c2f363e3255 [dostęp: 14.12.2018].

[35] J. Groszkowski, W. Konończuk, *op. cit*.

[36] E. Szolnoki, M. Farkas, *Wyzwania polityki energetycznej Węgier*, [w:] *Bezpieczeństwo energetyczne państw Grupy Wyszehradzkiej*, *op. cit.*, s. 67.

> polski rząd, by razem ze Słowakami zbudować odcinek polsko-słowacki. […] Mamy wtedy korytarz, w którym nie będzie żadnych wpływów rosyjskich[37].

Co ważne, Słowacja i Węgry podpisały memorandum o porozumieniu w sprawie gazociągu Eastring, który miałby przebiegać między tymi państwami, a także Rumunią i Bułgarią. Projekt ten zostanie scharakteryzowany w dalszej części opracowania.

Możliwości dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego zwiększyło powstanie terminala na gaz skroplony w Świnoujściu mogącego dostarczać surowiec do państw Europy Środkowej i Wschodniej. Dla Słowacji zasadnicze znaczenie ma wykorzystywanie swojego położenia dla zwiększenia zakresu bezpieczeństwa energetycznego. W maju 2015 r. słowacki operator gazowy Eustream przedstawił koncepcję ściślejszej integracji Słowacji z rynkami gazowymi Austrii i Czech, która zakładała m.in. utworzenie „wirtualnego gazociągu" w słowackim systemie gazowym, co ułatwiłoby handel gazem między czeskim a austriackim rynkiem. Wpływ na to miał fakt, że po uruchomieniu gazociągu Nord Stream w latach 2011–2014 przesył gazu przez Słowację spadł o 37%. Słowacja uruchomiła ponadto rewers gazowy na granicy z Ukrainą, co umożliwiło przesył surowca z Europy Zachodniej na wschód[38].

Wybrane inicjatywy dywersyfikacyjne

Do 2018 r. zaproponowano utworzenie „wirtualnego gazociągu" w ramach słowackiego systemu gazowego, co połączyłoby rynek czeski i austriacki hub w Baumgarten. Najambitniejszym projektem była przedstawiona w 2012 r. propozycja powołania środkowoeuropejskiego „regionu handlowego" Austrii, Czech i Słowacji (CEETR), zakładająca fuzję trzech rynków hurtowych (przy zachowaniu odrębności stref bilansujących) i ustanowienie wspólnego, wirtualnego punktu handlu gazem. Choć pomysł regionu handlowego silnie wspierał austriacki regulator E-Control oraz czeski operator gazowy NET4GAS, to słowacki Eustream bez podania jasnych powodów wycofał się z projektu w połowie 2013 r. Eustream nie poparł pomysłu zapewne dlatego, że jego realizacja prowadziłaby do utraty wpływów z opłat pobieranych na łącznikach z Austrią i Czechami[39].

Dążenie do wzmocnienia tranzytowej roli Słowacji spowodowało pojawienie się konkretnych propozycji rozwiązań infrastrukturalnych. We wrześniu 2014 r. Słowacja uruchomiła największy w Europie Środkowej rewers gazowy

---

[37] *Szef MSZ Węgier: Norwegia może w przyszłości odgrywać istotną rolę w zaopatrywaniu naszego kraju w gaz,* Wpolityce.pl, 23.01.2018, https://wpolityce.pl/swiat/377901-szef-msz-wegier-norwegia-moze-w-przyszlosci-odgrywac-istotna-role-w-zaopatrywaniu-naszego-kraju-w-gaz [dostęp: 23.01.2018].

[38] T. Dąborowski, J. Groszkowski, *op. cit*.

[39] *Ibidem*.

na Ukrainę, umożliwiający dostawy w formie ciągłej na poziomie 14,6 mld m^3 rocznie. W późniejszym czasie uruchomiono także łącznik między Słowacją i Węgrami, kontynuowane są także prace nad budową pierwszego łącznika gazowego z Polską, którego uruchomienie planowane jest pod koniec 2018 r. Eustream przedstawił propozycję zbudowania magistrali Eastring, łączącej Słowację przez Ukrainę lub Węgry z Rumunią i Bułgarią, o początkowej przepustowości 20 mld m^3 (docelowo: 40 mld m^3), umożliwiającej zarówno dostawy gazu z kierunku tureckiego do Europy Środkowej, jak i surowca z zachodnich hubów gazowych do państw Europy Południowo-Wschodniej. Podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Rydze władze Słowacji, Węgier, Rumunii i Bułgarii wstępnie poparły pomysł budowy magistrali[40].

Eastring mógłby stać się alternatywą dla Gazociągu Południowego, zapewniając dywersyfikację dostaw surowca do państw bałkańskich, a nawet do Turcji[41]. Eastring został pomyślany jako wewnętrzna arteria zwiększająca bezpieczeństwo gazowe Bałkanów, dostarczająca „błękitne paliwo" z obszaru Morza Czarnego, regionu Morza Kaspijskiego czy też Bliskiego Wschodu. Dywersyfikacja kierunków i źródeł dostaw dla Słowacji opiera się na tworzeniu innych możliwych tras, które zwiększyłyby bezpieczeństwa gazowe Europy Środkowej[42], a powstały gazociąg niewątpliwie wpisywałby się w te działania. Połączenie zapewniałoby dostęp do gazu oferowanego na rynku polskim (w tym LNG), a w przyszłości mogłoby oferować dostawy surowca z obszaru Morza Bałtyckiego oraz z pól eksploatacji tego niekonwencjonalnego paliwa w Polsce, nie tylko dla rynku słowackiego, ale dla całego regionu[43]. Realizacja projektu Eastring może przyczynić się do wzrostu znaczenia roli Słowacji jako punktu tranzytowego dla połączeń gazowych[44].

Fakt pełnienia przez Słowację od lat 70. XX w. kluczowej roli w tranzycie rosyjskiego gazu na Zachód zapewniało jej znaczące wpływy do budżetu. Sytuacja ta zmieniła się jednak wraz z uruchomieniem gazociągu Nord Stream

---

[40] *Ibidem*.

[41] *Eastring – alternatywa dla Gazociągu Południowego?*© Sputnik. Egor Aleyev, Sputniknews.pl, 3.11.2017, https://pl.sputniknews.com/gospodarka/201711036622620-sputnik-eastring-gazociag-poludniowy [dostęp: 27.06.2018].

[42] *PaNew gas pipeline will start in existing compressor station in Slovakia where should connect with Eustream's existing gas transit assets*, 1.11.2017, https://www.neweurope.eu/article/slovakia-hungary-ink-eastring-agreement-lessen-reliance-russia [dostęp: 14.12.2018].

[43] *Polish – slovak gas interconnector*, Eustream, http://www.eustream.sk/en_transmission-system/en_pl-sk-interconnector [dostęp: 25.02.2019]. Połączenie polskiego i słowackiego systemu przesyłowego może umożliwić polskim podmiotom dostęp do dostaw gazu z Korytarza Południowego, mającego dostarczać surowiec z regionu Morza Kaspijskiego, lub dostęp do dostaw LNG z Morza Adriatyckiego. Analizowane połączenie oprócz zapewnienia dostępu do gazu oferowanego na rynku polskim (w tym LNG) może w przyszłości oferować możliwość dostaw surowca z obszaru Morza Bałtyckiego oraz z pól eksploatacji gazu niekonwencjonalnego w Polsce, nie tylko na rynek słowacki, ale dla całego regionu; *ibidem*.

[44] *Správa o výsledkoch…*, *op. cit*.

w listopadzie 2011 r. Słowacko-rosyjska umowa dotycząca tranzytu gazu do 2028 r. zobowiązuje Gazprom do korzystania ze słowackiej infrastruktury w ramach klauzuli *ship or pay*. Problemem jest jednakże zapowiedź Rosji o rezygnacji z tranzytu gazu przez Ukrainę po 2018 r., co przyjmowane jest na Słowacji z niepokojem. Strategia eksportowa Rosji, zakładająca omijanie Ukrainy, zmusza Eustream do szukania nowych rozwiązań biznesowych. Należy zaznaczyć, że dla Eustreamu i słowackich władz ważniejsza od dywersyfikacji źródła surowca jest dywersyfikacja tras dostaw. Obie strony podkreślają dążenie do utrzymania bliskiej współpracy z Gazpromem w zakresie dostaw i tranzytu gazu. Zdaniem premiera Fico projekt Eastring można pogodzić z rosyjskimi planami przesyłu gazu przez Turcję, jednak Słowacja stara się stworzyć dodatkowe możliwości wykorzystania swojej infrastruktury. Jak zauważyli Dąborowski i Groszkowski, proces środkowoeuropejskiej integracji gazowej między Austrią, Czechami i Słowacją nie byłby możliwy bez ścisłych powiązań infrastrukturalnych tych państw. Proces integracji wzmacniają również powiązania kapitałowe spółek: czeski holding energetyczny EPH ma kontrolę menedżerską i 49% akcji słowackiego operatora Eustream, a ten z kolei ma 15% udziałów w austriackim hubie CEGH. Gdyby proces integracji rynków gazowych Austrii, Czech i Słowacji powiódł się, miałby duże znaczenie dla perspektyw stworzenia wspólnego rynku gazu w Grupie Wyszehradzkiej (proces budowy regionalnego rynku gazu V4 został zainicjowany w połowie 2013 r.)[45].

Na uwagę zasługuje polsko-słowackie połączenie gazowe. W marcu 2012 r. podpisano umowę w sprawie opracowania studium wykonalności dla tej inwestycji[46]. Połączenie przyczyni się do zwiększenia regionalnego bezpieczeństwa dostaw oraz integracji rynków gazu w regionie, pozwalając na dywersyfikację źródeł surowca dla całej Europy Środkowo-Wschodniej. W wyniku realizacji tego projektu państwa regionu uzyskają bezpośredni dostęp do nowych źródeł dostaw gazu z kierunku północnego – za sprawą terminali LNG na Morzu Bałtyckim oraz z Norwegii (przez gazociąg Baltic Pipe), jak również z kierunku południowego – przez połączenie międzysystemowe Słowacja-Węgry, a także planowany gazociąg Eastring, co pozwoli na poprawę efektywności rynków gazu w regionie Europy Środkowo-Wschodniej[47].

Stronami projektu, który połączy systemy przesyłowe Polski i Słowacji, są Gaz-System i Eustream a.s, a więc polski i słowacki operator systemu przesyłowego[48]. Komisja Europejska w październiku 2013 r. przyznała inwestycji status

[45] T. Dąborowski, J. Groszkowski, *op. cit*.

[46] *Polish-slovak gas interconnector…*, *op. cit*.

[47] *Gaz-System zawarł porozumienie ws. realizacji gazociągu Polska-Słowacja*, Wprost.pl, 30.04.2018, https://www.wprost.pl/swiat/10121498/gaz-system-zawarl-porozumienie-ws-realizacji-gazociagu-polska-slowacja.html [dostęp: 21.05.2018].

[48] *Gazociąg Polska–Słowacja*, Gaz-System, http://www.gaz-system.pl/nasze-inwestycje/integracja-z-europejski-systemem/polska-slowacja [dostęp: 14.12.2018].

„Projektu wspólnego zainteresowania" (PCI)[49]. Co ważne, wydana została decyzja środowiskowa dla gazociągu Polska–Słowacja, a w lutym 2017 r. Gaz-System i Eustream otrzymały dofinansowanie UE w ramach instrumentu Connecting Europe Facility (CEF) na prace budowlane związane z tym projektem w łącznej kwocie ok. 108 mln euro (dofinansowanie objęło budowę gazociągu Strachocina–Granica RP oraz tłoczni gazu w Strachocinie). Gazociąg Strachocina–Granica RP ma liczyć ok. 59 km (całkowita długość interkonektora z uwzględnieniem gazociągu po stronie słowackiej – 165 km), natomiast szacowany koszt jego budowy to ok. 356 mln zł. Rozpoczęcie robót budowlanych zaplanowano na drugą połowę 2018 r., zaś ich zakończenie na 2020 r.[50]

Trasa gazociągu ma przebiegać w województwie podkarpackim przez gminy: Sanok, Bukowsko oraz Komańcza. Nawiązanie współpracy ze słowackim operatorem stanowi element strategii realizowanej przez Gaz-System w zakresie aktywnego uczestnictwa spółki w tworzeniu zintegrowanej sieci gazociągów w Europie Środkowej. Inwestycja jest realizowana na podstawie zapisów Ustawy z 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu[51]. Gazociąg został wpisany do katalogu projektów towarzyszących inwestycjom w zakresie terminalu na podstawie Ustawy z 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami[52].

Połączenie gazowe Polska–Słowacja wraz z rozbudową wewnętrznej infrastruktury gazu ziemnego na terytorium RP ma stanowić część Korytarza Północ–Południe – kluczowego, bo mającego na celu zwiększenie dywersyfikacji i bezpieczeństwa dostaw surowca w Europie Środkowej. Co ważne, powstanie gazociągu otworzyłoby słowacki rynek na import gazu z terminalu LNG w Świnoujściu[53]. Polska i Słowacja mogą zyskać bezpośredni dostęp do różnorodnych źródeł dostaw gazu, np. przez Eastring i Baltic Pipe. Wraz z planowaną rozbudową wewnętrznego systemu przesyłowego w Polsce i rozwojem połączeń

[49] W kwietniu 2017 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Rzeszowie wydał Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla realizacji przedsięwzięcia „Budowa międzysystemowego gazociągu stanowiącego połączenie systemów przesyłowych Rzeczpospolitej Polskiej i Republiki Słowackiej wraz z infrastrukturą niezbędną do jego obsługi – gazociąg Strachocina-Granica RP"; *ibidem*.

[50] *Ważna decyzja dla połączenia systemu gazowego Polski i Słowacji*, Gazownictwo.wnp.pl, 9.05.2017, http://gazownictwo.wnp.pl/wazna-decyzja-dla-polaczenia-systemu-gazowego-polski-i-slowacji,297653_1_0_0.html [dostęp: 9.01.2019].

[51] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu

ziemnego w Świnoujściu**,** Dz.U. z 2009 r., Nr 84 poz. 700.

[52] Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2014 r., poz. 906.

[53] *Ważna decyzja dla połączenia systemu gazowego…*, *op. cit.*

w Europie Środkowo-Wschodniej projekt ten przyczyni się do stworzenia silnego i stabilnego rynku regionalnego z bezpieczeństwem opartym na zdywersyfikowanych źródłach gazu[54]. Połączenie gazowe pomiędzy Polską a Słowacją ma spełniać ponadto szereg funkcji, w tym:

- zwiększenie możliwości pokrycia zapotrzebowania na surowiec odbiorców krajowych przez ustanowienie nowej drogi transportu i nowego źródła gazu;
- zabezpieczenie dostaw surowca w sytuacjach kryzysowych oraz zmniejszające się możliwości dostaw od strony Ukrainy;
- doprowadzenie gazu do południowo-wschodniej części Polski, gdzie istnieje rozbudowany system przesyłowy oraz infrastruktura magazynowa;
- eksport gazu z Polski w oparciu o dostawy z terminala LNG w Świnoujściu[55].

Podsumowanie

Dzięki swojemu położeniu Słowacja przez lata nie musiała obawiać się odcięcia czy też zmniejszenia dostaw „błękitnego paliwa", w związku z czym władze tego państwa przez szereg lat nie czyniły istotnych starań na rzecz zwiększenia swojego bezpieczeństwa gazowego. Kompleksowa współzależność, istniejąca w relacjach słowacko-rosyjskich, nie zawsze przebiegała jednak bezkonfliktowo. Punktem zwrotnym okazał się wybuch kryzysu gazowego w 2009 r., którego szkodliwe dla słowackiej gospodarki następstwa zmobilizowały władze tego państwa do poszukiwania możliwości dywersyfikacji źródeł i kierunków dostaw.

Władze Słowacji są świadome kresu swojej pozycji państwa szczególnie istotnego dla Rosji ze względu na tranzyt gazu. Dowodem tego jest powstanie Nord Stream 1, a realnym zagrożeniem – możliwość zbudowania Nord Stream 2. Pominięcie w tranzycie gazu Ukrainy pociąga za sobą bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa gazowego Słowacji i utratę posiadanego od dekad statusu. Stąd też tak istotne jest wspieranie powstawania innych tras poza tymi, które prowadziłyby z Federacji Rosyjskiej przez Ukrainę na Słowację. Inwestycje takie pozwolą także zabezpieczyć Słowację w przypadku zmniejszenia dostaw rosyjskiego surowca przesyłanego przez Ukrainę.

Zasadnicze znaczenie dla zwiększenia bezpieczeństwa gazowego Słowacji ma dywersyfikacja dostaw tego paliwa. Działań zmierzających do realizacji obranego celu nie należy jednak odrywać do inicjatyw realizowanych w Europie Środkowej, w szczególności zaś budowy Korytarza Północ–Południe, mającego zwiększyć poziom dywersyfikacji i stabilności dostaw surowca, a ponadto zapewnić konkurencyjność regionalnego rynku gazu. Na uwagę zasługuje

[54] C. Patricolo, *EU to Fund New Poland-Slovakia Gas Pipeline*, 4.01.2018, http://emerging-europe.com/in-brief/eu-to-fund-new-poland-slovakia-gas-pipeline [dostęp: 22.03.2019].

[55] *Gazociąg Polska–Słowacja…*, *op. cit*.

powstanie połączenia gazowego Polska–Słowacja: projekt ten ma stanowić część wspomnianego korytarza i umożliwić import na Słowację surowca z terminalu LNG w Świnoujściu. Istotna jest budowa interkonektora gazowego łączącego Polskę i Słowację, podobnie jak i innych połączeń z sąsiednimi państwami, co może wpisywać się we współpracę na poziomie V4 i V4+, a także – szerzej – w ramach Trójmorza.

Jak wskazano, gaz do Słowacji może być sprowadzony z różnych źródeł; jej sieć gazowa jest połączona z sieciami Ukrainy, Czech, Austrii i Węgier. Pogorszenie się relacji między Rosją i Ukrainą wpłynęło na bezpieczeństwo gazowe szeregu państw położonych w Europie Środkowej, w tym także Słowacji, motywując je do dywersyfikacji źródeł i kierunków dostaw „błękitnego paliwa". Ważnym projektem jest budowa gazociągu Eastring, łączącego Słowację, Węgry, Rumunię i Bułgarię. Biorąc pod uwagę jego przepustowość, mógłby on stać się istotnym narzędziem dywersyfikacji dostaw surowca do różnych odbiorców. Gaz ziemny może być także sprowadzany z Norwegii (przez węzeł gazowy w Baumgartner), a istotnym przedsięwzięciem mógłby stać się terminal na gaz skroplony Adria.

Odnosząc się do aktualnej pozycji Federacji Rosyjskiej w systemie bezpieczeństwa gazowego Słowacji, należy stwierdzić, że ten kluczowy dostawca węglowodorów do Europy jest niekwestionowanym liderem wśród innych importerów. Jak wykazano, nie ma – tak obecnie, jak i w przewidywalnej przyszłości – państwa, które mogłoby zastąpić Rosję jako najważniejszego importera gazu. Przedstawione sposoby dywersyfikacji dostaw mają zatem stosunkowo niewielkie znaczenie na tle importu będącego udziałem Federacji Rosyjskiej. Należy przy tym zaznaczyć, że jak dotąd Rosja przejawia dużą skuteczność w kształtowaniu optymalnych dla siebie tras przesyłu surowca, na co szereg państw Europy Środkowej i Wschodniej ma nader ograniczony wpływ i co zagraża ich bezpieczeństwu gazowemu.

Należy wreszcie stwierdzić, że zapewnienie dywersyfikacji źródeł i kierunków dostaw gazu na obszar Słowacji stanowi niewątpliwie duże wyzwanie stojące przed władzami w Bratysławie. Starając się określić perspektywy zapewnienia bezpieczeństwa gazowego Słowacji, należy przyjąć, że w przewidywalnej przyszłości kluczowym dostawcą surowca pozostanie nadal Federacja Rosyjska, choć państwo to w razie znacznego zmniejszenia wolumenów gazu ziemnego przesyłanego przez jej terytorium może utracić stabilność dostaw „błękitnego paliwa" na swoje terytorium.

Bibliografia

Bieleń S., *Czas próby w stosunkach międzynarodowych*, Aspra, Warszawa 2017.

Błoński M., *Bezpieczeństwo energetyczne jako element systemu bezpieczeństwa zbiorowego Unii Europejskiej*, [w:] *Bezpieczeństwo energetyczne wyzwaniem XXI wieku*, red. Z. Lach, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013.

Dąborowski T., Groszkowski J., *Słowacja: poszukiwanie nowego miejsca na mapie gazowej regionu*, „Analizy OSW", 27.05.2015, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-05-27/slowacja-poszukiwanie-nowego-miejsca-na-mapie-gazowej-regionu [dostęp: 9.06.2017].

Eastring – alternatywa dla Gazociągu Południowego?, Sputnik. Egor Aleyev, Sputniknews.pl, 3.11.2017, https://pl.sputniknews.com/gospodarka/201711036622620-sputnik-eastring-gazociag-poludniowy [dostęp: 27.06.2018].

Gazociąg Polska–Słowacja, Gaz-System, http://www.gaz-system.pl/nasze-inwestycje/integracja-z-europejski-systemem/polska-slowacja [dostęp: 14.12.2018].

Gaz-System zawarł porozumienie ws. realizacji gazociągu Polska-Słowacja, Wprost.pl, 30.04.2018, https://www.wprost.pl/swiat/10121498/gaz-system-zawarl-porozumienie-ws-realizacji-gazociagu-polska-slowacja.html [dostęp: 21.05.2018].

Groszkowski J., Konończuk W., *Gazowy rewers ze Słowacji na Ukrainę*, „Analizy OSW", 10.09.2016, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-09-10/gazowy-rewers-ze-slowacji-na-ukraine [dostęp: 19.03.2018].

Groszkowski J., Sadecki A., *Słowacja i Węgry wobec dostaw gazu na Ukrainę*, „Analizy OSW", 8.10.2014, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-10-08/slowacja-i-wegry-wobec-dostaw-gazu-na-ukraine [dostęp: 16.11.2017].

Kobzova J., *View from Bratislava: Slovakia Changes Course on Russia*, The European Council on Foreign Relations, 9.03.2015, http://www.ecfr.eu/article/commentary_slovakia_changes_course_on_russia311312 [dostęp: 5.04.2018].

Mišík M., *Energetická politika v rozšírenej Európskej únii. Roly a preferencie Českej republiky, Poľska a Slovenska*, Praha 2013.

Mothana Obadi S., Korček M., *Energetická bezpečnosť Európskej únie so zameraním na ropu a zemný plyn: Teoretické pohľady a empirické dôkazy*, SAV, Bratislava 2014.

National Perspectives on Russia: European Foreign Policy in the Making?, eds. M. David, J. Gower, H. Haukkala, Routledge, New York 2013.

New Gas Pipeline Will Start in Existing Compressor Station in Slovakia Where Should Connect with Eustream's Existing Gas Transit Assets, 1.11.2017, https://www.neweurope.eu/article/slovakia-hungary-ink-eastring-agreement-lessen-reliance-russia [dostęp: 14.12.2018].

Patricolo C., *EU to Fund New Poland-Slovakia Gas Pipeline*, 4.01.2018, http://emerging-europe.com/in-brief/eu-to-fund-new-poland-slovakia-gas-pipeline [dostęp: 22.03.2019].

Polish-slovak gas interconnector, Eustream, http://www.eustream.sk/en_transmission-system/en_pl-sk-interconnector [dostęp: 25.02.2019].

Premier Słowacji: antyrosyjskie sankcje szkodzą UE, przynosząc korzyści USA, Sputnik news.com, 18.09.2016, https://pl.sputniknews.com/polityka/201609183901901-slowacja-fico-rosja-sankcje [dostęp: 13.04.2018].

Pronińska K.M., *Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach U–Rosja*, Elipsa, Warszawa 2012.

Rapoza K., *For Europe Bound Gas, Russia Successfully By-Passing Ukraine*, Forbes.com, 30.12.2016, https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2016/12/30/for-europe-bound-gas-russia-successfully-by-passing-ukraine/#4c2f363e3255 [dostęp: 14.12.2018].

Slovensko ostáva jednou z najzraniteľnejších krajín EÚ v prípade prerušenia dodávok plynu, Webnoviny.sk, 24.11.2017, https://www.webnoviny.sk/slovensko-ostava-

jednou-z-najzranitelnejsich-krajin-eu-v-pripade-prerusenia-dodavok-plynu [dostęp: 15.01.2019].

Správa o výsledkoch monitorovania bezpečnosti dodávok plynu, Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky, http://www.economy.gov.sk/uploads/files/o12GkcSI.pdf [dostęp: 5.03.2018].

Stratégia energetickej bezpečnosti SR, Slovenská inovačná a energetická agentúra, https://www.siea.sk/materials/files/poradenstvo/legislativa/strategia_eb/seb.pdf [dostęp: 15.03.2018].

Szalai P., *Budúcnosť zemného plynu vidia na Slovensku aj zástancovia obnoviteľných energií*, Oplyne.info, 28.03.2017, http://www.oplyne.info/buducnost-zemneho-plynu-vidia-na-slovensku-aj-zastancovia-obnovitelnych-energii [dostęp: 19.12.2018].

Szef MSZ Węgier: Norwegia może w przyszłości odgrywać istotną rolę w zaopatrywaniu naszego kraju w gaz, Wpolityce.pl, 23.01.2018, https://wpolityce.pl/swiat/377901-szef-msz-wegier-norwegia-moze-w-przyszlosci-odgrywac-istotna-role-w-zaopatrywaniu-naszego-kraju-w-gaz [dostęp: 23.01.2018].

Szolnoki E., Farkas M., *Wyzwania polityki energetycznej Węgier*, [w:] *Bezpieczeństwo energetyczne państw Grupy Wyszehradzkiej. Jak zmieniają się relacje energetyczne w Europie*, red. J. Świątkowska, Kraków 2011.

Świątkowska J., *Rola terminalu LNG w Świnoujściu w budowaniu bezpieczeństwa energetycznego państw Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] *Terminal LNG w Świnoujściu a bezpieczeństwo energetyczne regionu i Polski*, red. J.J. Piątek, R. Podgórzańska, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.

Stratégia energetickej bezpečnosti SR, Slovenská inovačná a energetická agentúra, https://www.siea.sk/materials/files/poradenstvo/legislativa/strategia_eb/seb.pdf [dostęp: 15.03.2018].

Trusewicz I., *Import gazu ze Słowacji, Węgier i Polski na Ukrainę wciąż rośnie*, Energianews, 25.07.2016, http://www.rp.pl/Energianews/307259953-Import-gazu-ze-Slowacji-Wegier-i-Polski-na-Ukraine-wciaz-rosnie.html [dostęp: 6.09.2017].

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, Dz.U. z 2009 r., Nr 84 poz. 700.

Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2014 r., poz. 906.

Ważna decyzja dla połączenia systemu gazowego Polski i Słowacji, Gazownictwo.wnp.pl, 9.05.2017, http://gazownictwo.wnp.pl/wazna-decyzja-dla-polaczenia-systemu-gazowego-polski-i-slowacji,297653_1_0_0.html [dostęp: 9.01.2019].

Gas security of Slovakia. Future Outlook and Barriers of Diversification

After the gas crisis in 2009 Slovakia tried to diversify the sources and directions of gas supply**.** The Slovak authorities are aware that its position as a transit country grows less and less; this country is particularly important for transit of Russian gas, passing over Ukraine. Therefore, it is important to expand the infrastructural connections linking Slovakia with other Central European countries, also as part of the North-South Corridor project. According to the analysis neither now nor in the

foreseeable future there is a country that could replace Russia as the most important gas importer. If the volumes of natural gas sent through Slovakia are significantly reduced this may lead to instability of gas supply to this country.
Key words: security, gas, Slovakia, future outlook, barriers, diversification

Bezpieczeństwo gazowe Słowacji. Perspektywy i bariery dywersyfikacji

Słowacja po kryzysie gazowym w 2009 roku poczyniła starania zmierzające do poszukiwania możliwości dywersyfikacji źródeł i kierunków dostaw tego paliwa. Władze Słowacji są przy tym świadome kresu swojej pozycji państwa szczególnie istotnego dla Rosji ze względu na tranzyt gazu, na co wpływ ma pominięcie w tranzycie gazu Ukrainy. Istotna jest zatem rozbudowa połączeń infrastrukturalnych wiążących Słowację z innymi państwami Europy Środkowej, także w ramach budowy Korytarza Północ – Południe. Jak wykazano, nie ma tak obecnie, jak i w przewidywalnej przyszłości państwa, które mogłoby zastąpić Rosję jako najważniejszego importera gazu. Należy uznać za realne, to, że w razie znacznego zmniejszenia wolumenów gazu ziemnego, przesyłanego przez terytorium Słowacji państwo to może utracić stabilność dostaw gazu na swoje terytorium.
Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, gaz, Słowacja, perspektywy, bariery, dywersyfikacja

VARIA

XVI: 2019 nr 4
Krakowskie Studia Międzynarodowe

DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-4-011

e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

Magdalena Bainczyk

dr hab., prof. KA, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ORCID: 0000-0002-7923-4007

FEDERALNE MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI RFN W CIENIU NARODOWOSOCJALISTYCZNEJ PRZESZŁOŚCI – ZNACZENIE PROJEKTU ROSENBURG W POLSCE[1]

Wprowadzenie. Rozliczenie organów niemieckich organów władzy państwowej z powojenną przeszłością

W pierwszym dziesięcioleciu XX w. w Republice Federalnej Niemiec, m.in. z inicjatywy SPD[2], został podjęty temat rozliczenia najnowszej przeszłości niemieckich organów władzy państwowej. Co istotne, rozliczenie owo nie dotyczyło okresu III Rzeszy, ale okresu od utworzenie państwa zachodnioniemieckiego, symbolicznie datowanego na 24 maja 1949 r. w związku z wejściem w życie

[1] Artykuł powstał w związku z wystawą „Rosenburg – Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości Niemiec w cieniu narodowosocjalistycznej przeszłości", pokazywanej w Polsce (we Wrocławiu, Krakowie i Poznaniu) w 2019 i 2020 r. Organizatorem wystawy było Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości i Ochrony Konsumenta w RFN, a współorganizatorem w Polsce – Instytut Zachodni.

[2] Umowa koalicyjna pomiędzy CDU, CSU i SPD „Deutschlands Zukunft gestalten", 18. kadencja, 2013.

Ustawy Zasadniczej RFN (dalej jako UZ)[3], która po dziś dzień stanowi podstawę ustrojową funkcjonowania państwa niemieckiego, do lat 70., XX w.

Skąd wynikała taka potrzeba rozliczenia? W dyskursie naukowym, w mniejszym stopniu publicznym, coraz częściej podnoszono tezę, że rok 1949 był jedynie symbolicznym początkiem nowego, w stosunku do założeń ustrojowych III Rzeszy, państwa, opartego na zasadach z art. 1 (zasada poszanowania godności ludzkiej) UZ[4] i art. 20 UZ (zasada państwa federalnego, socjalnego, demokratycznego i prawnego)[5], określanych jako niezmienialne w świetle art. 79 ust. 3 UZ[6], a pierwsze dziesięciolecia RFN były naznaczone kontynuacjami personalnymi i materialnymi z okresu III Rzeszy[7], zwłaszcza w kwestii funkcjonowania organów władzy państwowej zarówno na szczeblu federalnym, jak i krajowym. Oznaczało to, iż powszechnie deklarowana denazyfikacja[8] miała miejsce w bardzo ograniczonym zakresie. W swoim *exposé* z 20 września 1949 r. Konrad Adenauer, kanclerz RFN w latach 1949–1963, stwierdził, że:

> Zasadniczo i zdecydowanie opieramy się na grupie zawodowych urzędników. Denazyfikacja wyrządziła wiele nieszczęścia i wiele szkody. Osoby rzeczywiście winne zbrodniom popełnionym w okresie narodowego socjalizmu i w czasie wojny powinny zostać surowo ukarane. Ale poza tym nie powinniśmy już dłużej rozróżniać dwóch klas ludzi: tych politycznie bez zarzutu i tych politycznie obciążonych. To rozróżnienie musi zniknąć jak najszybciej[9].

Zdaniem autorów wystawy „Rosenburg – Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości Niemiec w cieniu narodowosocjalistycznej przeszłości" cel Adenauera został osiągnięty. Jedynie 1,4% osób spośród poddanych procedurze denazyfikacji zostało uznanych za „głównych winnych" lub „winnych", a wskutek przyjętej wykładni prawo ponownego zatrudnienia uzyskali również byli członkowie gestapo czy SS[10]. Wspomniane kontynuacje personalne i materialne z okresu

[3] M. Bainczyk, *70-lecie Ustawy Zasadniczej*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2019, nr 11(385)/2019, https://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,3048,9ecf4cdb42c0e374a735e07fef429c56/Biuletyn%20nr%20385.pdf [dostęp: 12.11.2019].

[4] Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec (niem. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) z 23 maja 1949 r. (Bundesgeseztblatt, pol. Federalny Dziennik Ustaw, dalej jako BGBl., s. 1), ostatnio zmieniona przez ustawę z 15 listopada 2019 r. (BGBl. I, s. 1546).

[5] K.-P. Sommermann, *Art. 20 GG*, [w:] *Kommentar zum Grundgesetz*, Hrsg. H. von Mangoldt, F. Klein, Ch. Starck, Verlag Franz Vahlen, München 2018, nb. 20 nn.

[6] M. Sachs*, Art.79 GG Änderungen des Grundgesetzes*, [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, hg. M. Sachs, C.H. Beck, München 2018, nb. 27 nn.

[7] Por. N. Frei, *Vergangenheitspolitik. Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit*, C.H. Beck, München 1996; idem, *Hitlers Eliten nach 1945*, Campus, Frankfurt am Main 2001.

[8] Krytycznie na ten temat: H.A. Winkler*, Długa droga na Zachód*, t. 2: *Dzieje Niemiec 1933-1990*, Wrocław 2007, s. 123 i n.

[9] *„Rosenburg – Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości Niemiec w cieniu narodowosocjalistycznej przeszłości". Publikacja towarzysząca wystawie*, tłum. M. Bainczyk, Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości i Ochrony Konsumentów–Instytut Zachodni, Berlin 2019, s. 21.

[10] *Ibidem*, s. 21 i n.

III Rzeszy stały się przedmiotem krytycznej analizy zespołów naukowych, które otrzymały na początku XXI w. dostęp do zasobów archiwalnych poszczególnych organów niemieckiej władzy państwowej.

Pierwszą tego typu analizą była książka opublikowana w 2010 r., która wzbudziła w Niemczech ogromne kontrowersje[11], a dotyczyła karier rozpoczętych w III Rzeszy i kontynuowanych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RFN[12]. Niemniej ważne z punktu widzenia funkcjonowania państwa wydaje się zbadanie najnowszej przeszłości Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości, które pełni rolę swoistego centrum ustawodawstwa federalnego, a także ze względu na model wymiaru sprawiedliwości, w ramach którego federalny minister sprawiedliwości pełni kluczową rolę w zakresie obsady stanowisk sędziów w federalnych sądach najwyższych oraz w Prokuraturze Generalnej[13].

W 2012 r. Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości RFN powołało niezależną komisję naukową pod kierownictwem historyka Manfreda Görtemakera i prawnika Christopha Safferlinga, której zadaniem była analiza kontynuacji personalnych i materialnych z okresu III Rzeszy w zakresie funkcjonowania ministerstwa sprawiedliwości w latach 50. i 60. XX w. W 2016 r. został opublikowany ponad 500 stronnicowy raport komisji zatytułowany „Akte Rosenburg”[14] (pol. Akta Teczki Rosenburg). Tytuł publikacji jest związany z siedzibą Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości w latach 1950–1973 w Rosenburgu – willi położonej w dzielnicy Bonn.

W katalogu wystawy, przedstawiającym kluczowe wyniki prac niezależnej komisji naukowej, stwierdzono, że

> Wyniki prac są jednoznaczne: w Ministerstwie Sprawiedliwości nowej Republiki Federalnej Niemiec czynnych było wielu prawników, którzy pracowali już w Ministerstwie Sprawiedliwości Rzeszy bądź też w wymiarze sprawiedliwości nazistowskiej dyktatury i byli głęboko uwikłani w bezprawie. Ponad połowę całej kadry kierowniczej stanowili dawni członkowie NSDAP, co piąty był członkiem SA. Ta personalna ciągłość była fatalna w skutkach: wiele ustaw poddano tylko bardzo powierzchownej denazyfikacji, dalej dyskryminowano też dawne ofiary, takie jak homoseksualiści lub Sinti i Romowie. Natomiast hitlerowscy zbrodniarze przez całe lata prawie nie byli ścigani oraz korzystali z amnestii i regulacji dotyczących przedawnienia[15].

---

[11] *Das Auswärtige Amt und seine umstrittene Vergangenheit*, hrsg. M. Sabrow, Ch. Mentel, Verlag S. Fischer, Frankfurt am Main 2014.

[12] E. Conze, N. Frei, P. Hayes, M. Zimmermann, *Das Amt und die Vergangenheit: Deutsche Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik*, Blessing, Munich 2010.

[13] M. Bainczyk, *Selected Legal Aspects of Judicial Independence in the Federal Republic of Germany*, „IZ Policy Papers” 2019, no 30, https:/www.iz.poznan.pl/en/publications/iz-policy-papers [dostęp: 6.09.2019].

[14] M. Görtemaker, Ch. Safferling, *Die Akte Rosenburg. Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Zeit*, C.H. Beck, München 2016.

[15] „Rosenburg – Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości Niemiec w cieniu narodowosocjalistycznej przeszłości”, *op. cit.*, s. 5.

Szczególne szokujące są ciągłości personalne, jeśli chodzi o kadrę kierowniczą w Federalnym Ministerstwie Sprawiedliwości. W 1950 r. 51% tu zatrudnionych w przeszłości przynależało do NSDAP, a 29% do SA. Pod koniec lat 50. odsetek zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych osób z „brunatną" przeszłością jeszcze wzrósł. W 1957 r. było to odpowiednio: 57 i 33%. Osiemnaście lat po wojnie 55% zespołu kierowniczego w ministerstwie nadal stanowili byli członkowie NSDAP. Wspomniana ciągłość personalna miała określone skutki w sferze ustrojowej i przyjmowanych rozwiązań prawnych, nie tylko w zakresie prawa karnego czy odszkodowań dla ofiar III Rzeszy, ale także np. w zakresie prawa spółek.

Prace komisji opierały się na koncepcji „public history", a wstępne wyniki prac wielokrotnie przedstawiano i dyskutowano na otwartych spotkaniach adresowanych do różnych grup. Częścią projektu „public history" jest również opracowanie wystawy, która w sposób syntetyczny zaprezentowałaby ustalenia niezależnej komisji naukowej. Znakomita pod względem merytorycznym i graficznym wystawa objazdowa jest pokazywana od 2017 r. w RFN, a w wersji anglojęzycznej od 2019 r. za granicami RFN. Polska była drugim po Stanach Zjednoczonych Ameryki państwem, w którym Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości i Ochrony Konsumenta zdecydowało się pokazać wystawę. Należy nadmienić, że prace badawcze w zakresie rozliczenia powojennej historii organów niemieckiej władzy państwowej są kontynuowane[16]. Na początku 2018 r. Prokuratura Generalna powołała w tym celu komisję naukową pod kierownictwem prawnika Christopha Safferlinga i historyka Friedricha Kießlinga. Ustalenia tejże komisji są równie przerażające, co w przypadku innych organów: 50% współpracowników Prokuratury Generalnej było w przeszłości członkami NSDAP[17].

W rozmowach wokół projektu Rosenburg, toczonych zarówno w Polsce, jak i w Niemczech, pojawiało się wielokrotnie pytanie, dlaczego dla Polski istotna jest najnowsza przeszłość niemieckiego ministerstwa sprawiedliwości. Właściwa odpowiedź obejmuje wiele aspektów, wśród których należy wymienić: 1. aspekt moralny, 2. aspekt ustrojowy, 3. aspekt naukowo-edukacyjny, 4. aspekt relacji polsko-niemieckich.

[16] Przegląd działalności komisji naukowych działających w tym zakresie zob. w: Ch. Mentel, N. Weise, *Die Zentralen Deutschen Behörden und der Nationalsozialismus. Stand und Perspektive der Forschung*, Institut für Zeitgeschichte–Zentrum für Zeithistorische Forschung, München–Potsdam 2016.

[17] K. Hempel, *Eine belastete Behörde*, 2.07.2019, tagesschau.de, https://www.tagesschau.de/inland/gba-ns-vergangenheit-101.html [dostęp: 7.09.2019].

Aspekt moralny projektu Rosenburg

> Dokądże, Panie, wzywać Cię będę, a Ty nie wysłuchujesz? Wołać będę ku Tobie: „Krzywda mi się dzieje", a Ty nie pomagasz? Czemu każesz mi patrzeć na nieprawość i na zło spoglądasz bezczynnie? Oto ucisk i przemoc przede mną, powstają spory, wybuchają waśnie". I odpowiedział Pan tymi słowami: „Zapisz widzenie, na tablicach wyryj, by można było łatwo je odczytać. Jest to widzenie na czas oznaczony, lecz wypełnienie jego niechybnie nastąpi; a jeśli się opóźnia, ty go oczekuj, bo w krótkim czasie przyjdzie niezawodnie. Oto zginie ten, co jest ducha nieprawego, a sprawiedliwy żyć będzie dzięki swej wierności". (Ha 1, 2–3; 2, 2–4)

Projekt Rosenburg, dzięki jednoznacznemu wskazaniu zła i dobra, jest aktem symbolicznego przywrócenia sprawiedliwości, ważnym, bo dokonanym i dokonywanym przez same państwo, które wskazuje na własne błędny w zakresie funkcjonowania w niedawnej przeszłości. Jest to ważne, ale, niestety, tylko symboliczne przywrócenie sprawiedliwości; symboliczne przede wszystkim ze względu na upływ czasu, który jest tak istotny w prawie. Jedną z wielu konsekwencji kontynuacji personalnych i materialnych w Federalnym Ministerstwie Sprawiedliwości RFN był brak ukarania sprawców zbrodni popełnionych w okresie III Rzeszy. Andreas Eichmüller wskazuje, że w latach 1945–2019 organy ścigania prowadziły postępowania w 37 tys. spraw dotyczących zbrodni narodowego socjalizmu przeciwko ok. 175 tys. osób. Jednakże akty oskarżenia wniesiono jedynie w 5672 sprawach, co stanowi 16% wszystkich postepowań, przeciwko 16 774 oskarżonym. Skazanych zostało jedynie 6 687 oskarżonych, przy czym w 60% przypadków oskarżeni zostali skazani na karę pozbawienia wolności mniejszą niż jeden rok. Tylko 3% oskarżonych zostało skazanych na karę dożywotniego pozbawienia wolności lub – bezpośrednio w latach powojennych – na karę śmierci. Aż 70% wyroków skazujących przypada na lata 1945–1949, kiedy to wymiar sprawiedliwości był kontrolowanych przez aliantów. W latach 50. XX w. odnotowano dramatyczny spadek liczby postępowań. Według Eichmüllera spadek ten był spowodowany z jednej strony przedawnieniem wielu czynów, a z drugiej – mentalnością grubej kreski zarówno w polityce, jak i w społeczeństwie[18].

Wobec śmierci tak sprawców, jak również ofiar skutki prawne bezczynności zachodnioniemieckiego wymiaru sprawiedliwości nie mogą już zostać uchylone.

Istotnym aspektem dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, podnoszonym również w publikacjach niemieckich, jest przede wszystkim brak kar dla urzędników wymiaru sprawiedliwości III Rzeszy za wydawanie i wykonywanie wyroków z naruszeniem podstawowych zasad prawa

[18] Wykład A. Eichmüllera *Die Strafverfolgung von NS-Verbrechen in der Bundesrepublik Deutschland – Bilanz, Verlauf und Probleme* wygłoszony na konferencji „Odpowiedzialność za zbrodnie międzynarodowe. Konkluzje i perspektywy", Kraków, 5.11.2019 r.

w związku z realizacji ideologii narodowosocjalistycznej zarówno przez prokuraturę, jak i sądownictwo. Na wystawie „Rosenburg" podawany jest przykład Ernsta Kantera, który brał udział w wydaniu 103 wyroków śmierci w okupowanej Danii[19], a który w roku 1957 r. wraz z prokuratorem przy sądzie specjalnym w Innsbrucku Eduardem Dreherem[20] i byłym sędzią sądu wojskowego z okresu II wojny światowej Joachimem Schölzem[21] pracował w Wydziale Prawa i Postępowania Karnego Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości.

W okresie III Rzeszy sądy niemieckie wydały około 35 tys. wyroków śmierci, ale w Zachodnich Niemczech zostało skazanych jedynie dwóch sędziów zawodowych. Arnd Koch stwierdza, że było to wynikiem przyjęcia przez sądy zachodnioniemieckie prawa nazistowskiego jako wzorca oceny sprawców zbrodni sądowej, wbrew sławnej formule Gustava Radbrucha[22], a także restryktywna wykładnia czynu zabronionego naginania prawa z § 336 niemieckiego kodeksu karnego. W tym kontekście prokurator Fritz Bauer, który doprowadził do procesów sprawców zbrodni w Auschwitz w latach w latach 60. XX w. użył pojęcia „zawodowego muru ochronnego", który został stworzony nie przez kogo innego, jak przez Federalny Sąd Najwyższy[23]. Jego powstanie, orzecznictwo oraz skład osobowy są zresztą przedmiotem bardzo ciekawej analizy w raporcie „Akta Rosenburg"[24].

Należy również nadmienić, że generalne uchylenie wyroków wydanych po 30 stycznia 1933 r. z naruszeniem elementarnych zasad sprawiedliwości w celu realizacji i podtrzymania narodowosocjalistycznego reżimu bezprawia nastąpiło dopiero ustawą z dnia 25 sierpnia 1998 r. Jak trafnie zauważają Manfred Görtemaker i Christoph Safferling, rozliczenie z dziedzictwem narodowego socjalizmu nie może ograniczać się do litery ustawy, jednak wymaga to zmiany mentalności w polityce, wymiarze sprawiedliwości i społeczeństwie, która to zmiana po 1945 r., zdaniem autorów, kazała na siebie zbyt długo czekać[25].

---

[19] M. Görtemaker, Ch. Safferling, *op. cit.*, s. 143 i n.

[20] *Ibidem*, s. 330 i n.

[21] *Ibidem*, s. 443 i n.; J. Rückert, *Abschiede von Unrecht. Zur Rechtsgeschichte nach 1945*, Mohr Siebeck, Tübingen 2015, s. 198.

[22] G. Radbruch, *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*, „Süddeutsche Juristen-Zeitung" 1945, nr. 5, s. 105 i n.; A. Hoeppel, *NS-Justiz und Rechtsbeugung. Die strafrechtliche Ahndung deutscher Justizverbrechen nach 1945*, Taschenbuch, Tübingen 2019, s. 58 i n.; U. Homann, *Gesetzliches Unrecht – Der Oberste Gerichtshof für die Britische Zone*, w: *Der halbierte Rechtsstaat. Demokratie und Recht in der frühen Bundesrepublik und die Integration von NS-Funktionseliten*, hrsg. S. Begalke, C. Fröhlich, S. Alexander Glienke, Nomos, Baden-Baden 2015, s. 43 i n.

[23] A. Koch, *Der „Huppenkothen-Prozess". Die Ermordung der Widerstandskämpfer um Pastor Dietrich Bonhoeffer von der Schranken der Augsburger Justiz*, w: *Vor 70 Jahren – Stunde Null für die Justiz*, hrsg. A. Koch, H. Veh, Nomos, Baden-Baden 2017, s. 131 i n.

[24] M. Görtemaker, Ch. Safferling, *op. cit.*, s. 267 i n.

[25] *Ibidem*, s. 253 i n.

Aspekt ustrojowy projektu Rosenburg

Proces zobiektywizowanego opisywania własnej przeszłości jest istotny dla każdego narodu, ale w sposób szczególny dla Niemiec w odniesieniu do historii najnowszej. Tragiczne wydarzenia pierwszej poł. XX w. są przedmiotem analizy naukowej oraz debaty publicznej, jednak w coraz bardziej ograniczonym zakresie, przez co przeszłość staje się coraz mniej znana nowym pokoleniom i z tego powodu może podlegać kontrowersyjnym reinterpretacjom. Przykładem tego typu procesów jest sprawa rozstrzygnięta przez Sąd Okręgowy w Krakowie 28 grudnia 2019 r. W wyroku sąd stwierdził naruszenie dóbr osobistych żołnierza AK (rozumianych jako prawo do tożsamości narodowej, dumy narodowej i narodowej godności oraz wolności od mowy nienawiści), przez producentów niemieckiego serialu *Nasze matki, nasi ojcowie*.

Nie jest natomiast przedmiotem szerszej analizy naukowej i debaty publicznej zagadnienie transformacji ustrojowej Niemiec Zachodnich po 1945 r., a proces ten uważa się powszechnie za sukces symbolicznie określany jako „3xD", czyli: denazyfikacja, demokratyzacja i dekartelizacja. Samo zaś pojęcie transformacji ustrojowej stosowane jest przede wszystkim do przebudowy ustrojowej państw Europy Środkowo-Wschodniej po wolnych wyborach w Polsce w czerwcu 1989 r.

Z perspektywy najnowszej historii niemieckiego prawa konstytucyjnego przyjęto natomiast pewnego rodzaju opcję 0, polegającą na budowaniu od nowa ustroju politycznego Zachodnich Niemiec opierając się na Ustawie Zasadniczej RFN z 1949 r., co znalazło swój wyraz w specyficznym dla RFN pojęciu *Verfassungspatriotismus*, tzn. utożsamienia patriotyzmu z honorowaniem konstytucji[26], ale także w szczególnym znaczeniu doktryny poszanowania praw podstawowych i Federalnego Trybunału Konstytucyjnego[27].

Ustrojowa opcja nowego początku znalazła swój wyraz w preambule do Ustawy Zasadniczej RFN, która stanowi: „Świadomy swojej odpowiedzialności przed Bogiem i ludźmi, przepełniony wolną służenia pokojowi na świecie jako równoprawny członek zjednoczonej Europy, Naród Niemiecki mocą swojej władzy ustrojodawczej nadał sobie tę Ustawę Zasadniczą". Doktryna niemiecka dokonuje rozbudowanej interpretacji preambuły, wskazując m.in. na etykę odpowiedzialności państwa przed Bogiem, co oznacza np. negację totalnej władzy państwa[28]. Podobnie jednoznaczna jest systematyka UZ. Rozdział I UZ, zatytułowany *Prawa podstawowe*, art. 1 ust. 1 UZ, zawiera gwarancję nienaruszalności

[26] H. Hofmann, *Die Grundrechte 1789–1949–1989*, „Neue Juristische Woche" 1989, Bd. 42, s. 3186.

[27] J. Collings, *Democracy's Guardians. A History of the German Federal Constitutional Court 1951–2000*, Oxford University Press, Oxford 2015.

[28] M. Herdegen, *Präambel*, [w:] T. Maunz, G. Dürig, *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 1, C.H. Beck, München 2019, nb. 30–32.

godności osoby ludzkiej, która została sprecyzowana w dalszych 19 przepisach, zawierających konstytucyjne prawa podstawowe[29].

W tym kontekście pojawia się pytanie, czy przyjęta w prawie konstytucyjnym ustrojowa opcja 0, z jednoczesnym wyeksponowaniem praw podstawowych, była możliwa do wykonania oraz w jakim zakresie prowadziła do rzeczywistego „odnowienia" ustrojowego Zachodnich Niemiec, jeśli istniały – zanalizowane w projekcie Rosenburg – ciągłości personalno-materialne w Federalnym Ministerstwie Sprawiedliwości, federalnym oraz krajowym wymiarze sprawiedliwości, a także w innych konstytucyjnych organach Niemiec Zachodnich, które to kontynuacje, w odniesieniu m.in. do Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Urzędu Kanclerskiego, były i są nadal przedmiotem analiz naukowych. W kontekście wspomnianych kontynuacji Joachim Perels nie posługuje się pojęciem „transformacji ustrojowej" ani tym bardziej „budowania od nowa" państwa zachodnioniemieckiego, ale – „die Umdeutung der NS-Diktatur in einem Rechtsstaat"[30], a więc: „przemiany dyktatury narodowosocjalistycznej w państwo prawa".

Jak wskazuje Perels w kontekście kontynuacji personalnych i materialnych z okresu III Rzeszy, doktryna poszanowana praw podstawowych, w tym godności ludzkiej, będąca jednym z filarów ustrojowych RFN, nie była realizowana w odniesieniu do ofiar III Rzeszy. Stwierdza też, że dyskryminacja ofiar narodowego socjalizmu przez system prawny RFN i dalsze naruszania gwarancji ich praw są „skandalem konstytucyjnoprawnym". Jako przykład Perels podaje wyrok Federalnego Sądu Najwyższego z 1956 r. w sprawie zamordowania admirała Wilhelma Canarisa, w którym nazistowski sędzia, który wydał w 1945 r. ten wyrok skazujący Canarisa, został uniewinniony[31]: wyrok skazujący Canarisa na śmierć zapadł w ramach specjalnego postępowania, wydał go sędzia – SS-Sturmbahnführer Otto Thorbeck, ławnikiem był komendant obozu koncentracyjnego Flossenbürg SS-Sturmbahnführer Max Kögel, w którym toczyło się postępowanie[32]. Federalny Sąd Najwyższy uniewinnił sędziego Thorbecka. W innym swoim tekście Joachim Perels mówi o „erozji" państwa prawa („die Aushöhlung des Rechtsstaats") w związku z orzecznictwem niemieckich sądów RFN w sprawach zbrodniarzy nazistowskich[33].

---

[29] M. Bainczyk, *Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na interpretację praw podstawowych w RFN*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2017, nr 4, s. 36 i n.

[30] J. Perels, *Die Umdeutung der NS-Diktatur in einem Rechtsstaat*, [w:] *idem*, *Recht und Autoritarismus*, Nomos, Baden-Baden 2009, s. 101 i n.

[31] *Idem*, *Die Würde des Menschen ist unantastbar. Entstehung und Gefährdung einer Verfassungsnorm*, [w:] *idem*, *Recht und Autoritarismus*, *op. cit.*, s. 18 i n.

[32] A. Koch, *Der „Huppenkothen-Prozess". Die Ermordung der Widerstandskämpfer um Pastor Dietrich Bonhoeffer von der Schranken der Augsburger Justiz*, [w:] *Vor 70 Jahren – Stunde Null für die Justiz*, *op. cit.*, s. 135 i n.

[33] J. Perels, *Die Aushöhlung des Rechtsstaats durch die Umwandlung von NS-Tätern in Gehilfen*, [w:] *idem*, Recht und Autoritarismus, *op. cit.*, s. 86 i n.

Claudia Fröhlich i Sonja Begalke posługują się w kontekście skutków ustrojowych kontynuacji materialnych i personalnych III Rzeszy w okresie funkcjonowania RFN pojęciem „der halbierte Rechtsstaat", a więc „przepołowionego państwa prawa"[34].

Unikając wszelkich porównań zbrodni popełnionych w okresie III Rzeszy, problematyka ustrojowej opcji 0, pozornej lub powierzchownej demokratyzacji, a także zjawisko ciągłości personalnych i materialnych, bezkarności czy wręcz uprzywilejowania sprawców, bezczynności bądź opieszałości wymiaru sprawiedliwości i braku zagwarantowania podstawowych praw ofiarom pojawiają się w przypadku konfliktów zbrojnych czy też transformacji ustrojowych od reżimów totalitarnych lub autorytarnych ku demokracji.

Refleksja powyższa jest wynikiem m.in. rozmów prowadzonych z osobami zaangażowanymi w ochronę praw człowieka. Projekt Rosenburg czy działalność Centralnej Jednostki Badania Zbrodni Narodowosocjalistycznych w Ludwigsburgu przewijały się w rozmowach z przedstawicielem organizacji pozarządowych z państw bałkańskich, mierzących się z problemem sądowego rozliczenia, a właściwie jego braku, zbrodni międzynarodowych popełnionych na Płw. Bałkańskim w latach 90. XX w.

Aspekt naukowo-edukacyjny projektu Rosenburg

Należy podkreślić trzy istotne cechy projektu Rosenburg. Po pierwsze publikacja naukowa, która stała się podstawą dla wystawy, a została wydana, niestety, tylko w języku niemieckim pod intrygującym tytułem *g Rosenburg*, jest, abstrahując od jej niekwestionowanej wartości naukowej, książką znakomicie napisaną. Tekst historyczno-prawniczy jest jednym z trudniejszych dla czytelnika typów tekstów. W wypadku *Akt Rosenburg* narracja jest tak płynna, że niemal nie dostrzega się, iż jest to tekst w dużej mierze o prawie. Po drugie należy zwrócić uwagę na rozmach realizacji koncepcji „public history", a mówiąc językiem polskich aktów normatywnych dotyczących szkolnictwa – upowszechniania wyników badań naukowych. W przypadku projektu badawczego była to seria sympozjów naukowych, bardzo zróżnicowanych jeśli chodzi o temat i adresatów, a także wystawa i katalog wystawy[35], które w sposób syntetyczny przedstawiają wyniki badań naukowych.

Po trzecie należy wspomnieć o bardzo interesującej konkluzji, do której doszło Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości i Ochrony Konsumenta

[34] C. Fröhlich, S. Begalke, *Zeitgeschichte und Aufarbeitung der NS-Vergangenheit oder: Der halbierte Rechtsstaat. Ein Problemaufriss zur Einführung*, [w:] *Der halbierte Rechtsstaat. Demokratie und Recht in der frühen Bundesrepublik und die Integration von NS-Funktionseliten*, hrsg. S. Begalke, C. Fröhlich, S. Alexander Glienke, Nomos, Baden-Baden 2015, s. 21 i n.

[35] *„Rosenburg – Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości Niemiec w cieniu narodowosocjalistycznej przeszłości"*, *op. cit.*

w związku z projektem Rosenburg. Przy okazji prezentacji książki *Akta Rosenburg* ówczesny minister sprawiedliwości Heiko Mass stwierdził, że „bezprawie dokonane przez niemieckich prawników powinno stać się obowiązkowym tematem w kształceniu prawników”[36]. Deklaracja została powtórzona przez jego następczynię federalną minister sprawiedliwości Katarinę Barley w 2018 r. Barley zapowiedziała wprowadzenie przedmiotu obowiązkowego z zakresu historii niemieckiego wymiaru sprawiedliwości w XX w. do niemieckiej ustawy o statusie sędziego i tym samym wprowadzenie tej tematyki jako materiału obowiązującego podczas państwowego egzaminu zawodowego[37].

Powyższe stwierdzenie jest istotne również z perspektywy polskiego systemu szkolnictwa wyższego, gdyż wykłady z historii, w tym historia prawa, ustroju, doktryn politycznych, ale także filozofii, teorii prawa czy etyki, są systematycznie ograniczane na rzecz przedmiotów bardziej „praktycznych”. W tym kontekście nie można pominąć dobitnie sformułowanego na wystawie pytania: „Czy prawnicy są profesjonalistami bez moralności?”.

Jak ważna jest realizacja postulatu edukacji historycznej, etycznej i filozoficznej na poziomie akademickim, w szczególności na wydziałach prawa, wskazuje Barbara Dauner-Lieb, profesor prawa z Uniwersytetu w Kolonii, stwierdzając, iż współcześni niemieccy studenci nie kojarzą ani nazwiska Adolfa Eichmanna, ani Fritza Bauera, a wyróżniającą ocenę z końcowego egzaminu zawodowego można uzyskać, nawet jeśli nie ma się pojęcia o historii prawa ani o tym, kim był Hans Kelsen[38]. Niestety, refleksje powyższe nie odnoszą się tylko do szkolnictwa niemieckiego.

Tytułem uzupełnienia należy wspomnieć o innych badaniach naukowych dotyczących historii niemieckiego wymiaru sprawiedliwości w XX w. Ich pionierem był prof. Joachim Perels, wskazujący wyraźnie na poruszony powyżej problem skutków kontynuacji personalnych i materialnych z okresu III Rzeszy dla funkcjonowania demokratycznego systemu prawnego w swoich licznych publikacjach, np. w monografii *Prawne dziedzictwo „Trzeciej Rzeszy”: szkody na demokratycznym porządku prawnym*[39], w której stwierdza, że demokratyczne państwo prawa we wczesnych latach funkcjonowania RFN było obciążone dziedzictwem III Rzeszy[40].

---

[36] *Ibidem*, s. 63.

[37] K. Barley, *Aus der Geschichte lernen*, 17.05.2018, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, https://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2018/051718_Rosenburg_FU.html;jsessionid=79C3F48AE41F27F329C3FB00043BC6DD.2_cid297 [dostęp: 17.09.2019].

[38] H. Bubrowski, A. Haneke, *Eichmann? Nie gehört*, 4.04.2018, „Frankfurter Allgemeine”, https://einspruch.faz.net/einspruch-magazin/2018-04-04/eb4b06b18dde37837b97572ac41fb8f4/?GEPC=s5 [dostęp: 12.09.2019].

[39] J. Perels, *Das juristische Erbe des „Dritten Reiches”: Beschädigungen der demokratischen Rechtsordnung*, Campus, Frankfurt am Main 1999.

[40] *Ibidem*, s. 11.

Projektem badawczym, stanowiącym istotne uzupełnienie wiedzy o funkcjonowaniu po II wojnie światowej Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości była analiza kontynuacji karier prawników zatrudnionych w niemieckim wymiarze sprawiedliwości przed i po 1945 r. W ramach projektu prześledzono kariery zawodowe wyższych urzędników wymiaru sprawiedliwości – sędziów i prokuratorów RFN w latach 1933–1964, pojęcia „urzędnik" nie zastosowano tutaj pomyłkowo, lecz ze względu na sposób administrowania wymiarem sprawiedliwości w RFN[41]. Hubert Rottleuchtner wskazuje, że kontynuacje personalne w całym wymiarze sprawiedliwości w 1953 r. wynosiły blisko 70%, a w Federalnym Sądzie Najwyższym ponad 73%. W 1964 r. kontynuacje personalne to nadal 71,2%[42]. W tym kontekście stają się bardziej zrozumiałe wyniki badań Andreasa Eichmüllera, również prezentowane na wystawie, a dotyczące liczby prowadzonych postępowań karnych oraz liczby osób skazanych za zbrodnie popełnione w okresie III Rzeszy.

Aspekt relacji polsko-niemieckich

Pomimo do pewnego stopnia uniwersalnych wniosków projektu Rosenburg posiada on specyficzne znaczenie dla relacji polsko-niemieckich, nie tylko w tak istotnej sprawie, jaką jest brak ukarania sprawców zbrodni dokonanych na terytorium Polski, lecz pozwala również niewątpliwie lepiej poznać i zrozumieć determinanty polityki RFN wobec Polski po II wojnie światowej. W tym zakresie istnieją niewątpliwe wyzywania dla historyków polskich, by wiedzę na temat funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy w Niemczech Zachodnich uwzględnić w analizie stosunków polsko-niemieckich po II wojnie światowej.

Dobre relacje polsko-niemieckie mogą być budowane jedynie na fundamencie prawdy i sprawiedliwości, z myślą o przyszłości obu narodów. Popularne obecnie pojęcie „transnational justice" nie powinno przesłaniać odpowiedzialności państw za skutki realizacji ich interesów. Projekt Rosenburg bardzo odważnie przyczynia się do tworzenia nowej jakościowo podstawy dla stosunków polsko-niemieckich. Wystawa Rosenburg oraz wydarzenia z nią związane dają przestrzeń dla jakościowo nowego dialogu polsko-niemieckiego, w którym biorą udział nie tylko naukowcy, ale także uczniowie, studenci z Polski i Niemiec oraz środowiska pozaakademickie.

Last but not least – projekt Rosenburg jest projektem unikalnym również dlatego, że jednoczy ludzi dobrej woli. Jako przedstawicielka instytucji polskich w kontaktach z partnerami niemieckimi w związku z tym projektem

---

[41] M. Bainczyk, *Selected Legal Aspects of Judicial Independence in the Federal Republic of Germany*, *op. cit.*

[42] H. Rottleuthner, *Karrieren und Kontinuitäten deutscher Justizjuristen vor und nach 1945*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2010, s. 67 i n.

doświadczałam stale wsparcia, wyrazów przyjaźni i ludzkiej życzliwości. Bardzo chciałabym przenieść owe dobre praktyki na działania w zakresie innych, ważnych z punktu widzenia stosunków polsko-niemieckich zagadnień, dotyczących przyszłości obu państw. Należy do nich dialog o rzeczywistych problemach procesu integracji europejskiej oraz o przyszłości Unii Europejskiej.

Bibliografia

Bainczyk M., *70-lecie Ustawy Zasadniczej*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2019, nr 11(385), https://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,3048,9ecf4cdb42c0e374a735e07fef429c56/Biuletyn%20nr%20385.pdf [dostęp: 12.11.2019].

Bainczyk M., *Selected Legal Aspects of Judicial Independence in the Federal Republic of Germany*, „IZ Policy Papers" 2019, no 30, https:/www.iz.poznan.pl/en/publications/iz-policy-papers [dostęp: 6.09.2019].

Bainczyk M., *Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na interpretację praw podstawowych w RFN*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2017, nr 4.

Barley K., *Aus der Geschichte lernen*, 17.05.2018, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, https://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2018/051718_Rosenburg_FU.html;jsessionid=79C3F48AE41F27F329C3FB00043BC6DD.2_cid297 [dostęp: 17.09.2019].

Bubrowski H., Haneke A., *Eichmann? Nie gehört*, 4.04.2018, „Frankfurter Allgemeine", https://einspruch.faz.net/einspruch-magazin/2018-04-04/eb4b06b18dde37837b97572ac41fb8f4/?GEPC=s5 [dostęp: 12.09.2019].

Collings J., *Democracy's Guardians. A History of the German Federal Constitutional Court 1951–2000*, Oxford University Press, Oxford 2015.

Conze E., Frei N., Hayes P., Zimmermann M., *Das Amt und die Vergangenheit: Deutsche Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik*, Blessing, Munich 2010.

Das Auswärtige Amt und seine umstrittene Vergangenheit, hrsg. M. Sabrow, Ch. Mentel, Verlag S. Fischer, Frankfurt am Main 2014.

Frei N., *Hitlers Eliten nach 1945*, Campus, Frankfurt am Main 2001.

Frei N., *Vergangenheitspolitik. Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit*, Beck, München 1996.

Fröhlich C., Begalke S., *Zeitgeschichte und Aufarbeitung der NS-Vergangenheit oder: Der halbierte Rechtsstaat. Ein Problemaufriss zur Einführung*, [w:] *Der halbierte Rechtsstaat. Demokratie und Recht in der frühen Bundesrepublik und die Integration von NS-Funktionseliten*, hrsg. S. Begalke, C. Fröhlich, S. Alexander Glienke, Nomos, Baden-Baden 2015.

Görtemaker M., Safferling Ch., *Die Akte Rosenburg. Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Zeit*, C.H. Beck, München 2016.

Hempel K., *Eine belastete Behörde*, 2.07.2019, tagesschau.de, https://www.tagesschau.de/inland/gba-ns-vergangenheit-101.html [dostęp: 7.09.20109].

Herdegen M., *Präambel*, [w:] T. Maunz, G. Dürig, *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 1, C.H. Beck, München 2019.

Hoeppel A., *NS-Justiz und Rechtsbeugung. Die strafrechtliche Ahndung deutscher Justizverbrechen nach 1945*, Taschenbuch, Tübingen 2019.

Homann U., *Gesetzliches Unrecht – Der Oberste Gerichtshof für die Britische Zone*, w: *Der halbierte Rechtsstaat. Demokratie und Recht in der frühen Bundesrepublik und die Integration von NS-Funktionseliten*, hrsg. S. Begalke, C. Fröhlich, S. Alexander Glienke, Nomos, Baden-Baden 2015.

Perels J., *Das juristische Erbe des „Dritten Reiches": Beschädigungen der demokratischen Rechtsordnung*, Campus, Frankfurt am Main 1999.

Perels J., *Recht und Autoritarismus*, Nomos, Baden-Baden 2009.

Radbruch G., *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*, „Süddeutsche Juristen-Zeitung" 1945, nr. 5.

„Rosenburg – Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości Niemiec w cieniu narodowosocjalistycznej przeszłości". Publikacja towarzysząca wystawie, tłum. M. Bainczyk, Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości i Ochrony Konsumentów–Instytut Zachodni, Berlin 2019.

Rottleuthner H., *Karrieren und Kontinuitäten deutscher Justizjuristen vor und nach 1945*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2010.

Rückert J., *Abschiede von Unrecht. Zur Rechtsgeschichte nach 1945*, Mohr Siebeck, Tübingen 2015

Sachs M., *Art.79 GG Änderungen des Grundgesetzes*, [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, hrsg. M. Sachs, C.H. Beck, München 2018.

Sommermann K.-P., *Art. 20 GG*, [w:] *Kommentar zum Grundgesetz*, hrsg. H. von Mangoldt, F. Klein, Ch. Starck, Verlag Franz Vahlen, München 2018.

The Federal Ministry of Justice in the Shadow of the Nazi Past – Significance of the „Rosenburg Project" in Poland

In 2012, the Federal Ministry of Justice in Germany set up an Independent Commission to investigate the Ministry's handling of the Nazi past in the early years of the West Germany. The findings of the investigation were presented 2016 in a book under the title „Rosenburg files" and later in exhibitions both in German and English language. The findings are shocking. More than half of all senior staff of the Federal Ministry of Justice had been former Nazi collaborators and one in five had been a member of the SA. This personnel continuity had very important consequences also for Poland and its citizens for example: discrimination against former victims, Nazi criminals were barely prosecuted. The personnel-based and approach-based continuities had serious consequences for a process of building a democratic state based on rule of law. All these aspects have been shortly analyzed in the article.

Key words: Germany, national socialism, the judiciary, the German Basic Law, international crimes fundamental rights, Poland

Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości RFN w cieniu narodowosocjalistycznej przeszłości – znaczenie projektu Rosenburg w Polsce

W 2012 r. Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości i Ochrony Konsumenta w Niemczech powołało Niezależną Komisje Naukową w celu zbadania stosunku ministerstwa do nazistowskiej przeszłości we wczesnych latach Niemiec Zachodnich. Rezultaty pracy komisji zostały zaprezentowane

w 2016 r. w formie książki pod tytułem „Akta Rosenburg" a także w formie wystaw w języku niemieckim i angielskim. Ponad połowę kadry zarządzającej w Federalnym Ministerstwie Sprawiedliwości w latach 50. XX w. stanowili byli funkcjonariusze NSDAP, a co piąty należał do SA. Ta personalna ciągłość miała istotne znaczenie dla Polski i polskich obywateli ze względu m.in. na dyskryminację ofiar III Rzeszy, czy brak osądzenia zbrodniarzy nazistowskich. Kontynuacje personalne i materialne wywierały również wpływ na proces budowania państwa demokratycznego, opartego na zasadzie państwa prawnego. Wspomniane powyżej zagadnienia są przedmiotem krótkiej analizy w przedmiotowym artykule.
Słowa kluczowe: RFN, narodowy socjalizm, wymiar sprawiedliwości, Ustawa Zasadnicza, zbrodnie międzynarodowe, prawa podstawowe, Polska

PRO MEMORIAM

XVI: 2019 nr 4
Krakowskie Studia Międzynarodowe

DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-4-012

e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

PROFESOR MICHAŁ CHOROŚNICKI (1948–2019)

Profesor Michał Chorośnicki prowadził mnie przez całe dotychczasowe życie akademickie na Uniwersytecie Jagiellońskim: od pracy magisterskiej, po obecne stanowisko profesora Uczelni. Słowo „prowadził" użyłem celowo, gdyż chyba najlepiej oddaje tę w dzisiejszych czasach unikalną relację Mistrz–uczeń, tak trudną do stworzenia i utrzymania w warunkach masowego nauczania, którą Profesor budował swoim osobistym przykładem, autorytetem i specyficzną charyzmą. Jako Mistrz nigdy nie narzucał swojego zdania czy koncepcji. Jeśli uznał, że pomysł nie jest najlepszy, mówił raczej: „no dobrze, ale ja bym jednak zrobił to tak". Był typem promotora, który nigdy nie narzucał tematów prac magisterskich czy doktorskich. W zależności od poziomu propozycji podopiecznego, albo przyjmował ją, albo pomagał doprecyzować temat tak, żeby realizacja zadania była możliwa. Profesor przywoływał tu przysłowie: „z niewolnika nie ma dobrego robotnika". Takie podejście pozwalało młodemu adeptowi posmakować, czym jest studiowanie, a następnie prowadzenie badań naukowych. Natomiast nigdy, nawet na etapie samodzielnych prac naukowych, nie odmawiał Profesor pomocy, życzliwego przyjrzenia się tekstowi, wytknięcia błędów, udzielenia cennych uwag. Jednak zawsze było to w formie przyjaznej, często dowcipnej, nie w postaci „frontalnej krytyki". Profesor był bowiem mistrzem słowa, a nade wszystko celnego dowcipu i „mówienia między wierszami". Dziś powiedzielibyśmy, że Profesor posiadał niesamowity dar motywowania ludzi, nawet poprzez konstruktywną krytykę.

Profesor Chorośnicki był też doskonałym mówcą i wykładowcą. Każdy jego wykład, czy dłuższe wystąpienie były okraszone celnym dowcipem, albo anegdotą. Niektórzy teoretycy twierdzą, że człowiek może z uwagą słuchać przez ok. 45 minut. Jednak dzięki osobowości Profesora, pełny półtoragodzinny wykład akademicki nie był nużący. Doskonale dobrane anegdoty i dowcipy powodowały, że dużo łatwiej zapamiętywało się przekazywane treści. A nie była to zazwyczaj materia prosta, gdyż często były to przedmioty prawnicze, wymagające

uwagi i precyzyjnego zapamiętania informacji. Można powiedzieć, że Profesor nie wykładał materiału, ale opowiadał – robił to ciekawie, piękną polszczyzną. Do „czystości" języka przykładał bardzo dużą wagę, także poprawiając prace.

Profesor był też niesamowitym erudytą i posiadał szerokie zainteresowania, którymi również dzielił się ze swoimi podopiecznymi. W ten sposób Profesor uczył nas, że nie wystarczy coś wiedzieć, czy coś badać. Trzeba się też nauczyć o tym mówić i pisać, a tę umiejętność nabywa się wychodząc szeroko poza zakres nauki/wiedzy, którą się „paramy" na co dzień. I robił to jak zwykle: nie nakazem, lecz bezpośrednim przykładem. Profesor przyniósł też do katedry część swojego bogatego księgozbioru, w którym obok prac ściśle naukowych „przypadkiem" znajdowały się prace odnoszące się do historii czy klasyki reportażu. Także w rozmowach z Profesorem pojawiały się różne tematy dotyczące nie tylko tej „wysokiej" kultury, ale także sportu, motoryzacji, turystyki i wielu, wielu innych zagadnień. W jednej z rozmów Profesor przyznał, że bardzo lubi kontakt z młodymi ludźmi, gdyż łatwiej jest mu być na bieżąco ze światem, być „na czasie". Dla nas Profesor był nie tylko autorytetem naukowym, ale także doradcą. Zawsze będę pamiętał nasze rozmowy na temat… motoryzacji, na której znał się wyśmienicie jako wieloletni kierowca, a później pilot i sędzia rajdowy. Natomiast Profesorowi nie udało się „zarazić mnie" pasją do narciarstwa.

Niesamowity był dystans, jaki Profesor miał do otaczającej nas rzeczywistości. Dowcipnie podsumowywał wszystkie absurdy rozrastającej się akademickiej biurokracji. Swoim stylem i poczuciem humoru idealnie potrafił ciętą ripostą skwitować absurdy, ale też i rozbawić słuchaczy. Potrafił płynnie przechodzić od żartu do poważnej rozmowy. Budził zaufanie i wielki szacunek. Dawał też przykład obowiązkowości: nigdy nie wykorzystywał swojej pozycji, aby ktoś wykonywał pracę „za niego".

Profesor starał się utrzymywać bardzo bliskie, ciepłe relacje ze swoimi wychowankami i współpracownikami. Dyskretnie i z taktem interesował się naszymi problemami, także w życiu prywatnym. Jestem Mu wdzięczny za to, że był przy mnie w każdej ważnej chwili pracy zawodowej, ale także – a może przede wszystkim – za przyjaźń, którą mi okazał, gdy dotknęły mnie osobiste tragedie.

Profesor pozostawił po sobie wspaniałą spuściznę, także duchową. Uniwersytet nigdy już nie będzie taki sam jak wtedy, gdy mogłem po prostu przyjść do Mistrza porozmawiać na dyżur, czy umówić się na spotkanie wieczorem po pracy. Ostatni raz widzieliśmy się w sobotę tuż przed Jego niespodziewaną śmiercią… Pożegnaliśmy się serdecznie, planując jeszcze porozmawiać w Boże Narodzenie przez telefon.

Profesorze, Mistrzu, Przyjacielu, wierzę głęboko, że kiedyś spotkamy się w Niebieskiej Katedrze i mam nadzieję, że nie przyniosę Ci wstydu.

dr hab. Aleksander Głogowski, prof. UJ
Uniwersytet Jagielloński

XVI: 2019 nr 4
Krakowskie Studia Międzynarodowe

DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-4-013

e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

WSPOMNIENIE O PROFESORZE MICHALE CHOROŚNICKIM

Profesora Michała Chorośnickiego nie da się zastąpić, chociaż przyjęło się, że nie ma ludzi niezastąpionych. Pozostawił po sobie pustkę i odebrał młodszym pokoleniom szansę na budowanie relacji z Mistrzem, ponieważ takich naukowców jak Profesor dziś pozostało niewielu. Miałam szczęście, że mogłam być uczniem człowieka tak wielkiej klasy i pasji.

Profesor był wnikliwym badaczem i wspaniałym dydaktykiem. O jego działalności naukowej i szacunku, jakim cieszył się w środowisku badawczym, świadczą członkostwa w organizacjach naukowych, w tym: w Londyńskim Instytucie Studiów Strategicznych, Association for Advancement of Slavic Studies, Polskim Towarzystwie Nauk Politycznych oraz w Polskiej Akademii Umiejętności, a także publikacje naukowe, głównie na temat polityki Stanów Zjednoczonych oraz współczesnego terroryzmu międzynarodowego. Profesor Chorośnicki, wybitny znawca stosunków międzynarodowych i prawa międzynarodowego, był wielokrotnie zapraszany na wykłady w prestiżowych uczelniach zagranicznych, m.in. w Southern Connecticut State University i Albertus Magnus College w New Haven. Był profesorem wizytującym w Columbus School of Law, Catholic University of America oraz w Szkole Studiów Europejskich w Wiedniu.

Zapamiętam Profesora jako człowieka serdecznego, pełnego wewnętrznego ciepła, z legendarnym wręcz poczuciem humoru, które obrosło licznymi anegdotami. Do swoich wychowanków i pracowników miał niemal ojcowskie podejście. Wielokrotnie przychodziłam do Profesora nie tylko w sprawach naukowych; Profesor miał niezwykły dar słuchania i zjednywania sobie ludzi, a celnym żartem potrafił rozładować najgęstszą atmosferę. Nigdy, nawet w przykrych i stresujących sytuacjach, co potwierdzą wszystkie osoby, które znały Profesora, o nikim nie wypowiadał się źle. Był człowiekiem ogromnej kultury, przedstawicielem pokolenia, które przez bogate życiowe doświadczenia, miało wypracowany dystans do otaczającej rzeczywistości.

Najmilej wspominam te momenty, kiedy mogłam z Profesorem bez pośpiechu wypić kawę i zjeść słodycze, do których, tak jak i ja, miał słabość. Mogłam wtedy słuchać jego wspomnień, anegdot i fascynujących historii. W takich miłych okolicznościach spotkałam Profesora po raz ostatni w wakacje, w kawiarni w ogrodzie Mehoffera. Był pełen energii i miał wiele planów. Niestety nie zdążył ich zrealizować.

Żegnaj Profesorze. Szkoda, że już nigdy nie usłyszę serdecznego „Witaj Dobrodziejko!".

dr Dominika Dziwisz
Uniwersytet Jagielloński

XVI: 2019 nr 4
Krakowskie Studia Międzynarodowe

DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-4-014

e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

Rett R. Ludwikowski

prof. dr hab., The Catholic University of America Columbus School of Law

ORCID: 0000-0001-7457-3096

STRATEGIE HANDLOWE DONALDA TRUMPA. KILKA REFLEKSJI NAD PROCESEM TRANSFORMACJI NAFTA W USMCA

Wprowadzenie

Artykuł jest w znacznym stopniu kontynuacją badań Michała Chorośnickiego, profesora Uniwersytetu Jagiellońskiego, nad rozwojem relacji handlowych między państwami Ameryki Północnej i Centralnej (Stanami Zjednoczonymi, Meksykiem i Kanadą). Badania te zaowocowały publikacją wybitnej książki Profesora *North American Free Trade Agreement. NAFTA – Dekada Przemian*[1].

Pisząc w 2007 r. o prognozach dla Północnoamerykańskiego Układu Wolnego Handlu (North American Free Trade Agreement, NAFTA), prof. Chorośnicki notował:

> Kiedy 1 stycznia 1994 roku powstała NAFTA, regionalne ugrupowanie integracyjne o ogromnym potencjale zarówno ekonomicznym jak i demograficznym, prognozy były super optymistyczne. Nie brakowało też sceptyków. Swoimi rozmiarami, oraz wskaźnikami ekonomicznymi NAFTA przypomina Unię Europejską. Jednakże, w odróżnieniu od

[1] Książkę prof. Chorośnickiego *North American Free Trade Agreement. NAFTA – Dekada Przemian* wydała Małopolska Oficyna Wydawnicza Korona w 2007 r. Autor artykułu był wydawniczym recenzentem tej publikacji. Profesor Chorośnicki zmarł 20 grudnia 2019 r., a niniejszy artykuł ma *in memorial* charakter poświęcony pamięci jego badań.

> UE, NAFTA jest jedynie strefą wolnego handlu, wzbogaconą o zapisy w sprawach ochrony środowiska naturalnego oraz praw pracowniczych, a nie unią celną. Mimo, że NAFTA nie jest wzorem głęboko posuniętej integracji gospodarczej, to osiągnięcie nawet takiego porozumienia okazało się niezwykle trudne[2].

Nawiązując do powyższego porównania NAFTA i UE, należy przypomnieć, że postanowienia dotyczące formowania międzynarodowych bloków handlowych lub – używając bardziej precyzyjnego terminu – regionalnych porozumień handlowych (Regional Trade Arrangements, RTAs), zawarte są w art. XXIV Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu (GATT)[3], a także w podpisanym w trakcie Rundy Urugwajskiej Porozumieniu o Interpretacji art. XXIV GATT z 1994 r. Oba dokumenty wymieniają trzy rodzaje porozumień regionalnych: unie celne, obszary wolnego handlu i tymczasowe układy prowadzące do uformowania się unii celnej lub obszaru wolnohandlowego[4].

Warto więc odnotować, że NAFTA została utworzona jako obszar wolnohandlowy zintegrowany w mniejszym stopniu niż unia celna – zakładający eliminację ceł i pozacelnych barier handlowych zasadniczo w całym handlu wewnętrznym między członkami tego bloku, jednak nieograniczający jego członków do indywidualnej kontroli handlu z państwami niewchodzącymi w skład obszaru[5].

Problemy układu NAFTA przed prezydenturą Donalda Trumpa

Profesor Chorośnicki we wstępie do swojej książki stwierdził, że jednym z największych problemów utworzonego w 1994 r. obszaru wolnohandlowego w Ameryce mogą być dysproporcje między państwami będącymi sygnatariuszami tego paktu. Znajdziemy tam również refleksję, że „[…] w opinii Autora bardzo ważnym elementem działania NAFTA jest funkcjonowanie partnera najsłabszego, czyli Meksyku”[6].

Dysproporcje w ekonomicznym rozwoju Meksyku i jego dwóch pozostałych partnerów były szczególnie rażące. Wprawdzie do 1994 r. raporty na temat

---

[2] *Ibidem*, s. 263–264.

[3] Dla szerszej analizy procesu negocjacji poprzedzających formowanie się art. XXIV oraz dla komentarza rozwijającego interpretację jego głównych postanowień por. R. Bhala, *The Forgotten Mercy: GATT Article XXIV: 11 and Trade on The Subcontinent*, “New Zealand Law Review” 2002, Issue 3, s. 301–357.

[4] *The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947)*, https://www.lesothotradeportal.org.ls/kcfinder/upload/files/GATT%201947.pdf; *The General Agreement On Tariffs And Trade (GATT 1994)*, https://www.investorstatelawguide.com/documents/documents/OTI-0019%20-%20(GATT%201994).pdf [dostęp: 12.12.2019].

[5] Szerzej na ten temat zob. R.R. Ludwikowski, *Handel Międzynarodowy*, wyd. 4, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 124–153.

[6] M. Chorośnicki, *op. cit*., s. 6.

korzyści finansowych NAFTA wyglądały optymistycznie[7], niemniej fala euforii w Waszyngtonie zaczęła opadać, gdy 20 grudnia 1994 r. Meksyk postanowił zdewaluować swoją walutę (*peso*) o 12,7%. Autor niniejszego artykułu wskazywał wówczas, że:

> nieudaną próbę interwencji w meksykański kryzys monetarny podjął System Rezerwy Federalnej USA 9 stycznia 1995 r. W rezultacie administracja prezydenta Clintona przedstawiła Kongresowi projekt udzielenia Meksykowi długoterminowych gwarancji kredytowych do wysokości 40 mld USD. Brak entuzjazmu dla tego planu zmusił administrację do bezprecedensowych kroków podpierających upadającą ekonomię południowego partnera NAFTA. Rząd prezydenta Clintona poparł starania Meksyku w MFW, w rezultacie których zatwierdzono pakiet pożyczkowy w wysokości 17,8 mld USD, a więc sześciokrotnie przekraczający sumę, do której pożyczenia w normalnych okolicznościach Meksyk byłby upoważniony. Prezydent Clinton, na podstawie swoich uprawnień wykonawczych, podpisał również zobowiązanie udzielenia Meksykowi gwarancji do wysokości 20 mld USD, mających pokrycie w amerykańskim Wymiennym Funduszu Stabilizacyjnym. […] Brak pomocy dla partnera tak głęboko zintegrowanego z gospodarką amerykańską mógłby nadwerężyć stabilność monetarną dolara, a w rezultacie doprowadzić do kryzysu rządowego w samym Waszyngtonie. Oznaczało to perspektywę nowej zapaści ekonomicznej w tej części świata[8].

Pozostawał jednak dylemat, czy pomoc finansowa dla Meksyku nie zaneguje zasadności budowania układów wolnohandlowych między partnerami o tak zróżnicowanym poziomie ekonomicznym.

Pytanie to powtórzył prezydent Trump już na początku swojej kadencji. Dla osoby wkraczającej na scenę polityczną na pozycji najpoważniejszego decydenta handlowego na świecie, problem przeredagowania umowy NAFTA z Meksykiem i Kanadą stał się jednym z kluczowych punktów polityki handlowej[9].

Hasło „America First" i jego antyglobalistyczne reperkusje

Politolog, prawnik czy ekonomista poszukujący cech najbardziej charakterystycznych dla stylu prowadzenia polityki przez prezydenta Trumpa, napotyka na

---

[7] W prognozach dotyczących efektów podpisania umowy NAFTA przewidywano, że w wyniku wzrostu amerykańskiego eksportu do Meksyku zostanie tam stworzonych dodatkowych 316 tys. miejsc pracy. Rosnący import z Meksyku mógł przynieść stratę ok. 145 tys. miejsc pracy w Ameryce, jednak ostatecznie oznaczało to jedynie przesunięcia w zatrudnieniu, m.in. w miejscach pracy wymagających niższej kwalifikacji zawodowej przenoszonych do Meksyku i rosnącej liczby pozycji dostępnych dla pracowników o wyższych kwalifikacjach w Stanach Zjednoczonych. Tak więc optymistyczne oceny wskazywały, że w rezultacie Stany Zjednoczone zyskają netto ok. 171 tys. nowych stanowisk pracy. G.C. Hufbauer, J.J. Schott, *NAFTA. An Assessment*, Institute for International Economics, Washington 1993, s. 169.

[8] R. Ludwikowski, *Handel Międzynarodowy*, *op. cit*. s. 162–163.

[9] O prognozach dotyczących polityki Trumpa wobec układu NAFTA zob. szerzej K. Amadeo, *Trump's NAFTA Changes. The USMCA Would Create U.S. Jobs and Raise Auto Prices*, The Balance, 14.02.2020, https://www.thebalance.com/donald-trump-nafta-4111368 [dostęp: 18.02.2020].

istotne trudności. Należy przyznać, że wybrany w 2016 r. 45. Prezydent Stanów Zjednoczonych rozpoczynał swoją polityczną karierę ze świadomością, że wygrał wybory głosami elektorskimi, a jego kontrkandydatka Hillary Clinton uzyskała więcej głosów w wyborach powszechnych (*popular votes*). Dodatkowo Trump, mimo wykształcenia ekonomicznego i praktyki deweloperskiej, wiedział więcej o show biznesie niż o prowadzeniu polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa.

Odsyłając czytelnika do innych prac chrakteryzujących karierę i ogólny profil polityczny Trumpa[10], autor dokonuje w artykule jedynie selekcji najważniejszych decyzji prezydenta USA dotyczących jego stosunku do umów zagranicznych, w szczególności do układów handlowych takich jak NAFTA i USMCA (United States–Mexico–Canada Agreement, Umowa USA–Meksyk–Kanada).

Trump rozpoczynał swoją karierę polityczną promując kilka haseł, które zespół odpowiedzialny za jego sukces wyborczy zaprezentował jako komponenty jego doktryny. Na naczelne miejsce wśród priorytetów prezydentury Trumpa wysuwało się założenie, że we wszystkich kolizyjnych sytuacjach dobro Stanów Zjednoczonych będzie uznawane za wartość decydującą. Doktryna „America First" stała się więc mottem przewodnim posiadającym konsekwencje dla oceny wszystkich jego późniejszych decyzji prezydenckich.

Przez pryzmat tego programowego sloganu amerykańska administracja zaczęła oceniać użyteczność aktywności międzynarodowych tradycyjnie popieranych przez Stany Zjednoczone. W pierwszej kolejności doktryna ta wsparła pozycję antyglobalistów i pozwoliła zmarginalizować znaczenie podstawowych programów prezentowanych przez globalistyczne organizacje i układy międzynarodowe, takie jak np. GATT zastąpiony w znacznym stopniu przez Światową Organizację Handlu (World Trade Organization, WTO) oraz Bank Światowy (World Bank) i Międzynarodowy Fundusz Walutowy (International Monetary Fund, IMF). Wskazywano, że wolnohandlowe założenia globalistów nie sprawdzają się w praktyce, ponieważ współczesne państwa – na czele ze Stanami Zjednoczonymi – nie potrzebują wolnego handlu, lecz więcej handlu w ogóle. Zasady demokratyczne, które miała krzewić globalizacja nie mogą być więc realizowane przez banki światowe, których system decyzyjny jest w istocie niedemokratyczny[11].

[10] Zob. R.R. Ludwikowski, *Global or Strategic Trade? Some Observations on President Donald Trump's style of making domestic and foreign policy*, "Ius Novum" 2019, Vol. 13, No. 4, s. 135–161. DOI: 10.26399/iusnovum.v13.4.2019.47/r.r.ludwikowski.

[11] Szerszy komentarz autora analizujący antyglobalistyczne komponenty polityki Trumpa zob. *ibidem*, s. 136–137.

Znaczenie umów handlowych w optyce regionalistów i w doktrynie handlu strategicznego

W kręgu dyskusji z globalistami, którym zarzucano brak zainteresowania wartościami lokalnymi oraz generalną niechęć do dywersyfikacji etnicznych, religijnych i kulturowych priorytetów, rodził się nurt regionalizmu. W największym skrócie zakładał on potrzebę ogólnego konsensusu w kwestii wybrania wartości ważnych dla każdej jednostki ludzkiej, godząc się by je porządkować i hierarchizować zgodnie z regionalnymi priorytetami[12].

W okresie w którym Trump rozpoczynał swoją prezydenturę, wśród plejady nurtów wytyczających kierunki sprzyjające rozwojowi handlu międzynarodowego, coraz ważniejsze miejsce zaczęła zdobywać relatywnie nowa doktryna handlu strategicznego[13]. Kładła ona nacisk na elastyczność wizji państwowych decydentów, którzy mieli kształtować politykę handlową w zależności od jej skuteczności w wspieraniu interesów państwa. Zwolennicy tego trendu podkreślali, że ujednolicenie przepisów handlowych, które dokonało się pod protektoratem GATT i WTO, przynosi aktualnie więcej szkody niż korzyści. Z tego powodu Stany Zjednoczone przez wiele lat nie chciały zaakceptować wszystkich reguł GATT i były ciągle atakowane za ich nieprzestrzeganie.

Jest sprawą dość oczywistą, że nacisk położony na handel zagraniczny, a nie na handel międzynarodowy oraz na umowy dwustronne w przeciwieństwie do umów wielostronnych, musiał podbudowywać doktrynę handlu strategicznego Trumpa. Tuż przed wyborami zapowiedział on, że zastąpi wielostronne układy porozumieniami dwustronnymi. Pierwszym krokiem po wyborach było więc wycofanie Stanów Zjednoczonych z umowy Trans-Pacific Partnership (Partnerstwo Transpacyficzne, TPP). Układ wynegocjowany przez administrację prezydenta Obamy zakładał rozwinięcie handlowej współpracy między 12 państwami Azji i Pacyfiku[14]. Miał on potencjał, aby skopiować struktury Unii Europejskiej, a przede wszystkim zrównoważyć rosnące wpływy Chin w rejonie krajów leżących nad Pacyfikiem. Pozostałe 11 państw (poza Stanami Zjednoczonymi) podpisało 8 marca 2018 r. umowę tworzącą The Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), znaną również jako TPP11 lub TPP-11.

Kolejnym manewrem handlowym Trumpa było zwiększenie ceł na importowane towary ze stali i aluminium. Po ogłoszeniu sankcji, jego administracja

[12] *Ibidem*.

[13] Dla szerszego komentarza na temat alternatywnych strategii handlowych zob. A.V. Deardorff, R.M. Stern, M.N. Greene, *The Implications of Alternative Trade Strategies for the United States*, [w:] *The New International Economic Order. A U.S. Response*, ed. D.B.H. Denoon, New York University Press, New York 1979, s. 78–108.

[14] Zob. Y. Saba, *Donald Trump to withdraw US from Trans-Pacific Partnership*, Politico, 22.11.2016, https://www.politico.eu/article/trump-announces-executive-actions-for-day-1 [dostęp: 16.02.2020].

wyłączyła z nich dość niespodziewanie Meksyk, Kanadę i państwa Unii Europejskiej. Wyglądało na to, że Stany powtórzą pomyłkę Georga W. Busha z 2002 roku, gdy z sankcji zwanych „zabezpieczeniami" (*safeguards*) została wyłączona Kanada, co organy rozjemcze Światowej Organizacji Handlu uznały za pogwałcenie tzw. zasady paralelizmu[15].

31 maja 2018 r. Trump wykonał jednak następny ruch na światowej handlowej szachownicy i odwołał specjalne przywileje wyłączające Kanadę, Meksyk i państwa UE z kar celnych, które dotknęły eksporterów produktów z aluminium i stali. Eksperci handlowi zaczęli stawiać pytania, czy polityka handlowa Trumpa ewoluuje, czy też prezydent chaotycznie zmienia swoje stanowisko.

Kolejne akcje handlowe zostały skierowane przeciwko Chinom, jednak nie wywołały krytycznej reakcji amerykańskich ekspertów handlowych. Ukierunkowanie sankcji na Chiny miało potwierdzić determinację Trumpa, aby hasło jego programu „Ameryka przede wszystkim" („Ameryka First") uzyskało akceptację Europy i krajów latynoamerykańskich.

Chiny przez dekady manipulowały swoją walutą usiłując skutecznie neutralizować politykę monetarną wielu państw, przede wszystkim Stanów Zjednoczonych. Nielegalne akcje omijające jakiekolwiek bariery w kopiowaniu własności intelektualnej, prowokowały spory dotyczące prawa państw z gospodarką rynkową do nakładania kar zwalczających bezkarnie stosowane subsydia przez państwa z gospodarkami nierynkowymi (*non-market economies*). Wejście Chin do WTO rzuciło nowe światło na amerykańskie roszczenia odnoszące się do szkód wyrządzonych przez to państwo, które formalnie jest zaliczane do członków organizacji, ale nieformalnie nadal utrzymuje, że art. 15 Protokołu o przystąpieniu do WTO pozwalał Chinom – przynajmniej do końca 2016 r. – na korzystanie z klauzul przysługujących państwom z gospodarkami nierynkowym[16].

Po trwającej kilka lat wymianie gróźb nałożenia sankcji i nagłych zwrotów w polityce obu państw, 15 stycznia 2019 r. Stany Zjednoczone i Chiny podpisały „Pierwszy Cykl" („Phase One") umowy handlowej, co uznano za istotny sukces polityki Trumpa[17].

---

[15] Por. R.R. Ludwikowski, *Handel Międzynarodowy*, *op. cit*., s. 210–213.

[16] Por. uwagi prezentujące spór między Stanami Zjednoczonymi a Chinami, *ibidem*, s. 33–36; J. Trachtman, *Is China a Non-Market Economy, and Why Does It Matter?*, ECONOFACT, 12.04.2017, https://econofact.org/is-china-a-non-market-economy-and-why-does-it-matter [dostęp: 16.2.2020].

[17] Sukces układu handlowego z Chinami przyhamowała epidemia koronawirusa, która ograniczyła rozmiar wymiany handlowej między tymi państwami. Por. J. Vineyard, *How Does the Coronavirus Impact International Trade with China?*, Universal Cargo, 30.01.2020, https://www.universalcargo.com/how-does-the-coronavirus-impact-international-trade-with-china/ [dostęp: 16.02.2020].

Uwagi końcowe. Rozpad układu NAFTA i „tykająca bomba" nowego paktu USMCA[18]

Trudno stwierdzić czy manewry handlowe Trumpa były wynikiem przemyślanej strategii, czy też chaotycznej próby udowodnienia, że prezydent Stanów Zjednoczonych może być nieprzewidywalny i robić jeden krok w przód i dwa kroki w tył.

Argumenty wspierające jedną i drugą optykę polityki Trumpa można mnożyć. Nie wszystkie jego decyzje mogą wszakże zostać przeanalizowane w artykule – z tego powodu do osobnego opracowania pozostaje np. przyszłość TTIP, porozumienia handlowego negocjowanego od 2013 roku, którego głównym celem było utworzenie strefy wolnego handlu między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską.

Koncentrując się na regionie Ameryki Północnej i Centralnej, trzeba podkreślić, że krytycyzm Trumpa w stosunku do NAFTA rósł stopniowo od początku jego prezydentury. Przed podpisaniem nowej – „fenomenalnej" jego zdaniem – umowy USMCA[19], prezydent czekał na deklarację Kongresu, który musiał zatwierdzić nadchodzące zmiany. „To była katastrofa [*disaster*] dla Stanów Zjednoczonych", mówił o NAFTA Trump, „To spowodowało nam ogromne bezrobocie i przyniosło straty dla firm i wszystkiego innego. To zostanie zakończone"[20].

Zgodnie z tą deklaracją, 29 stycznia 2020 r. Trump podpisał porozumienie USMCA, już wcześniej zaakceptowane przez Kanadę i Meksyk. W ślad za prognozami Departamentu Stanu nowy układ miał stworzyć w USA 60 tys. miejsc pracy i dodać 235 bilionów dolarów do amerykańskiej gospodarki[21].

Kierując się ku konkluzjom artykułu, należy odpowiedzieć na ostatnie pytanie – czym różni się „fenomenalny" nowy pakt od „katastrofy" spowodowanej przez NAFTA? Trzeba przyznać, że NAFTA była jednym z największych układów wielostronnych i eksperci przyznają, że suma obrotów finansowych, nieekwiwalentna wszakże dla wszystkich partnerów, w ostatnich

---

[18] Autor nawiązuje tu do artykułu dwóch ekspertów handlowych S. Lestar, I. Manaka, *New NAFTA's Sunset Clause Is a Ticking Time Bomb*, CATO Institute, 7.11.2018, https://www.cato.org/publications/commentary/new-naftas-sunset-clause-ticking-time-bomb [dostęp: 17.02.2020].

[19] Dla oceny przez Trumpa USMCA por. S.A. Miller, *Donald Trump threat to kill NAFTA boosts USMCA*, AP, 11.12.2018, https://apnews.com/1b5773f954f88cf90267552c639abc64 [dostęp: 20.02.2020].

[20] White House, *Remarks by President Trump in Press Gaggle Aboard Air Force One*, 2.12.2018, https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-press-gaggle-aboard-air-force-one-2 [dostęp: 16.02.2020]; zob. J. Colvin, *Trump: NAFTA trade deal a ,disaster,' says he'd ,break' it*, "The Washington Times", 25.09.2015.

[21] K. Amadeo, *Trump's NAFTA Changes…*, *op. cit.*

dwóch dekadach zwiększyła się z 290 billionów dol. w 1993 r. do około 1,1 trilliona dol. w 2016 r.[22]

Ocena wartości modyfikacji wprowadzonych do NAFTA, które zaowocowały podpisaniem USMCA, jest w chwili pisania tego artykułu wielce hipotetyczna. Można jedynie wymienić kilka najważniejszych zmian agresywnie eksponowanych przez Stany Zjednoczone.

Pierwsza z nich dotyczy komponentów samochodów montowanych w Meksyku. Stany Zjednoczone wprowadziły do nowej umowy klauzulę wymagającą, aby w celu uniknięcia taryf wszystkie samochody i ich części składały się w 50% z komponentów wyprodukowanych w Stanach Zjednoczonych (klauzula dotycząca tzw. *American content value*).

Druga zmiana dotyczy systemu rozstrzygania sporów między państwami USMCA. W tej kwestii Stany zażądały, aby decyzje organów rozwiązujących spory były niewiążące albo musiały zostać dobrowolnie zaakceptowane przez strony sporu.

Trzecia nowa klauzula wprowadza modyfikacje do zasady dotyczącej priorytetu zakupów produktów z marką „kupuj amerykańskie" („*buy American*"). Ten punkt dotyczy przede wszystkim ograniczenia dostępu innych krajów do zamówień publicznych na roboty budowlane.

Wśród ważnych zmian na uwagę zasługuje też warunek odnoszący się do czasu obowiązywania umowy. Tak zwana klauzula *sunset clause* gwarantuje, że umowa wygaśnie po 5 latach, chyba że wszystkie jej strony zgodnie postanowią ją przedłużyć[23].

Nie można jednoznacznie stwierdzić, że przyszłość USMCA jest dokładnie przewidywalna. Akt wykonawczy wprowadzający w życie tę umowę ma ponad 200 stron, a tekst samej umowy zawiera 34 rozdziały, 13 załączników i 16 dodatkowych list. Trudno w tej sytuacji nie zgodzić się z konkluzją ekspertów handlowych z CATO Institution, którzy podkreślają, że ratyfikując USMCA, Kongres Stanów Zjednoczonych zgodził się na wzmocnienie wpływu władzy wykonawczej na politykę handlową i ograniczył własną kontrolę nad jej efektami[24].

---

[22] Idem, *Free Trade Agreements: Their Impact, Types, and Examples*, The Balance, 14.02.2020, https://www.thebalance.com/free-trade-agreement-types-and-examples-3305897 [dostęp: 16.02.2020]

[23] Modyfikacje USMCA w porównaniu do NAFTA analizuje szerzej A. Minsky, *Canada, Mexico reject U.S. NAFTA proposals as latest round of talks wind down*, Global News, 7.10.2017, https://globalnews.ca/news/3808319/canada-mexico-reject-u-s-nafta-proposals [dostęp: 16.02.2020].

[24] I. Manak, *USMCA Races Across the Finish Line, but Uncertainty Remains*, CATO Institute, 16.01.2020, https://www.cato.org/blog/usmca-races-across-finish-line-uncertainty-remains?utm_campaign=Trade%20Chronicle&utm_source=hs_email&utm_medium=email&utm_content=83061516&_hsenc=p2ANqtz--25O_oyG9HEa7cwwDQ6w0IP3dj76ZsoIh1NmbWGilV5zBTejYGDzE-BQPFU7lter192EZ5dIG2teHnPdqquWaIbbb5fw&_hsmi=83061516 [dostęp: 16.02.2020].

Strategie Handlowe Donalda Trumpa. Kilka refleksji nad procesem transformacji NAFTA w USMCA

Artykuł jest w znacznym stopniu kontynuacją badań Michała Chorośnickiego, profesora Uniwersytetu Jagiellońskiego, nad rozwojem relacji handlowych między państwami Ameryki Północnej i Centralnej (Stanami Zjednoczonymi, Meksykiem i Kanadą). Badania te zaowocowały publikacją wybitnej książki Profesora *North American Free Trade Agreement. NAFTA. Dekada Przemian*.
Artykuł składa się z trzech części. Pierwsza rozwija wątek rozważań prof. Chorośnickiego, wskazującego, że NAFTA jako układ wolnohandlowy była słabo zbalansowana, głównie przez członkostwo Meksyku – najsłabszego ekonomicznie partnera paktu.

Część druga analizuje manewry handlowe prezydenta Donalda Trumpa, który starał się zastąpić układy wielostronne przez dwustronne umowy, co w rezultacie negowało cele polityki globalistycznej i miało zastąpić ją koncepcją handlu strategicznego eksponującego – zgodnie z dewizą „America First" – priorytety Stanów Zjednoczonych. Antyglobalistyczne trendy prowokowały krytyczne uwagi ekspertów handlowych. Próby ignorowania instancji rozjemczych Światowej Organizacji Handlu (WTO), a nawet struktur Organizacji Narodów Zjednoczonych, wydawały się cofać Stany Zjednoczone w zamierzchłe czasy izolacjonizmu.

Część trzecia analizuje proces przekształcenia NAFTA, czyli układu będącego – zdaniem Trumpa – „katastrofą" (*disaster*) dla Stanów Zjednoczonych w „fenomenalny" pakt USMCA (United States–Mexico–Canada Agreement, Umowa USA–Meksyk–Kanada). Ta część koncentruje się na kilku najważniejszych różnicach między tymi dwoma układami (wprowadzeniu tzw. klauzuli *America content value*; wyeliminowaniu w przyszłości „decyzji panelowych" w rozwiązywaniu sporów antydumpingowych i dotyczących subsydiów; rozszerzeniu przepisu *Buy American Act*, który wymaga, aby strony preferowały w swoich zakupach produkty wyprodukowane w USA oraz zmian w tzw. formule *sunset clause*).
Słowa kluczowe: Globalizacja i regionalizacja, antyglobalizm, handel strategiczny, protekcjonizm i izolacjonizm, umowy wielostronne i dwustronne, „Ameryka przede wszystkim", preferencja dla zakupów produktów amerykańskich, NAFTA, USMCA

Donald Trump's Trade Strategies. A Few Reflections on the Process of Transformation of NAFTA in the USMCA

This article is largely a continuation of the research of the Jagiellonian University Professor, Michał Chorośnicki on the development of trade relations between the countries of North and Central America (the United States, Mexico and Canada). This research resulted in the publication of Professor Chorośnicki's outstanding book *North American Free Trade Agreement. NAFTA. Decade of Transformation*.

This article consists of three main parts. Part one develops Professor Chorośnicki's concerns that NAFTA, as a free trade deal, was poorly balanced, mainly by Mexico's membership as the most economically vulnerable partner of the pact.

Part two examines President Donald Trump's trade maneuvers which were supposed to replace multilateral agreements by bilateral agreements and the policy of globalization by the concept of strategic trade developed according to the protectionist motto "America First", that generally emphasizes American nationalism and unilateralism.

Part three examines the process of transformation of NAFTA – in Trump's opinion – a "disaster" for the United States into the "phenomenal" USMCA pact. This section focuses on several of the most important differences between the two agreements (the introduction of the so-called America content value clause into USMCA; the elimination of future "panel decisions" in the resolution of anti-dumping and countervailing disputes; the extension of the Buy American Act

provision, which requires the parties to prefer US-made products in their purchases and finally changes to the so-called sunset formula).
Key words: globalizations and regionalization, antiglobalism, strategic trade, protectionism and isolationism, multilateral and bilateral agreements, “America First”, “Buy American” principle, NAFTA, USMCA

RECENZJE

XVI: 2019 nr 4
Krakowskie Studia Międzynarodowe

DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-4-015

e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

Spasimir Domaradzki

PhD, Lazarski University

ORCID: 0000-0001-5794-6532

HURST HANNUM, *RESCUING HUMAN RIGHTS, A RADICALLY MODERATE APPROACH* [CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, CAMBRIDGE–NEW YORK–PORT MELBOURNE–NEW DELHI–SINGAPORE 2019, 223 PP.]

I am very grateful to the anonymous reviewer of our paper Domaradzki S., Khvostova M., Pupovac D., *Karel Vasak's Generations of Rights and the Contemporary Human Rights Discourse*[1] for bringing to my attention Hurst Hannum's book *Rescuing Human Rights.* What caught my attention immediately were the two very apt points made in the Hurst Hannum's book title itself. Just as Hannum, I also feel that there is a need to rescue human rights and I also believe that the only way to do that is to emaculate it from the ideological and activist reverberations that have largely taken over the concept of human rights itself.

Hurst Hannum accents on two pertinent and largely ignored by human rights activists' problems. Firstly, the growing attempts to address every social problem from a human rights perspective and secondly, the blurring line between binding legal obligations on governments and broader issues of ethics, politics and social change. As the author explicitly underlines, his book is set up around

[1] S. Domaradzki, M. Khvostova, D. Pupovac, *Karel Vasak's Generations of Rights and the Contemporary Human Rights Discourse*, "Human Rights Review" 2019, Vol. 20, pp. 423–443. DOI: 10.1007/s12142-019-00565-x.

three basic principles: international law does matter; the universality of human rights is the necessary modicum for global fairness; maintaining the difference between law and morality and law and politics is important (p. 158). Although Hannum's book principles clearly set it in the liberal and progressivist framework that can hardly be reconciled with much more conservative and skeptical approaches towards international law (including human rights) expressed by Jeremy Rabkin[2] or Chantal Delsol[3], he also acknowledges the damage done to the human rights by its unlimited and ideologically biased exploitation. Regardless of readers' positions towards Hannum's principles, he grounds his deliberations in the "belief that human rights cannot provide dispositive answer to all of the world's problems although they may be necessary precondition" (p. 158).

The cornerstone of Hannum's idea is to narrow the human rights perspective to the existing legal framework of the international human rights law (IHRL) as a tangible, precise and relatively narrow toolbox that has its clear limits. In that sense the aim of the book is to remind the limits of the human rights mechanisms and to discourage the omnipresent attempts for stretching the concept of internationally recognized human rights to an endless number of political, social, economic and other aims. As Hannum puts it "human rights must be distinguished from other worthy initiatives, such as the prosecution of international criminals, saving the environment, reducing poverty, making business more responsible, and preventing or ending violent conflict" (p. 4). Simultaneously, the book advocates a robust understanding of human rights universality. "Universality does not mean uniformity and local variations in interpretation and practice should not automatically be rejected" (p. 4). Ultimately, universality and limitation of the human rights are the two pillars of Hannum's deliberations.

Hannum acknowledges the damaging impact of the recognition of human rights as a western neocolonialism and continuously repeats the need to defeat this myth. Hence, he advocates a flexible and common-sense approach adjusted to the political, economic, social and cultural specifics of the states. Hannum's flexibility is grounded in the European Court of Human Rights judicial practice acknowledging the margin of appreciation as an essential tool to adjust the sense and meaning of the regional human rights standards to each country.

The book's journey starts from a critical reflection on the blurring of international criminal law with human rights. While focusing on the role of the International Criminal Court (ICC), the author accurately points out that confusion between the responsibility of the state to protect human rights and the culpability of an individual who commits a crime is paradigmatic of attempts to infuse human rights into unrelated concepts, usually to the detriment of both. ICC's

---

[2] J.S. Rabkin, *Law Without Nations?: Why Constitutional Governments Requires Sovereign States*, Princeton University Press, Princeton 2005.

[3] C. Delsol, *Unjust Justice, Against the Tyranny of International Law*, ISI Books, Wilmington DE 2008.

jurisdiction extends not to human rights violations or to mass atrocities but to the three traditional categories of international crimes already mentioned, namely genocide, war crimes and crimes against humanity and since July 2018 also over the crime of aggression (p. 12). While exposing the obviousness and confusion of the connection between human rights and international criminal law, Hannum concludes that combating impunity became the new human rights mantra, without paying attention to the fact that the acts being punished were generally crimes under domestic law and not necessarily violations under internationally defined human rights (pp. 16–17). Among others, the author makes an important point that human rights violations, even if serious or gross or massive violations, are often not crimes and are attributable to governments, not to individuals (p. 22). The punitive approach of criminal law is also quite different from the transformative goals of international human rights law (p. 23). Ultimately, ICC is limited to the most serious crimes and domestic crimes like murder, torture and kidnapping and it will rarely be possible to hold everyone who committed such act accountable. Hannum aptly concludes that confusing these goals (international criminals and human rights) distorts priorities and diminishes the attention that should be paid to the more boring yet more pervasive human rights violations faced by most of the world's population most of the time.

In chapter 3 the accent shift towards the growing deliberations on the role of non-state actors like Multinational Corporations (MNC's), criminals, terrorists, armed opposition groups beyond government control, intergovernmental organizations, religious groups and even individuals in the context of human rights protection. While devoting the larger part of the chapter to the role of MNC's Hannum points out the often confusion between human rights obligations and responsibility, where the latter is practically mere recommendations that are purely voluntarily. Hannum acknowledges also the danger that through transferring the responsibility for human rights to corporations the state will be able to relief itself from the duty to respect them (p. 38) and reminds the need no to confuse ethical and moral principles with legal obligations (p. 39). While siding with the relevance and importance of Hannum's arguments, I would claim even more radically, that the attempts to stretch human rights to non-state actors not only shift the accent from the state-individual relationship, but also downplay them to a negotiable list that hardly upholds the clarity and explicitness of human rights norms. This instrumentalization harms much more the human rights norms themselves than improves the MNC's or other non-state actors behaviour.

Logically, in chapter 4 Hannum continues his deliberations on the spill over of rights after the 1970s following Wiktor Osiatyński's[4] argument that the human rights become the *lingua franca* of the whole world, and are considered a key universal, all-encompassing principle of the universe. Regardless

[4] W. Osiatynski, *Human Rights and their Limits*, Cambridge University Press, Cambridge 2012.

of the problem: globalization, environment, corruption or technology, as Hannum mentions "the hope seems to be that chanting the mantra of human rights will make the resolution of any complex problem easier" (p. 44). Concluding his interesting deliberations on each of these topics, Hannum argues that "Conflating HR with such issues as creating a sustainable environment, regulating trade, ending corruption, and dealing with rapid advances in technology reduces rights to mere tools to achieve the other goals rather than laws to be followed and enforced" (p. 56).

The next chapter is an extremely valuable reflection on the endless expansion of rights supported by numerous examples, often related to the author's personal research and observations. Taking Philip Alston's standards for the creation of a new human rights law, Hannum juxtaposes them with the observed practices in the UN special rapporteur's reports and the misuse of the UN Human Rights Councils to expand or detract from the existing norms (p. 78). Within the UN special procedures Hannum notices a significant change of topics from physical security and civil rights to a consideration of a number of socioeconomical topics – health, food, water, education and housing, including even more narrower categories like minorities, indigenous people, albinism or leprosy, human rights defenders (pp. 67–68). After Rosa Freedman and Jacob Mchangama[5] the focus is being shifted away from the relationship between the state and the individual and toward examining state policies and foreign relations. While reflecting on the problem of migration, Hannum makes a very good point that "By framing migration in human rights terms, advocates of liberal immigration policies misstate what human rights law does provide, and they contribute to popular perceptions of nationalists that human rights are part of the problem" (p. 77). While providing an extensive list of new rights, such as the rights of peasants and women cultural rights, rights of elderly, landscape and human rights, human right to host Olympics or Julian Assange's right to sunbathe (pp. 71–73), Hannum reminds that IHRL sets only a minimum standard for social justice and equity, but national level is better equipped to create the relevant conditions. Attempting to regulate ever more narrow slices of life under ever more diverse circumstances through promoting new rights runs a serious risk of undermining both the legitimacy of human rights and their universality. The result may be simply to expand the number of rights that are routinely ignored rather than to bring real help to those whose rights, no matter how narrowly construed, are already being violated.

In chapter 6 the author carefully navigates within the sensitive topic of sex and gender, reaching for a very valuable conclusion that the non-discrimination should not lead to social engineering and lofty expectations that the forces of minority rights will reshape the existing social orders. Just as religious arguments

[5] R. Freedman, J. Mchangama, *Expanding or Diluting Human Rights?: The Proliferation of United Nations Special Procedures Mandates*, "Human Rights Quarterly" 2016, Vol. 38 (1), p. 164.

cannot serve as the only line of resistance to change, the sex and gender aspects cannot preoccupy the social body.

The seventh chapter of the book is devoted to the flexibility of human rights norms. Embedding his deliberations in Jack Donnelly's[6] structure of concept, conceptions and implementation of human rights with decreasing level of relative flexibility (p. 98) the author discusses the flexibility of IHRL in its implementation. Against the background of the European Court of Human Rights "margin of appreciation". Hannum reminds the fact that most rights are limited and that states have the right to apply them in accordance with their political systems, but that does not mean that they can misuse them.

While advocating for some discretion in interpretation and implementation of human rights norms (p. 101) the main argument is about the balance between the cultural diversity and pluralism and the justification of any breach of universal human rights and fundamental freedoms. The author accurately criticizes the cherry-picking of human rights practices from particular country experiences and their lumping together into an ideal type of international demands (p. 103). Based on the example of Pussy Riot the author criticizes the new type of activism desecrating basic elements of societies as counterproductive and harmful for the human rights cause.

Hannum acknowledges the need to distinguish between true moral and cultural differences and attempts by authoritarian or repressive leaders to equate themselves with this national identity as a means of justifying their rule or discriminating against those within the country who are viewed as not "belonging" sufficiently to the nation (p. 116). Another valuable reflection in this chapter concerns the opposite decisions and logics guiding the European Court of Human Rights and the relevant UN bodies (p. 107).

The next chapter aptly entitled *Human rights hawks* touches upon the evolution of the responsibility to protect (R2P) and the connection between the International Humanitarian Law and the human rights laws. Hannum's extensive deliberations on the evolution of R2P highlight the basic dilemma how to reconcile the use of force for the sake of human protection within the undetachable bond between moral, geopolitical, economic and other considerations. Ann-Marie Slaughter's argument requoted from Backer and Schane's[7] that "In Iraq, the United States had intervened and occupied – and things had gone to hell. In Lybia, the United States had intervened but not occupied – and things had gone to hell. And in Syria, the United States had neither intervened nor occupied – and things had still gone to hell" (p. 134). captures the essence of the dilemma. Hannum argues that a properly defined international responsibility to protect should

[6] J. Donnelly, *The Relative Universality of Human Rights*, "Human Rights Quarterly" 2007, Vol. 29 (2), p. 281.

[7] J. Becker, S. Shane, *Hillary Clinton, 'Smart Power' and a Dictator's Fall*, "New York Times", 27.02.2016.

be directed towards preventing widespread loss of life, whatever the cause – could be a meaningful advance in the humanization of international law and the protection of individuals under imminent threat, but it should not be done just for the sake of "doing something" (p. 134).

The ninth chapter deliberates on the role of the United States since the Carter presidency. Hannum's overview makes two main points. Firstly, to look for consistency in the US policy is wrong, but there are traces of clear prioritization of human rights either through the following administrations progressivist or messianistic concepts. This chapter frames them in a liberal-conservative consensus towards the world. It embraces both major political parties, most of the press, and the multinational economy. Hannum follows Stephen Kinzer's[8] point "It leads to foreign policy that is not simply interventionist, but utopian, visionary, millenarian. Setting out to remake nations, and entire regions, seeking to implant our version of democracy in distant lands, deposing governments and imposing others in their place, springing to the rescue of people we consider oppressed – these are breathtakingly radical projects" (p. 155). Hannum eventually claims that the US must continue to support the masses of human rights activists across the globe since it is so far the only country that is able to push the IR decisively. Without them it will take much longer.

In the concluding, tenth chapter, the author returns to the importance of universality and flexibility. This chapter also reveals Hannum's understanding of the importance of human rights. The author acknowledges that the human rights implementation is context dependent and they cannot be applied equally across the globe. However, what Hannum recommends is also the acknowledgement of the basic human rights as defined in the UDHR and the two 1966 covenants. Sound and clear as they are, the civil and political rights on one hand and the economic, social and cultural rights on the other, trigger completely different role of the state. Ignoring this fact is one of the main curses of the contemporary human rights system. Hannum provides an argument worth acknowledgment that ECS rights might be necessary precondition for the cherishing of political or civil rights (p. 160). Nevertheless, here he goes beyond the legalistic (lawyer) approach by conflating a "must do" rights with "Santa Claus wishlist", as the Reagan administration has defined them. While insisting on the unified approach towards political, civil, economic, social and cultural rights Hannum blurs the rights also on p. 167 where he highlights that both ESC and CP rights can be improved, hence they are equal.

As H. Hannum rightly advocates throughout his book, human rights cannot resolve the myriad of political, economic and social problems and their best role is to old, classical one – to serve as a shield against direct abuse against the individual by the state. All the rest is subject to yet, another myriad of considerations

[8] S. Kinzer, *What truly conservative foreign policy looks like*, "Boston Globe", 13.12.2015.

that transform human rights from a shield to a tool – nationally and internationally. The national human rights standards should not ignore the historical and religious experiences that have shaped the existing human rights framework.

Concluding, for scholars looking with one eye to the evolution in the field of human rights this book is a very helpful source of information with details about the evolution of the human rights context in a wider variety of aspects stretching from particular topics like development, environment, sex, gender and many others to structural issues within the UN and regional systems of human rights protection. The author advocates the clear delineation of human rights from protection of the environment, obligations on business and non-state actors, eradication of poverty, ending corruption, promoting inclusion, social equity- should not be brought under the human rights umbrella. Furthermore, Hannum reveals some of the structural and personal weaknesses of the UN system and advocates the need for its improvement. Finally, this book challenges the dominant liberal and post-modernist argument about the decay of the state and provides clear rationale for the need of state in the XXI century human rights world.

XVI: 2019 nr 4
Krakowskie Studia Międzynarodowe
e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Formatowanie i redagowanie

Tekst artykułu powinien być złożony pismem Times New Roman o wielkości 12 punktów interlinią 1,5. Terminy i wyrażenia obcojęzyczne oraz tytuły artykułów i książek należy pisać kursywą (*italic*). Nie należy stosować wytłuszczeń (**bold**). Nie należy stosować podkreśleń. Prosimy o konsekwentne stosowanie skrótów (np., r., w. itp.) w całym artykule. Jeśli artykuł podzielony jest śródtytułami na części, to prosimy rozpocząć od „Wprowadzenia", a na końcu umieścić „Podsumowanie". Nie ma potrzeby numerowania śródtytułów.

Ilustracje

Rysunki i fotografie powinny być wklejone do tekstu w miejscu powołania oraz dostarczone na nośnikach lub pocztą elektroniczną jako oddzielne pliki źródłowe (w formacie *.jpg, *.psd lub *.tif) o odpowiedniej jakości (np. całostronicowa grafika powinna mieć rozdzielczość około 1500 x 2400 punktów). Wykresy należy dostarczyć w plikach programu Excel (*.xls). Ilustracje zaczerpnięte z innych prac i podlegające ochronie prawa autorskiego powinny być opatrzone informacją bibliograficzną w postaci odsyłacza do literatury, umieszczonego w podpisie rysunku, np. Źródło: N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 123.

Tabele

Tabele należy umieszczać możliwie blisko powołania i numerować kolejno. Tabele tworzy się, stosując polecenie: *Wstaw – Tabela*. Wskazane jest unikanie skrótów w rubrykach (kolumnach) tabel. Tekst w tabeli powinien być złożony pismem mniejszym niż podstawowy. Ewentualne objaśnienia należy umieścić bezpośrednio pod tabelą, a nie w samej tabeli.

Przypisy

Obowiązują przypisy dolne, które należy tworzyć, stosując polecenie: *Wstaw – Odwołanie – Przypis dolny.*
W polu, które pojawi się na dole kolumny, wpisujemy tekst przypisu (pismo wielkości 8–9 pkt). Przykłady:
– publikacje książkowe:
S. Grodziski, *Habsburgowie*, [w:] *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997, s. 102–136.
– artykuły w czasopismach:
S. Waltoś, *Świadek koronny – obrzeżaodpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo" 1993, z. 2, s. 16.
W przypisach do oznaczania powtórzeń należy stosować terminologię łacińską, czyli: *op. cit*. (dzieło cytowane), *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż).
– artykuły ze stron internetowych (nazwa witryny pismem prostym, data publikacji artykułu, pełny adres, data dostępu w nawiasie kwadratowym, daty zapisywane cyframi arabskimi w formacie dd.mm.rrrr):
M. Arnold, *China, Russia Plan $242 Billion Beijing–Moscow Rail Link*, Bloomberg, 22.01.2015, http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-01-22/china-russia-plan-242-billion-rail-link-from-beijing-to-moscow [dostęp: 10.07.2015].

Do tekstu należy dołączyć:

– tytuł artykułu w języku angielskim,
– streszczenia w języku polskim i angielskim (po około 900 znaków ze spacjami),
– słowa kluczowe w języku polskim i angielskim (4–9),
– notę o autorze zawierającą imię i nazwisko, tytuł lub stopień naukowy, afiliację oraz numer ORCID
– adres poczty elektronicznej do korespondencji,
– oświadczenie w sprawie ghostwriting i guest authorship.
– oświadczenie autora informujące, że przeznaczony do druku w czasopiśmie „Krakowskie Studia Międzynarodowe" artykuł nie jest złożony do druku w innej redakcji, ani nie został wcześniej opublikowany.

XVI: 2019 nr 4
Krakowskie Studia Międzynarodowe
e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

ZASADY RECENZOWANIA PUBLIKACJI W CZASOPISMACH[1]

1. Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki.

2. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość autora pracy.

3. Rekomendowanym rozwiązaniem jest model, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. *double-blind review proces*).

4. W innych rozwiązaniach recenzent musi podpisać deklarację o niewystępowaniu konfliktu interesów; za konflikt interesów uznaje się zachodzące między recenzentem a autorem:
– bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt),
– relacje podległości zawodowej,
– bezpośrednia współpraca naukowa w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.

5. Recenzja musi mieć formę pisemną i kończyć się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia.

6. Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji i ewentualny formularz recenzencki są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej czasopisma lub w każdym numerze czasopisma.

7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji/numerów nie są ujawniane; raz w roku czasopismo podaje do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących.

[1] Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązują od roku 2012.

XVI: 2019 nr 4
Krakowskie Studia Międzynarodowe
e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

LISTA RECENZENTÓW

W roku 2019 artykuły zgłaszane do „Krakowskich Studiów Międzynarodowych" opiniowali pod kątem ich naukowej przydatności do rozpowszechniania:

prof. dr hab. Ewa Bujwid-Kurek
prof. dr hab. Michał Chorośnicki
prof. dr hab. Robert Jakimowicz
dr hab. prof. UKSW Artur Kotowski
dr hab. prof. UJ Paweł Laidler
prof. zw. dr hab. Tadeusz Paleczny
dr Kamila Schöll-Mazurek
dr hab. prof. UO Aleksandra Trzcielińska-Polus