

Kamila Ferenc
Sebastian Gajewski

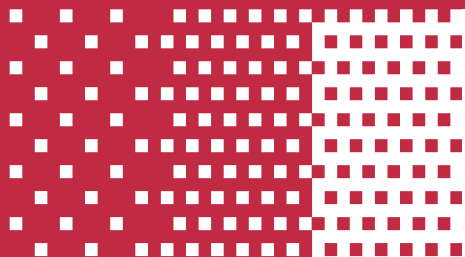
Lewicowa polityka wymiaru sprawiedliwości. Początek dyskusji

z tekstem niemieckiej federalnej minister
sprawiedliwości i ochrony konsumentów
Christine Lambrecht

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



CENTRUM IM. IGNACEGO DASZYŃSKIEGO
Centre for Progressive Studies



Spis treści

Część I

1. Lewicowe cele i wartości w wymiarze sprawiedliwości 5
2. Ustrój wymiaru sprawiedliwości 7
3. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości 9

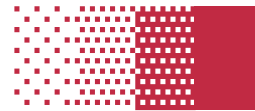
Część II

1. Prawa pracownicze 13
2. Prawa kobiet 15
3. Prawa osób LGBTIQ+ 17
4. Prawa osób z niepełnosprawnościami 19
5. Prawa lokatorów 21
6. Prawa migrantów 23

Część III

Christine Lambrecht, *Głos z Niemiec: Jakie są progresywne wartości podstawowe w niemieckiej polityce wymiaru sprawiedliwości?* 27

Część I



1. Lewicowe cele i wartości w wymiarze sprawiedliwości

W ostatnich czterech latach (2016–2020) wymiar sprawiedliwości, jego stan i przeprowadzane reformy stały się jednymi z głównych tematów debaty publicznej w Polsce. Obserwacja debaty dotyczącej sądów, sędziów, prokuratury i innych funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości pozwala uznać, że większość jej uczestników jest przekonana, że można skonstruować obiektywnie prawidłowe rozwiązania dotyczące działalności tej części władz publicznych, a w konsekwencji – że dyskusja o wymiarze sprawiedliwości wymyka się podziałom na lewicę i prawicę, na konserwatystów i liberałów. Tymczasem trudno wskazać sferę polityki publicznej, w której wartości istotne dla współczesnej socjaldemokracji, jak choćby równość czy wsparcie dla grup defaworyzowanych, byłyby bardziej istotne niż właśnie w sferze wymiaru sprawiedliwości. W tym kontekście warto zadać pytanie, czym powinna cechować się lewicowa wizja wymiaru sprawiedliwości i w jaki sposób należy ją wdrażać.

W Polsce punktem wyjścia do poszukiwań lewicowych wartości i celów w wymiarze sprawiedliwości może być obowiązująca Konstytucja RP. Akt ten został przygotowany i uchwalony przez większość parlamentarną z dominującym udziałem lewicy i podpisany przez wywodzącego się z tego środowiska politycznego prezydenta. Większość wartości, które dla wymiaru sprawiedliwości lewica powinna uznawać za własne, ma mocne podstawy właśnie w konstytucyjnym systemie celów i wartości. Gdy czyta się Konstytucję zgodnie z intencjami jej twórców, widać w niej socjaldemokratycznego ducha. Daje to mocne podstawy do krytyki obowiązujących rozwiązań właśnie z lewicowego punktu widzenia i budowania lewicowej wizji wymiaru sprawiedliwości.

Na czym więc w wymiarze sprawiedliwości zależy lewicy? Szczegółowe rekomendacje przedstawiamy w dalszej części tego opracowania. Łączą je jednak pewne – co trzeba podkreślić, również konstytucyjne – wartości: równość, zakaz dyskryminacji, ochrona grup mniejszościowych i grup defaworyzowanych jak osoby z niepełnosprawnością, osoby starsze, dzieci, matki, osoby LGBTIQ+, a także wrażliwość na potrzeby i interesy słabszej strony sporów sądowych: pracownika, lokatora, konsumenta. Te wartości muszą znaleźć odzwierciedlenie zarówno w przepisach prawa regulujących postępowania sądowe i działalność administracyjną sądów, jak i – co pewnie trudniejsze – w praktyce działania sędziów, asesorów, referendarzy sądowych i administracji sądowej.

Prawo do sądu przysługuje każdemu i nikt, z jakiegokolwiek przyczyny, nie może w dostępie do niego być dyskryminowany. Każdy przed sądem jest równy, ale nie oznacza to, że sąd powinien tak samo traktować każdego, kto się przed nim i w nim pojawia. Praktyka sądowa i regulacje postępowań sądowych muszą więc uwzględniać naturalne różnice między ludźmi, którzy biorą w nich udział. Założenie, że przed sądem

i w sądzie powinny pojawiać się wyłącznie osoby reprezentowane przez profesjonalnych pełnomocników, a przynajmniej ludzie z doświadczeniem w załatwianiu spraw urzędowych, którzy z prowadzenia swoich interesów przed organami władzy publicznej czynią centrum aktywności życiowej, jest błędne. Sąd musi umieć prowadzić postępowanie z udziałem osób z niepełnosprawnościami, osób starszych, dzieci, ludzi w zróżnicowanej sytuacji materialnej i społecznej: o różnym wykształceniu, doświadczeniu życiowym i kapitale kulturowym, tak by każdy mógł w sposób świadomy, bez nadmiernego nakładu sił i środków wziąć udział w postępowaniu, rozumieć kierowane do niego komunikaty i czuć, że jest traktowany z należnym szacunkiem i zrozumieniem.

Przedstawiona w naszym opracowaniu lewicowa wizja polityki wymiaru sprawiedliwości zakłada istotne korekty: zarówno w stosunku do stanu obecnego, jak i stanu sprzed 2016 roku. Lewicowy punkt widzenia nie odnosi się jednak wyłącznie do samej treści postulowanych zmian, ale także do sposobu ich wprowadzania. Nie ma bowiem miejsca na gwałtowne zmiany, dokonywane bez głosu obywateli i przedstawicieli wszystkich zainteresowanych.

Wymiar sprawiedliwości w szerokim sensie to nie tylko sądy i prokuratury. To też szereg innych organów i instytucji stosujących prawo. Dlatego reforma wymiaru sprawiedliwości w socjaldemokratycznym duchu powinna być prowadzona z udziałem przedstawicieli wszystkich zawodów prawniczych, wszystkich organów wymiaru sprawiedliwości, a także grup obywateli, których szczególne potrzeby muszą być uwzględnione w projektowanych zmianach. Należy zminimalizować wrażenie wprowadzania zmian odgórnie i siłą, z pominięciem otwartej dyskusji. Poczucie, że przyjmowane rozwiązania służą wspólnemu dobru, będzie sprzyjało ich większej legitymizacji i wdrażaniu w praktyce. Warto przy tym podkreślić, że bardziej przyjazny, dostępny i zrozumiały wymiar sprawiedliwości wpływa pozytywnie na wizerunek i zaufanie do zawodów prawniczych. Grupy defaworyzowane (których otwarty katalog wymieniony zostanie w dalszej części naszego opracowania), w strukturalnie gorszej pozycji, powinny przestać być niewidzialne dla wymiaru sprawiedliwości. Jego reforma w duchu socjaldemokratycznym powinna uwzględniać ich szczególną sytuację i potrzeby oraz rekompensować ograniczone zasoby tak, by demokratyczne państwo prawa było dobrem wspólnym, nie elitarnym. W związku z tym celowa wydaje się współpraca z organizacjami pozarządowymi, które zajmują się na co dzień problemami tych grup, i wsłuchanie się w ich postulaty.

2. Ustrój wymiaru sprawiedliwości

Organizacja wewnętrzna sądów, ich relacje z innymi organami władzy publicznej, status sędziów i tryb ich powoływania dość szczegółowo uregulowany jest w przepisach Konstytucji. Zadeklarowane w niej niezawisłość sędziów, niezależność sądów, immunitet sędziowski czy gwarancje godności urzędu sędziego odpowiadają standardom międzynarodowym i przyjętym w krajach europejskich modelowym rozwiązaniom w tym zakresie. W ostatnich latach w Polsce toczyła się wielka debata wokół tych podstawowych dla ustroju wymiaru sprawiedliwości kwestii. Proponowane zmiany były krytykowane zarówno przez środowiska prawnicze jak i opozycję – od lewicy po prawicę. Potrzeba zapewnienia pełnej realizacji tych konstytucyjnych gwarancji jest oczywista. Sposób, w jaki to następuje, w dużej części powinien odzwierciedlać przede wszystkim względy dobrej organizacji, sprawnego zarządzania czy szybkości postępowania, mniej zaś wartości, które można kojarzyć z lewicą i prawicą. Nie oznacza to jednak, że ustrój wymiaru sprawiedliwości wymyka się wrażliwości socjaldemokraty. Tu również ważne są takie wartości jak równość, dostępność czy społeczna legitymacja.

Rekomendujemy:

1. Sądy pokoju w każdej gminie. Bolączką polskiego wymiaru sprawiedliwości jest długi czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniach sądowych. Często zauważa się słabą demokratyczną legitymację sędziów i niewielki udział społeczeństwa w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Te problemy mogłoby rozwiązać, choćby częściowo, powołanie sądów pokoju. Działyby one w każdej gminie i rozstrzygałyby proste sprawy cywilne i sprawy o wykroczenia. Sądy pokoju powinny stanowić jednostki organizacyjne sądów rejonowych, orzekający w nich sędziowie pokoju powinni być powoływani z udziałem rad gmin, a ich orzeczenia powinny mieć charakter zbliżony do orzeczeń referendarzy sądowych. W ten sposób udałoby się pogodzić wymogi płynące z treści konstytucyjnego prawa do sądu z dążeniem do odciążenia sędziów od spraw bagatelnych.

2. Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości gwarantuje Konstytucja. Współcześnie udział ten jest jednak raczej wyjątkiem niż regułą. Ławnicy obecni są w niektórych sprawach karnych, rodzinnych i z zakresu prawa pracy. To prawda, że dzisiaj w sądach wiele spraw ma skomplikowany charakter, a ich rozstrzygnięcie wymaga specjalistycznej wiedzy prawniczej. Jednak wciąż nie do przecenienia jest doświadczenie życiowe i pozaprawna wrażliwość, którą powinni wykazywać ławnicy. Dlatego ich obecność musi zostać utrzymana, a w możliwym zakresie nawet poszerzona, w szczególności o niektóre sprawy cywilne (np. w sprawach konsumenckich, w sprawach lokatorskich).

3. Społeczeństwo zasługuje, by sędziami byli najlepsi prawnicy. Obecnie obowiązujący model rekrutacji i awansowania sędziów, z dominującą rolą wybranej przez Sejm Krajowej Rady Sądownictwa, jest postrzegany jako podatny na naciski polityczne. Poprzedni, w którym faktycznie kluczową rolę odgrywały zgromadzenia ogólne poszczególnych sądów i zasiadający w Krajowej Radzie Sądownictwa sędziowie sądów wyższych instancji, rodził zarzuty o nepotyzm i koteryjność. Tymczasem art. 60 Konstytucji deklaruje prawo równego dostępu do służby publicznej. Jego treść powinna wyznaczyć model rekrutacji i awansowania sędziów. Postępowania te powinna prowadzić Krajowa Rada Sądownictwa, wolna od nacisków politycznych, według jednoznacznych i obiektywnych kryteriów, w sposób jawny i transparentny.

4. Sąd musi być dobrym pracodawcą. Pracownicy administracyjni sądów wykonują ciężką i odpowiedzialną pracę. To często od jej jakości zależy, jak szybko rozpoznane zostaną nasze sprawy i jakie wrażenie pozostawi na nas wizyta w sądzie. Dlatego powinni być godnie wynagradzani, zatrudniani na uczciwych, jednolitych dla całego sądownictwa zasadach i z jasną ścieżką awansu. Potrzebne są systemowe rozwiązania na rzecz efektywnej organizacji pracy administracji sądowej i dobrych psychospołecznych warunków jej wykonywania.

3. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

Prawo do sądu, a więc do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, gwarantowane jest zarówno w Konstytucji (art. 45) jak i w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 6). Niezbędna jest jednak efektywność realizacji tego prawa, przejawiająca się w wielu rozwiązaniach organizacyjnych i logistycznych. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości musi brać pod uwagę zróżnicowane potrzeby i ograniczone zasoby jednostek. Adresaci prawa nie mogą mieć poczucia, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości i możliwości ochrony swoich praw zarezerwowane są tylko dla bogatych i uprzywilejowanych, z wysokim kapitałem społecznym.

Rekomendujemy:

1. Konieczne jest rozszerzenie bezpłatnego dostępu do profesjonalnego pełnomocnika. Wynagrodzenia pełnomocników z urzędu powinny wyraźnie wzrosnąć, tak by mogli profesjonalnie zająć się przydzielanymi im sprawami. System zwalniania z opłat sądowych w przypadku trudnej sytuacji materialnej lub rodzinnej powinien zostać utrzymany. Wiedza na jego temat powinna być bardziej rozpowszechniona. Konieczne jest rozszerzenie dostępu do profesjonalnego pełnomocnika. Sieć punktów bezpłatnej pomocy prawnej nie powinna być ograniczona tylko do poradnictwa przedsądowego, lecz powinna być dostępna również na etapie procesowym, tak by zapewnić kompleksowe wsparcie. Wynagrodzenia pełnomocników z urzędu powinny wyraźnie wzrosnąć, tak by mogli profesjonalnie zająć się przydzielanymi im sprawami.

2. Odciążenie sądów na rzecz innych instytucji (np. Państwowej Instytucji Pracy) przez wzmocnienie roli i rozszerzenie kompetencji instytucji strażniczych i pomocniczych. Instytucje te powinny pomagać w rozwiązywaniu konfliktów na najwcześniejszym etapie, służyć poradnictwem prawnym, przeprowadzać kontrole i stwierdzać ewentualne naruszenia lub dawać zalecenia (pod groźbą sankcji w razie zaniechania wdrożenia) mające przeciwdziałać naruszeniom. Dzięki temu niejednokrotnie można byłoby uniknąć sporu sądowego, a grupy defaworyzowane mogłyby podnieść świadomość swoich praw i przez to wzmocnić swoją pozycję. Grupy te miałyby też poczucie, że mają łatwo dostępnego, wyspecjalizowanego rzecznika swoich spraw (co byłoby też odciążeniem Rzecznika Praw Obywatelskich).

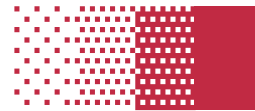
3. Rozszerzenie możliwości korzystania z nowych technologii. Należy upowszechnić możliwość kontaktowania się z sądem, a także odbywania rozpraw, zwłaszcza krótkich i nieskomplikowanych, za pomocą środków komunikacji na odległość. Punkty bezpłatnej pomocy prawnej powinny udostępniać służące temu narzędzia

osobom wykluczonym cyfrowo. Potrzebna jest informatyzacja akt sprawy i upowszechnienie doręczeń drogą elektroniczną (które już dzisiaj są możliwe, ale rzadko stosowane). Konieczne jest wprowadzenie powszechnego obowiązku nagrywania rozpraw wraz z automatyczną transkrypcją. Ponadto, każdy sąd powinien mieć czytelną stronę internetową ze wzorami pism procesowych, tabelami opłat, opisem procedury ubiegania się o pełnomocnika z urzędu i zwolnienia z opłat sądowych.

4. Potrzebne są działania na rzecz większego zrozumienia przez przedstawicieli zawodów prawniczych problemów systemowych oraz sytuacji społecznej i osobistej stron postępowania, w szczególności pochodzących z grup defaworyzowanych. Jednym z pomysłów jest organizowanie spotkań sędziów ze związkami zawodowymi, organizacjami lokatorskimi czy organizacjami pozarządowymi, będącymi depozytariuszami nie tylko stosownych statystyk i badań, ale także wiedzy o skomplikowanych mechanizmach dyskryminacji, przemocy i wykluczenia.

5. Instytucje wymiaru sprawiedliwości i przedstawiciele zawodów prawniczych muszą w większym stopniu posługiwać się zrozumiałym, niekiedy uproszczonym, językiem. Transparentności i dobrej komunikacji ze społeczeństwem sprzyjałoby, gdyby każdy sąd miał rzecznika prasowego, który wystosowywałby czytelny komunikat w głośnych sprawach, rozprawiłby się z fake newsami i odpowiadałby podsądnym na pytania natury ogólnej. Uzasadnienia wyroków powinny mieć obligatoryjny fragment tłumaczący w klarowny i skondensowany sposób, dlaczego zapadło takie, a nie inne rozstrzygnięcie. Wezwania, zawiadomienia i pozostałe pisma inne niż orzeczenia muszą być sporządzane prostym, zrozumiałym dla przeciętnego odbiorcy językiem. Sąd musi budować swój autorytet siłą swojej otwartości, a nie niedostępności. W osiągnięciu tych celów istotną rolę powinna odegrać edukacja prawnicza zarówno na poziomie szkolnictwa powszechnego, jak i studiów prawniczych. Większy nacisk należy kłaść na kwestię etosu i społecznej roli zawodu prawnika.

Część II



1. Prawa pracownicze

Obowiązująca Konstytucja wśród podstawowych zasad ustrojowych wymienia zasadę ochrony pracy. Głosi ona, że praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, a państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy (art. 24). Ustawa zasadnicza zawiera też szeroki katalog praw pracowniczych. Gwarantuje ona prawo do minimalnego wynagrodzenia (art. 65 ust. 4), prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1), prawo do wypoczynku (art. 66 ust. 2), prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67), wolność zrzeszania się w związkach zawodowych (art. 59 ust. 1), a także prawa, które muszą mieć wpływ na regulację stosunków zatrudnienia: prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1) i prawo do ochrony macierzyństwa (art. 71 ust. 2). To socjaldemokratyczny rys polskiej Konstytucji. Praca i sytuacja pracowników musi więc znajdować się w centrum zainteresowania władz publicznych. Ustawodawca musi w odpowiedni sposób zagwarantować ich ochronę. Nie chodzi tu tylko o zadeklarowanie w ustawach szczegółowych uprawnień pracowniczych, ale przede wszystkim o stworzenie efektywnych mechanizmów ich dochodzenia. Są one dzisiaj bardzo słabe albo po prostu ich brakuje.

Rekomendujemy:

1. Każda osoba wykonująca pracę zależną musi być jednakowo chroniona i musi korzystać ze wszystkich konstytucyjnych praw pracowniczych. Nie jest dopuszczalne różnicowanie ani ich zakresu, ani stopnia ich ochrony z powodu podstawy jej wykonywania: umowy o pracę, umów cywilnoprawnych czy indywidualnej działalności gospodarczej. Niezbędne jest więc wprowadzenie ustawowych gwarancji minimalnego zakresu tych praw wobec wszystkich zatrudnionych i ustanowienie efektywnych dróg ich dochodzenia.

2. Postępowanie sądowe nie zawsze jest najbardziej efektywną drogą ochrony praw pracowniczych. Dobrym przykładem są sprawy o ustalenie istnienia stosunku pracy. Przed sądem postępowanie w tych sprawach trwa długo, a uzyskanie satysfakcjonującego osobę zatrudnioną rozstrzygnięcia jest bardzo trudne. Sprawy te powinny być załatwiane w postępowaniu administracyjnym. Inspektor pracy z urzędu, np. w wyniku kontroli albo na wniosek zatrudnionego, powinien mieć możliwość ustalenia stosunku pracy w drodze decyzji administracyjnej. Kompetencja ta mogłaby dotyczyć także innych spraw z zakresu prawa pracy (np. stwierdzenia mobbingu lub dyskryminacji).

3. Sąd pracy musi być dostępny. Tymczasem w ostatnich 10 latach sądy pracy przeszły dwie fale likwidacji. W 2011 roku zlikwidowano ich 74, a w 2019 roku kolejnych 10. To złe decyzje. Dotknęły one przede wszystkim sądów w mniejszych

miejsowościach, a odległość to wciąż bariera w dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Zmiany te osłabiły również efektywność ochrony sądowej w sprawach z zakresu prawa pracy: od roku 2011 systematycznie wydłużał się czas trwania postępowania w tych sprawach. W 2012 roku wynosił on 6,3 miesiąca, a w 2016 już 9,4 miesiąca. Dlatego należy dążyć do tego, by w każdym sądzie rejonowym znajdował się wydział pracy. Należy przy tym rozważyć rozszerzenie właściwości sądów rejonowych w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych kosztem kognicji sądów okręgowych.

4. Sąd pracy może zapewnić skuteczną ochronę praw pracowniczych tylko wówczas, gdy orzekają w nim sędziowie, którzy są znawcami prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, a co więcej, mają odpowiednie doświadczenie w sprawach pracowniczych. Wymagania takie powinny wynikać z przepisów prawa w odniesieniu do osób ubiegających się o powołanie na stanowisko sędziego. Ustawodawca powinien premiować w szczególności adwokatów i radców prawnych zajmujących się w swojej pracy zawodowej sprawami pracowniczymi.

5. Sąd pracy musi działać szybko i adekwatnie do przedmiotu sprawy. Z powodu długiego czasu trwania postępowań sądowych niemożliwe stają się nawet orzeczenie o niektórych roszczeniach pracowniczych. Dobrym przykładem jest roszczenie o orzeczenie bezskuteczności wypowiedzenia umowy o pracę. Można o nim orzec bowiem wyłącznie w czasie trwania okresu wypowiedzenia. Dlatego, przynajmniej dla części spraw z zakresu prawa pracy, należy wprowadzić w przepisach prawa maksymalne terminy zakończenia postępowania w danej instancji.

2. Prawa kobiet

Zgodnie z art. 33 ust. 1 Konstytucji kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym. Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego i do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń (art. 33 ust. 2). Każde gwarantowane konstytucyjnie prawo lub wolność powinny być interpretowane przez pryzmat zasady równouprawnienia. Oznacza to, że rozwiązania na poziomie ustawowym muszą być projektowane tak, by – przy uwzględnieniu zróżnicowanych potrzeb związanych z płcią – nie prowadziły do dyskryminacji ze względu na płeć. „Równo” nie oznacza identycznie czy „tyle samo”, ale z takim samym skutkiem. Czasami oznacza to konieczność wprowadzenia akcji afirmatywnej, czyli zestawu polityk i praktyk nakierowanych na włączenie określonych grup do obszarów, z których są one w jakimś stopniu wykluczone ze względu na płeć, ale też pochodzenie, wyznanie, narodowość, orientację seksualną itd.

Rekomendujemy:

1. Wdrażanie Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, zwanej potocznie Konwencją Stambulską. Konwencja wymaga rozszerzenia definicji przemocy domowej i przestępstwa znęcania się o przemoc ekonomiczną, a definicji przestępstwa zgwałcenia o element (braku) zgody osoby pokrzywdzonej na współżycie seksualne. Wszystkie wprowadzane polityki dotyczące praw kobiet powinny uwzględniać problematykę dyskryminacji wynikającej z łącznej przynależności do różnych grup defaworyzowanych (dyskryminacji interseksjonalnej).

2. Należy zadbać o przestrzeganie już istniejących procedur postępowania z pokrzywdzoną przestępstwem na tle seksualnym. Funkcjonariuszom policji przyjmującym zawiadomienia wciąż często brakuje delikatności, na komisariatach nie ma też odpowiednich, godnych warunków do przyjęcia zgłoszenia. Nie we wszystkich sądach znajdują się tzw. niebieskie pokoje służące przesłuchaniu ofiary przemocy seksualnej. Konwencja Stambulska przewiduje także wymóg szkoleń dla profesjonalistów mających do czynienia z ofiarami i sprawcami przemocy seksualnej (tj. policjantów, prokuratorów, sędziów, pracowników socjalnych itd.) z zakresu przeciwdziałania i wykrywania przemocy, równości między kobietami a mężczyznami, potrzeb ofiar i unikania wtórnej wiktymizacji.

3. Konieczna jest zmiana trybu egzekwowania obowiązku alimentacyjnego. W 2019 roku Krajowy Rejestr Długów donosił, że stan zobowiązań dłużników alimentacyjnych wynosił 12,3 mld zł. Skuteczność egzekucyjną komorników w zakresie

alimentów szacuje się na około 19% (według danych Krajowej Rady Komorniczej). To jeden z najniższych wyników w Unii Europejskiej. W ściąganiu alimentów udział powinna mieć administracja skarbową, traktując zaległości alimentacyjne jak podatkowe. Potrzebne jest też uelastycznienie progu uprawniającego do zasiłków z Funduszu Alimentacyjnego przez wprowadzenie zasady „złotówka za złotówkę”, tak by minimalne przekroczenie kryterium dochodowego nie pozbawiało prawa do zasiłku. Kary pozbawienia wolności za przestępstwo niealimentacji powinny być zamienione na kary ograniczenia wolności w postaci dozoru elektronicznego w celu umożliwienia dłużnikom alimentacyjnym wykonywania pracy zarobkowej według stawek rynkowych. Warto zadbać o przepływ informacji między różnymi instytucjami zajmującymi się niepłaceniem alimentów, czyli stworzyć bazę łączącą dane z Rejestru Dłużników Niewypłacalnych, biur informacji gospodarczej oraz komorników sądowych.

4. Postulowane jest przyjęcie jako zasady kierowania wszystkich sprawców przemocy w rodzinie do uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych.

W przypadku stosowania środków probacyjnych należy wprowadzić obligatoryjność nakładania obowiązku uczestnictwa w programie (dopuszczając możliwość odstąpienia od jego zastosowania jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach). Analogiczne rozwiązanie powinno być zastosowane wobec sprawców skazanych na karę pozbawienia wolności bez zawieszenia jej wykonania.

5. Należy zmienić przepis dotyczący ponoszenia opłat za mieszkanie po nakazie jego opuszczenia przez sprawcę przemocy.

Wraz z pozytywną zmianą procedury związanej z nakazem opuszczenia mieszkania przez sprawcę przemocy wprowadzono przepis, że przez czas niezamieszkiwania w lokalu osoby stosującej przemoc w rodzinie zobowiązana do ponoszenia opłat za to mieszkanie jest osoba pełnoletnia, która w nim pozostała, chyba że względem niej osoba stosująca przemoc w rodzinie jest obowiązana do świadczeń alimentacyjnych. Jest to niesprawiedliwe obciążenie osób doświadczających przemocy, które i tak często są uzależnione ekonomicznie od osoby stosującej przemoc. Takie rozwiązanie może też zniechęcać do występowania o nakaz opuszczenia przez sprawcę przemocy wspólnego mieszkania i dlatego musi ulec modyfikacji.

3. Prawa osób LGBTIQ+

Choć Konstytucja nie zawiera sformułowań wprost o osobach LGBTIQ+, to bez wątplenia zawiera obowiązek ochrony i poszanowania ich praw. Obowiązek ten wynika z art. 32 Konstytucji, który stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. To ostatnie sformułowanie jest pojemną kategorią, która obejmuje także przesłankę orientacji psychoseksualnej, transpłciowości czy transeksualności.

Rekomendujemy:

1. Pilną reformą do przeprowadzenia jest zmiana sądowej procedury uzgodnienia płci osób, których tożsamość płciowa różni się od płci wpisanej do aktu urodzenia. Obecnie osoba musi w tym celu pozwać swoich rodziców, co rodzi dla niej i jej rodziny poważne koszty emocjonalne. Procedura korekty płci powinna być szybką, przejrzystą i przystępną procedurą administracyjną umożliwiającą uzgodnienie płci, opartą o zasadę samostanowienia, a przynajmniej postępowaniem nieprocesowym za zamkniętymi drzwiami. Projekt ustawy o uzgodnieniu płci (druk sejmowy nr 3648 Sejmu VII kadencji), uchwalonej 10 września 2015, lecz zawetowanej przez Prezydenta, powinien stanowić podstawę do dalszych prac.

2. Gotowy do uchwalenia jest także projekt zmiany kodeksu karnego przez wprowadzenie przepisów penalizujących mowę nienawiści i inne przestępstwa z nienawiści z uwzględnieniem przesłanki orientacji seksualnej i tożsamości płciowej, a także przesłanki wieku, płci i niepełnosprawności. Gotowy projekt to druk sejmowy nr 878 Sejmu VIII kadencji. Potrzebna jest też nowelizacja ustawy o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka, tak by osoby pokrzywdzone przestępstwami z nienawiści miały zapewniony faktyczny dostęp do skutecznych środków ochrony i wsparcia.

3. Należy wprowadzić równość małżeńską – związek małżeński może zostać zawarty przez dwie osoby różnej lub tej samej płci. Dziecko ma prawo do bycia adoptowanym przez małżonków bez względu na ich płeć. Równoległe do instytucji małżeństwa powinna funkcjonować instytucja związku partnerskiego, dostępnego dla par tej samej i różnej płci. Projekt ustawy o równości małżeńskiej jest gotowy do złożenia w Sejmie. Jego treść jest elementem Deklaracji Kongresu LGBT, którą należy wziąć pod uwagę przy tworzeniu wszystkich reform z omawianego zakresu. Z kolei projekt ustawy o związku partnerskim, który może być podstawą do dalszych prac, został złożony w Sejmie (projekt z 24 kwietnia 2018 wraz z projektem ustawy wprowadzającej ustawę o związku partnerskim).

4. Postulowana jest nowelizacja ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Gotowy projekt stanowi druk sejmowy nr 1051 Sejmu VII kadencji. Obecnie ustawa ta w zbyt małym stopniu chroni przed dyskryminacją ze względu na orientację seksualną, tożsamość płciową, ekspresję płciową i cechy płciowe. Warto przyjąć także projekt zmian w zakresie możliwych roszczeń osoby pokrzywdzonej nierównym traktowaniem (druk sejmowy nr 3664 Sejmu VIII kadencji).

5. Istnieje duża potrzeba przeprowadzenia szkoleń dla pracowników policji, prokuratury i sądów, które mają na celu wyeliminowanie zachowań dyskryminujących, molestujących i prześladowczych wobec osób LGBTIQ+ ze strony pracowników tych instytucji. W trakcie przeprowadzania czynności procesowych nie powinno dochodzić do misgenderowania (używanie nieprawidłowej formy osobowej, czyli np. męskich końcówek w czasownikach dla osoby, która identyfikuje się jako kobieta lub odwrotnie), dokonywania przeszukania osoby przez funkcjonariusza policji o tej samej płci, z którą identyfikuje się osoba przeszukiwana, nawet jeśli w dokumentach ma wskazaną inną płeć, wyśmiewania czy stosowania przemocy fizycznej i psychicznej ze względu na orientację psychoseksualną czy transpłciowość. Dodatkowo do szkoleń powinien być system monitorujący sposób traktowania zatrzymanych i osadzonych również pod kątem ewentualnego prześladowania ze względu na orientację.

6. Ważne jest wyodrębnienie w strukturach policji i prokuratury zespołów specjalizujących się w ściganiu przestępstw z nienawiści na tle homo- i transfobicznym. Skuteczność takiego ścigania i późniejszego wymierzania sprawiedliwości, a w konsekwencji skuteczność przeciwdziałania narastaniu problemu, zależy w dużym stopniu od znajomości skomplikowanych mechanizmów tego rodzaju przemocy.

4. Prawa osób z niepełnosprawnościami

Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69 Konstytucji). Władze publiczne są także obowiązane do zapewnienia osobom niepełnosprawnym szczególnej opieki zdrowotnej (art. 68 ust. 3). Mimo pewnej archaiczności językowej Konstytucji (dzisiaj mówi się „osoby z niepełnosprawnościami”) oraz lakoniczności regulacji (cztery obszary ochrony), standard ochrony praw osób z niepełnosprawnościami, przekładający się na rozwiązania rangi ustawowej, powinien być wykładany jako wysoki. Wymienione kategorie należy bowiem traktować szeroko i systemowo: komunikacja społeczna to również kwestia udziału w życiu społecznym czy dostęp do wymiaru sprawiedliwości, a ochrona zdrowia to także troska o dobrostan psychiczny. Ponadto nie należy zapominać, że do osób z niepełnosprawnościami zastosowanie ma konstytucyjny nakaz równego traktowania i zakaz dyskryminacji oraz inne prawa i wolności gwarantowane ustawą zasadniczą. Polska jest także stroną Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami.

Rekomendujemy:

1. Reformę wymiaru sprawiedliwości w zakresie praw osób z niepełnosprawnościami należy zacząć od wdrożenia Konwencji ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami, ratyfikowanej przez Polskę w 2012 roku. Konieczna jest także ratyfikacja przez Polskę Protokołu Fakultatywnego do Konwencji i wypowiedzenie przez Polskę Oświadczenia Interpretacyjnego do art. 12 Konwencji, zezwalającego na stosowanie instytucji ubezwłasnowolnienia. Konwencja zobowiązuje do przyjęcia wszelkich odpowiednich środków ustawodawczych, administracyjnych i innych w celu pełnej realizacji wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności wszystkich osób z niepełnosprawnościami, bez jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Konwencja odnosi się do takich kwestii jak m. in. prawa kobiet z niepełnosprawnościami, prawo do samodzielnego życia, odpowiednie warunki życia, udział w życiu politycznym, publicznym i kulturalnym, dostępność, w tym dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

2. Jednym z zadań wynikających z Konwencji ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami, poprawiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości, są odpowiednie szkolenia osób pracujących w wymiarze sprawiedliwości, w tym w policji i więziennictwie. Szkolenia powinny być nastawione na zwalczanie stereotypów, przeciwdziałanie przemocy i dyskryminacji wobec osób z niepełnosprawnościami, w tym dyskryminacji interseksjonalnej (krzyżowej), a także na odpowiednie traktowanie tych osób w czasie składania zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestęp-

stwa lub zeznań/wyjaśnień w postępowaniu. Istnieje potrzeba pracy nad językiem, zarówno obecnym w przepisach prawnych, jak i używanym na komisariatach, salach sądowych, zakładach karnych, w których przebywają osoby z niepełnosprawnościami. Sformułowania i pojęcia stygmatyzujące lub pejoratywne, a także archaizmy (np. „niesamodzielny”, „kalectwo”) powinny być wyeliminowane i zastąpione językiem równościowym. Należy zadbać w szczególności o zdobycie przez funkcjonariuszy kompetencji miękkich w komunikowaniu się z osobami z niepełnosprawnością intelektualną oraz w zapewnianiu ich efektywnego udziału w różnych fazach i typach postępowań, z naciskiem na zdobycie wiedzy o komunikacji alternatywnej.

3. Konieczne jest zorganizowanie infrastrukturalnej (podjazdy, poręczce, windy itp.) i komunikacyjnej (tłumaczenie na polski język migowy, możliwość elektronicznej wymiany korespondencji i przesłuchania świadka na odległość, digitalizacja akt sądowych, bardziej czytelne formularze) dostępności do sądu, policji i prokuratury. Obligatoryjne powinno być każdorazowe wysłuchanie osoby z niepełnosprawnością (w tym ubezwłasnowolnionej), której sprawa dotyczy. Wymagane jest upowszechnienie systemu wzywania służb ratunkowych za pośrednictwem bazy Centrum Powiadamiania Ratunkowego, przydatnego dla osób z niepełnosprawnością słuchu lub mowy. Potrzeba opracowania skutecznego systemu dokonywania zgłoszeń przez osoby z niepełnosprawnością intelektualną różnego stopnia.

4. Nowelizacja przepisów prawa regulujących zasady składania oświadczeń woli powinna przewidywać różne formy komunikacji z osobami z niepełnosprawnościami: wyświetlanie tekstu, alfabet Braille’a, komunikacja przez dotyk, dużą czcionkę, dostępne multimedia, jak i sposoby, środki i formy komunikowania się na piśmie, przy pomocy słuchu, języka uproszczonego, lektora oraz formy wspomagające (augmentatywne) i alternatywne, w tym dostępną technologię informacyjno-komunikacyjną.

5. Postulowane jest zniesienie instytucji ubezwłasnowolnienia w jej obecnym kształcie i wprowadzenie różnorodnych form wsparcia opartych na modelu wspieranego podejmowania decyzji. W rezultacie wszystkim osobom z niepełnosprawnościami należy przyznać zdolność procesową i wsparcie przy korzystaniu z tej zdolności, uwzględniające prawa, wolę i preferencję osoby z niepełnosprawnością. Wsparcie to nie powinno być równoznaczne z zastosowaniem mechanizmu zastępczego podejmowania decyzji. Niezależnie od zmian w zakresie instytucji ubezwłasnowolnienia osoby z niepełnosprawnościami na każdym etapie postępowania powinny mieć możliwość wskazania osoby zaufanej, która będzie obecna przy każdej czynności procesowej i w trakcie postępowania.

6. Zmiany wymaga sposób orzekania o niepełnosprawności i niezdolności do pracy dla ustalenia prawa do świadczeń rentowych i celów pozarentowych. Obecnie istnieje pięć różnych niepołączonych ze sobą systemów orzekania, które w pewnych zakresach są ze sobą sprzeczne. Należy zlikwidować powodowany przez nie chaos i zwielokrotnienie koniecznych do odbycia badań, dostosować definicje „niepełnosprawności” i „niezdolności do pracy”, którymi posługują się te systemy, do wymogów Konwencji ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami i skrócić czas trwania postępowań.

5. Prawa lokatorów

W świetle art. 75 ust. 1 Konstytucji władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego i popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Konstytucja wyróżnia także grupę, jaką są lokatorzy, wymagając regulacji dotyczącej ochrony ich praw na poziomie ustawy. Polska podpisała i ratyfikowała w 1997 roku Europejską Kartę Społeczną (będącą umową w ramach systemu Rady Europy) i podpisała, ale jeszcze nie ratyfikowała, Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną. Oba dokumenty zawierają regulacje prawa do mieszkania. Zrewidowana Europejska Karta Społeczna przewiduje bardziej rozbudowane zobowiązania państw członkowskich do popierania dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie, do zapobiegania i ograniczania bezdomności oraz do wspierania osób niemających dostatecznych środków materialnych przez uczynienie kosztów mieszkań dostępnymi dla nich.

Rekomendujemy:

1. Przyjęcie kompleksowej ustawy reprivatyzacyjnej, która dotyczyć będzie całej Polski. Ustawa ta powinna skończyć całkowicie z możliwością zwrotów nieruchomości w naturze i wygasić wszystkie roszczenia w zamian za rekompensatę o umiarkowanej wysokości, wydawanej jedynie w papierach wartościowych i przysługującej wyłącznie wtedy, gdy w przeszłości został złożony wniosek dekretowy, a decyzję nacjonalizacyjną wydano z naruszeniem prawa. Z kolei źródłem słusznych odszkodowań dla lokatorów powinna być ustawa, a nie decyzja Komisji Weryfikacyjnej.

2. Równie palącą kwestią jest doprecyzowanie przepisów ustawy z dnia 9 marca 2017 o usuwaniu skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych wydanych w Warszawie z naruszeniem prawa. Ustawa ta powinna przewidywać możliwość zadośćuczynienia krzywdom lokatorów, którzy na mocy wyroków eksmisyjnych utracili prawo najmu do lokalu ze względu na rażąco wysokie podwyżki czynszów wprowadzanych przez nowych właścicieli zreprivatyzowanych kamienic.

3. Należy rozważyć zmianę trybu rozstrzygania sporów dotyczących praw lokatorów. Obecnie odbywa się to przede wszystkim na drodze postępowania cywilnego, którą ze względu na jej charakterystykę (pozycję i konieczność aktywności stron, koszty itp.) można oceniać jako nieefektywną. Warto zastanowić się nad przeniesieniem tego rodzaju spraw do procedury bardziej przyjaznej lokatorom, np. administracyjnej.

4. Postulowana jest także ratyfikacja przez Polskę Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Zalecamy położenie nacisku na poprawę lub stworzenie regulacji prawnych sprzyjających rozwojowi towarzystw budownictwa społecznego zajmujących się budową mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach dla osób o średnich dochodach. Obok tego systemu potrzebne są odpowiednie ramy prawne dla programu budowy tanich mieszkań komunalnych na wynajem, mieszkalnictwa socjalnego oraz infrastruktury sanitarnej i noclegowej dla osób w kryzysie bezdomności, do której dostęp nie byłby uzależniany od stopnia radzenia sobie z chorobą alkoholową. Polityki dotyczące mieszkalnictwa powinny traktować prawo do dachu nad głową jako prawo człowieka i opierać się na szacunku do osób w kryzysie bezdomności.

5. Konieczne jest poważne potraktowanie problematyki kryzysu bezdomności. Należy stworzyć urząd rzecznika, który zajmowałby się tymi zagadnieniami, powołać pełnomocnika rządu do koordynowania działań różnych resortów w tym obszarze i opracować programy efektywnej walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym w Polsce. Niezbędne jest m. in. zapewnienie realnej opieki zdrowotnej, świadczeń zdrowotnych, leków i wyrobów medycznych (również po opuszczeniu szpitala lub schroniska) osobom w kryzysie bezdomności, które często nie mogą ich otrzymać ze względu na sformalizowane i skomplikowane procedury. Należy zmienić ustawę o pomocy społecznej w zakresie właściwości organów administracji publicznej wydających decyzje w przedmiocie przyznania świadczeń z pomocy społecznej. Obecnie funkcjonuje niekorzystna dla beneficjentów pomocy właściwość ustalana według miejsca ostatniego zameldowania. Zamiast niej powinna obowiązywać zasada powiązania pomocy z miejscem faktycznego pobytu osoby, która się o nią ubiega.

6. Prawa migrantów

Zgodnie z art. 37 ust. 1 Konstytucji każdy, kto się znajduje pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Wespół ze wspomnianym już nakazem równego traktowania i zakazem dyskryminacji, które pozostają aktualne bez względu na posiadane obywatelstwo, oraz innymi gwarancjami z ustawy zasadniczej, przepis ten tworzy standard ochrony migrantów. W ramach tego standardu nieprzysługiwanie jakiegoś prawa lub wolności konstytucyjnej osobie migranckiej jest wyjątkiem, nie zasadą. Jednym z obszarów szczególnej troski o przestrzeganie tych praw, zwłaszcza w aspektach proceduralnych, jest szeroko rozumiany dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

Rekomendujemy:

1. Całkowite zniesienie możliwości pozbawiania małoletnich migrantów wolności z uwagi na ich status migracyjny. W zamian powinny być stosowane środki alternatywne do detencji (czyli przymusowego zamykania dzieci cudzoziemców w ośrodkach detencyjnych), których katalog powinien ulec poprawie (istniejące obecnie to m. in. obowiązek zgłaszania się w określonych odstępach czasowych do Straży Granicznej, wpłata zabezpieczenia pieniężnego, obowiązek zamieszkiwania w wyznaczonym miejscu). W praktyce orzeczniczej polskich sądów często stosuje się detencję wobec małoletnich migrantów. Dlatego zalecane jest przeprowadzenie szkoleń dla sędziów i funkcjonariuszy Straży Granicznej w kwestii stosowania zasady najlepszego interesu dziecka, standardów Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w tym zakresie.

2. Konieczne jest doprecyzowanie w polskich regulacjach prawnych obowiązków funkcjonariuszy w zakresie dokumentowania przebiegu rozmowy prowadzonej z cudzoziemcami podczas odprawy granicznej, przy jednoczesnym wprowadzeniu jednolitych formularzy protokołów, zawierających obligatoryjne pytanie o zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. Europejski Trybunał Praw Człowieka, rozpoznając skargi obywateli Rosji, narodowości czeczeńskiej, którym funkcjonariusze Straży Granicznej odmawiali wjazdu na terytorium Polski, negatywnie ocenił praktykę polskich służb w sprawach osób poszukujących w Polsce ochrony międzynarodowej i stwierdził naruszenie przez Polskę praw człowieka. Funkcjonariusze opierali swoje decyzje na lakonicznych notatkach służbowych.

3. Potrzebne są szkolenia z międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dla funkcjonariuszy Straży Granicznej i innych organów oraz instytucji mających do czynienia z cudzoziemcami/uchodźcami/migrantami.

4. Ważne jest wyodrębnienie w strukturach policji i prokuratury zespołów specjalizujących się w ściganiu przestępstw z nienawiści na tle rasowym. Skuteczność takiego ścigania i późniejszego wymierzania sprawiedliwości, a w konsekwencji przeciwdziałania narastaniu problemu, zależy w dużym stopniu od znajomości skomplikowanych mechanizmów tego rodzaju przemocy.

5. Istnieje duża potrzeba przeprowadzenia szkoleń dla pracowników policji, prokuratury i sądów, mających na celu wyeliminowanie zachowań dyskryminujących, molestujących i prześladowczych wobec migrantów ze strony tych pracowników. Dodatkowo do szkoleń powinien być system monitorujący sposób traktowania zatrzymanych i osadzonych również pod kątem ewentualnego prześladowania ze względu na pochodzenie narodowe, rasowe i etniczne.

Część III

Głos z Niemiec



Jakie są progresywne wartości podstawowe w niemieckiej polityce wymiaru sprawiedliwości?

Christine Lambrecht

Nierówności społeczne i ekonomiczne narastają na całym świecie. Zagrożenie katastrofą klimatyczną stanowi dla ludzkości kwestię o znaczeniu egzystencjalnym. Cyfryzacja zmienia nam zasadniczo życie w wielu dziedzinach, a nasze oparte na praworządności demokracje odczuwają presję populistów, ekstremistów i zwolenników autorytaryzmu. Tak właśnie w przybliżeniu wyglądają teraz główne wyzwania. Dołączyła do nich pandemia – dotkliwy kryzys, który wymaga od nas bolesnych wyrzeczeń, ale jednocześnie dowodzi, że mamy rację: jesteśmy w stanie sprostać nawet największym wyzwaniom, jeśli tylko wykażemy silną wolę polityczną¹.

Podwójna rola polityki wymiaru sprawiedliwości: kształtowanie istniejących możliwości i tworzenie nowych

Jaką rolę ma do odegrania polityka wymiaru sprawiedliwości? Moim zdaniem podwójną: z jednej strony może się przyczyniać do wypracowywania – czasami dość niespodziewanych i oryginalnych – rozwiązań wielu problemów w licznych dziedzinach życia. Możemy choćby promować elektromobilność poprzez zrównoważone kształtowanie prawa własności – na przykład zobowiązanie wspólnot mieszkaniowych do wydawania zezwoleń na instalację stacji ładowania pojazdów elektrycznych². Z drugiej zaś strony polityka ta może tworzyć fora polityczne i społeczne, na których można znajdować, negocjować i wdrażać pilne odpowiedzi na ważne pytania naszych czasów. *Justitia* jest nie tylko boginią sprawiedliwości, lecz także patronką demokracji.

Poniżej przedstawię trzy tezy i zilustruję na ich podstawie, jak wyobrażam sobie zręby postępowej polityki wymiaru sprawiedliwości – polityki, która stanowiłaby odpowiedź na wyzwania naszych czasów.

1 W Niemczech stworzyliśmy największy w historii Republiki Federalnej Niemiec pakiet bodźców ekonomicznych w celu złagodzenia społecznych i gospodarczych skutków pandemii. Jeśli chodzi o politykę wymiaru sprawiedliwości, zapewniliśmy mieszkańcom i mieszkańkom Niemiec – w odpowiednich przepisach – moratoria m.in. w zakresie opłat czynszowych, rachunków za energię i gaz dla gospodarstw domowych oraz spłacania kredytów konsumenckich. W Europie stworzyliśmy warunki dla uruchomienia gigantycznego programu odbudowy, z którego skorzystają wszystkie państwa członkowskie. Musimy teraz ten program wspólnie przyjąć.

2 Niedawno wprowadziliśmy do niemieckich przepisów dotyczących mieszkań – własnościowych oraz wynajmowanych – klauzule ustanawiające prawo każdego właściciela mieszkania i każdego najemcy do zainstalowania w pobliżu domu stacji ładowania pojazdów elektrycznych. Równoległe przepisy te ułatwiają modernizację budynków mieszkalnych w celu poprawy ich efektywności energetycznej.

Teza 1: progresywna polityka wymiaru sprawiedliwości to polityka społeczna

Polityka ta musi chronić prawo i wolność. Dostęp do sądów i pomocy prawnej musi być dla wszystkich jednakowo otwarty, procedury prawne jednakowo sprawiedliwe, a sądownictwo musi być od wszystkich jednakowo niezależne³. Jest to niekwestionowana podstawa całej polityki wymiaru sprawiedliwości, nawet w dobie cyfryzacji⁴.

Jednak chodzi także o coś więcej. W pluralistycznym społeczeństwie, w którym ludzie wywodzą się z różnych środowisk społecznych i mają różne warunki ekonomiczne, od równych praw wciąż jeszcze daleko jest do równej rzeczywistej wolności. Wolność zaś bez żadnych ograniczeń manifestuje się nie tylko kosztem środowiska naturalnego, ale przede wszystkim kosztem naszej wspólnoty społecznej. Dlatego potrzebujemy prawa, które zapewni nam równość społeczną – poczynając od wciąż niezrealizowanego równouprawnienia kobiet i mężczyzn⁵. Potrzebujemy prawa, które chroni słabych społecznie, zwłaszcza nasze dzieci⁶. Potrzebujemy wreszcie prawa, które osadzi wolność w ramach dobra wspólnego i ureguluje w sposób wiążący podstawowe zasady naszego współżycia społecznego⁷. To jest zadanie postępowej polityki w zakresie wymiaru sprawiedliwości.

Teza 2: progresywna polityka wymiaru sprawiedliwości to polityka solidarna

Wiążące regulowanie podstawowych zasad naszego współżycia społecznego oznacza zapewnianie prawnego umocowania postulatów społecznej wzajemności i odpowiedzialności jednostki za wspólnotę. Konstytucje obu naszych krajów tchną wręcz duchem takiej solidarności w odpowiednich kontekstach. I tak Konstytucja RP

3 W ostatnim sprawozdaniu Komisji na temat praworządności odnotowano niedociągnięcia w zakresie niezależności niemieckiej prokuratury od władzy wykonawczej. Podążyliśmy tym tropem i pracujemy nad rozwiązaniami, które nie będą już kwestionowane na gruncie prawa unijnego.

4 Cyfryzacja wymiaru sprawiedliwości jest priorytetem w programie „Wymiar sprawiedliwości” niemieckiej prezydencji Rady UE 2020, a 13 października 2020 Rada z naszej inicjatywy przyjęła wnioski w sprawie wykorzystywania narzędzi cyfrowych w celu poprawy dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

5 Np. w celu wzmocnienia pozycji kobiet w przedsiębiorstwach od kilku lat mamy w Niemczech ustawy parytet płci w radach nadzorczych dużych firm. Regulacja ta sprawdziła się, dlatego pracuję również nad podobnym parytetem w odniesieniu do zarządów. Ponadto, latem uzgodniliśmy kompleksowe działania przeciwko szerszeniu mizoginicznej nienawiści, zwłaszcza na portalach społecznościowych.

6 W celu zwrócenia większej uwagi na prawa dzieci chciałabym „zakotwiczyć” te prawa w niemieckiej konstytucji, w ustawie zasadniczej. Ponadto właśnie uruchomiliśmy kompleksowy pakiet legislacyjny, mający na celu zwalczanie przemocy seksualnej wobec dzieci. Szczególnie ważne jest, aby głos dzieci był lepiej słyszalny w procedurach prawnych, które służą ochronie najmłodszych.

7 Dotyczy to m.in. nowoczesnej ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione. Jesienią tego roku zainicjowałam w Niemczech reformę w tym zakresie.

zobowiązuje wszystkich obywateli do „dbania o dobro wspólne”⁸, a Ustawa Zasadnicza RFN formułuje gwarancję własności w bardzo podobny sposób: „Własność zobowiązuje. Korzystanie z niej ma równoległe służyć dobru wspólnemu”⁹.

I właśnie w tym miejscu pojawia się jeden z największych problemów społecznych w Niemczech: koszty mieszkania i opłaty czynszowe nieprzerwanie rosną, zwłaszcza w miastach. Podczas gdy coraz więcej ludzi ma problemy z opłacaniem mieszkania, na prywatnym rynku wynajmu można osiągać niebotyczne zyski¹⁰. Prowadzi to do nieakceptowalnego braku równowagi społecznej. Progresywna polityka wymiaru sprawiedliwości musi zapewniać przystępne czynsze¹¹ i gwarantować, że podmioty słabsze ekonomicznie spotykają się na rynku z silniejszymi na równych zasadach – dzięki sprawiedliwym przepisom prawa umów i ochrony konsumentów¹². Tego właśnie wymaga solidarność i w żadnym wypadku nie jest to zbyt wiele.

Teza 3: progresywna polityka wymiaru sprawiedliwości to polityka demokratyczna

Regulowanie w wiążący sposób podstawowych zasad naszego współżycia społecznego oznacza również ustanawianie i gwarantowanie uczciwych, demokratycznych reguł. Chodzi o wzajemny szacunek dla różnych opinii i światopoglądów. Wiąże się z tym nierozdzielnie wzajemny szacunek dla godności ludzkiej. Chodzi tu także o pewien aspekt, o którym wszyscy musimy sobie ciągle przypominać: żaden człowiek, żadna partia i żaden rząd nie są same w sobie tak doskonałe, żeby znać odpowiedzi na wszystkie wielkie (i małe) pytania naszych czasów. Potrzebujemy wiedzy o problemach, wiedzy o ich rozwiązywaniu i woli rozwiązywania problemów ze strony wszyst-

8 Artykuł 82 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Patrz również: „obowiązek solidarności”, „społeczna gospodarka rynkowa” (preambuła, art. 20).

9 Artykuł 14 ust. 2 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec. Zob. także: „społeczne państwo federalne”, „społeczne państwo prawa” (art. 20 ust. 1; art. 28 ust. 1 zdanie 1), zastrzeżenia dotyczące granic swobód w art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 2, a także oparte na solidarności prawo podstawowe art. 16a.

10 Podczas gdy średnia stopa rentowności sprzedaży przedsiębiorstw w Niemczech – według Niemieckiego Banku Federalnego – wynosi od 4 do 5%, duże prywatne spółki mieszkaniowe osiągają często stopę zwrotu ze sprzedaży znacznie powyżej 100 %.

11 Wprowadzenie prospołecznych regulacji rynku najmu jest jednym z głównych celów niemieckiej polityki wymiaru sprawiedliwości od czasu powrotu Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości w ręce socjaldemokratów. W 2015 roku umieściliśmy w prawie najmu „hamulec czynszowy”, którego przepisy ostatnio dwukrotnie zaostrzaliśmy. Zwiększyliśmy również wpływ średniego czynszu na czynsz maksymalny. Ostatnio udało mi się przeforsować rozwiązania utrudniające przekształcanie czynszowych mieszkań na wynajem we własnościowe.

12 Obecnie pracuję nad ustawą o uczciwych umowach konsumenckich – w celu wyeliminowania niedozwolonych klauzul w umowach adhezyjnych (np. z operatorami telefonii komórkowej) oraz przeciwdziałania natarczywym i nieuczciwym telefonicznym kontaktom marketingowym. Podejmujemy również działania przeciwko nadużywaniu upomnień: obniżamy opłaty windykacyjne i skracamy procedurę umarzania pozostałego zadłużenia w przypadku upadłości konsumenckich. Ostatnio zobowiązaliśmy także spółki giełdowe do wprowadzenia limitów wynagrodzeń zarządów.

kich członków naszych społeczności. To jedyny sposób, aby wypracować dobrą i sprawiedliwą politykę. I właśnie dlatego potrzebujemy żywej demokracji.

Jednym z najważniejszych zadań postępowej polityki sprawiedliwości musi być egzekwowanie zasad demokratycznej komunikacji również w świecie cyfrowym. Nie możemy pozwolić, aby prawicowi ekstremiści, rasiści i antysemita systematycznie zalewali Internet nienawiścią, podżegali w nim do popełniania przestępstw, dezinformowali innych w celu zastraszania ludzi zaangażowanych politycznie i społecznie, wypaczali opinię publiczną i nawoływali do przemocy. Ostatnio byliśmy świadkami trzech strasznych, powiązanych ze skrajną prawicą ataków terrorystycznych w Niemczech¹³. We wszystkich trzech przypadkach sprawcy radykalizowali się w Internecie. Musimy położyć temu kres¹⁴.

Kolejne ważne zadanie sprowadza nas z powrotem do sedna polityki wymiaru sprawiedliwości. Musimy wzmocnić nasze niezależne sądownictwo¹⁵. Jest ono bowiem gwarantem prawa, a tym samym naszych demokratycznych zasad, naszej demokracji opartej na praworządności.

Jedno jest jasne: Niemcy nie mogą już nigdy stać się wylęgarnią nienawiści, terroru i wrogości wobec innych. Jesteśmy to winni całemu światu i naszym polskim sąsiadom.

Europa jako szansa: suwerenność w obliczu wielkich wyzwań naszych czasów

Sprawiedliwość społeczna, solidarność i demokracja, wolność i godność ludzka, równoprawienie i ochrona mniejszości. Są to wartości, które podzielamy w Europie – od Finlandii po Grecję i od Portugalii po Polskę¹⁶. Są to także wartości, które jednoczą nas w Europie. Już dwukrotnie dokonały tego cudu: po zakończeniu II wojny

13 1 czerwca 2019 prawicowy ekstremista (działając być może w porozumieniu z innymi) zamordował dr. Waltera Lübckego (CDU), prezydenta rejencji Kassel, który prowadził kampanię na rzecz uchodźców. Z kolei 13 października 2019 kolejny prawicowy ekstremista podjął próbę ataku na synagogę w Halle w dniu najważniejszego żydowskiego święta Jom Kipur. Drewniane drzwi synagogi szczęśliwym trafem wytrzymały atak, co pozwoliło zapobiec masakrze. Następnie sprawca zamordował przypadkową kobietę i klienta baru z przekąskami. 19 lutego 2020 w Hanau prawicowy ekstremista zamordował w rasistowskim amoku dziesięć osób. Od zjednoczenia prawicowi ekstremiści zabili w Niemczech ponad 200 osób.

14 Jednym z najważniejszych projektów mojej kadencji jest kompleksowy pakiet działań przeciwko prawicowemu ekstremizmowi i przestępstwom z nienawiści. Kluczowym aspektem jest zaangażowanie i zobowiązanie platform mediów społecznościowych do zwalczania zjawisk nienawiści i podżegania do nienawiści w Internecie. Walka z nienawiścią, podżeganiem doń i dezinformacją jest również priorytetem w programie „Wymiar sprawiedliwości” niemieckiej prezydencji Rady UE 2020.

15 W Niemczech rządy krajów związkowych i rząd federalny zawarły w tej kadencji pakt na rzecz praworządności. Między innymi stworzymy 2000 nowych etatów dla sędziów i prokuratorów. Zapewnienie praworządności jest również priorytetem w programie „Wymiar sprawiedliwości” niemieckiej prezydencji Rady UE 2020. Zob. również przypis 3.

16 Unia Europejska jest również wyraźnie zobowiązana do przestrzegania tych wartości (art. 2; 3 Traktatu o Unii Europejskiej).

światowej i po otwarciu żelaznej kurtyny. I mogą dokonać tego cudu również po raz trzeci, jeśli chodzi o sprostanie wielkim wyzwaniom naszych czasów.

Dzięki Unii Europejskiej narody europejskie zyskują więcej suwerenności. Unia Europejska zobowiązuje nas do przestrzegania wspólnego prawa. Ale właśnie to wspólne prawo daje nam przede wszystkim szansę na rozwiązanie problemów, które nie zatrzymują się przecież na granicach państw¹⁷. Jaki jest sens sprawiedliwych przepisów socjalnych i uczciwego opodatkowania w jednym kraju, jeśli duże firmy mogą uciec do innego kraju, który ignoruje takie przepisy? Co może zrobić jedno państwo narodowe przeciwko tak zwanym internetowym gigantom? I jeśli już sama krajowa polityka klimatyczna może przynieść tak wiele zmian na małą skalę, to pomyślmy, jak wiele możemy osiągnąć dzięki zdecydowanej, wspólnej, europejskiej polityce klimatycznej?

Papież Jan Paweł II przypominał nam usilnie: „Świat potrzebuje budowniczych pokoju”. Jednym z takich budowniczych i rozjemców jest Europa. Ich rolę pełnią także solidarna i demokratyczna polityka wymiaru sprawiedliwości oraz polityka społeczna.

17 Dlatego tak ważne jest zaangażowanie na rzecz wspólnych przepisów i praworządności. Praworządność jest priorytetem w programie „Wymiar sprawiedliwości” niemieckiej prezydencji Rady UE 2020.

Opracowanie powstało we współpracy Fundacji im. Friedricha Eberta
i Fundacji Centrum im. Ignacego Daszyńskiego

© 2020 Fundacja Centrum im. Ignacego Daszyńskiego & Fundacja im. Friedricha Eberta

Poglądy wyrażone w tej publikacji nie muszą być zgodne z poglądami
Fundacji im. Friedricha Eberta (FES).

Research do cz. I-II: Arkadiusz Waszkiewicz
Tłumaczenie cz. III: Jarosław Sobczak
Redakcja: Maciej Kropiwnicki

Centrum im. Ignacego Daszyńskiego
ul. Kopernika 36/40, 00-924 Warszawa
centrum@cid.org.pl
www.cid.org.pl

Friedrich-Ebert-Stiftung
Przedstawicielstwo w Polsce
ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa
biuro@feswar.org.pl
www.fes-polska.org

Printed in Poland

ISBN 978-83-64062-51-3



CENTRUM IM. IGNACEGO DASZYŃSKIEGO
Centre for Progressive Studies

Centrum im. Ignacego Daszyńskiego (CID) jest socjaldemokratycznym think tankiem związanym z Sojuszem Lewicy Demokratycznej (obecnie – Nową Lewicą).

CID powstało w listopadzie 2011 roku w Warszawie. Centrum jest ośrodkiem badawczym zajmującym się analizą współczesnego życia publicznego. Organizuje konferencje, seminaria, debaty oraz prowadzi działalność wydawniczą.

Centrum tworzą osoby z nowej generacji polskiej lewicy postępowej.

CID posiada oddziały w Warszawie, Krakowie, Gdańsku i Opolu.

Zarząd CID tworzą: dr Bartosz Rydliński (prezes), dr Sebastian Gajewski (członek zarządu).

Od 2017 roku jest pełnym członkiem Fundacji Europejskich Studiów Progresywnych (FEPS).



Fundacja im. Friedricha Eberta (FES) została założona w 1925 roku i jest najbogatszą w tradycje niemiecką fundacją polityczną.

Nazwę zawdzięcza pierwszemu demokratycznie wybranemu prezydentowi Niemiec, Friedrichowi Ebertowi. Powstała na mocy jego zapisu testamentowego, w którym Friedrich Ebert określił również zadania FES.

Jako fundacja blisko związana z partią polityczną działamy na rzecz podstawowych wartości demokracji socjalnej: wolności, sprawiedliwości i solidarności. Te ideały łączą nas z socjaldemokracją i wolnymi związkami zawodowymi.

Jako instytucja wyższej użyteczności publicznej działamy samodzielnie i niezależnie.

Warszawskie biuro FES zostało założone w 1990 roku.

Autorzy

Kamila Ferenc jest prawniczką, współpracuje z organizacjami pozarządowymi (Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny) i kancelariami prawnymi, w których prowadzi sprawy sądowe. Współzałożycielka społecznie zaangażowanej kancelarii Prawo do Prawa oraz Fundacji Przeciw Kulturze Gwałtu.

Sebastian Gajewski jest doktorem nauk prawnych, zajmuje się prawem i postępowaniem administracyjnym oraz sądową kontrolą administracji. Adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego Europejskiej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji w Warszawie. Członek zarządu Fundacji Centrum im. Ignacego Daszyńskiego, z rekomendacji lewicy sędzia Trybunału Stanu.

Christine Lambrecht jest absolwentką Wydziału Prawa Uniwersytetu w Mannheimie, adwokatką, samorządowcem i członkinią SPD. Od 1998 roku nieprzerwanie sprawuje mandat posłanki do Bundestagu. W swojej praktyce prawniczej zajmowała się prawem handlowym i korporacyjnym. Obecnie pełni urząd Ministra Sprawiedliwości i Ochrony Konsumentów w czwartym rządzie Angeli Merkel.