

# Maria Myszka

---

## Demokracja i prawa człowieka w postanowieniach konstytucyjnych i praktyce Republiki Czeskiej i Republiki Kazachstanu – droga do standardów europejskich

---

Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 1, 129-147

---

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Maria Myszka*

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Katedra Praw Człowieka

## **Demokracja i prawa człowieka w postanowieniach konstytucyjnych i praktyce Republiki Czeskiej i Republiki Kazachstanu – droga do standardów europejskich**

**Słowa kluczowe:** systemy regionalne ochrony praw człowieka w Europie, gwarancje konstytucyjne praw człowieka i ustroju demokratycznego państwa, Republika Czeska, Republika Kazachstanu.

### **Podstawowe pojęcia**

Republika Czeska – *Czech Republic*

Republika Kazachstanu – *Republic of Kazakhstan*

Państwo postkomunistyczne – *post-communist country*

Konstytucja Republiki Czeskiej – *Constitution of the Czech Republic*

Karta Podstawowych Praw i Wolności – *Charter of Fundamental Rights and Freedoms*

Konstytucja Republiki Kazachstanu – *Constitution of the Republic of Kazakhstan*

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – *Organization of Security and Cooperation in Europe*

Rada Europy – *Council of Europe*

Prawa człowieka – *human rights*

Demokracja – *democracy*

Wolność wyborów – *freedom of election*

Wolność stowarzyszeń – *freedom of association*

Pluralizm polityczny – *political pluralism*

Wolność słowa – *freedom of speech*

Wolność sumienia i wyznania – *freedom of conscience and believe*

Prawa mniejszości narodowościowych i etnicznych – *rights of national and ethnic minorities*

## Uwagi wstępne

Zbudowanie samodzielnych państw, rządzących się zasadami demokracji i praw człowieka było bądź cały czas pozostaje wyzwaniem dla krajów leżących po wschodniej stronie granicy byłej żelaznej kurtyny. Na tendencję zwracania się przez owe państwa w kierunku ustroju demokratycznego wskazują ich konstytucje oraz wiążące je umowy międzynarodowe, dotyczące gwarancji praw człowieka, praworządności i demokracji. Jak odmienna potrafi być jednakże litera prawa od panującej rzeczywistości, łatwo można przekonać się konfrontując zobowiązania państw wynikające z ustaw zasadniczych i traktatów międzynarodowych z zapewnionymi w rzeczywistości standardami.

Analiza taka pozwala ponadto na zaobserwowanie diametralnych różnic w rozwoju demokracji i standardów praw człowieka państw byłego bloku socjalistycznego. Adekwatnym przykładem dalekiej odmienności dróg „od totalitaryzmu do pluralizmu” jest porównanie przemiany dwóch, dziś już zgoła odmiennych, państw byłego bloku komunistycznego: prozachodnich Czech i prorosyjskiego Kazachstanu. Przyjrzenie się postanowieniom konstytucyjnym i realiom panującym w tych dwóch państwach pozwala odtworzyć kontrast, jaki panuje w rozwoju demokracji w państwach byłego bloku komunistycznego.

Wybór Republiki Czeskiej i Republiki Kazachstanu nie jest przy tym przypadkowy. Czechy zaliczane są dziś do najprężniej rozwijających się demokracji w Europie Wschodniej. Republika Kazachstanu pozostaje zaś nadal państwem o cechach autorytarnych – jak zresztą i inne państwa byłego ZSRR (np. Tadżykistan, Azerbejdżan). Sytuacja Kazachstanu jest jednak niezwykle interesująca z uwagi na ostatnie zmiany prawne, powodowane czy wręcz wymuszone przez przyznanie Republice przewodnictwa w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (dalej: OBWE) w 2010 r.<sup>1</sup> Daje to możliwość sprawdzenia, czy taka odpowiedzialność generuje poprawę standardów praw człowieka i dośnięcie demokratycznej Republiki Czeskiej w tym zakresie. Z drugiej strony – wymusza to obiektywną ocenę i odpowiedź na pytanie, czy Czechy są rzeczywiście idealnym wzorcem do naśladowania, czy też borykają się z problemami w zakresie poszanowania praw człowieka.

Na początku upadku systemów komunistycznych teoretycy i publicyści polityczni przekonani byli, iż proces tego upadku automatycznie prowadzi do powstania systemów demokratycznych.<sup>2</sup> Ten kierunek uznawano za naturalny, choć niektórzy nie wykluczali możliwości regresu. Doświadczenie państw omawianego regionu, obserwowane w ciągu ostatnich kilkunastu lat, prowadzi do odrzucenia tego podstawowego założenia „tranzyto-

<sup>1</sup> Więcej na ten temat na stronie: <http://www.osce.org/cio/35839.html>.

<sup>2</sup> *Nowa Europa 2007 – Raport z transformacji*, red. A. Negri, rozdział II: Sytuacja polityczna oraz reformy demokratyczne w Europie Środkowej i Wschodniej, Krynica-Zdrój 2007, s. 30.

logii” o jednokierunkowym procesie zmian – od komunizmu do demokracji. Tylko część dawnych państw komunistycznych przekształciła się w skonsolidowane systemy demokratyczne. Część przeszła zaś od dyktatury partii komunistycznej do jakiejś formy postkomunistycznego autorytaryzmu.<sup>3</sup>

Dzisiaj wiadomo już, że zespół państw transformujących się jest bardzo niejednorodny pod względem sytuacji politycznej, postępu reform demokratycznych i poszanowania praw człowieka. Generalnie zaobserwować można w tym zakresie podział na dwie zasadnicze grupy. Z jednej strony wyróżnimy kraje Europy Środkowo-Wschodniej – te, które wybrały opcję prozachodnią czy proeuropejską. Opcja ta wiąże się w z przystąpieniem do europejskich organizacji międzynarodowych i wprowadzaniem wymaganych przez te organizacje standardów demokracji i praw człowieka. Wśród tych państw znajduje się Republika Czeska.

Z drugiej strony pozostają państwa prorosyjskie – w większości te, które należały do byłego ZSRR, a których system polityczny, pomimo konstytucyjnych zapisów, które mogłyby sprzyjać demokracji, pozostaje w zasadniczej mierze autorytarny. W państwach tych dominuje prezydencki system rządów, występują liczne naruszenia standardów demokracji, praworządności i praw człowieka, a w wielu z nich utrzymuje się niestabilna sytuacja polityczna.<sup>4</sup> Do takich państw zaliczyć należy Republikę Kazachstanu.

## Republika Czeska

Do pierwszej wymienionej grupy – tj. państw prozachodnich i prodemokratycznych – należy niewątpliwie Republika Czeska. Warto tu wspomnieć, że w podjętej przez *Economist Intelligence Unit*<sup>5</sup> próbie zmierzenia poziomu demokracji w poszczególnych krajach<sup>6</sup>, Republika Czeska jako jedno z zaledwie dwóch państw byłego bloku komunistycznego (obok Słowenii) zaliczona została do tzw. pełnych demokracji (*full democracies*).<sup>7</sup> To dodatkowo uzasadnia wybór właśnie tego państwa dla potrzeb niniejszej analizy.

<sup>3</sup> Ibidem s. 30 i nn.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 26.

<sup>5</sup> Economist Intelligence Unit – organizacja dostarczająca krajom, przedsiębiorcom i instytucjom raporty dotyczące m. in. stanu różnych sektorów gospodarki w poszczególnych krajach oraz sporządzająca tzw. *quality-life index*, dotyczący poziomu życia w różnych krajach

<sup>6</sup> Jakkolwiek jest to wyzwanie trudne i nie w pełni miarodajne z uwagi na brak powszechnego konsensusu w kwestii samej definicji demokracji.

<sup>7</sup> The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2007 (powoływane dalej jako EIU Index of Democracy), [na:] [www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_INDEX\\_2007\\_v3.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf), s. 3.

Generalnie przyjąć można założenie, że prawa człowieka w Czechach są w zasadniczej mierze przestrzegane. Próba wnikliwej analizy w tym zakresie ukazuje jednak nadal istniejące problemy.

## **Prawa i wolności człowieka i obywatela w ustawie konstytucyjnej**

Prawa i wolności człowieka nie są regulowane bezpośrednio w Konstytucji Czeskiej. W tym zakresie art. 3 ustawy zasadniczej odwołuje do Karty Podstawowych Praw i Wolności (dalej także: Karta), stanowiąc iż ta ostatnia jest częścią porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej.<sup>8</sup> Karta Podstawowych Praw i Wolności<sup>9</sup> uchwalona została przez Zgromadzenie Federalne w styczniu 1991 r. – czyli jeszcze przed podziałem Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej i wyodrębnieniem Republiki Czeskiej.<sup>10</sup> O pozostawieniu Karty, jako odrębnej ustawy konstytucyjnej, zdecydowały spory wokół kwestii ostatecznej formy regulacji praw i wolności w porządku prawnym Czech. W wyniku kompromisu postanowiono zachować odrębność dokumentu, zamiast adaptować postanowienia Karty Podstawowych Praw i Wolności bezpośrednio do Konstytucji Republiki Czeskiej (jak miało to miejsce w wypadku Słowacji).<sup>11</sup> Z prawnego punktu widzenia uregulowanie takie nie ma, rzecz jasna, wpływu na rangę przepisów traktujących o podstawowych prawach i wolnościach – gdyż pozostają one normami rangi konstytucyjnej. Wątpliwości jednak może wywołać sytuacja niezgodności niektórych postanowień Karty i Konstytucji, która prowadzić może do sporów interpretacyjnych.<sup>12</sup>

W odniesieniu do gwarancji z zakresu praw człowieka, Konstytucja Republiki Czeskiej stanowi w swym art. 1, iż Republika Czeska jest „[...] demokratycznym państwem prawnym, opartym na poszanowaniu praw i wolności człowieka i obywatela”. Art. 4 podkreśla ponadto sądową ochronę podstawowych praw i wolności.

Sama Karta Podstawowych Praw i Wolności pozostaje pod wpływem zasadniczych umów międzynarodowych z zakresu praw człowieka oraz zobowiązań wynikających z członkostwa Czech w międzynarodowych organizacjach. Nie bez znaczenia były plany przystąpienia do Rady Europy i Unii Europejskiej.<sup>13</sup> Stąd postanowienia Karty porównać można do założeń ta-

<sup>8</sup> Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992, tekst polski dostępny na stronie: [www.polenia-polska.pl/index.php?id=czech01](http://www.polenia-polska.pl/index.php?id=czech01) (fragmenty).

<sup>9</sup> Uchwała Prezydium Czeskiej Rady Narodowej z dnia 16 grudnia 1992 r. o ogłoszeniu Karty Podstawowych Praw i Wolności jako części porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej, tekst dostępny na stronie: [www.polenia-polska.pl/index.php?id=czech02](http://www.polenia-polska.pl/index.php?id=czech02).

<sup>10</sup> Republika Czeska jako samodzielne państwo powstała 1 stycznia 1993 r.

<sup>11</sup> K. Skotnicki, *System konstytucyjny Czech*, wydanie sejmowe, Warszawa 2000, s. 20.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 20.

<sup>13</sup> Co miało ostatecznie miejsce kolejno w latach 1993 i 2004.

kich dokumentów międzynarodowych, jak Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Europejska Karta Społeczna czy Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka.

Szczegółowa analiza wszystkich postanowień Karty jest, z uwagi na ograniczony zakres niniejszego opracowania, niemożliwa. Za konieczne uważam podkreślenie zagwarantowania wybranych praw, będące oznaką zwycięstwa z jarzmem komunizmu, których to przestrzeganie nastręcza problemy innym państwom postkomunistycznym – w tym Republice Kazachstanu. Przede wszystkim zwrócić należy uwagę na pewne minimum w zakresie praw, które charakteryzują demokrację, tj.: wolność słowa, wolne media, pluralizm polityczny, wolne wybory. Jako minimum dla systemów demokratycznych wskazuje się też generalną cechę: przestrzegania praw człowieka.<sup>14</sup>

Dla zobrazowania, czy demokracja w Czechach panuje w takim kształcie, jaki nadaje jej ustawa konstytucyjna i zobowiązania wynikające z członkostwa w organizacjach europejskich, odwołam się do tych postanowień wskazanych dokumentów, których realizacja nastręcza liczne problemy w rzeczywistości – innymi słowy: tych, których pogwałcenia najczęściej godzą w demokrację.

Karta Podstawowych Praw i Wolności nawiązuje wyraźnie do idei prawa natury, uznając już w preambule nienaruszalność przyrodzonych praw człowieka. Co istotne, preambuła wskazuje, że Karta ma być oddzieleniem od „gorzkich doświadczeń czasów, kiedy prawa człowieka i podstawowe wolności były uciskane”, czyli m. in. czasów komunizmu.

Katalog praw i wolności zawartych w Karcie jest niezwykle szeroki. Obok gwarancji materialnych, pojawiają się przepisy dotyczące procedury oraz dopuszczalnej ingerencji w dane prawa i wolności. Poza prawami osobistymi, obywatelskimi i politycznymi<sup>15</sup>, Karta szeroko reguluje także prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne<sup>16</sup>. W świetle tak rozbudowanego katalogu praw gwarantowanych, za wadę Karty należy uznać jednakże brak przepisu o możliwości jej bezpośredniego stosowania.<sup>17</sup>

## **Wolność stowarzyszeń, wolność słowa i wolne wybory**

Kwestią nie do przecenienia, pozwalającą na oderwanie się od dotychczasowych doświadczeń ery komunizmu, jest zapewnienie jednostkom wolności wypowiedzi i wyrażania własnych poglądów, a także pokojowych zgromadzeń czy wolności stowarzyszania się. Wszystkie te prawa gwaran-

<sup>14</sup> EIU Index of Democracy, s. 2.

<sup>15</sup> Np. Rozdział II Konstytucji, art. 5–23.

<sup>16</sup> Rozdział IV Konstytucji, art. 26–35.

<sup>17</sup> Tak też: K. Skotnicki, op. cit., s. 26.

towane są w Karcie, odpowiednio w jej artykułach 17, 19, 20, 21. Ponadto punkt 3 art. 17 stanowi, iż cenzura jest niedopuszczalna.

Międzynarodowe raporty nie zawierają większych zastrzeżeń w temacie poszanowania wskazanych praw. Ewentualne ograniczenia powołanych praw wiążą się z dotyczącym także Czechy problemem grup neonazistowskich. Choć funkcjonariusze państwa zobowiązani są ingerować w ich działalność, to w tym zakresie pojawiają się protesty organizacji pozarządowych w sprawie stosowania nieadekwatnych do sytuacji środków.<sup>18</sup>

Wybory w Republice Czeskiej zaliczyć można do wolnych, co jest jedną z podstawowych gwarancji demokracji, zawartą w art. 21 Karty. Jedyne wątpliwości budzi niska reprezentacja kobiet i przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych na szczeblach władzy. Innym problemem, z którym boryka się ponadto Republika Czeska, jest szerząca się wśród przedstawicieli władzy korupcja.<sup>19</sup>

Kolejną oznaką walki ze złymi doświadczeniami komunizmu jest ustanowienie w Karcie odrębnego rozdziału, poświęconego ochronie sądowej i prawnej. O tych gwarancjach traktuje rozdział piąty. Generalnie gwarantuje tu się niezawisłość i bezstronność sądów, przed którymi każdy dochodzić może swoich praw. Ponadto art. 38 stanowi, iż sprawa powinna zostać rozpatrzona bez nieuzasadnionej zwłoki.

Choć co do zasady prawa te są przestrzegane, w międzynarodowych raportach podkreśla się, iż rzeczywista efektywność sądów jest czasami nadwątlona z uwagi na zbyt skomplikowane zasady procedury, co z nadto wydłuża postępowanie, a także przez wpływy polityczne, czy nawet korupcję.<sup>20</sup>

## **Prawa mniejszości narodowościowych i etnicznych**

Kwestią, jaka wzbudza największe kontrowersje – dostrzeżoną już przed laty na arenie międzynarodowej – jest aspekt poszanowania praw mniejszości narodowościowych i etnicznych w Czechach, w tym w szczególności praw Romów. Nie znaczy to jednak, że Republika Czeska nie gwarantuje żadnych praw tego typu mniejszościom. Przede wszystkim przepisy Karty Podstawowych Praw i Wolności zawierają istotne gwarancje w tym zakresie. *Primo*, art. 3 Karty stanowi, iż podstawowe prawa i wolności gwarantuje się wszystkim bez względu na m. in. przynależność do mniejszości narodowej czy etnicznej. *Secundo*, cały rozdział trzeci Karty poświęcony jest prawom mniejszości narodowych i etnicznych, a zgodnie z pierwszym artykułem tego rozdziału, przynależność do jakiegokolwiek z tych mniejszości nie może nikomu przynosić szkody. Kolejne regulacje

<sup>18</sup> Np. Amnesty International Report 2008 – Czech Republic, 28 May 2008.

<sup>19</sup> Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, Country Report on Human Rights Practices, March 2008, section 3.

<sup>20</sup> *Ibidem*, section 1e.

sformułowane zostały na poziomie ustawowym – m. in. w Ustawie z dnia 10 lipca 2001 r. o prawach członków mniejszości narodowych i o zmianie niektórych ustaw.<sup>21</sup>

Ponadto Republika Czeska związana jest zobowiązaniami międzynarodowymi w tym zakresie, w tym m.in. Dyrektywą Rady UE, wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne<sup>22</sup> oraz Konwencją Ramową o ochronie mniejszości narodowych.<sup>23</sup> Preambuła Konwencji podkreśla zaś powiązanie pomiędzy rzeczywistą demokracją a poszanowaniem praw mniejszości, stanowiąc, iż „burzliwe wydarzenia europejskiej historii udowodniły, iż ochrona mniejszości narodowych jest niezbędna dla stabilizacji, bezpieczeństwa demokratycznego i pokoju na tym kontynencie” oraz iż „pluralistyczne i demokratyczne społeczeństwo [...] powinno szanować etniczną, kulturalną i językową tożsamość [...]”.<sup>24</sup>

Dodać należy, iż istnieje szereg aktów Rady Europy oraz Unii Europejskiej, zaliczanych do *soft law*, do których zaleceń Republika Czeska winna się dostosowywać z uwagi na swoje członkostwo we wskazanych organizacjach. Dokumenty te odnoszą się bezpośrednio do Romów, a wśród nich wyróżnić można m. in. Rekomendację Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 563 o sytuacji Romów i innych wędrowców w Europie z 1969 r., Deklarację Brukselską uczestników rozmów okrągłego stołu w Parlamencie Europejskim dotyczących Romów w Europie z 12 lipca 1996 r. oraz Rekomendację Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI): Walka z rasizmem i nietolerancją wobec Romów z 1997 r.<sup>25</sup>

Pomimo powyższych gwarancji prawnych, kolejne raporty i wytyczne organów międzynarodowych wskazują, iż problem dyskryminacji – dotyczący w największym stopniu ludności romskiej, zaliczonej do mniejszości narodowych Republiki Czeskiej – jest ciągle aktualny i poważny. Jest to z całą pewnością kwestia powstała już za czasów komunizmu, z którą (m.in.) demokratyczna Republika Czeska nie potrafi sobie od lat poradzić. Za oczywiste uznają przy tym, iż Romowie są grupą szczególnie narażoną na wykluczenie społeczne nie tylko z uwagi na niechęć reszty społeczności, ale i z uwagi na jej nieprzystosowanie do życia poza swoją społecznością i niekorzystanie z możliwości, jakie oferuje im demokratyczne państwo, szczególnie w zakresie edukacji czy pomocy socjalnej. Decydująca jest tu specyficzna tradycja, kultura i nawyki. Niemniej jednak nie może to usprawiedliwiać dyskryminacji przedstawicieli tej grupy, gdy ci korzystają ze

<sup>21</sup> Fragmenty dostępne na stronie: [www.wspolnota-polska.org.pl/index.php?id=czech04](http://www.wspolnota-polska.org.pl/index.php?id=czech04).

<sup>22</sup> Dz. U. L 180 z 19.07.2000, str. 22–26.

<sup>23</sup> Dz.U. 2002, nr 22, poz. 209.

<sup>24</sup> Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych z dnia 1.02.1995 r., tekst dostępny na stronie Biura Informacji Rady Europy: [www.coe.org.pl/re\\_konw/ETS\\_157.pdf](http://www.coe.org.pl/re_konw/ETS_157.pdf).

<sup>25</sup> General Policy Recommendation no 3 of the Council of Europe's European Commission against Racism and Intolerance Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies CRI(98)29 rev (1998).



swych praw, ani braku podejmowania przez państwo odpowiednich środków prawnych czy społecznych, które te nierówności likwidują.<sup>26</sup>

Rasistowskie nastroje przeciwko Romom obserwuje się w samym społeczeństwie czeskim. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi w 2006 r., dwie trzecie Czechów ma negatywny stosunek do Romów, z czego jedna trzecia stwierdziła, iż nie do przyjęcia jest sąsiedowanie z Romami.<sup>27</sup> Dyskryminacja Romów przejawia się niekiedy nawet w wywieszaniu zakazów ich wstępu do niektórych miejsc publicznych, jak np. restauracji.<sup>28</sup>

Swoje zatroskanie utrzymywaniem się negatywnych nastrojów w stosunku do ludności romskiej wyraził m. in. Komitet Praw Człowieka, podkreślając, iż na państwie ciąży odpowiedzialność za poprawę relacji pomiędzy ludnością czeską i romską poprzez promowanie tolerancji i zapewnienie, że wszystkie osoby korzystać będą z przynależnych im praw i wolności.<sup>29</sup> Taki też obowiązek wynika z art. 6 Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych, który stanowi zobowiązanie państw-stron do umacniania ducha tolerancji oraz dialogu międzykulturowego i podjęcia skutecznych środków w celu wspierania wzajemnego poszanowania, zrozumienia i współpracy pomiędzy wszystkimi osobami żyjącymi na ich terytoriach niezależnie od ich tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej [..]. W tym zakresie Komitet Doradczy wspomnianej Konwencji Ramowej docenił kroki podejmowane przez państwo w celu krzewienia ducha tolerancji, podkreślając jednak, iż problem nadal pozostaje palący, a negatywne nastawienie do Romów zauważalne jest w m.in. w mediach oraz wśród władz – przede wszystkim lokalnych.<sup>30</sup>

Przedstawiciele i funkcjonariusze państwowi powinni zaś w pierwszym rzędzie pokazywać społeczeństwu dobry przykład w zakresie tolerancji i poszanowania mniejszości narodowych. Tymczasem niektórzy działacze polityczni otwarcie przyznają się do niechęci wobec społeczności cygańskiej<sup>31</sup>,

<sup>26</sup> Więcej uwag na ten temat: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Prawo Roma do Bycia Człowiekiem, „Monitor Unii Europejskiej” nr 12(54), s. 47–50.

<sup>27</sup> Survey conducted by the Centre for Empirical Research in Prague (STEM), CTK 16 June 2006.

<sup>28</sup> Bureau od Democracy, op. cit., section 5.

<sup>29</sup> Human Rights Committee, Consideration of reports submitted by States Parties under art. 40 of the Covenant, Concluding observations of the Human Rights Committee – Czech Republic, CCPR/C/CZE/CO/2, 9 August 2007, para 13.

<sup>30</sup> Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Second opinion on the Czech Republic, adopted on 24 Februar 2005, ACFC/INF/OP/II(2005)002, para 82–88.

<sup>31</sup> Np. Wypowiedź senator i majora Ostravy Liany Janackovej z lipca 2007 r., która stwierdziła, iż „niestety jest ona rasistką i nie wierzy w integrację Romów w jej okręgu”, na podstawie: Immigration and Refugee Board of Canada, *Czech Republic: Situation of Roma, including treatment by the authorities as well as in the education, employment, health and housing sectors; state protection and assistance from Romani organizations; prevalence of Roma among judges, legislators, physicians, police and teachers (January 2006 – November 2007)*, 12 December 2007. CZE102667.EX. Online: UNHCR Refworld, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47d6544a23.html> [accessed 28 December 2008].

z kolei – jak odnotował m. in. Komitet Praw Człowieka – policja dopuszcza się nadużyć głównie w stosunku do ludności romskiej.<sup>32</sup>

Powyższym nastrojom sprzyja, niestety, niepełny w tym zakresie porządek prawny Republiki Czeskiej. Pomimo istnienia wymienionych na wstępie regulacji dotyczących mniejszości narodowościowych i etnicznych, organy międzynarodowe<sup>33</sup> stwierdzają ciągły brak pełnej legislacji antydyskryminacyjnej oraz brak odpowiedniego organu, który zapewniłby niezależne i pełne śledztwo w sprawach nadużyć wobec mniejszości, których dopuszczają się m. in. funkcjonariusze publiczni.<sup>34</sup> Z uwagi na lukę w rozwiązaniach instytucjonalno-prawnych, pomimo realizowanych niekiedy programów antydyskryminacyjnych, dyskryminacja Romów utrzymuje się w praktyce, w szczególności w płaszczyźnie zatrudnienia, dostępu do edukacji czy opieki zdrowotnej oraz w związku z ograniczeniami zamieszkania.<sup>35</sup>

Problemem, który nagłośniony został w ostatnich latach na arenie międzynarodowej, jest kwestia dostępu dzieci romskich do edukacji. Osławionym procederem było kierowanie dzieci mających romskie korzenie do szkół specjalnych – utworzonych na terenie Republiki Czeskiej po I wojnie światowej dla dzieci o tzw. szczególnych potrzebach. Choć państwo uzasadniało taki stan rzeczy szczególną sytuacją Romów w zakresie edukacji i wychodzeniem naprzeciw ich specjalnym potrzebom, instytucje międzynarodowe niejednokrotnie zgłaszały obawy, iż wyraźna przewaga dzieci romskich w szkołach specjalnych (zgodnie z opinią Komitetu Doradczego Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych – nieoficjalne statystyki wskazywały w 2005 r., iż około 70% uczniów tych szkół ma romskie korzenie<sup>36</sup>) jest częstokroć rezultatem dyskryminacji i braku wrażliwości władz na specyficzne, trudności stojące przed tą mniejszością.<sup>37</sup>

Kwestia dyskryminacji dzieci romskich w dziedzinie edukacji rozstrzygana była przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC). Konsekwencją skargi złożonej przez osiemnastu członków mniejszości romskiej, zarzucającej Republice Czeskiej dyskryminację w korzystaniu z prawa do edukacji z uwagi na pochodzenie rasowe i etniczne – właśnie poprzez umieszczenie ich w latach 1996–1999 w szkołach specjalnych – był wyrok Wielkiej Izby, uznający władze czeskie za winne zarzucanych naruszeń. ETPC stwierdził, iż działania władz nie miały racjonalnego ani

---

<sup>32</sup> Human Rights Committee, op. cit., para 9; Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, op. cit., para 13.

<sup>33</sup> M. in. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Czech Republic, CERD/C/CZE/CO/7, 11 April 2007, para 8.

<sup>34</sup> Human Right Committee, op. cit., para 16.

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, op. cit., para 146.

<sup>37</sup> Committee on the Elimination of Racial Discrimination, op. cit., para 17.

obiektywnego uzasadnienia.<sup>38</sup> Umieszczenie dzieci w szkołach specjalnych odizolowało je od szerszej populacji i – zamiast pomóc im rozwinąć umiejętności, które ułatwiłyby im życie w społeczeństwie – uniemożliwiło ich rozwój, zmniejszając szanse dla adaptacji, a w tym także uzyskania miejsca na rynku pracy w przyszłości.<sup>39</sup>

Choć do dnia dzisiejszego rząd czeski zlikwidował większość szkół specjalnych, utworzone zostały odrębne specjalne klasy, których utrzymywanie wiąże się z kontynuacją problemu, jako że większość uczniów takich klas stanowią dzieci romskie.<sup>40</sup>

Kolejne obawy wzbudzają doniesienia o przymusowej sterylizacji kobiet, w szczególności romskiego pochodzenia. Podkreśla się, iż te charakterystyczne dla czasów komunizmu (*sic!*), bezprawne praktyki, mają miejsce po dzień dzisiejszy i nie spotykają się z konsekwencjami karnymi ani wyłączeniem odpowiedniego zadośćuczynienia.<sup>41</sup>

Z pewnością rozwiązaniem dla problemów ludności romskiej byłaby lepsza asymilacja z resztą czeskiego społeczeństwa. Ta jest, rzecz jasna, utrudniona z uwagi na wspomnianą specyfikę mniejszości romskiej, która nie jest chętna integracji. Sytuację pogarszają uprzedzenia reszty społeczeństwa.

W Republice Czeskiej problem jest jednak jeszcze bardziej skomplikowany. Obserwuje się bowiem nagminną izolację Romów poprzez tworzenie tzw. gett dla tej części społeczeństwa. Na proceder ten zwrócił uwagę m. in. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Thomas Hammarberg, który wraz ze Specjalnym Sprawozdawcą ONZ ds. właściwych warunków mieszkaniowych Miloon'em Kothari wydał wspólne oświadczenie, wyrażając swoje zaniepokojenie przymusowym wysiedlaniem Romów i stwierdzając, iż Czechy dopuszczają się złamania prawa do mieszkania w stosunku do ludności romskiej.<sup>42</sup>

Powyższe rozważania wskazać mają na fakt, iż w Republice Czeskiej podjęto znaczące kroki w celu odejścia od reżimu komunistycznego w stronę demokracji i państwa prawa. Jednakże i ten kraj – uważany za jeden z najprężniej rozwijających zasady praworządności – boryka się z problemami w zakresie poszanowania praw człowieka. Szczególne obawy budzi dyskryminacja z uwagi na pochodzenie etniczne, która jest niejako ciężarem dziedzictwa reżimów totalitarnych. Niemniej jednak Republika Cze-

---

<sup>38</sup> Judgement of the Court of 13 November 2007, D. H. And others v the Czech Republic, para 208.

<sup>39</sup> Ibidem, para 207.

<sup>40</sup> Human Rights Committee, op. cit. para 17; Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, op. cit, para 60–62.

<sup>41</sup> Organy międzynarodowe podkreślają, że ewentualność przeprowadzania tego typu zabiegów poprzedzona musi być poinformowaniem kobiety o wszystkich jego konsekwencjach – co istotne – w zrozumiałym dla niej języku oraz uzyskaniem jej zgody na piśmie – którego formularz również winien być sporządzony w języku, jakim posługuje się zainteresowana. Patrz np.: Human Rights Committee, op. cit., para 10.

<sup>42</sup> Amnesty International, op. cit.

ska jest tym z państw postkomunistycznych, w którym zwalczanie piętna komunizmu w zakresie poszanowania praw podstawowych jest nie do przecenienia.

Trzeba podkreślić raz jeszcze, że w zasadzie wszystkie państwa byłego bloku komunistycznego dążyć miały do demokracji i poszanowania praw człowieka. Dziś już wiadomo, że niektóre z nich, jak szczególnie większość państw byłego ZSRR, dalekie są od praworządnych rozwiązań, a swą sytuację – sprowadzającą się częstokroć do demokracji czysto fasadowej, a rzeczywistej władzy autorytarnej – tłumaczą koniecznością utrzymania stabilności i brakiem gotowości krajów i społeczeństw na zaprowadzenie pełnej demokracji.

## Republika Kazachstanu

Jednym z przykładów takich państw jest Kazachstan. Sytuację poszanowania praw człowieka i dążenia do rzeczywistego zaprowadzenia demokracji w tym kraju należy rozważać przez pryzmat konstytucyjnych postanowień w tym zakresie oraz w świetle zobowiązań wynikających z członkostwa w ONZ, współpracy prowadzonej z Radą Europy<sup>43</sup>, a nade wszystko planowanego objęcia przez ten kraj przewodnictwa w OBWE w 2010 r.

W związku z ostatnią kwestią, po dwóch nieudanych próbach ubiegania się o podaną rolę w latach 2005–2007 (chodziło o przewodnictwo w 2009)<sup>44</sup>, w odpowiedzi na obawy społeczeństwa międzynarodowego co do politycznej i prawnej gotowości przewodniczenia organizacji, minister spraw zagranicznych Republiki Kazachstanu Marat Tazhin w listopadzie 2008 obiecał odpowiednie reformy prawne. Miały one objąć przede wszystkim prawo dotyczące mediów, wyborów oraz zliberalizować wymogi rejestracji partii politycznych oraz prawo dotyczące wolności religii.<sup>45</sup> W grudniu 2008 r. potwierdzono, iż Kazachstan jest gotowy na objęcie przewodnictwa OBWE zaplanowanego na 2010 r.

Odpowiedzią organizacji międzynarodowych była otwarta krytyka, dotycząca stanu praw człowieka w Kazachstanie. Państwa zachodnie, które postrzegają ten bogaty w ropę kraj jako alternatywne źródło energii, użyły

---

<sup>43</sup> Kazachstan ma status obserwatora przy tzn. Komisji Weneckiej (Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo – *European Commission for Democracy through Law*), zaś parlament Kazachstanu współpracuje ze Zgromadzeniem Parlamentarnym RE od 2004 r. Nie wyklucza się możliwości uzyskania przez Kazachstan członkostwa w RE, co zdeterminowane ma być koniecznością ściślejszego przestrzegania reguł demokracji i praw człowieka w Kazachstanie, więcej w: Resolution 1526 (2006), Situation in Kazakhstan and relations with the Council of Europe, [na:] <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/ERES1526.htm>.

<sup>44</sup> Ostatecznie o przewodnictwie Kazachstanu w 2010 zdecydowano w grudniu 2007 r.

<sup>45</sup> Human Rights Watch, World Report 2009 – Kazakhstan, 14 January 2009, dostępny na stronie: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

jednak łagodniejszych sformułowań.<sup>46</sup> Niniejsze opracowanie, pomagając w obiektywnej ocenie sytuacji, nawiązuje do najnowszych reform prawa, które w większości nie weszły jeszcze w życie,<sup>47</sup> a które są odpowiedzią na naciski międzynarodowe.

## Przemiany ustrojowe

Z krótkiej analizy przemian ustrojowych Republiki Kazachstanu, przeprowadzonej przez Evgeniego Zhovitsa, dyrektora Międzynarodowego Biura Praw Człowieka i Sprawiedliwości Kazachstanu, odnotować należy, iż początkowo (zaraz po utworzeniu państwa – tj. w latach 1991–1995) wydawało się, że Republika była na dobrej drodze do demokracji. Choć władza była w zasadzie kontynuacją tej, jaką pozostawił reżim komunistyczny (wybrany prezydent Nursułtan Nazarbajew był wcześniej I sekretarzem Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Kazachstanu<sup>48</sup>), to w przeświadczeniu Zhovitsa pierwsze przemiany dawały nadzieję na demokratyzację ustroju.

Rok 1995 i ustanowienie nowej konstytucji oraz przeprowadzenie referendum, w którym zadecydowano o wydłużeniu kadencji prezydenta Nazarbajewa do 2000 r., dał niemalże nieograniczoną władzę głowie państwa. Okazało się to krokiem w tył i początkiem nowego państwa autorytarnego.<sup>49</sup>

Ograniczenie działania wolnych mediów oraz ograniczenia wszelkich wolności politycznych zaczęto zauważać na arenie międzynarodowej w końcu lat 90. Początek XXI w. ujawnił prawdziwy kryzys praw człowieka w Republice Kazachstanu.<sup>50</sup>

Obecna sytuacja w zakresie poszanowania praw podstawowych wzbudza kontrowersje obserwatorów międzynarodowych. Z jednej strony władze Republiki Kazachstanu obiecują liczne reformy w związku z przewodnictwem OBWE, z drugiej – organizacje międzynarodowe zwracają uwagę na powierzchowność reform i ciągły brak podstawowych gwarancji, charakterystycznych dla demokratycznego państwa prawa.

Zgodnie z najnowszym raportem *Freedom House*<sup>51</sup>, Kazachstan pozostaje państwem zniewolonym (*status: not free*), a przyznana mu ocena odnosząca się do praw politycznych (*political rights score*) wynosi 6, zaś wolności obywatelskich (*civil rights score*) 5, w skali od 1 do 7, gdzie

---

<sup>46</sup> Tymczasem coraz częściej usłyszeć można argumenty, iż przy podejmowaniu decyzji o przewodnictwie Kazachstanu w OBWE nie kierowano się celem doprowadzenia do umocnienia demokracji w tym państwie. Podnosi się, iż państwa złagodziły swój opór z uwagi na bogactwa surowcowe.

<sup>47</sup> Stan na 1 lutego 2009.

<sup>48</sup> Nota biograficzna na stronie: [http://pl.wikipedia.org/wiki/Nursu%C5%82tan\\_Nazarbajew](http://pl.wikipedia.org/wiki/Nursu%C5%82tan_Nazarbajew).

<sup>49</sup> Евгений Жовтис, *Права человека в Казахстане*, na: <http://freeas.org/?nid=386>.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Freedom House – założona w 1941 r. amerykańska organizacja na rzecz demokracji i wolności na całym świecie; sporządza m. in. coroczne raporty o stanie demokracji i wolności we wszystkich państwach świata oraz roczne raporty o wolności prasy na świecie.

1 jest oceną świadczącą o najwyższym poziomie wolności.<sup>52</sup> W świetle tych wyników przypomnieć trzeba, iż OBWE, której przewodniczyć ma wkrótce Kazachstan, odgrywa kluczową rolę w działaniach na rzecz promowania demokracji i praw człowieka w Europie Wschodniej i w krajach dawnego ZSRR. Rodzą się więc obawy, iż słabe postępy Kazachstanu w tej dziedzinie grożą podważeniem wizerunku i efektywności działań organizacji.

Wśród istotnych zmian, zaprowadzonych w ostatnich latach, pozytywnie ocenia się ratyfikowanie przez Kazachstan w 2006 r. Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka, a w 2008 r. Protokołu dodatkowego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur i innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. Jednakże w praktyce nie zaobserwowano znaczących postępów w zakresie poszanowania i promowania gwarancji wynikających z tych zobowiązań.<sup>53</sup>

## **Prawa i wolności w Konstytucji Republiki Kazachstanu**

W świetle litery prawa kazachskiego, art. 1 Konstytucji przyjętej 30 sierpnia 1995 r. uznaje Republikę Kazachstanu za państwo demokratyczne<sup>54</sup>, podkreślając najwyższą wartość człowieka, jego życia, praw i wolności. Prawa człowieka i obywatela regulowane są przede wszystkim w rozdziale drugim Konstytucji, w art. 12–39. Regulują one zarówno prawa obywatelskie i polityczne, jak też społeczne, gospodarcze i kulturalne<sup>55</sup>, odwołując się także do obowiązków<sup>56</sup> oraz dopuszczalnych limitacji praw.<sup>57</sup> Nie wnikając we wszystkie regulacje ustawy zasadniczej w zakresie tych praw, przyjrzyjmy się niektórym z tych czynników, które zaliczyć można do minimum determinującego istnienie ustroju demokratycznego. Będą to wolne wybory, pluralizm polityczny, wolność słowa, myśli, sumienia i religii.

## **Wolne wybory i pluralizm polityczny**

Konstytucja Republiki Kazachstanu gwarantuje w art. 3 ust. 2 sprawowanie władzy przez Naród m.in. poprzez wolne wybory. Przepis ten zostaje martwą literą prawa. Organizacje międzynarodowe jednogłośnie

<sup>52</sup> Freedom House, *Freedom in the World, Country Report: Kazakhstan*, edition 2008 [www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2008&country=7421](http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2008&country=7421).

<sup>53</sup> Human Rights Watch, op. cit.

<sup>54</sup> Tekst konstytucji (wersja angielskojęzyczna) dostępny na stronie: [www.asstrecovery.org/kc/resources/org.apache.wicket.Application/repo?nid=1d1292dd-80c2-11dd-aec8-83823fa6e881](http://www.asstrecovery.org/kc/resources/org.apache.wicket.Application/repo?nid=1d1292dd-80c2-11dd-aec8-83823fa6e881).

<sup>55</sup> W tym zakresie brak jest wyraźnego podziału – prawa pierwszej rodziny przeplatane są prawami drugiej.

<sup>56</sup> Np. art. 37 Konstytucji.

<sup>57</sup> Art. 39 Konstytucji.

alarmują, iż przeprowadzane w Kazachstanie wybory nie spełniają powszechnie przyjętych standardów.<sup>58</sup> Co istotne, w Kazachstanie nigdy nie przeprowadzono wyborów, które OBWE uznałaby za sprawiedliwe i wolne. Władza prezydenta pozostawała zaś (i nadal pozostaje) niemal nieograniczona, a w skład parlamentu wchodzi wyłącznie partie sprzyjające głowie państwa (a nawet przez nią kierowane).

Odpowiedzią na naciski Zachodu co do konieczności zmiany tej sytuacji była nowela Konstytucji, dokonana w 2007 r., i związane z nią przedterminowe wybory. Zgodnie z deklaracjami, ich celem miało być wzmocnienie roli parlamentu i dalsza demokratyzacja Kazachstanu. Nowelizacje, choć przedstawione przez rząd jako rewolucyjne, w rzeczywistości zmieniają niewiele.

Wśród nich znajdują się m. in. postanowienia o skróceniu kadencji prezydenta z 7 do 5 lat (ma obowiązywać od momentu zakończenia obecnej kadencji, czyli od 2012 r.), zwiększeniu składu parlamentu ze 116 do 154 osób, wprowadzeniu systemu proporcjonalnego w wyborach parlamentarnych oraz przepis mówiący o tym, że nominowany przez prezydenta kandydat na premiera musi uzyskać aprobatę większości Mażylisu (niższej izby parlamentu).<sup>59</sup>

Do zmian konstytucyjnych doszły też zmiany prawa wyborczego. Zgodnie z nimi, partia, która chce wejść w skład parlamentu, musi przekroczyć 7% próg wyborczy. Nowelizacja prawa z lipca 2007 r. zakazała łączenia się partii w bloki w czasie wyborów. W konsekwencji w wyborach w 2007 r. wygrała prezydencka partia Nur Otan. Najbardziej zgubny dla partii opozycyjnych okazał się właśnie zakaz tworzenia koalicji<sup>60</sup>, co spowodowało, iż żadna z nich nie weszła w skład parlamentu.<sup>61</sup>

Kolejne wątpliwości wzbudza niemal nieograniczona władza prezydenta. Choć ta utemperowana miała zostać właśnie nowelizacjami Konstytucji Republiki z 2007 r., podkreśla się, iż w istocie zmiany dotyczące prerogatyw prezydenta są dość powierzchowne, a prezydent nadal w pełni kontroluje aparat władzy.<sup>62</sup> Ponadto ogromne kontrowersje wzbudza dołączony do noweli w ostatniej chwili przepis, który umożliwia Nazarabajewowi kandydowanie w wyborach prezydenckich nieograniczoną ilość razy. Obecny prezydent nie dotyczy więc postanowienie o ograniczeniu kadencji głowy państwa do dwóch.<sup>63</sup>

Najnowsze projekty, dotyczące reformy prawa wyborczego, są konsekwencją obietnic MSZ Kazachstanu, który zapewnił o dokonaniu kolejnych

---

<sup>58</sup> Potwierdza to Raport: Situation in Kazakhstan and its relations with the Council of Europe, Political Affairs Committee, Rapporteur: Tadeusz Iwiński, doc. 11007, 7 July 2006.

<sup>59</sup> A. Wołowska, Kazachstan – zmiany w konstytucji, „Tydzień na Wschodzie”, nr 11, z 23 maja 2007, s. 5, <http://osw.waw.pl/files/tnw11.pdf>.

<sup>60</sup> Idący w parze z problemami rejestracji partii.

<sup>61</sup> Human Rights Watch, op. cit.

<sup>62</sup> A. Wołowska, op. cit, s. 5.

<sup>63</sup> Ibidem.

zmian opisanego powyżej, kontrowersyjnego prawa. W listopadzie 2008 r. rząd przekazał parlamentowi projekty. Pozostawiają one 7% próg wyborczy, zakładając jednak, iż przynajmniej dwa ugrupowania polityczne muszą być reprezentowane w parlamencie (co jest odpowiedzią na wzmogłą krytykę wyborów w 2007 r., które doprowadziły do powstania jednopartyjnego parlamentu). Jeśli więc wyłącznie jedna partia przekroczy 7% próg wyborczy, miejsca mogą być przydzielone także drugiej partii, która zdobyła kolejno największą liczbę głosów. Inne zmiany – jak chociażby obniżenie liczby osób popierających koniecznych dla rejestracji partii politycznej z 50 tysięcy do 40 tysięcy<sup>64</sup>, zdają się mieć charakter czysto formalny i nie niosą za sobą realnej zmiany w kierunku promocji pluralizmu w kraju.

## **Wolność słowa, wolne media**

Aspekt promowania i respektowania wolności ekspresji to kolejna kwestia, w ramach której Kazachstan nie spełnia standardów wyznaczonych przez organizacje międzynarodowe, w tym OBWE. Podczas gdy Konstytucja Republiki w art. 20 gwarantuje wolność słowa i zakazuje cenzury, większość istniejących mediów pozostaje pod wpływem władz politycznych. Niezależne media to jeden z decydujących o wolności i otwartości społeczeństwa czynników, szczególnie istotny także dla ochrony praw człowieka i podstawowych wolności.<sup>65</sup>

Szacuje się, że niemal wszystkie znaczące media kazachskie pozostają pod kontrolą ludzi lojalnych wobec prezydenta bądź spokrewnionych z nim.<sup>66</sup> Prawo wymaga rejestracji mediów przez ministerstwo ds. kultury i informacji (wyjątek stanowią strony internetowe). Ta zaś wiąże się z przedstawieniem szeregu dokumentów, których zgromadzenie zabiera często kilka miesięcy.<sup>67</sup> System przyznawania licencji jest niejasny.

Prawo zakazuje ponadto krytykowania prezydenta i wyższych urzędników. Wiąże się z tym zastraszanie niezależnych dziennikarzy za krytykę wobec prezydenta i rządu.<sup>68</sup> Można przeczytać, iż niektórzy przedstawiciele opozycji zostali pobici bądź zamordowani w niejasnych okolicznościach.<sup>69</sup> Dodatkowe obawy budzi nagminne wytaczanie postępowań karnych wobec dziennikarzy, którzy dopuścili się przestępstwa pomówienia.

---

<sup>64</sup> Human Rights Watch, *An Atmosphere of Quiet Repression – Freedom of Religion, Assembly and Expression in Kazakhstan*, December 2008, s. 8 (dalej: HRW, *Atmosphere...*).

<sup>65</sup> 87 Conference on Security and Co-operation in Europe, "Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE," Moscow, October 3, 1991, para. 26, [http://www.hrni.org/EN/instruments\\_list.php?i=1&j=2&title=General%20Instrument%20in%20the%20Regional%20Systems](http://www.hrni.org/EN/instruments_list.php?i=1&j=2&title=General%20Instrument%20in%20the%20Regional%20Systems), (accessed November 22, 2008).

<sup>66</sup> Radio Free Europe/Radio Liberty Country Kazakhstan, *Kazakhstan: Media ownership leaves little room for independence*, na: <http://www.rferl.org/content/Article/1076718.html>.

<sup>67</sup> HRW, *Atmosphere...*, s. 30–32.

<sup>68</sup> *Ibidem*, s. 30–40.

<sup>69</sup> *Ibidem*, s. 32–40.



W 2007 r. odnotowano 27 spraw tego typu.<sup>70</sup> Ponadto postępowania cywilne i administracyjne wobec mediów, toczące się z uwagi na oskarżenia o obrazę honoru czy godności, kończą się zasądzeniem horrendalnych sum zadośćuczynienia.<sup>71</sup>

Pożądanę propozycję zmiany prawa w tym zakresie nie prowadzą do żadnej istotnej rewolucji. W lutym 2008 r. po raz kolejny odrzucono projekt pierwszej grupy roboczej, w skład której wchodził niezależni przedstawiciele społeczeństwa, proponujący zasadnicze nowele w zakresie rejestrowania środków masowego przekazu. Kolejno powstała grupa zmuszona była w zasadzie zaakceptować propozycje rządu w tym zakresie.<sup>72</sup> Projekt zmian prawa, przedstawiony w istocie przez przedstawicieli rządu koncentruje się na przemianach w zakresie działania mediów. Zignorowano problemy nawarstwiający się z uwagi na obecny kształt prawa karnego i administracyjnego. Nie dokonano chociażby zmian w zakresie karalności rzekomych pomówień.<sup>73</sup>

## Wolność sumienia i wyznania

Szczególny niepokój wzbudza kolejno zapewnienie wolności religijnej w Republice Kazachstanu. Za istotne uważam przypomnieć, iż w tym zakresie Akt Końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie zobowiązuje państwa do uznawania i szanowania wolności jednostki w zakresie wyznawania i praktykowania, indywidualnie lub wspólnie z innymi, religii lub przekonań zgodnie z nakazami jej własnego sumienia.<sup>74</sup> Ponadto Konstytucja Kazachstanu w art. 14 ust. 2 stanowi, iż nikt nie może być narażony na jakąkolwiek dyskryminację m. in. z powodu stosunku do religii oraz przekonań. Art. 19 stanowi zaś, iż każdy ma prawo określać i deklorować lub nie deklorować swej przynależności religijnej.

Szczegółowe przepisy prawne utrudniają jednak realizację tych gwarancji. Pod koniec 2006 r. prezydent Nazarabajew podpisał bowiem dekret, zgodnie z którym „społeczeństwo powinno unikać nietradycyjnych czy ekstremistycznych zgromadzeń religijnych”.<sup>75</sup> Od tego momentu mniejszościowe grupy religijne zaczęły być kategoryzowane jako sekty bądź grupy nietradycyjne. Skutkowało to szeregiem ograniczeń i presji wywieranej przez władze.

W styczniu 2008 r., w czasie spotkania partii Nur Otan, prezydent Nazarabajew powiedział, iż za konieczne uważa zlikwidowanie nielegalnych ru-

<sup>70</sup> Ibidem, s. 39.

<sup>71</sup> Radio Free Europe/Radio Liberty, op. cit.

<sup>72</sup> HRW, Atmosphere..., s. 31–33.

<sup>73</sup> Ibidem, s. 32–33.

<sup>74</sup> Akt Końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, na: Viadrina International Law Project, [www.vilp.de/Plpdf/p001.pdf](http://www.vilp.de/Plpdf/p001.pdf).

<sup>75</sup> HRW, Atmosphere..., s. 1–2.

chów religijnych w Kazachstanie. Zdaniem prezydenta, w Republice działają tysiące organizacji misyjnych, których cele i zadania nie są mu znane, stąd nie należy ich tolerować. Prezydent zadeklarował, że choć sprawy religijne są oddzielone od spraw państwowych, nie oznacza to, że Kazachstan powinien stać się siedliskiem przeróżnych ruchów religijnych.<sup>76</sup>

Zmiany prawa, odnoszące się do wolności sumienia i wyznania, idą w ślad za postulatami prezydenta. Jak wskazuje Forum 18<sup>77</sup>, najnowsze nowelizacje w kwestii prawa odnoszącego się do religii, pomimo obietnic liberalizacji, zaostrzają wcześniejsze regulacje. Zgodnie z nowelami status prawnie uznanych stowarzyszeń religijnych uzyskać mogą tylko te grupy, które mają pięćdziesięciu bądź więcej członków w danej społeczności lokalnej. Grupy religijne nie mające statusu stowarzyszenia nie będą mogły legalnie działać.<sup>78</sup>

Nowe prawo po raz pierwszy więc wyraźnie zakazuje niezarejestrowanej działalności religijnej. Ponadto wymaga też m. in. uzyskania przez dziecko poniżej 18 lat zgody obojga rodziców na wzięcie udziału w jakimkolwiek wydarzeniu religijnym oraz zaaprobowania przez specjalną grupę ekspertów wszelkiej literatury religijnej importowanej do kraju. Zdecydowano także o zaostrzeniu kar za niezgodne z prawem prowadzenie działalności religijnej bądź charytatywnej oraz nielegalne importowanie, publikowanie i rozpowszechnianie literatury o treściach religijnych.<sup>79</sup>

To kontrowersyjne prawo, które mimo szerokiej krytyki ze strony wspólnot religijnych oraz instytucji rządowych i pozarządowych całego świata, zostało zatwierdzone przez parlament, przekazano do podpisu prezydenta w grudniu 2008 r. Ten ostatni, powodowany zapewne m. in. wspomnianą krytyką, zdecydował o przekazaniu nowego aktu pod rewizję Rady Konstytucyjnej w celu zbadania jego zgodności z konstytucją.<sup>80</sup>

## Konkluzje

Z powyższej analizy sytuacji prawnej i praktycznej, odnoszącej się przede wszystkim do poszanowania praw człowieka w Republice Czeskiej i Republice Kazachstanu, można wysnuć kilka zasadniczych wniosków co do podobieństw i różnic systemów.

---

<sup>76</sup> Decree no. 228 of the President of Kazakhstan Establishing a State Program for Patriotic Education of Citizens of the Republic of Kazakhstan for 2006–2008, October 10, 2006, [http://www.ayalyalakansko.kz/ru/infobaza/prog\\_patriot.shtml](http://www.ayalyalakansko.kz/ru/infobaza/prog_patriot.shtml), chapter 3.

<sup>77</sup> Norweska organizacja praw człowieka, promująca wolność religijną.

<sup>78</sup> M. Bayram, F. Corley, Forum 18, KAZAKHSTAN: New Law still in parliament and harshened, 18 November 2008, [http://www.forum18.org/Archive.php?article\\_id=1218](http://www.forum18.org/Archive.php?article_id=1218), s. 1–2.

<sup>79</sup> Ibidem.

<sup>80</sup> F. Corley, Forum 18, KAZAKHSTAN: Repressive actions continue, repressive law sent for review, 9 January 2009, [http://www.forum18.org/Archive.php?article\\_id=1238](http://www.forum18.org/Archive.php?article_id=1238), s. 1–3.

Regulująca postanowienia dotyczące praw człowieka czeska Karta Podstawowych Praw i Wolności oraz rozdział drugi Konstytucji Republiki Kazachstanu zapewniają szereg porównywalnych praw i wolności człowieka i obywatela. Gwarantuje się tu m.in. wolne wybory, wolność słowa, wolność sumienia i wyznania. Praktyka pokazuje jednak, iż w przypadku Republiki Kazachstanu gwarancje te mają charakter czysto fasadowy. Zostają one daleko ograniczone przez prawo, które powinno służyć ich wykonaniu. Uchwalane są liczne przepisy niższej rangi, które w rzeczywistości uznać należałoby za sprzeczne z konstytucją, gdyż ograniczają one rzeczywistą wolność wyborów, wolność słowa czy wolności sumienia i wyznania.

Dlaczego uchwalane są postanowienia sprzeczne ze standardami praw człowieka, a demokracja nie okazała się naturalnym następstwem komunistycznego reżimu? Czynnikiem generującym te problemy były zmiany w gremiach władzy, a w zasadzie ich brak. Niektóre państwa wyciągnęły lekcję z historii, inne nie.

W Republice Czeskiej, po upadku komunizmu, scena polityczna uległa diametralnej zmianie, rozpoczęto starania o zaistnienie na arenie Europy. Czechi przystępując do organizacji europejskich, musiały sprostać stawianym wyzwaniom w zakresie poszanowania demokracji, rządów prawa i praw człowieka. Choć kraj ten nie jest wolny od problemów – co unaczynia przedstawiona sytuacja mniejszości romskiej – można liczyć, iż zobowiązania i zalecenia organów międzynarodowych, a w ich konsekwencji działania władz, doprowadzą do zmiany sytuacji.

Inaczej może być w przypadku Kazachstanu. W Republice Kazachstanu wolne wybory nie miały praktycznie miejsca.<sup>81</sup> Scena polityczna po 1991 r. nie uległa zmianie. Głową państwa został były I sekretarz Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Kazachstanu, który w szybkim czasie zyskał niemalże nieograniczoną władzę i po dzień dzisiejszy prowadzi politykę, która zamiast sprzyjać rozwojowi demokracji, sprzyja systemowi autorytarnemu i utrzymaniu *status quo*. W takim systemie dalszy rozwój standardów praw człowieka okazuje się praktycznie niemożliwy. Nie pomaga nawet presja związana z odpowiedzialnością przewodniczenia OBWE. Już dzisiejszy dzień pokazuje, że reformy, powodowane tym faktem, są powierzchowne i nie niosą znaczącej zmiany w sytuacji prawno-politycznej kraju ani nie osłabiają niemal nieograniczonej władzy prezydenta.

Rzecz jasną jest, że należy doceniać i drobne kroki w kierunku realnej zmiany fasadowego, póki co, ustroju. Decydująca na dzień dzisiejszy pozostaje jednak odpowiedź na pytanie: czy powierzenie Kazachstanowi przewodnictwa w OBWE okaże się trafną decyzją, która wymusi faktyczne zmiany w kierunku poszanowania zasad demokracji i praw człowieka w tym kraju – podobne do tych, jakie miały miejsce po upadku systemu

---

<sup>81</sup> Od odzyskania niepodległości w 1991 r., żadne wybory w Republice Kazachstanu nie zostały uznane za wolne i demokratyczne. Więcej na ten temat np.: *Missed opportunity in Kazakhstan*, Rep. Christopher H. Smith, Co-Chairman, December 15, 2005, [http://www.csce.gov/index.cfm?Fuseaction=ContentRecords.ViewDetail&ContentRecord\\_id=107&Content Type=G](http://www.csce.gov/index.cfm?Fuseaction=ContentRecords.ViewDetail&ContentRecord_id=107&Content Type=G).

komunistycznego w Czechach – czy też stanie się wymówką dla obecnych władz i pomocą w przekonywaniu społeczeństwa, że skoro Kazachstan uzyskał zadanie przewodniczenia organizacji, promującej m. in. prawa człowieka, to z ich poszanowaniem w Republice wcale nie jest tak źle.

## DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS IN THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLES AND PRACTICE OF THE CZECH REPUBLIC AND THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN – A PATH TOWARDS THE EUROPEAN STANDARDS

**Key words:** human rights protection systems in Europe, constitutional guarantess of human rights and democracy, Czech Republic, Republic of Kazakhstan.

### Summary

This article touches upon issues concerning the present situation in terms of respecting human rights and rules of the democratic political system in post-communist countries, taking the Czech Republic and the Republic of Kazakhstan as an example. The main purpose of this paper is to compare *constitutional principles as well as the obligations resulting from membership in international organizations – European ones in particular – with practical guaranties of fundamental rights and freedoms which are crucial to democracy*. The author acknowledges minimum standards determining applicability of constitutional democracies as (among others): free electoral system, political pluralism, freedom of speech and association, the right to receive and to pass on information (including freedom of the media), and respecting human rights in general.

The first part of this article describes the case of the Czech Republic. The author includes this country among the pro-European ones, considering its successful efforts towards joining the Council of Europe and the European Union. Therefore it can be numbered among the *pro-Western states, which present little difficulties in applying the democratic political system established by their constitutions. However, the author believes that it is necessary to shed some light on the situation of the Romani minority that continues to draw international concern. She considers the discrimination of the Romani being the main problem of the Czech Republic in assuring rights resulting from domestic and international commitments.*

*The second part of this article deals with the situation in the Republic of Kazakhstan.* Being also regarded as the post-communist country, Kazakhstan has not disposed of authoritarianism that is typical for the communist regime.

Concerning the fact that the Republic of Kazakhstan is to preside the Organisation of Security and Co-operation in Europe in year 2010, arguments remain in the light of the obligations related to that duty. The author analyses respectively the situation concerning respecting free election, political pluralism, freedom of speech and media, freedom of thoughts, conscience and religion as the most crucial problems in Kazakhstan and as far as constitutional principles and presiding OSCE is concerned.

Comparing analyses of situations in post-communist countries aims at providing with a reflection where truly may lead the road of two countries from which evolving in the direction of democracy and respecting human rights was expected. The author does not claim that the article is a typical comparative paper. Nevertheless – a description of two legal systems might be helpful in finding out their general differences and similarities, the reasons for them and allows a short, critical evaluation. From this point of view – the closest to the way of following analysis is the classical comparative method.

The author agrees that historical conditions and situation in post-communist countries were different. Nevertheless today the authorities justify the dissimilarity regarding guarantee of rights and freedoms and alarming situation regarding this matter in the most of post-communistic countries in Central Asia by societal unreadiness for deep reforms.