

Bogusław Olszewski

"Instytucja ombudsmana w państwach poradzieckich. Geneza - status prawny - rozwój", Warszawa 2011 : [recenzja]

Wschodnioznawstwo 8, 379-386

2014

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Larysa Leszczenko, *Instytucja ombudsmana*
w państwach poradzieckich. Geneza – status prawny – rozwój,**
Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011, ss. 352
(Bogusław Olszewski)

Od ponad dwóch dekad ochrona praw człowieka na obszarze poradzieckim pozostaje problemem budzącym wiele kontrowersji. Z uwagi na historyczne i polityczne uwarunkowania zagadnienie to interesuje także polskich czytelników, dzielących z tym obszarem reminiscencje z lat doświadczania efektów funkcjonowania systemu komunistycznego. Z naukowego punktu widzenia tematyka ta jest rozpatrywana w kontekście analizy porównawczej, z uwagi na faktyczne zróżnicowanie i odmienną kulturę polityczną byłych republik sowieckich sięgających obecnie do katalogu praw człowieka, z różnym zresztą skutkiem. Ze względu na wspomniane różnice, interesującym elementem pozostaje stopień implementacji oraz skuteczność egzekwowania zapisów dotyczących praw człowieka, zwłaszcza w państwach azjatyckiej części byłego Związku Radzieckiego. Literatura dotycząca tego zagadnienia jest reprezentowana na polskim gruncie akademickim nader skromnie, dlatego też tym bardziej cieszy fakt pojawienia się pozycji, która doskonale wypełnia lukę istniejącą w tej materii. Praca Larysy Leszczenko, wydana nakładem Domu Wydawniczego Elipsa, stanowi bodajże pierwsze tak obszernie polskojęzyczne kompendium wiedzy na temat instytucji ombudsmanów urzędujących obecnie w strukturach administracyjnych państw wchodzących przez dziesięciolecia w skład ZSRR. Znamienny pozostaje fakt, że dotychczasowy status republik związkowych posiadany przez dziesięć opisanych w książce suwerennych obecnie podmiotów państwowych, znajduje odzwierciedlenie nie tylko w specyficznym ujmowaniu praw człowieka w ich systemach prawnych, ale również w charakterystycznym stylu pełnienia tej funkcji przez polityków krajowych. Tym samym, praktyczne aspekty działalności ombudsmanów stanowią w dużej mierze wyraz współczesnego podejścia państw obszaru poradzieckiego do kwestii praw człowieka jako takich, stanowiąc jednocześnie odpowiedź na szereg problemów, z jakimi borykają się ich obywatele. Ich tłem pozostaje nie tylko kilkudziesięcioletni okres komunizmu, kształtujący ideologicznie poprawny katalog powinności i praw obywatelskich, ale – jak zaznacza Autorka – nie mniej istotne wielowiekowe aspekty historyczne i kulturowe, a nawet rys osobowościowy rzeczników praw człowieka i obywatela. Tym samym odpowiedź tej instytucji

na problemy typowe dla regionu jest nadal daleka od oczekiwań społeczności międzynarodowej, co nie oznacza automatycznie, że są one całkowicie spełniane przez pozostałych aktorów globalnej areny politycznej, a obszar poradziecki stanowi tutaj pewne kuriozum.

Studium Larysy Leszczenko jest efektem kilkuletnich badań empirycznych zmierzających do określenia efektywności ombudsmanów działających w realiach ustrojów posttotalitarnych, ich realnej roli w konstruowaniu systemu ochrony praw człowieka, relacji wobec lokalnego i międzynarodowego otoczenia społecznego i prawno-administracyjnego. We wstępie przedstawiono główne założenia wyznaczające ramy badawcze, w myśl których metodologiczny aspekt monografii skupia się wokół analizy systemowej, historycznej i prawno-porównawczej. Ocena politycznych efektów transformacji ustrojowej stanowi w tym kontekście istotny komponent.

Nie do przecenienia pozostaje fakt wykorzystania przez Autorkę licznych materiałów źródłowych oraz opracowań opublikowanych w języku rosyjskim, ukraińskim i angielskim, zaś szczegółowe ustawy, sprawozdania, komentarze i analizy pozwalają precyzyjnie umiejscowić instytucje ombudsmanów państw postradzieckich, przybliżając specyficzne warunki towarzyszące procesom ich ustanawiania i funkcjonowania. Ponad trzystustronicowa publikacja będąca przedmiotem niniejszej recenzji składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów, zakończenia, aneksu i listy pozycji bibliograficznych.

W rozdziale pierwszym „Teoretyczne aspekty zagadnienia” poruszona została kwestia norm i uwarunkowań prowadzących do wyodrębnienia w klasyfikacji dualistycznego modelu instytucji ombudsmana. Zarówno wzorzec parlamentarny, jak i prezydencki (zaproponowany przez Autorkę), funkcjonujące na obszarze poradzieckim, są w pewnym stopniu oparte na istniejących rozwiązaniach i doświadczeniach innych państw. Ombudsman, jako pośrednik między obywatelem a władzą, zachowuje z założenia autonomię pozwalającą reagować na wszelkie formy naruszeń praw jednostki. Niezależnie od przyjętego nazewnictwa i formy, jego aktywność jest określona przez ustawodawstwo narodowe. W dalszej części rozdziału przedstawiono zapisy prawa międzynarodowego dotyczące funkcjonowania urzędu ombudsmana, wśród których integralną pozycję zajmują *Zasady Paryskie* wydane przez ONZ, a także właściwe dokumenty OBWE i Rady Europy; w tej ostatniej „pierwsze dokumenty dotyczące funkcjonowania instytucji ombudsmana zostały opracowane wcześniej niż w ONZ” (s. 23). Wspomniane organizacje międzynarodowe wydały zalecenia dotyczące m.in. sposobu powoływania, zakresu kompetencji i samej osoby rzecznika praw człowieka, który działa w oparciu o szacunek społeczny, a swoją skuteczność powinien opierać przede wszystkim na apolityczności i autorytecie moralnym. Rekomendacje te tworzą określony zbiór standardów definiujący *modus operandi* ombudsmanów nie tylko na obszarze poradzieckim, jednak na gruncie międzynarodowym brak jest spe-

cyficznej konwencji ujednolicającej ich działalność. Autorka prezentuje również propozycje teoretyczne badaczy zajmujących się klasyfikacją modeli instytucjonalnych konstatując, że w skali globalnej dominuje model ombudsmana parlamentarnego. Zauważa, że w państwach poradzieckich dokonano w dużej mierze prostej implementacji klasycznych wzorców zachodnich, co w posttotalitarnej rzeczywistości częstokroć nadaje tej instytucji fasadowy charakter. Tym bardziej, że towarzyszy jej słabość elit politycznych i bierność kształtującego się społeczeństwa obywatelskiego oraz kryzys wartości i ogólna niechęć sfer rządzących. Larysa Leszczenko zaznacza, że podział na modele instytucji ombudsmana jest związany nie tylko z położeniem geograficznym państw (co pokrywa się częściowo z ich kulturą polityczną i tradycją sprawowania władzy), ale i ich ustrojem. Interesujący pozostaje fakt, że sposób powoływania ombudsmana nie przesądza o jego przynależności do danego modelu instytucjonalnego.

Transformacja ustrojowa, przedstawiona w rozdziale „Uwarunkowania stanowienia i rozwoju instytucji ombudsmana”, stanowi tło dla zaprezentowania okoliczności powołania i ewolucji urzędu rzecznika praw człowieka w krajach poradzieckich. Rola organizacji międzynarodowych pozostaje w tym przypadku nad wyraz istotna, tym bardziej że tranzycja systemowa zachowała wiele elementów charakterystycznych dla poprzedniego okresu, zwłaszcza w warstwie normatywnej. Autorka prezentuje tu stanowiska teoretyczne rozpatrujące zagadnienie rozwoju demokracji w krajach byłego bloku wschodniego. Analizuje proces ewolucji systemów postradzieckich w kierunku demokratyzacji w odniesieniu do warunków początkowych charakterystycznych dla ery Gorbaczowa, przytaczając przykłady świadczące o powierzchowności i nieudolności w przeprowadzaniu tych zmian oraz tendencjach zachowawczych. Ten okres przebudowy to również poszukiwanie tożsamości, kiedy to wartości europejskie ścierają się z relikdami komunizmu. W tym czasie kraje Azji Centralnej akcentowały własną tradycję i religię, co znalazło odzwierciedlenie w ich „konstytucjach tranzytowych”. Systemowa natura konfliktów wewnętrznych i kryzysów konstytucyjno-prawnych doprowadziła do połowicznych reform demokratyzacyjnych, bądź wręcz całkowitego ich zastopowania. Pojawiły się też kontrowersje dotyczące zniesienia kary śmierci, ograniczania wolności słowa i utrudniania dostępu do alternatywnych źródeł informacji, fałszerstw wyborczych, działań podejmowanych przez rządy państw objętych „kolorowymi” i „kwiatowymi” rewolucjami społecznymi, manipulacji pojęciem „rządów prawa”, przejrzystości władzy, odejścia od zasad parlamentarizmu, skali korupcji, represji i ograniczania działalności NGOs, patologii społecznych, zawłaszczenia przez elity intratnych sektorów gospodarki. Wszystko to nie pozostało bez wpływu na zagadnienie swobód obywatelskich oraz charakter, status i efektywność instytucji ombudsmana. Charakterystyczną cechą obszaru poradzieckiego jest przewaga skarg dotyczących katalogu praw człowieka drugiej generacji, co umożliwia ombudsmanom funkcjonującym w ramach

reżimów autorytarnych skuteczne omijanie problematyki dotyczącej praw człowieka pierwszej generacji. Znamienny jest tu brak obywatelskiego rozeznania co do faktycznego ich znaczenia i związanych z tym konsekwencji, jak i niedostatek szerszej świadomości obywateli dotyczącej pozostawiania podmiotem prawa.

Rozdział trzeci recenzowanej monografii, „Instytucja ombudsmana – specyfika regionalna i krajowa”, stanowi rozwinięcie przedstawionej wcześniej charakterystyki uwarunkowań. Zawiera on informacje na temat przesłanek i idei kształtujących potrzebę powołania instytucji ombudsmana, a są one zazwyczaj związane z niepowtarzalnymi cechami państw poradzieckich, zwłaszcza negatywnymi. Analizie poddano dziesięć państw: Federację Rosyjską, Ukrainę, Mołdawię, Gruzję, Azerbejdżan, Armenię, Uzbekistan, Kirgistan, Kazachstan i Tadżykistan. Ombudsman nie zawsze stanowi wyznacznik demokratyzacji danego systemu politycznego, stanowiąc w państwach o reżimie autorytarnym i hybrydowym swoisty „wentyl bezpieczeństwa”. Jego fasadowa rola sprowadza się do stwarzania pozorów demokracji *in statu nascendi*, kiedy w rzeczywistości nieobecność państwa prawa wyklucza funkcjonowanie tej instytucji, zdanej na łaskę i niełaskę przywódców rządzących w stylu starożytnych satrapów. Towarzysząca temu reglamentacja lub całkowity brak dostępu do informacji publicznej dopełnia całości obrazu. Analizując funkcjonowanie instytucji ombudsmana w państwach poradzieckich, Autorka zwraca uwagę na podobieństwa i rozbieżności w procesach jego powoływania i działania. Poza determinantami natury historycznej, geograficznej, kulturowej, prawnej, politycznej i ekonomicznej istotną rolę odgrywają czynniki personalne, prestiżowe, ideologiczne i pragmatyczne. Ombudsmani pełnią swoje obowiązki pod nazwami preferowanymi przez ustawodawstwo krajowe, stosując literę prawa niezależnie od używanego tytułu pełnomocnika, obrońcy, adwokata, Akyjkaczy, czy rzecznika. W ramach przyznanych kompetencji reagują na skargi obywateli, biorą udział w opracowaniu ustaw, prowadzą działalność edukacyjną i informacyjną. Brak świadomości istoty praw obywatelskich i politycznych, kulturowo nacechowane rozumienie uniwersalnych zasad, cyniczna manipulacja, partykularne interesy, brak woli politycznej, rozbieżne oczekiwania społeczeństw i ich podatność na populistyczne hasła sprawiają, że realizacja tych zadań różni się znacząco w odniesieniu do każdego z opisanych państw. Osobnym problemem, szczególnie podkreślonym przez Autorkę, pozostaje upolitycznienie instytucji ombudsmana, bądź też jej uzależnienie od władzy wykonawczej, godzące w ideę bezstronnego działania na rzecz obywateli. W odniesieniu do poradzieckich państw Azji Centralnej Autorka pisze wręcz, że „powstrzymać się należy od idealizowania tych instytucji i osób pełniących funkcje ombudsmanów” (s. 140).

W rozdziale czwartym, zatytułowanym „Formalno-prawne podstawy funkcjonowania instytucji ombudsmana w państwach poradzieckich”, Larysa Leszczenko przedstawia stanowisko ombudsmana w kontekście formalnych wymagań stawia-

nych kandydatom na ten urząd i jego pozycję w systemie organów państw. Status prawny ombudsmana wynika z wewnętrznych regulacji krajowych, najczęściej ustaw konstytucyjnych, zaś wszelkiego rodzaju relacje podejmowane przez niego na gruncie społecznym i ich skuteczność są wypadkową nowelizacji przepisów, ewolucji systemu oraz implementacji zaleceń właściwych organizacji międzynarodowych. Znamienny pozostaje fakt, że powołanie ombudsmana miało zazwyczaj w państwach poradzieckich miejsce jeszcze przed wprowadzeniem zmian w ich konstytucjach i wymagało dokonania korekty w aktach ustawodawczych. Podczas prac nad właściwymi zapisami prawnymi rządy częstokroć wzorowały się na praktyce pozostałych państw byłego ZSRR. Wymagania stawiane kandydatom na urząd ombudsmana, procedury powoływania i odwoływania ombudsmanów, kadencja, posiadane kompetencje i uprawnienia są określone przez ustawy, faktycznie jednak wynikają niejednokrotnie z relacji z władzą wykonawczą. Typowym zaniechaniem w tej materii było i nadal pozostaje niedotrzymywanie ustawowych terminów ich powoływania, modyfikowanie czasu urzędowania, czy ignorowanie instytucji jako takiej. Organizacje pozarządowe na obszarze poradzieckim skupiają się na kontrolowaniu działalności ustawowej rzeczników praw człowieka, co nie przekreśla możliwości ich współdziałania, zwłaszcza w obliczu braku wsparcia ze strony rządów nie respektujących niezależności i efektów obiektywnej działalności tej instytucji. Do biur ombudsmanów napływają przede wszystkim skargi dotyczące działania administracji i władzy sądowniczej. Uwidacznia się tu scheda poradzieckiej mentalności, bezkarność urzędników państwowych, w tym służb mundurowych, jest traktowana przez sfery rządzące jako oczywistość. Sytuację komplikuje fakt, że ombudsmani nie posiadają takich samych uprawnień, zaś rządy nie tylko nie ułatwiają im działalności, ale w wielu państwach próbują całkowicie uzależnić, a w razie niepowodzenia oskarżają wręcz o działalność opozycyjną i utrudniają wykonywanie obowiązków. W tym kontekście znamienna jest chociażby niechęć do powoływania ombudsmanów w podmiotach Federacji Rosyjskiej, czy pozostawienie ombudsmanów samym sobie w realizacji dodatkowych kompetencji wynikających z ratyfikowanych protokołów dodatkowych. Wśród problemów skutecznie komplikujących działalność rzeczników szczególnie wyraźna jest kwestia finansowania oraz nieprecyzyjnie określone kompetencje, pozostawiające adwersarzom możliwość zabezpieczenia własnych interesów. Dodatkowym elementem wykluczającym ewentualne kłopoty jest możliwość wyznaczania na to stanowisko osób nie posiadających doświadczenia w dziedzinie ochrony praw człowieka. Jak pokazuje praktyka, z uwagi na tradycję i otoczenie kulturowe w państwach poradzieckich może to być chociażby, ciesząc się estymą z racji wykonywania tego zawodu, weterynarz. Powszechne było też i wciąż pozostaje ignorowanie przez władze rekomendacji wysuwanych przez ombudsmanów. Z uwagi na powyższe, istotną rolę w udzielaniu wsparcia ombudsmanom odgrywają organizacje pozarządowe, realizujące w porozumieniu z tą instytucją część

działań edukacyjnych, czy udzielające wsparcia lokalowego. Jak jednak słusznie zauważa Autorka, NGOs nie biorą bezpośredniego udziału w procesach politycznych. Stąd, poza niewątpliwym wkładem w budowanie społeczeństwa obywatelskiego, nader interesująca pozostaje kwestia swobody funkcjonowania, a w konsekwencji skuteczności, obiektywności, czy fasadowości niektórych organizacji społecznych monitorujących działania rzeczników praw człowieka.

Rozdział „Międzynarodowy kontekst rozwoju i funkcjonowania instytucji ombudsmana w państwach poradzieckich” przedstawia wpływ, jaki wywiera na funkcjonowanie tej instytucji fakt przynależności państw poradzieckich do organizacji ponadnarodowych. Opisane zostały okoliczności działania i rola tychże w procesie powołania instytucji obrońców praw człowieka i obywatela, co wiązało się zazwyczaj z oddziaływaniem na ustawodawstwo krajowe. Zarówno siedem konwencji ONZ, programy UNDP i wyspecjalizowanych agend, działania inicjowane przez OBWE, członkostwo w Radzie Europy, wsparcie ze strony Unii Europejskiej, jak i opracowania zachodnich organów ministerialnych wyznaczają standardy i rodzą określone zobowiązania natury prawnej, nie zawsze jednak ratyfikowanie umów międzynarodowych wiązało się z ich realizacją. Zarówno ochrona praw dzieci, kobiet, czy migrantów zarobkowych pozostawia wiele do życzenia, podobnie jak realizacja zaleceń właściwych organów traktatowych. Uderzająca jest tendencja, panująca chyba nie tylko na obszarze poradzieckim, do izolowania społeczeństw od szerszego kontekstu międzynarodowego, wyrażająca się w uniemożliwianiu im poszukiwania sprawiedliwości poza krajowymi porządkami prawnymi. Dla panujących reżimów, zwłaszcza autorytarnych, świadomość podlegania zewnętrznej kontroli, nie wspominając o możliwości zaskarżenia ich działań na forum międzynarodowym przez własnych obywateli, stanowi kwestię kuriozalną i jako taką całkowicie nie do zaakceptowania. Kolejnym zagadnieniem jest właściwe i efektywne wykorzystywanie przekazywanej pomocy materialnej, w tym setek milionów euro przez samą tylko Unię Europejską, co przy zgłaszanych przez państwa poradzieckie problemach natury finansowej, stanowiącej często pretekst dla ograniczania kompetencji ombudsmanów, jest sprawą wymagającą większej uwagi ze strony forum międzynarodowego. W rzeczywistości, niejednokrotnie aktywność ombudsmana na forum międzynarodowym jest elementem kształtowania pozytywnego wizerunku państwa jego urzędowania. W niektórych podmiotach państwowych regionu poradzieckiego zapisy ustawowe nie tylko nie precyzują charakteru tych relacji, ale nawet je ograniczają.

W ostatnim, szóstym rozdziale zatytułowanym „Wpływ instytucji ombudsmana na stan ochrony praw i wolności człowieka w państwach poradzieckich” zawarto wnioski dotyczące przejścia poradzieckich społeczeństw kolektywistycznych do stanu emancypacji jednostki. Swobodna interpretacja praw człowieka, zależność instytucji od władzy wykonawczej, atomizacja organizacji społecznych, wolność mediów, deficyt instrumentów ochrony prawnej, nieufność wobec insty-

tucji państwowych, deformacja systemu prawnego, stan świadomości nadrzędności obywatela nad aparatem państwowym i rozdźwięk między deklarowanymi wartościami a rzeczywistością – rozważania nad wszystkimi tymi zagadnieniami prowadzą Autorkę do następującej konstatacji: działania ombudsmanów na obszarze poradzieckim koncentrują się na obronie i umocnieniu podstawowych praw człowieka, podczas gdy w „starych” demokracjach dotyczą one głównie monitoringu instytucji publicznych i wskazywania nieprawidłowości w procesie podejmowania decyzji administracyjnych. Instytucjonalizacja ochrony praw człowieka w osobie ombudsmana oznacza faktycznie jego umocowanie w systemie organów państwowych i nie definiuje go jako reprezentanta społeczeństwa obywatelskiego, zaś ocena skuteczności jego działań ma charakter ilościowy i jakościowy. Niezwykle istotna jest sama obecność tej instytucji w dyskursie publicznym, co sprzyja nie tylko ugruntowaniu procesu kontroli społecznej, ale także kształtowaniu głębszej, refleksyjnej świadomości obywatelskiej i współpracy z pozostałymi organami administracji państwowej, a zwłaszcza Sądem Konstytucyjnym. Kolejnym oczekiwanym efektem procesu ewolucji systemu ochrony praw człowieka i obywatela na obszarze poradzieckim jest powołanie ombudsmanów wyspecjalizowanych.

Całości monografii dopełnia aneks, w którym Autorka zawarła użyteczne zestawienie podstawowych informacji na temat omawianych instytucji ombudsmanów oraz danych dotyczących ratyfikacji traktatów ONZ przez poszczególne rządy państw poradzieckich.

Publikacja jest spójna pod względem merytorycznym, Autorka rzeczowo przedstawia zagadnienie, stosując przekonującą argumentację. Szczególne znaczenie posiada opis negatywnych aspektów funkcjonowania systemów ochrony praw człowieka na obszarze poradzieckim. Pozwala to uchwycić zarys problematyki dotyczącej statusu i realnych możliwości oddziaływania na sytuację w dziedzinie ochrony praw obywateli posiadanych przez ombudsmanów krajowych. Generuje też refleksję nad stanem ochrony praw człowieka w Polsce – kraju, który dla wielu państw poradzieckich stanowił wzór do naśladowania podczas ustanawiania instytucji ombudsmana. W tym kontekście warto wspomnieć chociażby o wizerunkowym charakterze próby wykreowania Polski jako specjalisty w dziedzinie ochrony praw człowieka, podczas gdy organizacje międzynarodowe i NGOs nadal zwracają uwagę na wiele niedociągnięć w tej materii mających miejsce na jej terytorium. Tymczasem w państwach poradzieckich instytucja ombudsmana stanowi bardzo często rekwizyt w rękach autorytarnej władzy i nie doprowadziła do znaczących zmian systemowych, czy istotnego pogłębienia procesów demokratyzacyjnych. Autorka mówi tu o mutagennym wpływie reżimów posttotalitarnych, zmieniającym charakter i sens funkcjonowania importowanych wzorców zachodnioeuropejskich, przyjmowanych często pod naciskiem społeczności międzynarodowej.

Publikacja zawiera kilka błędów korektorskich, niektóre informacje zawarte w tekście wymagają aktualizacji z racji czasu, jaki upłynął od jego wydania. Opracowanie Larysy Leszczenko wyróżnia się istotną dbałością o szczegóły dotyczące aspektów związanych z sytuacją wewnętrzną opisywanych państw. Autorka w logiczny i przejrzysty sposób przedstawia zagadnienie instytucji ombudsmána w otoczeniu posttotalitarnym, co czyni opracowanie przystępnym nawet dla odbiorcy po raz pierwszy podejmującemu tę problematykę, a wszystko to bez szkody dla naukowego charakteru monografii. Umiejętne połączenie wielu kontekstów sprawia, że trudność w recepcji tej skomplikowanej materii, jaką jest funkcjonowanie instytucji ombudsmána w państwach poradzieckich, okazuje się pozorna. Pozwala dostrzec dynamiczną sytuację funkcjonującą równolegle z aspektem normatywnym, w której człowiek i obywatel, ukryty zazwyczaj za wykładnią prawa, staje się najistotniejszym punktem odniesienia – podmiotem, którego owe regulacje mają chronić. Czy tak faktycznie dzieje się na obszarze państw poradzieckich? Na to pytanie Czytelnik z pomocą Autorki odpowie sobie już sam.