

Potrzeba mediacji jako zabezpieczenia dla uzyskania równowagi dla stron w postępowaniu przed organami władz publicznych

Szanowni Państwo,

w imieniu Rzecznika Praw Obywatelskich pragnę przekazać wszystkim Uczestnikom oraz Organizatorom Konferencji serdeczne życzenia obfitych merytorycznie i skutecznych w zakresie efektów obrad. Szacowny patronat Ministra Sprawiedliwości oraz wsparcie finansowe w ramach unijnego programu *Criminal Justice* są wyrazem nie tylko aprobaty dla działań Stowarzyszenia Sędziów Polskich JUSTITIA i innych animatorów obecnego przedsięwzięcia, ale przede wszystkim doceniania perspektywicznej roli pozasądowych, alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów. Coraz częściej instytucje, urzędy i organy ważne dla praktyki systemu sprawiedliwości dostrzegają nie tylko znaczenie, lecz także istotną rolę, jaką w społeczeństwie i jego popieraniu działań władz i wymiaru sprawiedliwości odgrywa zapewnienie indywidualnego, uświadomionego i zaakceptowanego udziału obywatela w rozwiązywaniu konfliktów i sporów.

Partycypacja obywateli, na tle treści skarg kierowanych do naszego urzędu, jest przedmiotem szczególnego zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z oceną całego – postrzeganego przez nich – systemu gwarancji prawnych i poczucia sprawiedliwości.

Wielokrotnie w skargach kierowanych do Rzecznika spotyka się zarzut bezdusznego działania organów stosujących prawo, w tym sądów wszystkich instancji. Skarżący wskazują ponadto własną bezradność jako stron postępowania wobec niezrozumiałych procedur sądowych i administracyjnych, a w efekcie – negatywne rozstrzygnięcia w ich sprawach. Powszechne jest niezrozumienie przez te strony roli procesowej, w jakiej występują, i konieczność respektowania przez organy prowadzące postępowanie nie tylko argumentacji stron w odniesieniu do przedstawianego stanu faktycznego i ich subiektywnych przekonań co do własnych racji, ale przede wszystkim wiążącą organy obiektywną powinność stosowania prawa materialnego w konkretnym przypadku.

Powyższe zjawisko ma oczywiście wiele przyczyn, wśród których niepoślednie miejsce zajmuje niedostateczny poziom wiedzy społecznej na temat prawa i jego funkcji, a także nieznajomość narzędzi, które mogą pomóc obywatelowi w zrozumieniu toczącego się postępowania sądowego. Potwierdzają to badania przeprowadzane w polskim społeczeństwie w ostatnich latach i dane zawarte w informacjach udostępnianych przez Wydział Statystyki Departamentu Organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości.

Na tle treści skarg kierowanych do RPO, obok wielu innych uogólnień w zakresie funkcji, roli i znaczenia, a także praktyki w stosowaniu mediacji, w moim przekonaniu wyłania się istotna konstatacja. Niezwykle ważne jest to, że **dzięki alternatywnym sposobom rozwiązywania konfliktów i sporów wzmacnia się subiektywne przekonanie stron co do posiadania przez nie wpływu na całe finalne ugodowe rozwiązanie sporu. Jest to szczególnie ważne w takich sytuacjach, gdy skonfliktowane strony, niekiedy także nierówne procesowo podmioty, działają w zupełnie odmiennych warunkach dochodzenia swoich praw i racji przed sądami czy organami administracji publicznej. Jedna z nich ma często bowiem profesjonalnego pełnomocnika, a druga sama musi sobie radzić i w jej odczuciu wręcz walczyć ze sformalizowanym systemem ustanowionym przez procedury.**

Oczywiście prawo polskie przewiduje możliwość ustanowienia pełnomocnika z urzędu i w wielu wypadkach jego aktywny udział w toku postępowania pozwala stronie odczuć, że w toczącym się postępowaniu ma ona zachowane prawo do obrony swoich racji. Nie mam jednak na myśli takiej sytuacji, gdy pełnomocnik z urzędu został przez sąd przyznany stronie na jej wniosek, a następnie rzetelnie, w poszanowaniu zasad etyki, podejmuje się swojej misji. Myślę o takim stanie faktycznym, gdy wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu jest nieuwzględniony z przyczyn, np. nieuzupełnienia go przez nieporadnego wnioskodawcę, lub gdy został pozytywnie rozpatrzony, a następnie niewłaściwie zrealizowany przez kolejnego substytutę. To właśnie na takie stany faktyczne skarżą się Rzecznikowi obywatele, którzy uważają, że **ich prawo do obrony i do sprawiedliwego osądu jest w praktyce naruszane.**

Zapewne zgodzą się Państwo, że **istotą alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów i sporów – w tym mediacji – jest nie tylko załatwienie sporu jako zjawiska prawnego. Chodzi bowiem o takie jego rozstrzygnięcie, które pozwoli stronom zrozumieć racje wzajemne, da poczucie, że mieli wpływ na treść zawartego kompromisu i umożliwi rzeczyste zrealizowanie przyjętego rozwiązania.** Dodatkowo takie rozstrzygnięcie sporu nie generuje kolejnych napięć i konfliktów, a stronom daje możliwość wzajemnego zbudowania normalnych relacji międzyludzkich. Jest to niezwykle istotne w sytuacji konfliktów rodzinnych, w których występujące strony muszą zachować trwałą relację pomiędzy sobą jako członkowie rodziny (dzieci wobec rodziców, ojciec wobec matki itd.). Podobne zadania i efekty występują w przypadku mediacji naprawczej. Takie cechy mediacji jak m.in.: konsensualny charakter procedury i rezultatu samej mediacji, pewna autonomia stron oraz bezstronność mediatora, który jest rzecznikiem obu stron, dobrowolność i akceptowalność, a także relatywnie niski koszt – pozwalają utrzymać relacje stron byłego konfliktu w odpowiednich i korzystnych społecznie ramach.

Rzecznik Praw Obywatelskich jako urząd docenia rolę mediacji jako niezwykle ważnego narzędzia regulacji stosunków w wielu dziedzinach, w których możliwe są spory i konflikty. Zresztą sam niejednokrotnie był proszony o podjęcie mediacji, jak np. w sprawie tzw. uchwały 203 i w innych sporach społecznych. Nic więc dziwnego, że w pełni przychyła się do poglądu, że ten sposób regulacji konfliktów i napięć jest obecnie niezwykle wartościowy i praktycznie możliwy w każdej dziedzinie prawa. Pozytywne efekty mediacji wywoływała w prawie międzynarodowym, zwłaszcza po II wojnie światowej, w Europie

Zachodniej w dziedzinie prawa cywilnego i gospodarczego, a następnie prawa karnego i wreszcie – w postępowaniu w sprawach nieletnich. Jak wiadomo, w Polsce kolejność zakresu przedmiotowego mediacji była odmienna. Praktyka stosowania tej metody rozwiązywania sporów jest w Polsce stosunkowo nowa. W zasadzie dotyczące jej regulacje prawne pojawiły się dopiero wraz z nowelizacją Kodeksu karnego w 1997 r., a następnie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich z 2001 r., kolejno ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w 2004 r. i wreszcie w wyniku nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z grudnia 2005 r. Tym bardziej może budzić niepokój, że udział spraw, które załatwiane są dzięki tym narzędziom wartościowym z punktu widzenia stron, nadal stanowi śladową liczbę w porównaniu ze sprawami poddanych rozstrzygnięciom sądów. Z niedawnych publikacji dotyczących szacunków wzrostu liczby spraw kierowanych do sądów wynika, że ten wzrost w porównaniu do roku ubiegłego to około pół miliona. Jak słusznie zauważa Pierwszy Prezes SN, Pan Sędzia S. *Dąbrowski*, jedynym sposobem zapobieżenia paraliżowi pracy sądów jest reforma. Obok postulatu ograniczenia kognicji sądów (co jednak wymaga zmian w ustawie zasadniczej) postuluje się znaczne wzmocnienie mediacji, a nawet wprowadzenie instytucji obowiązkowej mediacji przed wszczęciem postępowania sądowego. Wydaje się, że dzięki temu, zanim sprawa wpłynie na wokandę sądu, uda się wykorzystać mediację jako istotny – także z punktu widzenia ekonomiki czasu – instrument prawny.

W Wystąpieniach Generalnych kierowanych w maju oraz w czerwcu tego roku do Ministra Sprawiedliwości, Pani prof. dr hab. *I. Lipowicz*, Rzecznik Praw Obywatelskich, podzieliła się swoimi uwagami na temat mediacji w Polsce. Wśród istotnych barier w korzystaniu z tej formy rozwiązywania sporów wskazała m.in. brak w społeczeństwie dostatecznej wiedzy o istocie mediacji, przekonanie, że jest to kosztowna droga regulacji konfliktu, małe zaufanie stron do samych mediatorów, wynikające m.in. z różnic dotyczących kwalifikacji i wpisywania na listę stałych mediatorów oraz prowadzonych przez prezesów sądów okręgowych wykazów osób, ale również instytucji i stowarzyszeń wskazujących na godnych zaufania mediatorów. Nie utrwała to w przekazie społecznym jednolitego obrazu mediacji. Oczywiście te uwagi w żadnej mierze nie miały i nie mają na celu formułowania zarzutu, lecz – jak jednoznacznie stwierdził zastępca RPO Pan S. *Trociuk* na spotkaniu ze Społeczną Radą ds. Alternatywnych Metod Rozwiązywania Sporów i Konfliktów przy Ministrze Sprawiedliwości – są wyrazem przychylności dla działań Ministerstwa służących kształtowaniu bardziej powszechnej i świadomej praktyki wykorzystywania mediacji w rozwiązywaniu konfliktów.

Nie wszystkie uwagi były uznane przez Ministra Sprawiedliwości za istotne lub wymagające intensywnych starań legislacyjnych. Niemniej jednak we wzajemnej korespondencji uznano, że konieczne są modyfikacje w zakresie tworzenia zbliżonych wymogów kwalifikacyjnych i standardów szkolenia z wykorzystaniem najbardziej dojrzałych regulacji wynikających z rozp. MS z 18.5.2001 r. w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach nieletnich (wraz z załącznikiem). Z uznaniem należy przyjąć nie tylko te zamierzenia, lecz także istotne wzmocnienie w resorcie sprawiedliwości instytucjonalizacji problematyki mediacji. Wspomniałem o Radzie, ale warto także przypomnieć, że do Departamentu Praw Człowieka, powołanego w końcu 2009 r., włączono w kwietniu 2010 r. tematykę

metod ADR. Tym samym realne stało się prowadzenie skutecznych działań na rzecz upowszechniania metod ADR przy rozwiązywaniu konfliktów w naszym kraju. Rzecznik Praw Obywatelskich w oczywisty sposób jest zainteresowany osiągnięciem jak najlepszych rezultatów w tym zakresie i sprzyjać będzie w tym ważnym zadaniu. Uczestniczyliśmy m.in. w popularyzowaniu mediacji prowadzonym przez resort sprawiedliwości za pomocą kampanii „Masz prawo do mediacji”.

Jeszcze raz należy zauważyć, że dla urzędu RPO, jako organu kontroli wszczynanej na skutek skarg obywateli przekonanych, że w kontaktach z władzami publicznymi nastąpiło naruszenie ich praw i wolności obywatelskich, niezwykle istotne jest tworzenie przestrzeni prawnej, w której obywatel ma skuteczne narzędzia zabezpieczające jego oczekiwania w zakresie możliwości uczestniczenia w rozwiązywaniu problemów i konfliktów. Zwiększenie poczucia sprawiedliwości, akceptacja dla tych rozwiązań, w których zainteresowana strona konfliktu bierze czynny udział, ewidentne zwiększenie poczucia równego traktowania w procedurze mediacji – te i inne czynniki są bezcenne dla praktyki mediacyjnej. Zawsze bowiem bardziej akceptowalne społecznie będą rozwiązania z czynnym udziałem strony niż rozstrzygnięcia arbitralne.

Na zakończenie proszę pozwolić mi na osobistą refleksję. Obok mnie i w całej sali jest znaczne grono aktywnych ludzi, dla których praca na rzecz drugiego człowieka nie ogranicza się do zawodowych czynności w ramach wykonywanych obowiązków. Wręcz przeciwnie, Państwa zaangażowanie w popularyzację mediacji jest często niedoceniane, traktowane z pewnym dystansem czy wręcz niezrozumieniem bądź lekceważeniem. Za ten Państwa wkład w tworzenie dobrych warunków dla kształtowania pozytywnych przekonań, że sprawiedliwość nie musi być ani bezduszna, ani obca dla zwykłych obywateli, pragnę gorąco podziękować w imieniu wszystkich, którzy mogli i będą mogli w przyszłości skorzystać z tak pojmowanej roli wymiaru sprawiedliwości. Każdy z Państwa ma swój udział w tym tworzeniu codzienności bardziej społecznie ukierunkowanej.

Dziękuję, że mogłem być z Państwem w tak ważnym dla 14-letniej aktywności mediacyjnej dniu, jakim jest Międzynarodowy Dzień Mediacji. Życzę nie tylko owocnych obrad, lecz także wszystkiego najlepszego i wiele satysfakcji w Państwa życiu osobistym i zawodowym.