

Iwona Gmaj<sup>1</sup>

## EDUKACJA W UŚCISKU BIUROKRACJI

Recenzja książki Pauli Gerber, *Understanding Human Rights: Educational Challenges for the Future* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2013).

Dr Paula Gerber to badaczka prawa specjalizująca się w prawach człowieka i prawie konstytucyjnym, pełniąca funkcję profesora nadzwyczajnego na Uniwersytecie Monash w Australii oraz zastępcy dyrektora prestiżowego Castan Centre for Human Rights Law. Pracę akademicką rozpoczęła po karierze prawniczej obejmującej prowadzenie prywatnej praktyki w Londynie i Los Angeles, partnerstwo w wiodącej australijskiej firmie prawniczej oraz zdobycie nagrody australijskiej biznesmenki roku w 1996. Pisząc *Understanding Human Rights: Educational Challenges for the Future*, podsumowała badania nad działalnością Organizacji Narodów Zjednoczonych w zakresie promowania i wdrażania edukacji praw człowieka. Badania te prowadzone były w ramach jednego z dziesięciu projektów poświęconych prawom człowieka, finansowanych z grantu rządu szwajcarskiego i uznawane są za cenny wkład w literaturę przedmiotu dziękiłączeniu perspektywy prawnej i politycznej.

Głównym, przedstawionym na wstępie założeniem analizy podjętej w książce, jest przekonanie, że problem naruszania praw człowieka powinien być rozwiązany poprzez działania prewencyjne, nie zaś interwencje podejmowane już po fakcie. Autorka bezpośrednio odnosi ten argument do współczesnej medycyny, jako do dziedziny, w której powszechnie uznaje się zasadę, że „prewencja jest lepsza od lekarstwa”. W przypadku naruszania praw człowieka, podobnie jak w przypadku innych zjawisk silnie warunkowanych przez czynniki społeczno-kulturowe, oczywistym środkiem prewencyjnym wydaje się być edukacja, postrzegana jako skuteczne narzędzie trwałej zmiany świadomości społecznej.

---

<sup>1</sup> E-mail: iwona.gmaj@gmail.com

Wydaje się, że stanowisko reprezentowane przez autorkę książki podzielane jest również przez ONZ, co znajduje swój wyraz w artykule 26(2) Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, w którym czytamy: „Celem nauczania jest pełny rozwój osobowości ludzkiej i ugruntowanie poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności”<sup>2</sup>. Jednak analiza działań faktycznie podejmowanych przez różne organy ONZ wskazuje, że stanowisko to podzielane jest głównie w warstwie deklaratywnej. Wniosek ten nie jest formułowany przez autorkę pochopnie. W swej książce Paula Gerber podejmuje się trudnego zadania przeprowadzenia mikroanalizy imponującego w swej objętości materiału badawczego, na który składają się różnego rodzaju dokumenty, raporty, komentarze, deklaracje, rezolucje itp. tworzone przez uważnie dobrane organy ONZ, w tym:

- Komitet Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych (KPESK),
- Komitet Praw Dziecka (KPD),
- Rada Praw Człowieka (RPC),
- Rada Gospodarcza i Społeczna (RGS),
- Zgromadzenie Ogólne (ZO),
- Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka (BWKPC).

Wymienione ciała obejmują zarówno zespoły niezależnych ekspertów (KPESK, KPD), jak i przedstawicieli rządów krajów członkowskich (RPC, RGS, ZO) oraz pracowników ONZ (BWKPC). Dobór ten umożliwi zatem porównanie różnych perspektyw w zakresie realizowania zobowiązań względem edukacji praw człowieka – eksperckiej, rządowej i urzędniczej.

Pierwsze dwa organy, czyli Komitet Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych oraz Komitet Praw Dziecka, to tak zwane „ciała traktatowe”, czyli ciała odpowiedzialne za nadzorowanie i implementację traktatów i konwencji przyjętych w ramach systemu ONZ. W przypadku KPESK jest to Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, natomiast w przypadku KPD jest to Konwencja o Prawach Dziecka. Oba dokumenty obejmują zapisy bezpośrednio odwołujące się do edukacji praw człowieka – są to odpowiednio artykuł 13(1) i artykuł 29. Ciała traktatowe dysponują prawem do rozpatrywania cyklicznych sprawozdań składanych przez Państwa-Strony i opiniowania ich w formie Ogólnych Zaleceń, dokonują również interpretacji (wykładni) treści klauzuli prawnych zawartych w traktatach w formie Ogólnych Komentarzy.

---

<sup>2</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta i proklamowana rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ. 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r.

Analiza treści Ogólnych Komentarzy wydanych przez oba wymienione ciała traktatowe oraz sprawozdań Państw-Stron i odnoszących się do nich Ogólnych Zaleceń z lat 1997–2008 (KPESK) i 1999–2008 (KPD) ujawniła, że KPD znacznie poważniej od KPESK traktuje kwestię edukacji praw człowieka. Komitet Praw Dziecka poświęcił swój pierwszy Ogólny Komentarz właśnie artykułowi 29 odwołującemu się do edukacji praw człowieka, dając – w odróżnieniu do Ogólnego Komentarza KPESK do artykułu 13 – wystarczająco dobrą, jasno sprecyzowaną podstawę dla Państw-Stron do podejmowania działań w tym zakresie. Znalazło to swój wyraz z częstym odnoszeniem się przez Państwa-Strony do edukacji praw człowieka w sprawozdaniach krajowych dla KPD, którą to kwestię całkowicie lekcewały Państwa-Strony sprawozdające przestrzeganie Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Ponadto KPD – znów w odróżnieniu od KPESK – stosunkowo często sam poruszał kwestię edukacji praw człowieka w Ogólnych Zaleceniach, podejmując w ten sposób swoisty dialog z Państwami-Stronami. W przypadku obu ciał traktatowych dostrzegalny był jednak problem jakości fragmentów Ogólnych Zaleceń dotyczących implementacji edukacji praw człowieka, o ile się pojawiały. Zbyt często miały charakter ogólnikowych frazesów, formułek stosowanych niezależnie od informacji zawartych przez dane Państwo-Stronę w sprawozdaniu, czasem były wręcz wewnętrznie sprzeczne lub niejednoznaczne, zbyt rzadko zawierały też konkretne wskazówki dla Państwa-Strony dotyczące dalszych działań w zakresie edukacji praw człowieka.

W przeciwieństwie do omówionych ciał traktatowych, stosunkowo prężna w promowaniu i wdrażaniu rozwiązań z zakresu edukacji praw człowieka okazała się powołana w 2006 roku Rada Praw Człowieka, w szczególności zaś Komitet Doradców stanowiący intelektualne (eksperckie) zaplecze Rady. W ramach Komitetu Doradców wyłoniono zespół redakcyjny odpowiedzialny za opracowanie wstępnej wersji Deklaracji Narodów Zjednoczonych w sprawie nauczania i szkolenia w dziedzinie praw człowieka (*United Nations Declaration on Human Rights Education and Training*), przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne w 2011 roku. O zaangażowaniu Komitetu Doradców w kwestię edukacji praw człowieka świadczyła sprawna organizacja procesu tworzenia deklaracji we współpracy z przedstawicielami rządów krajowych oraz trzeciego sektora. Jednocześnie poważnym przeoczeniem RPC było pominięcie edukacji praw człowieka w wyznaczaniu pełnomocnictwa specjalnego sprawozdawcy ds. prawa do nauki. Niemniej zdaniem autorki to właśnie w gestii RPC leży obecnie największa szansa na realną kontrolę przestrzegania praw człowieka. Szansą tą jest nowy mechanizm w postaci powszechnego prze-

głędu okresowego, którym objęte są wszystkie kraje ONZ, niezależnie od ich członkostwa w Radzie. Jednak bez jasnych wytycznych określających zakres raportowania i zasady ewaluacji, powszechne przeglądy okresowe wykazują te same mankamenty, co zalecenia KPESK i KPD – zbyt ogólnikowość, generyczność i niespójność. Ponadto jakość przeglądów silnie zależy od krajów dokonujących rewizji – pozytywnie wyróżniły się na tym polu Włochy, Maroko, Kostaryka i Szwajcaria.

Kolejnym organem ONZ składającym się z reprezentantów krajów członkowskich jest Rada Gospodarcza i Społeczna, mająca szerokie upoważnienia w zakresie promocji i obserwacji przestrzegania praw człowieka. Do jej prerogatyw należy m.in. opracowywanie propozycji konwencji do przedłożenia Zgromadzeniu Ogólnemu, organizacja międzynarodowych konferencji wyższych urzędników, koordynacja działania wyspecjalizowanych agencji (m.in. UNESCO) oraz uzyskiwanie raportów krajów członkowskich i wyspecjalizowanych agencji, dotyczących stosowania rekomendacji RGS i ZO w zakresie praw człowieka. Niestety, edukacja praw człowieka stanowi dla RGS potencjalnie znaczące, ale w dużej mierze niewykorzystane narzędzie realizacji przypisanych jej zadań, o czym świadczy na przykład niemal całkowity brak odniesień do tego obszaru w rocznych raportach RGS przedstawianych ZO. Wyjątkiem od tej reguły jest deklaracja ministerialna z 2011 roku, w której edukacji praw człowieka poświęcono kilka akapitów. Należy też brać pod uwagę, że Rada działa przede wszystkim za pośrednictwem nieformalnych i nieudokumentowanych dyskusji. Mimo to, bierność RGS w obszarze edukacji praw człowieka stanowi zdaniem autorki potwierdzenie często powtarzanej diagnozy, zgodnie z którą jest to ciało pozbawione realnych wpływów i przez to zbędne, choć mogłoby pełnić funkcję koordynatora działań wszystkich agencji ONZ w zakresie edukacji praw człowieka.

Jednym z najważniejszych organów ONZ oraz trzecim z analizowanych organów złożonych z przedstawicieli państw członkowskich, co więcej – wszystkich państw należących do ONZ i dysponujących głosem o jednakowej wadze, jest Zgromadzenie Ogólne. Ogłaszając Powszechną Kartę Praw Człowieka, ZO stworzyło pierwszy międzynarodowy instrument, w którym pojawia się edukacja praw człowieka. Pomimo tego, organ ten nie poświęcił wiele uwagi wyznaczaniu priorytetów i koordynacji działań na rzecz zarówno edukacji praw człowieka, jak i praw człowieka w ogólności. Zdaniem autorki jest to tym bardziej rozczarujące, że ZO ma niezwykle szerokie uprawnienia w zakresie politycznym, administracyjnym i budżetowym. Analiza wystąpień na sesjach plenarnych ZO oraz debat prowadzonych w Trzecim Komitecie ZO zajmującym się rozpatrywaniem tematów związanych z kwestiami

społecznymi, humanitarnymi i kulturowymi, ukazała brak spójnej terminologii odnoszącej się do edukacji praw człowieka oraz małą aktywność państw zachodnich w podejmowaniu tego tematu. Co więcej, problematyka edukacji praw człowieka omawiana była w sposób niekonsekwentny i zbyt ogólnikowy, czego przykładem może być debata na temat terroryzmu, w której edukację przedstawiano jako skuteczny sposób zapobiegania terroryzmowi i jednocześnie jako całkowicie poboczny element możliwego rozwiązania. Dodatkowo, mimo prób usprawnienia przebiegu debat podejmowanych w ramach ZO poprzez ograniczenie czasu wypowiedzi i nakaz przejścia do kolejnego tematu w przypadku braku rozstrzygnięcia, ZO nie stanowi odpowiedniej platformy do prowadzenia szczegółowej dyskusji nad złożoną i wielowątkową kwestią opracowywania strategii na rzecz edukacji praw człowieka. W ocenie autorki, debaty podejmowane w ramach ZO okazują się zatem nie tylko nieproduktywne, ale w związku ze znaczeniem i rolą tego organu, realnie wpływające na skuteczność działań na rzecz światowego pokoju. Tymczasem uzasadnione są oczekiwania, by ZO przyjęło rolę lidera w zakresie promowania edukacji praw człowieka.

Ostatnim omawianym w książce organem ONZ jest Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka, jedyne ciało składające się w całości z urzędników. Jako komórka wydzielona w ramach Sekretariatu ONZ, Biuro rozpoczęło swoją działalność od implementacji Planu Działania na rzecz Dekady Edukacji Praw Człowieka, rozpoczętej w 1995 roku. Obecnie BWKPC dostosowuje się do roli koordynatora agencji ONZ w zakresie edukacji praw człowieka, poszukując najbardziej efektywnych środków służących promowaniu praw człowieka w obrębie wspólnoty międzynarodowej oraz budując doświadczenie poprzez realizację kolejnych programów (m.in. Światowy Program na Rzecz Edukacji o Prawach Człowieka, Dzień Praw Człowieka). Największym sukcesem okazały się projekty zakładające decentralizację działań Biura oraz spersonalizowanie wsparcia technicznego. Jednym z nich był projekt wspierający wspólnoty lokalne poprzez przyznawanie organizacjom trzeciego sektora, społecznościom i inicjatywom oddolnym niewielkich grantów na prowadzenie edukacji praw człowieka (Assisting Communities Together Project). Drugim przykładem był program, w ramach którego na wniosek rządu danego kraju BWKPC opracowywał strategię promowania praw człowieka dostosowaną do potrzeb wnioskodawcy (Technical Cooperation Programme). Pomimo tych sukcesów, kontynuowanie skutecznych działań Biura wymaga zdaniem autorki ściślejszego określenia jego roli, która na razie obejmuje zarówno pełnienie funkcji lidera, jak i funkcji wsparcia technicznego.

Przedstawiona w książce analiza funkcjonowania różnych organów ONZ w obszarze edukacji praw człowieka ukazuje obraz Organizacji Narodów Zjednoczonych jako typowego przykładu przesadnie zbiurokratyzowanej struktury, której liczne ciała podejmują rozproszone i nieskoordynowane wysiłki, zbyt często sprowadzające się do powtarzania truizmów na temat znaczenia edukacji w budowaniu pożądanych z etycznego punktu widzenia postaw. W tym sensie ONZ zdaje się odbiegać od weberowskiej racjonalnej formy sprawowania władzy, wpisując się bardziej w marksowską wizję biurokracji zdystansowanej wobec interesu ogólnego, skrajnie sformalizowanej, funkcjonującej w sobie i dla siebie. Jednocześnie pewien zakres biurokratyzacji organizacji międzynarodowych wydaje się nieunikniony, a z prawnego punktu widzenia tylko tego rodzaju organizacje są w stanie operować na poziomie makro, wyznaczając wspólne dla wielu państw etyczne ramy odniesienia, o ile funkcja kontrolna realizowana jest w sposób skuteczny, co analiza Gerber wydaje się w przypadku ONZ podważać. Podsumowanie starań ONZ w zakresie systematycznego (choć w praktyce często powolnego) tworzenia tego rodzaju ogólnych standardów w zakresie edukacji praw człowieka prowadzi do względnie pozytywnych wniosków, szczególnie biorąc pod uwagę przyjęcie w 2011 roku Deklaracji Narodów Zjednoczonych w sprawie nauczania i szkolenia w dziedzinie praw człowieka, świadczącej o odnowieniu zobowiązania społeczności międzynarodowej do działania na rzecz edukacji praw człowieka. Zobowiązanie to pozostanie jednak wyłącznie deklaracją, jeśli nie będą mu towarzyszyć rozwiązania wdrażane na poziomie mikro w postaci praktycznego, spersonalizowanego, technicznego i finansowego wsparcia na poziomie lokalnym, w szczególności skierowanego do regionów peryferyjnych, które w ramach struktur ONZ wyrażają największe zainteresowanie ideą edukacji praw człowieka, dostrzegając w niej szansę na swoisty awans cywilizacyjny (np. Kostaryka czy Namibia wykazujące szczególną aktywność w Trzecim Komitecie ZO). Jedynie stworzenie na poziomie regionalnym masy krytycznej w zakresie kompetencji związanych z prowadzeniem edukacji praw człowieka może zapewnić realne upowszechnienie idei uniwersalnych praw. Organizacja Narodów Zjednoczonych uważająca się za strażnika praw człowieka nie może przy tym traktować edukacji jako oczywistości niewymagającej niemalże werbalizacji w kontekście utrwalania światowego pokoju, jednocześnie odkładając ten temat na bok za każdym razem, gdy pojawiają się tzw. „prawdziwe problemy”, jak terroryzm. Postawa taka wydaje się powszechna, nie bez powodu przejawiając się w wystąpieniach na sesjach plenarnych Zgromadzenia Ogólnego.

O ile działania podejmowane na poziomie makro i mikro są niewątpliwie istotne, o tyle w rekomendacjach wieńczących książkę Gerber wskazuje

na potrzebę odpowiedniej organizacji wysiłków ONZ na poziomie, który w relacji do dwóch pozostałych można określić jako mezo. Rekomendacje te obejmują:

- organizację szkoleń z zakresu edukacji praw człowieka dla pracowników ONZ;
- zapewnienie jasno zdefiniowanego przywództwa w tym obszarze poprzez powołanie Dyrektora i Grupy Roboczej ds. edukacji praw człowieka;
- przyjęcie konwencji dotyczącej edukacji praw człowieka;
- stworzenie bazy materiałów i dobrych praktyk powszechnie dostępnej online;
- przyjęcie strategicznego podejścia do promowania edukacji praw człowieka analogicznie do kampanii ONZ przeciwko terroryzmowi;
- zwiększenie współpracy między organami ONZ, państwami i organizacjami trzeciego sektora;
- opracowanie zasad ewaluacji działań ONZ w zakresie edukacji praw człowieka;
- szeroko zakrojoną reformę struktury ONZ przeciwdziałającą jej dalszej fragmentaryzacji zgodnie z założeniami przygotowanego w 2006 r. raportu *Delivering as One*.

Zarówno przedstawione wyżej rekomendacje, jak i poprzedzająca je historyczna analiza dokonana przez Gerber, ukazują zorientowanie autorki na techniczną w swym wydźwięku analizę polityczno-prawną, która u czytelnika o bardziej socjologicznej wrażliwości może pozostawić pewien niedosyt. Niezwykle bogaty materiał źródłowy domaga się analizy jakościowej pod kątem znaczeniowym, tymczasem autorka poprzestaje głównie na ilościowej analizie tekstu. Niemniej pozycja ta wydaje się szczególnie wartościowa właśnie z perspektywy odbiorcy, który nie porusza się swobodnie po tematyce związanej z procesem legislacyjnym czy mechanizmami nadzoru funkcjonującymi w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych. Pomimo specjalistycznego charakteru analizy dokonanej przez Gerber, publikacja ta, dzięki swej czytelnej strukturze i uporządkowanej narracji, swobodnie prowadzi czytelnika przez gąszcz nazw i form badanych wypowiedzi oraz złożone relacje łączące poszczególne organy ONZ. Pytaniem, które narzuca się w kontekście konstruktywnej krytyki Organizacji Narodów Zjednoczonych dokonanej przez autorkę, a które pozostaje bez odpowiedzi, jest pytanie o faktyczną skuteczność edukacji praw człowieka w kontekście zwalczania przypadków naruszeń tychże praw i szerzej – w kontekście zapewniania potocznie definiowanego pokoju.