

Katarzyna Julia Kowalska
Uniwersytet Warszawski

POTENCJALNA ROLA KLINIK PRAWA W PRZECIWDZIAŁANIU ZJAWISKU KORUPCJI NA UKRAINIE – EDUKACJA JAKO ELEMENT STRATEGICZNYCH DZIAŁAŃ ANTYKORUPCYJNYCH

„(...) it should be stressed that frequent fragmented legislative changes as opposed to a coherent strategic approach to legislative reforms pose serious risks to legal certainty and can render the implementation of anti-corruption policies more difficult. More efforts need to be made to improve the quality of the legislative process, build a comprehensive strategic approach based on sound impact assessments and raise awareness of ongoing legislative changes (...)”.

(Report From the Commission to the European Parliament and the Council. Third report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation¹)

1. WPROWADZENIE

W historię Ukrainy wpisane są działania podejmowane w celu minimalizacji, a w konsekwencji całkowitego wyeliminowania zjawiska korupcji, które jest jednym z największych problemów tego państwa. Choć dołączyła ona (w 2005 r.) do powołanej w 1999 r. przez Radę Europy Grupy Państw przeciwko Korupcji (Group of States Against Corruption, GRECO), a wcześniej (w 2004 r.) ratyfikowała m.in. Cywilnoprawną Konwencję o Korupcji z dnia 4 listopada 1999 r.², to jednak dopiero ostatnie dwa lata można postrzegać jako czas wyężonych, strategicznych, wysiłków podejmowanych w obszarze legislacji, zmierzających do dostosowania ukraińskich przepisów prawa do międzynarodowych antykorupcyjnych standardów.

¹ Zob.: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131115_3rd_progress_report_on_the_implementation_by_ukraine_of_the_apvl_en.pdf, s. 14 (dostęp: 15.06.2016 r.).

² Tekst Konwencji: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174> (dostęp: 15.06.2016 r.).

Prowadzone wcześniej prace i ich efekty były oceniane jako chaotyczne i fragmentaryczne, a przez to mogące spowodować utrudnienia w prowadzeniu polityki antykorupcyjnej (na co wskazywała m.in. Komisja Europejska).

Walka z korupcją na Ukrainie uważana jest za najistotniejszą reformę, która musi zostać przeprowadzona w tym kraju. Rząd Arsenija Jaceniuka i prezydent Petro Poroszenko uczynili z niej priorytet swoich działań, co znalazło odzwierciedlenie w przyjęciu strategii antykorupcyjnej na lata 2014–2017³. Choć dokonane zmiany będą mogły być ocenione dopiero za jakiś czas, już dziś trzeba uznać, że wszelkie działania, które mają na celu eliminację korupcji, należy postrzegać jako niezwykle pożądane.

W ocenie wielu powodzenie strategii będzie zależało przede wszystkim od zmiany mentalności ludzi.

Na zmianę sposobu myślenia i percepcji dotychczas akceptowanych zachowań mogą wpływać akcje edukacyjne i informacyjne skierowane do konkretnych grup odbiorców. Jednym z elementów strategii uczyniono zatem podnoszenie świadomości publicznej⁴. Postulowana zmiana społeczna, która wytworzy w obywatelach odpowiednie postawy, może zostać osiągnięta m.in. przez odpowiednią pracę informacyjną i edukacyjną. Studenci, uczestniczący w zajęciach w ukraińskich klinikach prawa, przyszli adepci tej dyscypliny, wydają się być idealną grupą, która mogłaby informować społeczeństwo o zmianach legislacyjnych, dokonywać interpretacji działań, przekonywać o tym, że stanem pożądanym powinno być całkowite wyeliminowanie zdarzeń oraz postaw korupcyjnych. Jednocześnie studenci pod opieką pracowników naukowych i praktyków mogliby udzielać porad prawnych w konkretnych przypadkach związanych ze zjawiskiem korupcji. Niniejszy artykuł poświęcony jest omówieniu możliwości powierzenia studentom klinik prawa pracy edukacyjnej i informacyjnej, a także ukazaniu modelu oraz stanu edukacji klinicznej na Ukrainie.

2. KLINIKI PRAWA NA UKRAINIE – UWAGI OGÓLNE

Istniejące na całym świecie „kliniki prawa” (ang. „*legal clinics*”) zorganizowane są jako punkty, w których na bezpłatną pomoc prawną mogą liczyć osoby najbardziej potrzebujące. Porad prawnych udzielają w nich studenci pod opieką pracowników naukowych i praktyków. Kliniki prawa mogą być regularnymi, punktowanymi zajęciami akademickimi, jak również mogą funkcjonować np. w ramach

³ Zob.: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Ukraine-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>, s. 23 (dostęp: 15.06.2016 r.).

⁴ Zob.: http://ti-ukraine.org/en/system/files/research/strategy-17_en.pdf (dostęp: 15.06.2016 r.).

kół naukowych. Metodologia udzielania porad w tych podmiotach oraz standardy pracy w poradniach są przedmiotem licznych publikacji naukowych.

Na Ukrainie kliniki prawa dzielą się na te, które pracują z klientami, oraz takie które nie podejmują bezpośredniej pracy z klientem (pracują w oparciu o kazusy)⁵. Jest to podział na tyle ogólny, że znajduje zastosowanie do wszystkich tego typu podmiotów na świecie – stąd również nazwy (np. „*live client clinics*”) poszczególnych typów klinik, jakie można wyróżnić na potrzeby opisywania konkretnych modelowych rozwiązań. M. Lodzhuk wskazuje, że ponadto można wyróżnić inną klasyfikację klinik związaną z formą organizacji ich działalności na Ukrainie. Autor ten wyróżnia m.in.:

- 1) kliniki, które działają w strukturach podmiotów edukacyjnych (uczelni),
- 2) kliniki, które są wyodrębnioną częścią organizacyjną uczelni wyższych,
- 3) kliniki, które mają formę organizacji studenckiej, współpracujące z organizacją pozarządową zajmującą się prawami człowieka oraz z instytucją edukacyjną,

4) kliniki tworzone *ad-hoc* na potrzeby konkretnych projektów⁶.

Zdaniem M. Lodzhuka podział klinik może być przeprowadzony również w oparciu o:

- 1) kryterium tego, kto był założycielem konkretnej poradni,
- 2) kryterium czasu ich funkcjonowania,
- 3) kryterium miejsca działalności danej poradni, a także
- 4) kryterium prawnej formy organizacyjnej⁷.

Na Ukrainie (podobnie jak w pozostałych krajach tej części Europy) kliniki zaczęły powstawać w latach 1996–1999⁸. W ich tworzenie byli zaangażowani zarówno młodzi nauczyciele akademicy, jak i przedstawiciele organizacji pozarządowych.

Wskazuje się, że pierwsza klinika prawa rozpoczęła działalność w 1996 r. na Uniwersytecie im. Tarasa Shevchenki w Kijowie⁹. W początkowym okresie działalności kliniki prawa nie były objęte wystarczającym wsparciem przez instytucje edukacyjne, otrzymywały za to wsparcie od organizacji pozarządowych, co powodowało, że początkowo większy nacisk był kładziony na aspekt społeczny istnienia klinik prawa – a mianowicie zapewnienie bezpłatnej pomocy prawnej potrzebującym¹⁰.

⁵ M. Lodzhuk, *Legal Clinics in Ukraine from Legal Education to Legal Practice*, Odesa 2016, s. 54.

⁶ M. Lodzhuk, *Legal Clinics in Ukraine...*, s. 54.

⁷ *Ibidem*, s. 57.

⁸ *Ibidem*, s. 24.

⁹ *Ibidem*, s. 24.

¹⁰ *Ibidem*, s. 25.

Obecnie działa na Ukrainie 46 klinik prawa, zapewniając dostęp do pomocy osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym oraz przygotowując przyszłych prawników do samodzielnego wykonywania zawodu.

Ukraińscy nauczyciele kliniczni uczestniczą w wizytach studyjnych organizowanych przez międzynarodowe oraz rodzime organizacje wspierające ruch kliniczny na świecie (Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Association of Legal Clinics of Ukraine, Pilnet – wspierający ruch *pro bono*). Wspólnie z kolegami z innych ośrodków akademickich wymieniają doświadczenia związane z modelem prowadzenia zajęć w poradniach prawnych, bazującym na wykorzystaniu aktywnych metod nauczania (symulacji, warsztatów, *mock-trialów*). Studenci chętnie uczestniczą w tych zajęciach – doceniają, że mogą uczyć się poprzez praktykę.

3. MŁODZI PRAWNICY NA RZECZ DEMOKRACJI

Występowanie zjawiska korupcji wskazywane jest jako jedno z głównych zagrożeń dla demokratycznego porządku prawnego. Z tego względu państwa, które dopiero dążą do osiągnięcia pełnej stabilizacji i wcielenia w życie zasad demokratycznych, w każdym obszarze powinny poświęcić szczególną uwagę zagadnieniu edukacji obywatelskiej przyszłych pokoleń. Studenci klinik prawa realizujący program kliniczny, udzielający porad, a w przyszłości prowadzący własne praktyki prawnicze, czy też pełniący funkcje publiczne są osobami, które w sposób naturalny powinny stanowić liderów ruchu zmian.

Z jednej strony możliwa jest realizacja zajęć poświęconych zjawisku korupcji w ramach klinik, z drugiej zaś realizacja takich przedsięwzięć przez studentów klinik na zewnątrz, adresowanych do szerokiego kręgu odbiorców, poprzez:

1) **stworzenie i przeprowadzenie zajęć tematycznych przeznaczonych dla studentów klinik,**

2) **stworzenie i przeprowadzenie zajęć tematycznych prowadzonych przez studentów klinik dla uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych, a także wszystkich zainteresowanych obywateli,**

3) **opracowanie broszur informacyjnych poświęconych zagadnieniu korupcji i ich dystrybuowanie wśród wszystkich klientów klinik prawa, a także beneficjentów pomocy, jaką świadczą współpracujące z klinikami organizacje pozarządowe.**

W ramach pierwszej propozycji ukraińscy nauczyciele kliniczni oraz kierownicy poszczególnych klinik mogliby stworzyć odpowiednie programy edukacyjne (warsztaty, symulacje), które przybliżyłyby studentom zjawisko oraz problem korupcji, a także zmuszały do przeprowadzenia debaty na temat możliwości zmian i konkretnych działań, które należałoby wdrożyć.

Druga możliwość przewiduje opracowywanie scenariuszy zajęć przez samych studentów, w oparciu o które prowadziliby oni lekcje skierowane do swoich młodszych kolegów – uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych. Lekcje obywatelskie prowadzone przez studentów klinik prawa mogłyby być również skierowane do szerszej grupy odbiorców – realizowane w bibliotekach i innych miejscach użyteczności publicznej¹¹. Zajęcia takie – polegające na odtwarzaniu uprzednio przygotowanych scenariuszy zajęć przez studentów – z powodzeniem są realizowane przez kliniki na świecie (wiele nacisku na zajęcia tego typu kładzie się w Stanach Zjednoczonych, czy też na Białorusi). Wpisują się one w ideę zajęć Street Law, która, jak się wskazuje, „narodziła się w latach 70 ubiegłego wieku w Stanach Zjednoczonych, gdy grupa studentów z Georgetown University pod opiekę merytoryczną swojego profesora podjęła się nauczania prawa uczniów szkół średnich i osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych”¹². Z jednej strony więc studenci klinik prawa na Ukrainie mogliby realizować zajęcia mające na celu uwrażliwienie obywateli na kwestie zjawiska korupcji, z drugiej zaś udzielać porad w konkretnych przypadkach, w których korupcja już zaistniała. Byłaby to więc kompleksowa pomoc i realizacja zarówno działań prewencyjnych, jak i świadczenie pomocy prawnej w konkretnych sprawach. Trzecia propozycja przewiduje jako jedną z form działalności studentów opracowywanie treści broszur informacyjnych poświęconych zagadnieniu korupcji, które omawiałyby czyny karalne oraz wskazywałyby możliwe zachowania w przypadku zaistnienia korupcyjnej sytuacji. Broszury takie mogłyby być dystrybuowane wśród wszystkich klientów danej kliniki – niezależnie od spraw, z którymi zwróciliby się oni do tego podmiotu o pomoc.

4. JAK PROWADZIĆ ZAJĘCIA POŚWIĘCONE ZJAWISKU KORUPCJI?

Położenie odpowiedniego nacisku na przekazywanie wiedzy dotyczącej mechanizmów antykorupcyjnych wymaga przygotowania zajęć z wykorzystaniem odpowiedniej metodologii. Zajęcia ze studentami powinny być przeprowadzane w oparciu o przemyślane i uprzednio opracowane przez prowadzących-nauczycieli scenariusze zajęć. Punktem wyjściowym takich zajęć – które prowadzone mogą być np. w formie warsztatów, pracy w grupach, czy

¹¹ Gotowe przykłady programów edukacyjnych poświęconych zagadnieniom prawnym znaleźć można m.in. w publikacji pt.: *Programy pracowniczego wolontariatu kompetencji wypracowane przez uczestników okrągłego stołu*, oprac. F. Pazderski, Instytut Spraw Publicznych, zob.: http://www.isp.org.pl/inspirator/pdf/inspirator2-cz6_pomysly_dzialan.pdf (dostęp: 15.06.2016 r.).

¹² Szerzej zob.: http://www.psep.pl/index.php?site=/street_law/ (dostęp: 15.06.2016 r.).

z wykorzystaniem aktywnej metody nauczania jaką jest *brainstorming* – należy uczynić szczegółowe omówienie i przedstawienie przepisów prawa dotyczących zjawiska korupcji, a także międzynarodowych standardów wypracowanych w tym zakresie. Poznanie przepisów prawa pozwoli studentom przeanalizować wszystkie możliwe sytuacje, które mogą tworzyć zjawiska korupcjogenne. Warto również ze studentami zastanowić się nad samą genezą tego zjawiska i potencjalnymi możliwościami, które mogą znaleźć zastosowanie w celu jego wyeliminowania. W dyskusji warto odnosić się do przygotowanych kazusów, np. głośnych przypadków medialnych ostatnich lat, i wspólnie zastanawiać się nad mechanizmami, które przyczyniły się do ich zaistnienia.

Podczas zajęć wykorzystane mogą być dane zawarte w raportach organizacji międzynarodowych, a także przewodniki opracowane przez ekspertów. Przykładem takiego opracowania może być *An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide*, opublikowany w 2013 r. pod egidą United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)¹³.

Warto też omówić ze studentami tekst Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji z dnia 23 października 2003 r. (*The United Nations Convention against Corruption*, dalej: Konwencja), której duża część poświęcona jest zagadnieniu prewencji. Artykuł 13 ust. 1 pkt c Konwencji wprost przewiduje, że każde państwo strona Konwencji podejmie odpowiednie środki m.in. w celu popierania aktywnego udziału osób oraz grup osób spoza sektora publicznego, takich jak społeczeństwo obywatelskie, organizacje pozarządowe i organizacje środowiskowe w procesie zapobiegania i zwalczania korupcji oraz podnoszenia świadomości społecznej co do istnienia przyczyn i powagi zagrożeń spowodowanych korupcją.

Jako jeden ze środków, którego celem zastosowania jest udzielanie takiego wsparcia stronie konwencji wskazały: prowadzenie publicznej działalności informacyjnej, propagującej nietolerancję wobec korupcji, jak również prowadzenie programów edukacji publicznej w ramach programów szkolnych i uniwersyteckich. Można więc wraz ze studentami zastanowić się, jak takie programy powinny wyglądać i metodycznie spróbować opracować ich treść oraz zastanowić się nad najbardziej odpowiadającą społeczeństwu formą przekazywania wiedzy.

Inspiracją do prowadzenia kursów akademickich mogą być publikacje, w których autorzy szczegółowo przedstawiają metodologię prowadzenia zajęć, wraz z przykładowymi ich scenariuszami¹⁴.

Niezwykle istotne jest prowadzenie zajęć w taki sposób, aby uwrażliwić studentów na zagadnienia antykorupcyjne. Aby cel ten mógł zostać osiągnięty, musi

¹³ Zob.: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498_Ebook.pdf (dostęp: 15.09.2016 r.).

¹⁴ Zob.: M. Płatek (red.), *Fajna sprawa, uczyć prawa. Prawo na co dzień. Zajęcia kliniczne typu Street Law. Nowe tendencje w metodologii nauczania prawa. Idea, organizacja, doświadczenia*, Warszawa 2008.

być on elementem, który prowadzący zajęcia postrzega jako efekt przeprowadzonych zajęć. Zajęcia w poradniach prawnych są zajęciami fakultatywnymi, dlatego tak bardzo istotne i konieczne jest również wpisanie zagadnień antykorupcyjnych do programu studiów prawniczych na Ukrainie. Postulowane jest to przez ekspertów¹⁵ wyrażających swe opinie w związku z debatą, która toczy się obecnie na temat standardów studiów licencjackich z prawa – zaproponowanych przez OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe) – i wpisującą się w ogólną dyskusję na temat reformy wyższej edukacji prawniczej w tym kraju¹⁶.

5. PODSUMOWANIE

Zgodnie z informacjami Coordinating Centre for Legal Aid Providing 1 lipca 2016 r. na Ukrainie swoją działalność rozpoczęło ponad 400 biur porad prawnych¹⁷. Uruchomione punkty mają się stać miejscami zapewniającymi dostęp do praw i sprawiedliwości.

W zamierzeniach Ministra Sprawiedliwości Ukrainy działalność tych punktów ma wzmacniać podmiotowość obywateli (świadczona w nich pomoc może również dotyczyć kwestii korupcyjnych¹⁸). Należy wyrazić nadzieję, że jednym z rezultatów działania takich punktów będzie zwiększenie świadomości obywateli i uwrażliwienie ich na konieczność przeciwdziałania zjawisku korupcji, które połączone ze zmianami legislacyjnymi przyczynią się do stopniowej eliminacji zjawiska korupcji na Ukrainie.

Równoległe do zmian podjętych na płaszczyźnie prawa, opracowywania standardów i wytycznych dla urzędników konieczne jest dalsze prowadzenie działań rzeczniczych i upowszechniających w obszarze edukacji obywatelskiej, w które mogą zostać zaangażowani – wyposażeni w odpowiednie umiejętności i wrażliwość – studenci klinik prawa. Wszelkie działania muszą być strategiczne, a ich realizacja zaplanowana na lata.

¹⁵ W 2015 r. eksperci Instytutu Prawa i Społeczeństwa [F. Wejman, Ł. Bojarski, G. Wiaderek, K. Furman (obecnie: Kowalska)] przedłożyli uwagi do dokumentu: *The standard of Level 1 (Bachelor's degree) Academic and Professional Training Program*, które zostały przedstawione w Ministerstwie Edukacji i Nauki w Kijowie.

¹⁶ Zob.: <http://www.inpris.pl/co-sie-dzieje-w-inpris/artukul/t/eksperci-inpris-doradzaja-w-obszarze-wyzszej-edukacji-prawniczej-na-ukrainie/> (dostęp: 15.06.2016 r.).

¹⁷ Szerzej na temat założeń przyświecających powstawaniu punktów poradnictwa na Ukrainie zob.: <http://legalaid.gov.ua/en/home-eng/1636-over-400-legal-aid-bureaus-will-be-created-in-ukraine> (dostęp: 15.06.2016 r.).

¹⁸ *Ibidem*.

POTENTIAL ROLE OF LAW CLINICS IN COUNTERACTING CORRUPTION IN UKRAINE – EDUCATION AS PART OF STRATEGIC ANTI-CORRUPTION ACTIONS

Summary

The article presents the status of clinical education in Ukraine. The author examines the potential role of law clinics and students in the anti-corruption activities in this country.

The author postulates, also, the need to undertake educational activities together with the reform aimed to eliminate corruption.

BIBLIOGRAFIA

Lodzhuk M., *Legal Clinics in Ukraine from Legal Education to Legal Practice*, Odesa 2016

Płatek M. (red.), *Fajna sprawa, uczyć prawa. Prawo na co dzień. Zajęcia kliniczne typu Street Law. Nowe tendencje w metodologii nauczania prawa. Idea, organizacja, doświadczenia*, Warszawa 2008

KEYWORDS

legal clinics, clinical legal education, corruption, anti-corruption standards

SŁOWA KLUCZOWE

kliniki prawa, edukacja kliniczna, korupcja, standardy antykorupcyjne