

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Senacie

Szanowny Panie Marszałku,

Szanowne Panie i Panowie Senatorowie,

Mam zaszczyt przedstawić sprawozdanie roczne z działalności RPO za okres 2019 r. oraz informację o stanie przestrzegania praw człowieka. Ponieważ jest to moje ostatnie sprawozdanie roczne, ze względu na kończącą kadencję, to warto zastanowić się nie tylko nad wydarzeniami z ostatniego roku, ale nad podsumowaniem całej mojej kadencji.

Kadencja Rzecznika Praw Obywatelskich VII kadencji przypadła na okres szczególnie dla praw człowieka oraz kształtowania współczesnego obrazu Polski. Ostatnie pięć lat charakteryzowały intensywne zmiany dotyczące ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, rozumienia praw człowieka, ale także warunków i komfortu życia obywateli Rzeczypospolitej. Te zmiany społeczne wpływały zarówno na realizację zadań RPO, jak i na sposób wykonywania funkcji.

Nie ulega wątpliwości, że najważniejszymi wydarzeniami politycznymi w tym okresie były wybory prezydenckie w maju 2015 r., a następnie parlamentarne, które odbyły się w październiku 2015 r. W ich wyniku Prawo i Sprawiedliwość uzyskało możliwość samodzielnych rządów, a tym samym realizacji głównych punktów programu wyborczego. Od tego momentu można wyróżnić trzy zasadnicze nurty przemian, które wpływały i wpływają na przestrzeganie praw i wolności jednostki, a także na wykonywanie zadań przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

- nurt antyustrojowy: zmiany polityczne i prawne służące koncentracji władzy oraz stopniowemu przekształcaniu ustroju państwa polskiego;
- nurt narodowego populizmu: działania zmierzające do redefinicji pojęć z zakresu praw człowieka oraz podważenia dotychczasowego znaczenia konstytucyjnych gwarancji;
- nurt socjalny: zmiany służące wzmocnieniu ochrony socjalnej obywateli oraz zagwarantowaniu im lepszego poziomu życia.

Nurt antyustrojowy.

Jeszcze w 2012 r. Jarosław Kaczyński, prezes PiS, zadeklarował ustanowienie „Budapesztu w Warszawie”. Począwszy od październikowych wyborów w 2015 r. te zmiany były realizowane na zasadzie stopniowego podporządkowywania niezależnych instytucji, ograniczaniu ich kompetencji, obniżaniu poziomu legitymizacji działań, celem jednoczesnego wzmocnienia centralnego ośrodka politycznego władzy. Jest to dobrze znana „metoda salami”.

Zmiany te dotyczyły:

- podporządkowania Trybunału Konstytucyjnego władzy politycznej,
- ustanowienia Rady Mediów Narodowych oraz wprowadzenie politycznej obsady mediów publicznych, wyłączając na mocy ustawy konstytucyjne uprawnienia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (co zresztą zostało ocenione przez TL 13.12.2016);
- zwiększenia uprawnień służb specjalnych oraz utrzymywania stanu braku rzeczywistej, sądowej i demokratycznej, kontroli nad służbami specjalnymi;

- połączenia urzędu Prokuratora Generalnego oraz Ministra Sprawiedliwości, przy jednoczesnym stworzeniu mechanizmów hierarchicznego podporządkowania oraz realizacji polityki nadużywania kompetencji w procedurach dyscyplinowania prokuratorów;
- zmian w zasadach obsadzania stanowisk funkcyjnych w sądach powszechnych poprzez rozszerzenie uprawnień Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego kosztem uprawnień samorządu sędziowskiego, naruszające Konstytucję regulacje dotyczące mechanizmu obsady Krajowej Rady Sądownictwa, a także zmian dotyczących Sądu Najwyższego, w tym w szczególności utworzenia dwóch nowych izb w Sądzie Najwyższym, spośród których jedna (Izba Dyscyplinarna) nie spełnia ani konstytucyjnych, ani europejskich standardów właściwych sądownictwu;
- regularne stosowanie postępowań dyscyplinarnych w stosunku do sędziów celem ograniczenia ich zaangażowania w sprawy dotyczące niezależności sądownictwa lub też w związku z wydawanymi orzeczeniami – wywołanie tzw. efektu mrozącego;
- ograniczenie roli parlamentu oraz nierespektowanie zasad stanowienia prawa, w szczególności poprzez przyjmowanie projektów poselskich a także uniemożliwianie dyskusji na forum Sejmu;
- zmian dotyczących systemu wyborczego, w tym statusu i składu (w miejsce sędziów powołani zostali reprezentanci partii politycznych) Państwowej Komisji Wyborczej;
- ograniczenie niezależności służby cywilnej, w tym praktyczne zniesienie procedur konkursowych na najwyższe stanowiska w administracji publicznej, drastyczne obniżenie kryteriów przyjęcia do służby cywilnej i zniesienie gwarancji stabilności pozycji osób należących do korpusu służby cywilnej;
- wykorzystywanie środków publicznych do finansowania działalności podmiotów prywatnych sprzyjających i działających na rzecz władzy politycznej (np. mediów oraz organizacji pozarządowych powiązanych z władzą).

Powyższe zmiany doprowadziły w istocie do podważenia zasady trójpodziału władz. Spowodowały, że ustroj Polski nie może już być definiowany jako prawdziwa demokracja konstytucyjna, lecz raczej jako demokracja nieskonsolidowana czy demokracja hybrydowa. Używając terminologii znanych politologów Stevena Levitsky'ego oraz Lucana Way można ją także określić jako system wyborczego (konkurencyjnego) autorytaryzmu (competitive authoritarianism). Jest to system, w którym wprawdzie zachowane są formalne mechanizmy i instytucje demokratyczne, odbywają się wybory, jednak wydrążona została istota funkcji tych organów, a ich funkcjonowanie jest determinowane przez dominujący wpływ centralnego ośrodka politycznego. Wprawdzie istnieje konkurencyjność na arenie politycznej, to jednak potencjalne przejęcie władzy przez opozycję jest utrudnione ze względu na kontrolę nad instytucjami, które w systemie demokratycznym powinny być niezależne. Przejawem tego były choćby niedawne wybory prezydenckie.

To stopniowe dążenie do tworzenia nowego, nieznanego Konstytucji, ustroju miało wpływ na przestrzeganie praw obywatelskich. Ofiarami naruszeń praw człowieka stały się osoby broniące dotychczasowych, konstytucyjnych reguł lub związane z niezależnymi instytucjami państwowymi (sędziowie, prokuratorzy, urzędnicy państwowi, dziennikarze mediów publicznych). Wprowadzanie zmian odbywało się równoległe poprzez zmiany prawne oraz kampanie nienawiści w stosunku do konkretnych osób (liderów protestów, osób opiniotwórczych) lub określonych grup zawodowych (jak np. sędziowie, lekarze-rezydenci, nauczyciele, działacze organizacji pozarządowych). Liczne naruszenia praw człowieka dotyczyły osób, które w ramach obywatelskiej odpowiedzialności reagowały na zmiany, organizowały protesty, demonstracje, akcje obywatelskiego nieposłuszeństwa. Władze nie reagowały także na akty nienawiści pojawiające się w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne. Nawet w przypadku zamordowania Prezydenta Pawła Adamowicza na początku

2019 r. już później władze nie potrafiły z tego wyciągnąć wniosków. Słynny list prezydentów miast wzywający władze do wyjaśnienia sprawy pozostał bez odpowiedzi, a kampanie nienawiści (wspierane przez media publiczne) stały się metodą sprawowania rządów.

Nurt antyustrojowy wpłynął na pozycję Polski na arenie międzynarodowej. Nigdy w dotychczasowej historii od 1989 r. Polska nie była przedmiotem tak intensywnego zainteresowania ze strony wszystkich organizacji międzynarodowych. W stosunku do Polski zostały wszczęte liczne postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które już teraz wpływają na relacje prawne z sądami innych państw członkowskich. Ryzyko prawnego wystąpienia z UE (tzw. prawnego Poexitu) stało się nie tylko groźne, ale postrzegane jest jako realne. Dowodem na to są niedawne postanowienia sądów powszechnych w Karlsruhe oraz w Amsterdamie dotyczące Europejskiego Nakazu Aresztowania. Sądy innych państw członkowskich mają coraz mniej powodów, aby w relacji z sądami polskimi stosować zasadę wzajemnego zaufania. W sposób coraz bardziej otwarty kwestionowane jest obowiązywanie prawa unijnego w Polsce (czego przykładem jest np. zignorowanie postanowienia tymczasowego Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Izby Dyscyplinarnej SN). Scenariusz, przed którym ostrzegałem w tej izbie dokładnie dwa lata temu, na naszych oczach jest realizowany.

Polska w 2020 r. jest zupełnie innym państwem niż w 2015 r. Wprawdzie nie zmieniła się Konstytucja RP, to jednak ze względu na wspomniane przemiany, jest to inny ustrój niż jeszcze pięć lat temu.

Jest to ustrój, w którym znacznie łatwiej następują manipulacje wyborcze, wyłączane są gwarancje prawa do niezależnego sądu, ma miejsce przemoc ze strony państwa będąca efektem skoordynowanych akcji policji, prokuratury, służb specjalnych czy mediów publicznych.

Jest to ustrój, w którym coraz skuteczniej realizowany jest tzw. ciąg technologiczny – od spektakularnego zatrzymania, poprzez areszt tymczasowy, do postawienia przed sądem (przy jednoczesnym nagłośnieniu poszczególnych etapów działania władz).

Przez kilka lat, pomimo licznych apeli, nie wprowadzono najbardziej podstawowych standardów gwarancji praw osób zatrzymanych przez policję (automatyczny dostęp do adwokata czy radcy prawnego). Podporządkowanie prokuratury gwarantuje nieodpowiedzialność rządzących w przypadku łamania prawa, co dodatkowo jest wzmacniane przez odpowiednie normy ustawowe (o czym ostatnio dyskutujemy). Również osoby w sposób jawny odpowiedzialne za łamanie prawa nie ponoszą odpowiedzialności, jeśli nie służy to interesom rządzących (np. odpowiedzialność za tzw. akty zgonu wystawione przez Młodzież Wszechpolską). Z kolei prokuratura jest w stanie niezwykle intensywnie działać w przypadku czynów popełnionych przez przeciwników politycznych czy ideowych.

W istocie odważna postawa sędziów sądów powszechnych stanowi ostatnią barierę przed zupełną dowolnością i arbitralnością władzy. Ale powstaje pytanie, jak długo w warunkach przemocy realnej i symbolicznej, niezawisłość sędziowska będzie postrzegana przez społeczeństwo jako element składowy prawa do sądu.

Inne pytanie dotyczy także roli niezależnych mediów jako przeciwwagi do nadużywania władzy. Bo to właśnie w wielu przypadkach dzięki odważnej postawie mediów, zaangażowaniu dziennikarzy śledczych, władza nie może sobie na wszystko pozwolić.

Jednakże presja na media nie ustępuje, czego świadectwem jest spadek (w ciągu ostatnich pięciu lat) z 19. na 62. miejsce w rankingu wolności mediów Reporterów Bez Granic.

Nurt narodowego populizmu

Poprzez pojęcie narodowego populizmu badacze określają politykę partii prawicowych, które w swojej retoryce odwołują się nieustannie do woli większości, suwerena, kwestionują znaczenie i głos elit, akcentują wartości związane z narodem, tradycją czy także wartościami chrześcijańskimi. Jednocześnie jest to podejście zakładające swoistą wyłączość na definiowanie i określanie, co jest dobre dla narodu – w ten sposób w zależności od potrzeby politycznej podważana może być ochrona praw mniejszości, a osoby reprezentujące odmienny punkt widzenia są spychane na marginesy debaty publicznej.

Punktem wyjścia w działaniach nie są zatem wartości odzwierciedlone w Konstytucji, ale wola narodu/suwerena, która jest definiowana przez tych, którzy dostali mandat do rządzenia.

W efekcie wartości konstytucyjne są redefiniowane i podważane, a sama Konstytucja Rzeczypospolitej staje się nie drogowskazem rządzenia, a wręcz przeszkodą w urzeczywistnieniu woli dominującej większości. Tymczasem Konstytucja jest właśnie po to, aby każdy – niezależnie od przekonań, wiary, światopoglądu – mógł się czuć w pełni członkiem wspólnoty politycznej, a aktualnie rządząca większość powinna to szanować.

Ten nurt oznacza również podważanie wartości wynikających ze współpracy międzynarodowej. Krytyka ze strony organizacji międzynarodowych jest traktowana nie jak chęć życzliwego dialogu, rozmowy, znalezienia rozwiązania, ale atak na „nasze wartości”. Okazuje się, że „wartości europejskie” nie są naszymi wartościami, choć w istocie są one zbieżne z tymi, które są wyrażone w Konstytucji z 1997 r.

O praworządności nie mówi się o tym, z tego co, wynika z art. 2 Konstytucji, że "Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej", ale stosuje się pojęcie „tak zwana praworządność”

W latach 2015-2020 można było zaobserwować liczne przejawy tego typu polityki.

Sięgnijmy pamięcią do 2015 r., kiedy zaczynałem swoją pracę jako Rzecznik Praw Obywatelskich. Wybory parlamentarne zbiegły się z kryzysem migracyjnym w Europie. Kwestia przyjęcia uchodźców przez państwo polskie stało się jednym z głównych tematów kampanii wyborczej. Do dzisiaj brzmią haniebne słowa o rzekomych „chorobach oraz pierwotniakach”, które mieli przenosić uchodźcy. Te słowa, stanowiące w istocie zaprzeczenie historycznie ugruntowanej tradycji kultury przyjmowania uchodźców w Polsce (ostatni przykład – uchodźcy wojenni z Czeczenii). To był pierwszy, nie tylko symboliczny przykład odejścia od wartości demokracji liberalnej. W latach 2015-2020 r. można było zaobserwować wiele innych przykładów:

- niewypełnienie zobowiązań w stosunku do Unii Europejskiej w zakresie przyjęcia 400 uchodźców (co ocenił TS UE w 2020 r.);
- brak ustanowienia korytarza humanitarnego dla uchodźców,
- brak rzeczywistej polityki przeciwdziałania mowie nienawiści oraz aktom przemocy w stosunku do uchodźców i migrantów,
- praktyka nieprzyjmowania wniosków o status uchodźcy na przejściu granicznym Brześć-Terespol (co zostało w czerwcu 2020 r. negatywnie ocenione przez ETPCz),

- ograniczenie finansowania publicznego dla organizacji świadczących pomoc dla uchodźców i migrantów,
- nieprzyjęcie oficjalnego dokumentu rządowego w postaci polskiej Polityki Migracyjnej. Kurs narodowego populizmu oraz kwestionowania wartości konstytucyjnych ze strony partii rządzącej przejawiał się także w podejściu do praw kobiet, czy w stosunku do praw osób homoseksualnych, biseksualnych i transpłciowych.

W zakresie praw kobiet należy odnotować zwłaszcza nieustanne podważanie znaczenia Konwencji Stambulskiej o przeciwdziałaniu przemocy wobec kobiet (włącznie z najnowszym wnioskiem Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego wypowiedzenie tej konwencji przez Polskę), nierespektowanie reguł dotyczących dostępności legalnej aborcji, ograniczenie dostępu do środków antykoncepcyjnych, czy wyłączenie publicznego finansowania dla terapii in vitro. Przejawem zmian były także kontrole dokonane w siedzibach organizacji zajmujących się prawami kobiet (dzień po „Czarnym Proteście”) czy pozbawienie ich możliwości finansowania ze środków publicznych.

Także osoby LGBT stały się również ofiarą powyższych działań antykonstytucyjnych. Rządząca władza polityczna przeciwstawia prawa osób LGBT tradycji, wartościom chrześcijańskim czy wręcz wartościom narodowym. W konsekwencji osoby LGBT, mimo obowiązujących standardów człowieka, mimo że nasze ustawodawstwo zakazuje dyskryminacji z powodu orientacji seksualnej, nie tylko nie mogą liczyć na ochronę, ale są narażone na przemoc ze strony organów władzy publicznej. Prawa osób LGBT są używane jako narzędzie walki politycznej trudno było więc liczyć na uchwalenie najbardziej podstawowych aktów prawnych, do których należą:

- zmiany kodeksu karnego w zakresie ochrony przed mową nienawiści;
- uregulowanie statusu osób pozostających w związkach osób tej samej płci;
- uregulowanie procedur uzgodnienia płci (przypomnę, że ustawa z 2015 r. została zawetowana przez Prezydenta Andrzeja Dudę – to było jego pierwsze weto).
Zamiast tych niezbędnych zmian prawnych osoby LGBT doświadczyły w latach 2015-2020 r.:

- kilkukrotnych zakazów marszów równości a także przemocy ze strony kontrmanifestantów (z zniesieniem ładunków wybuchowych włącznie);
- przemocy słownej ze strony najwyższych przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej;
- polityki wykluczenia poprzez przyjmowanie na szczeblu samorządowym uchwał o zakazie promowania ideologii LGBT, co nigdy nie zostało zakwestionowane przez przedstawicieli rządu w terenie – wojewodów;
- braku wsparcia dla działań organizacji LGBT ze strony państwa (za wyjątkiem niektórych samorządów lokalnych);
- brak wsparcia dla edukacji antydyskryminacyjnej w szkołach.

[Wydarzenia z ostatniego weekendu.](#) są dramatycznym efektem dotychczasowej polityki władz polskich w stosunku do osób homoseksualnych, biseksualnych i transpłciowych. W istocie kilka procent Polaków jest wykluczanych z miana pełnoprawnych obywateli RP. Z kolei upadek rządów prawa niweczy ochronę praw grup tradycyjnie dyskryminowanych. Coraz częściej się zdarza, że prokuratura nie tylko prowadzi spawy karne, ale uczestniczy w postępowaniach cywilnych oraz sędowo-administracyjnych dotyczących zagadnień wrażliwych światopoglądowo. Poprzez swój udział w tych postępowaniach (oraz pośredni

nacisk na sądy) prokuratura zmierza do zmiany rozumienia niektórych pojęć z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji.

Powyższy nurt przejawia się także w zmianach dotyczących instytucji kultury oraz polityki historycznej. Dialog i współpraca ze środowiskami naukowymi, artystycznymi był wielokrotnie zastępowany próbą narzucenia konkretnej wizji politycznej, nadużywania prawa do obsadzania stanowisk w instytucjach kultury oraz kwestionowania dorobku poprzednich pokoleń.

Zmiany te charakteryzowały się także zmianą relacji z organizacjami pozarządowymi.

Te, które podejmowały działania w imię wspólnego dobra, ale postrzegane jako sprzeczne z interesem partyjnym, stawały się przedmiotem szykan i ataków. Dotyczyło to niektórych organizacji charytatywnych, organizacji walczących o standardy demokratyczne, organizacji mniejszości narodowych i etnicznych, ale także organizacji zajmujących się ochroną środowiska. Co więcej w niektórych obszarach stosowana była zasada „dziel i rządź”, co szczególnie uwidocznił protest dotyczący opiekunów osób z niepełnosprawnościami w Sejmie.

Organizacje krytyczne wobec władzy nie mogły liczyć na dobrą, racjonalną współpracę z państwem. Jednym z najważniejszych symptomów dla sektora pozarządowego były starania rządu, aby środki z tzw. Funduszy Norweskich, które miały być przekazane na wsparcie organizacji pozarządowych, nie trafiły do niezależnego operatora, lecz podmiotu podporządkowanego rządowi. Nie bez przyczyny raz na jakiś czas pojawiają się pomysły wprowadzenia różnych administracyjnych ograniczeń dla finansowania organizacji pozarządowych (np. zbiórki publiczne czy ostatnio pomysł wprowadzenia rejestru darczyńców zagranicznych). Podejmowane były także próby, aby zawiesić funkcjonowanie niektórych organizacji (np. Obywatele RP) oraz wprowadzić zarządcę przymusowego.

W tych warunkach trudno było rozwijać nowoczesne mechanizmy partycypacji obywatelskiej, skoro podejście do organizacji opierało się na nieufności, a czasami wręcz na otwartej wrogości w stosunku do niektórych przejawów aktywności obywatelskiej. Rząd wielokrotnie nie dopuszczał organizacji pozarządowych do konsultacji projektów ustaw (np. ze względu na praktykę przygotowywania projektów poselskich), nie odpowiadał na wnioski o dostęp do informacji publicznej, nie dbał o pluralizm debaty, nie przeprowadzał konkursów dotacyjnych w sposób jasny i przejrzysty.

W ciągu ostatnich pięciu lat umocnił się również sojusz tronu z ołtarzem.

Kościół katolicki wspierał niektóre zmiany prawne (szczególnie dotyczące praw reprodukcyjnych), ale przede wszystkim nie oponował, kiedy atakowani byli słabsi (np. osoby LGBT). Jednocześnie rząd wykazywał się dużą tolerancją dla wszelkich nadużyć w łonie samego Kościoła, czego przejawem może być podejście do zwalczania pedofilii i braku odpowiedzialności hierarchów kościelnych za ukrywanie tych przypadków.

Te zmiany miały konsekwencje dla wykonywania mandatu przez Rzecznika.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest strażnikiem wartości wyrażonych w Konstytucji oraz w ratyfikowanych przez Polskę umowach międzynarodowych. Nie może się poddawać

aktualnie narzucanej politycznej narracji, nie może się godzić na reinterpretację obowiązujących standardów, nie może uznawać, że niektóre osoby nie mają praw, choć wynikają one z ustaw i umów międzynarodowych.

RPO podejmował różne działania służące ochronie Konstytucji, szczególnie kiedy to wola większości oraz związana z tym metoda uprawiania polityki zagrażała mniejszościom lub osobom krytycznym wobec władzy.

Jednak narastająca polaryzacja życia publicznego powodowała utrudnienia w wykonywaniu funkcji RPO, ze względu na brak przestrzeni do wymiany myśli, doświadczeń, ale także prowadzenia rzeczywistego dialogu w sprawach istotnych z punktu widzenia życia publicznego, acz wrażliwych ideologicznie. W tym zakresie należy szczególnie docenić rolę sądów, które w wielu przypadkach – pomimo presji – potrafiły poszukiwać rozwiązań chroniących prawa obywatelskie, ale także stwarzały przestrzeń do debaty na temat węzłowych problemów kolizji różnych dóbr i wartości. To często właśnie sala sądowa była jedynym miejscem, gdzie taki spór mógł zaistnieć. Tym ważniejsze jest zatem zachowanie niezależności sądów kiedy ten nurt przemian tak silnie wpływa na stosunki społeczne i prawne.

Nurt socjalny

Trzeci nurt przemian w latach 2015-2020 dotyczył ochrony praw socjalnych. Była to polityka odwołująca się do konieczności uznania potrzeb materialnych społeczeństwa oraz konieczności budowania bardziej egalitarnego społeczeństwa, które powinno także skorzystać z przemian gospodarczych oraz z trwającego konsekwentnie od wielu lat wzrostu gospodarczego. Najważniejszym tego przejawem stał się program 500+, czyli program zakładający wsparcie dla rodzin wychowujących dzieci. Ponadto rząd podejmował aktywne działania związane z ochroną praw pracowniczych. Bez wątplenia na sukces rządu w tym zakresie złożyła się także koniunktura gospodarcza. W efekcie w ciągu ostatnich pięciu lat znacząco zmniejszyło się poziom ubóstwa (zwłaszcza wśród dzieci) oraz bezrobocie.

Ten nurt socjalny przyczynił się do głębokich zmian społecznych. Masowa skala programów społecznych takich jak 500+, wsparcie dla dzieci uczących się, przywrócenie niższego wieku emerytalnego, wpłynęła pozytywnie na ogólny poziom życia i jego komfort, zwłaszcza w uboższych rodzinach, gdzie jest mniejsza szansa na dobrze płatną pracę.

Rzecznik Praw Obywatelskich musi widzieć jednak szklankę do połowy pustą: jednocześnie niektóre reformy, niezbędne z punktu widzenia poszanowania praw obywatelskich, zostały odłożone w czasie. Wspomnieć w szczególności należy o:

- wyrównaniu świadczeń emerytalnych dla kobiet z rocznika 1953. Pomimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r. (P 20/16), ale także aktywności legislacyjnej Senatu, problem ten nie został do dzisiaj rozwiązany – dopiero w czerwcu 2020 r. został przygotowany odpowiedni projekt ustawy;
 - podwyższeniu progu uprawniającego do świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego;
 - wykonaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego świadczeń pielęgnacyjnych dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami (wyrok z 21 października 2014 r.).
- Niepokój budzić może także to, że w obliczu ogólnych deklaracji poszanowania praw pracowniczych niektóre zmiany przeprowadzane były z naruszeniem praw osób zatrudnionych w organach administracji publicznej. Przekształcenia instytucji skutkowały rozwiązywaniem umów o pracę, a następnie proponowaniem nowego zatrudnienia dla dotychczasowych pracowników. Jednakże przy takim przekształceniu nie wszyscy

pracownicy dostawali szansę na kontynuowanie zatrudnienia i nie zawsze ich prawa pracownicze były szanowane. Dotyczyło to zwłaszcza powstania Krajowej Administracji Skarbowej i celników czy Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Niepokój budzi także to, że w tzw. tarczach antykryzysowych znalazły się rozwiązania pozwalające na dość swobodne w przeszłości kształtowanie stosunków pracy w administracji publicznej.

Realizacja wspomnianego nurtu socjalnego spowodowała również, że zabrakło energii, woli politycznej, a może także umiejętności poszukiwania systemowych rozwiązań w zakresie poszanowania praw poszczególnych grup osób. Chciałby wskazać szczególnie na:

- prawa osób niepełnosprawnych – brak reformy instytucji ubezwłasnowolnienia, brak reformy systemu orzekania o niepełnosprawności, czy też brak rzeczywistej realizacji postulatu deinstytucjonalizacji oraz prawa do „niezależnego życia”;
- prawa osób starszych – niewystarczające działania na rzecz zmiany funkcjonowania tradycyjnych domów pomocy społecznej, brak konsekwentnej strategii w zakresie zapewnienia wsparcia dla osób niesamodzielnych, w tym wsparcia dla rodzin osób starszych, mierzących się z chorobami neurodegeneracyjnymi;
- osoby dotknięte kryzysem bezdomności – niewystarczające działania na rzecz tworzenia programów wychodzenia z bezdomności,
- prawa osób pozbawionych wolności – wciąż polskie więziennictwo potrzebuje systemowych zmian, rekomendacja Komitetu Rady Europy ds. przeciwdziałania torturom, nieludzkiemu i poniżającemu traktowaniu zostały zignorowane a dramatycznie brakuje refleksji nad funkcjonowaniem takich miejsc jak ośrodek w Gostyninie.

Właściwa realizacja praw socjalnych to nie tylko rozwiązywanie konkretnych, nabrzmiałych problemów. To także działania nastawione na tworzenie wieloletnich, dojrzałych strategii, opartych na współdziałaniu różnych uczestników życia publicznego.

W ciągu pięciu lat można było dostrzec takie kierunki, ale mam wrażenie, że bardziej na zasadzie wyjątku niż reguły. Dobrym przykładem jest reforma systemu ochrony zdrowia psychicznego i uruchomienie programu pilotażowego. Należy także wspomnieć o koncepcji budowania centrów usług społecznych na poziomie lokalnym, co było inicjatywą Prezydenta RP. Istotne było także przyjęcie pakietu ustaw nazywanych powszechnie jako „Dostępność Plus”.

Jednak należy przyznać ze smutkiem, że w najbardziej newralgicznych aspektach ochrony praw socjalnych tego typu działań długoterminowych zabrakło. Co więcej, epidemia koronawirusa jak w soczewce ujawniła wiele systemowych problemów. Dotyczy to zwłaszcza:

- ochrony zdrowia – kolejki do świadczeń, brak lekarzy specjalistów, niedostateczne leczenie niektórych chorób, kryzys psychiatrii dziecięcej, status personelu medycznego (pielęgniarek, sanitariuszy, ratowników medycznych), niedofinansowanie służb sanitarno-epidemiologicznych; w istocie porozumienie zawarte z lekarzami-rezydentami zakładające zwiększenie finansowania służby zdrowia nie zostało wykonane;
- edukacji – brak rzeczywistej informatyzacji oraz przygotowania nauczycieli do nauczania zdalnego (w dobie epidemii nie wszystko działało, jak trzeba) odchodzenie nauczycieli z zawodu, pospieszne i krzywdzące dla dzieci przeprowadzenie reformy edukacyjnej, brak edukacji antydyskryminacyjnej oraz edukacji obywatelskiej i o zmianie klimatu;
- mieszkalnictwa socjalnego – niezrealizowanie programu „Mieszkanie Plus”, brak innych programów rozwoju mieszkalnictwa socjalnego. Z tym wiąże się problem braku

kompleksowej ustawy reprivatyzacyjnej. Dopiero niedawno rząd zaproponował projekt ustawy zmierzający do rozwiązania problemu księżeczek mieszkaniowych, o co zabiegałem w wielu wystąpieniach;

- zmiany klimatu – jest to jedno z naszych najważniejszych wyzwań, a traktowane jest bez wystarczającej powagi i refleksji nad prawami przyszłych pokoleń. Już teraz w wielu małych miejscowościach mieszkańcy mają problem odoru – a ustawa odorowa pozwalająca sobie radzić z tym problemem nie została przyjęta.

Coraz większego znaczenia nabiera problem wykluczenia transportowego. Nareszcie temat ten przebił się do świadomości społecznej. Władza zaczyna rozumieć, że nierówności mogą się tworzyć także w wyniku zamieszkiwania w oddaleniu od centrów większych miast. To może negatywnie skutkować w zakresie ochrony zdrowia, prawa do równej edukacji, dostępu do pracy (w tym szczególnie dla osób z niepełnosprawnościami). Jednakże nie podjęte zostały żadne istotne zmiany systemowe, które mogłyby ten problem naprawić.

W zakresie prawa do zabezpieczenia socjalnego poważnym naruszeniem praw człowieka było przyjęcie „ustawy dezubekizacyjnej” ze względu na zastosowane mechanizmy odpowiedzialności zbiorowej. Jednocześnie to właśnie ta grupa społeczna najbardziej odczuła w sensie materialnym konsekwencje kryzysu praworządności: osoby pokrzywdzone mogły w bardzo ograniczonym zakresie poszukać ochrony sądowej, i było to możliwe tylko w przypadku bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy. Wiele z tych spraw dotyczy poważna przewlekłość postępowania.

Kryzys praworządności ma bezpośrednie znaczenie dla poszanowania praw obywatelskich. Tak długo jak sądy są niezależne oraz istnieją mechanizmy odpowiedzialności władz za łamanie prawa, tak długo obywatele mogą mieć nadzieję, że doprowadzą do realizacji swoich postulatów. Niestety zbyt często obywatele stawiani są obecnie w sytuacji petenta w stosunku do władzy. Niewykonanie konkretnych zobowiązań (jak np. wyroku TK w sprawie opiekunów osób z niepełnosprawnościami) nie prowadzi do jakiegokolwiek odpowiedzialności prawnej. Co więcej, ten trend może być jeszcze bardziej widoczny w kontekście zwiększonej obecności państwa w sferze gospodarki i finansów.

W ostatnich tygodniach pojawiła się informacja o pomysłach likwidacji instytucji Rzecznika Finansowego. Można sobie zadać pytanie – czy motywacją dla tej decyzji jest fakt, że ponad połowa sektora bankowego jest obecnie własnością państwa? Obywatele mają podstawy, by zastanawiać się, jak z czasem będą się zachowywać sądy, jeśli ich decyzje będą wpływać na interesy finansowe wiodących spółek Skarbu Państwa. Czy będą chronić klientów oraz konkurentów biznesowych kierując się przepisami prawa, czy też czynnik polityczny będzie wpływał na ich rozstrzygnięcia?

Misja RPO

Nie sposób przedstawić wszystkich działań podejmowanych przez RPO w ciągu ostatnich pięciu lat w odniesieniu do powyższych zmian wpływających na poziom przestrzegania praw człowieka. Warto jednak zaznaczyć, że niektóre z nich mogły być uzasadnione przez rządzących tym, że w stosownych okresach transformacji ustrojowej w pewnych sferach życia publicznego nie przeprowadzono gruntownych reform.

Przykład – funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości.

Zaniedbania z lat wcześniejszych zostały użyte jako argument do przeprowadzenia zmian, które służyły przede wszystkim celom politycznym, zwłaszcza wspomnianej

antykonstytucyjnej zmianie ustroju państwa. Z praktyki Rzecznika wynika także, że wiele skarg dotyczyło problemów systemowych istniejących już wcześniej. Bo przecież zagrożenia ochrony zdrowia, dostępu do świadczeń socjalnych, bezdomności, mieszkalności socjalnego czy niepłacenia alimentów to niechlubne dziedzictwo wielu lat zaniechań poprzednich rządów.

Chciałbym na koniec podzielić się kilkoma przemyśleniami dotyczącymi zasad, którymi kierowałem się w moich działaniach.

1. Byłem wierny Konstytucji – Rzecznik Praw Obywatelskich jest strażnikiem praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji. Niezależnie od okoliczności starałem się Konstytucję interpretować oraz stosować w duchu przyjętym przez jej twórców oraz będącym przedmiotem ustabilizowanego orzecznictwa TK.
2. Dostrzegałem problemy Polski lokalnej – w ramach [programu spotkań regionalnych](#) uczestniczyłem w spotkaniach w ponad 200 polskich wsiach i miastach. Dzięki temu mogłem ukształtować działania RPO w sposób dostosowany do obserwacji oraz oczekiwań mieszkańców każdego zakątka Polski.
3. Zasada współdziałania – niezależnie od atmosfery politycznej, ale także czasami nieprzyjaznych działań ze strony rządzących w stosunku do Rzecznika, starałem się zawsze kierować zasadą współdziałania, bo uważam ją za kluczową w rozwiązywaniu problemów w Polsce. Starałem się także docenić to, co rząd czyni dobrze w sferze przestrzegania praw człowieka.
4. Zasada dobrej komunikacji – o prawach człowieka należy mówić w sposób jasny i przejrzysty. Obywatele powinni wiedzieć co znaczy dla nich Konstytucja, a także jakie mają prawa i wolności. Obowiązkiem organów ochrony prawa jest nieustanne tłumaczenie oraz pomaganie wszystkim poszkodowanym w zdobyciu informacji, jak chronić swoje prawa.
5. Pomoc najsłabszym – w zakresie możliwości proceduralnych, które ma urząd RPO, zawsze szukaliśmy rozwiązań, które mogą pomóc najsłabszym, w tym także poprzez liczne interwencje indywidualne oraz sprawy sądowe, w tym skargi nadzwyczajnej.
6. Współpraca z organizacjami pozarządowymi – Rzecznik był zawsze otwarty na współpracę, konsultację i wspólne działania z organizacjami pozarządowymi. Cieszę się, że zyskałem zaufanie tylu z nich, do czego mogły się przyczynić właśnie wspomniane spotkania regionalne. I mam nadzieję, że nie zawiodłem tych wszystkich organizacji pozarządowych, które pięć lat temu stworzyły precedensowy mechanizm wzmacniający moje szanse na wybór na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich.
7. Docenienie samorządności – reforma samorządu terytorialnego to jedno z największych osiągnięć 30-lecia. Niektóre z samorządów mogłem wspierać w ich innowacyjnych działaniach na rzecz poszanowania praw człowieka przez wykorzystanie np. mechanizmów ekonomii socjalnej.
8. Współpraca międzynarodowa – w obliczu kryzysu praworządności oraz wartości demokracji liberalnej współpraca RPO z organizacjami międzynarodowymi była kluczowa w realizacji funkcji.
9. Myślenie nakierowane na przyszłość – wiele działań i rekomendacji RPO nastawionych jest na przyszłość. Wierzę, że wystąpienia generalne, ale także dorobek trzech wielkich Kongresów Praw Obywatelskich będzie procentować i służyć rozwiązywaniu problemów za 5, 10 czy 15 lat. Dotyczy to [pięciu najważniejszych wyzwań, które określiłem w Agendzie 2035, dokumencie programowym kończącym II Kongres Praw Obywatelskich](#): (a) zmiana klimatu, (b) nowe technologie, (c) problemy demograficzne, (d) relacje międzypokoleniowe, (e) praworządność.

Podsumowanie

Uważam, że ostatnie pięć lat było dramatyczne z punktu widzenia wartości i zasad konstytucyjnych, dotyczących kwestii ustrojowych Polski. Wprawdzie poprawił się materialny poziom życia mieszkańców, ale zmiany w zakresie ustroju państwa, nierozwiązane problemy systemowe oraz zmiany antyustrojowe kładą się cieniem nad dalszym rozwojem Polski jako demokracji konstytucyjnej. Stawiają znak zapytania odnośnie naszej przyszłości w Unii Europejskiej, a także naszego bezpieczeństwa. Ma to już teraz wpływ na poziom przestrzegania praw i wolności obywatelskich, szczególnie praw osobistych i politycznych.

Rolą RPO jest ostrzegać i chciałbym, aby moje wystąpienie temu właśnie służyło.

Polska 2020 jest inna niż Polska 2015 ze względu na naszą dojrzałość demokratyczną. Ponieważ wbrew tym wszystkim zmianom obywatele RP nauczyli się czym jest dla nich Konstytucja, jak korzystać z wolności słowa, wolności zrzeszania się, wolności organizowania pokojowych zgromadzeń, mechanizmów kontroli władzy (dostęp do informacji, petycje). Pokazali, na czym może polegać innowacyjność i kreatywność w rozwiązywaniu określonych problemów społecznych, ale także w kontrolowaniu rządzących. Również sędziowie nie ugięli się pod wielką presją polityczną i w ważnych orzeczeniach są w stanie aktywnie bronić praw obywatelskich.

To wszystko daje nadzieję na to, że pewnego dnia Polska powróci do rodziny państw w pełni demokratycznych i stanie się na nowo lojalnym państwem członkowskim Unii Europejskiej oraz aktywnym członkiem społeczności międzynarodowej dbającym o najwyższe standardy praw człowieka.

Państwem, które jest w stanie aktywnie zabiegać o wolność także w innych państwach.

Jeśli nawet ta nadzieja powrotu się zrealizuje, to musimy sobie zdawać sprawę, że przyszła Polska nie może opierać się na powrocie do tego, co było. Jeśli zmarnujemy najbliższe 15 lat, to może już nie być odwrotu jeśli chodzi o wzrost autorytaryzmów, siły globalnych korporacji, wykorzystywania nowych technologii do kontrolowania naszego życia, czy zmianę klimatu. Dlatego zastanawiając się nad tym, jak chronić prawa człowieka, musimy brać pod uwagę wyzwania rozwojowe i strategicznie i długoterminowo myśleć jak je rozwiązywać. Musimy także dbać o naszą wspólnotowość, o docenienie wartości integracji europejskiej dla naszej Ojczyzny. Musimy docenić tych wszystkich, którzy ofiarnie podjęli decyzję o służbie na rzecz dobra wspólnego w ramach wykonywania różnych zawodów. Musimy także korzystać z dorobku ekspertów i nauki. Kierowanie się takimi drogowskazami to jest odpowiedzialność wobec przyszłych pokoleń.

Mam nadzieję, że dorobek mojego Biura oraz kadencji 2015-2020 będzie pod tym względem pomocny dla polityków.