

Wielce Szanowny Panie Marszałku, Wysoki Senacie

Mam zaszczyt przedstawić Wysokiemu Senatowi Informację o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich wraz z uwagami o stanie przestrzegania praw i wolności obywatelskich w za rok 2006.

Tak się składa, że z uwagi na opóźnienie spowodowane wyborami składam ją dopiero pod koniec roku 2007, dlatego w niektórych kwestiach będę się odnosił również do swojej działalności w roku bieżącym, i będę wdzięczny za pytania dotyczące także mojej aktualnej działalności.

Dane liczbowe o działalności RPO

Obowiązek rzetelnego przedstawienia Wysokiemu Senatowi informacji o mojej działalności, zmusza mnie do przedstawienia na początku mojego wystąpienia szczegółowych danych liczbowych.

W 2006 r. do Rzecznika wpłynęło 49 387 spraw, natomiast w roku 2007 (do 30 listopada) wpłynęło 52 845 spraw. W ciągu pierwszych trzech kwartałów br. odnotowano ok.11% wzrost wpływu nowych spraw indywidualnych. W całym okresie (tj. od 1988 r.) funkcjonowania urzędu do końca roku ubiegłego 859 464 spraw, a do końca listopada bieżącego roku 912 309 spraw.

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 31 089 nowych spraw, w tym 11 997 to jest około 39% spraw podjęto do prowadzenia, a w 17 798 wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania. W 429 sprawach zwrócono się o uzupełnienie wniosku, a 357 przekazano do zbadania właściwej instytucji.

Równocześnie w Biurze Rzecznika przyjęto 6 081 interesantów (w roku 2007 było to już około 7.000 interesantów) oraz przeprowadzono 19 476 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad. W roku bieżącym było już 23 tys. takich rozmów telefonicznych.

W ponad 23% spraw uzyskano rozwiązanie pozytywne dla obywatela, w ponad 14% spraw Rzecznik odstąpił od dalszego prowadzenia sprawy, a w około 60% spraw nie potwierdziły się zarzuty wnioskodawcy.

Oczywiście Rzecznik nie pełni wyłącznie roli „skrzynki pocztowej”. Niezależnie od kierowanych do niego skarg, wiele zagadnień podejmuje z własnej inicjatywy, wykorzystując szeroką gamę przysługujących mu środków prawnych.

Rzecznik V Kadencji wyjątkowo często podejmował w roku 2006 sprawy z „urzędu” czyli z własnej inicjatywy. I tak w sprawach zarówno indywidualnych, jak i generalnych od 50 do 100% więcej niż w poszczególnych latach poprzedniej kadencji. Oczywiście głównie są to wystąpienia, będące reakcją na doniesienia medialne, które w moim burze są uważnie śledzone i analizowane. Chciałbym zauważyć, że jest to nowa, aktywniejsza strategia działania.

W 2006 r. skierowałem 316 wystąpień problemowych; (w tym 122 o podjęcie inicjatywy prawodawczej), - w roku 2007 - już 375 wystąpień problemowych czyli blisko 20% więcej, (w tym 161 o podjęcie inicjatywy ustawodawczej czyli ponad 30% więcej).

W roku ubiegłym skierowałem 15 wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktami wyższego rzędu; (w roku bieżącym już 26, kilka oczekuje na złożenie) oraz 27 zawiadomień o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej, 6 pytań prawnych do Sądu Najwyższego, 7 skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego, 2 wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów, 78 kasacji do Sądu Najwyższego w sprawach karnych, 11 skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych. W 20 przypadkach przystąpiłem do postępowań sądowych (przed sądami powszechnymi i administracyjnymi).

Porównując okres objęty przedstawioną informacją z latami poprzedzającymi - zdecydowanie więcej niż w roku 2005 było wystąpień o charakterze generalnym: 316 w 2006 roku, wobec 244 w roku 2005 r.

O przeszło 30% w porównaniu z rokiem 2005 wzrosła liczba wystąpień o podjęcie inicjatywy prawodawczej (przypomnę że jak przed chwilą mówiłem w roku bieżącym wzrost ten znowu wynosił o dalsze ponad 30%).

27 razy przystępowałem w roku ubiegłym do skarg konstytucyjnych co oznacza wzrost trzykrotny w stosunku do roku 2005.

Zbliżone do poprzedniego okresu, są ilości kasacji i skarg kasacyjnych, pytań prawnych skierowanych do Sadu Najwyższego.

Jak powiedziałem znacznie mniejsza była w roku ubiegłym liczba wniosków do Trybunału Konstytucyjnego 15 w roku 2006 wobec 28 w roku 2005. Ważniejsze od ich liczby jest oczywiście waga składanych wniosków takich, jak uwzględniony w sprawie tzw. amnestii maturalnej, czy oczekujące na rozpoznanie: w sprawach zatrzymań osób podejrzanych na podstawie zarządzenia prokuratora, czy przepisów podatkowych dyskryminujących obywateli podejmujących pracę za granicą, do których przywiązuję szczególną wagę.

Zespół Terenowy w Katowicach

Jestem zobowiązany poinformować Wysoki Senat, że zostało zrealizowane zadanie utworzenia trzeciej placówki terenowej w postaci Biura Rzecznika w Katowicach, co było związane z dużym wysiłkiem organizacyjnym i budżetowym. Pełnomocnik w Katowicach z 9 osobowym zespołem działa od 15 września 2007 roku.

Wybór Katowic jako siedziby Pełnomocnika był uzasadniony bardzo korzystną lokalizacją i warunkami finansowymi, zaproponowanymi przez Wojewodę Śląskiego, ale przede wszystkim potrzebami tego regionu.

Pełnomocnik obejmuje zakresem właściwości województwa: śląskie, małopolskie i świętokrzyskie.

Przypomnę, że powołanie jednostek terenowych we Wrocławiu i w Gdańsku okazało się skutecznym i bardzo istotnym narzędziem dla obywateli w dochodzeniu ich praw.

Świadczy o tym bardzo duża liczba przyjmowanych interesantów, porad telefonicznych oraz spraw wpływających do Zespołów Terenowych.

W okresie 29 miesięcy (od 1 sierpnia 2004 r. do 31 grudnia 2006 r.) działalności Pełnomocnika terenowego we Wrocławiu rozpatrzono 5 852 nowe sprawy, przyjęto ponad 5 500 interesantów, udzielono telefonicznie ok. 5,4 tys. porad i wyjaśnień.

W okresie 20 miesięcy (od 1 maja 2005 r. do 31 grudnia 2006 r.) działalności Pełnomocnika terenowego w Gdańsku rozpatrzono 3 407 nowych spraw, przyjęto 3 466 interesantów, udzielono ok. 3,8 tys. porad telefonicznych i wyjaśnień.

Zespoły Terenowe są również bardzo pomocne w wizytowaniu na miejscu m.in. placówek służby zdrowia, szpitali psychiatrycznych, aresztów śledczych i deportacyjnych, policyjnych izb zatrzymań, ośrodków wychowawczych dla młodocianych i innych ośrodków pomocowych.

Dzięki aktywności Pełnomocników terenowych znacząco zwiększył się zakres bezpośrednich kontaktów z organizacjami społecznymi i obywatelskimi zajmującymi się szczególnie pomocą ofiarom przestępstw, osobami niepełnosprawnymi, pomocą rodzinie i mniejszościami etnicznymi i narodowymi.

Pozytywne działania reformatorskie RPO

Obok znacznie zwiększonej liczby spraw podejmowanych przez z własnej inicjatywy, innym charakterystycznym sposobem działania Rzecznika V kadencji jest jak sądzę – zgodnie zresztą z zapowiedzią złożoną już w dniu ślubowania – podejmowane próby rozwiązań systemowych, które usuwałyby nie tylko nieprawidłowości w konkretnych sprawach, ale usuwałyby ich źródła.

W tym celu powołałem przy swoim urzędzie 14 zespołów eksperckich, wymienię tylko niektóre:

- I. Zespół ds. Opracowania Projektu Reformy Procesu Legislacyjnego
- II. Zespół ds. Opracowania Przepisów Ogólnych Prawa Administracyjnego
- III. Zespół ds. Reformy Systemu Ochrony Zdrowia

- IV. Zespół ds. Funduszy Unijnych
- V. Zespół ds. Aksjologicznych Podstaw Konstytucji
- VI. Zespół ds. Oświaty Szkolnej i Nauczania Akademickiego
- VII. Zespół ds. ochrony wolności i praw obywatelskich w procesie stosowania prawa
- VIII. Zespół ds. Odpowiedzialności Dyscyplinarnej Zawodów Prawniczych
- IX. Zespół ds. reformy probacji w polskim systemie penitencjarnym
- X. Zespół ds. zwalczania bezrobocia
- XI. Zespół ds. społeczeństwa obywatelskiego i komunikacji społecznej
- XII. Zespół ds. praw osób starszych
- XIII. Zespół d.s. przewlekłości postępowań sądowych
- XIV Zespół ds. osób niepełnosprawnych

Zdaniem moim apolityczny urząd Rzecznika może być miejscem, w którym powstaną propozycje zmian systemowych, następnie przedstawiane do rozważenia opinii publicznej i odpowiednim władzom. Prace niektórych z tych zespołów są już na tyle zawansowane, jak np. zespołu ds. Reformy Służby Zdrowia, przepisów ogólnych prawa administracyjnego, odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych, oraz reformy procesu stanowienia prawa, że w niedługim czasie będę mógł przedstawić odpowiednie propozycje.

Jeśli chodzi o przepisy ogólne prawa administracyjnego będę mógł to już uczynić w pierwszym kwartale przyszłego roku. Z uwagi na ich wagę wykraczającą poza nasz kraj będę chciał je przedstawić na forum Unii Europejskiej i w tym celu zainteresować nimi Europejskiego Ombudsmana, którego kompetencje dotyczą, jak wiadomo, dobrej administracji w instytucjach europejskich.

Ostatnio zwróciłem się też do Pani Minister Zdrowia z propozycją przedstawienia jej rezultatu prac zespołu eksperckiego ds. reformy służby zdrowia.

Rezultatem prac w tych zakresach są również z wystąpienia do Prezydenta RP w sprawie biernego prawa wyborczego osób skazanych, do Marszałka Sejmu w sprawie immunitetów poselskich i sędziowskich, czy też wspomniana propozycja zmierzająca do reformy procesu legislacyjnego poprzez, w pierwszym rządzie, powołanie Rady Stanu, którą wstępnie przedstawiałem w roku ubiegłym na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej Senatu

Pomoc RPO dla Polaków pracujących za granicą

Przykładem prac o charakterze systemowym są działania na rzecz Polaków podejmujących pracę za granicą, które były jednym z moich priorytetów od samego początku. Podejmowane wspólnie z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Ministerstwem Pracy i Kancelarią Premiera doprowadziły do powołania Międzyresortowego Zespołu ds. Migracji oraz stworzenia rządowego programu w tej dziedzinie.

Wizytowałem szereg krajów, aby zapoznać się z sytuacją na miejscu. Odwiedziłem m.in. farmy na południu Włoch, w których istniały tzw. obozy pracy przymusowej, ale także Wielką Brytanię i Niemcy, gdzie pozostaje w kontakcie zarówno z naszymi placówkami, jak również polskimi misjami katolickimi. Jednym z celów tych działań jest powołanie przy polskich parafiach w krajach Unii Europejskiej, gdzie występują duże skupiska polskich migrantów, punktów pomocy społeczno-prawnej.

Zwieńczeniem tych działań było zorganizowanie w dniu 24 września br. przy współpracy Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce oraz Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności wielką międzynarodową konferencję, w której wzięło udział kilkunastu moich partnerów (ombudsmanów) z państw Unii oraz z Ukrainy i Gruzji.

Przedstawiony został na niej raport dotyczący eksploatacji obywateli ośmiu nowo przyjętych w maju 2004r. krajów, podejmujących pracę za granicą. Raport ten przygotowany przez blisko 18 miesięcy przez jednego z najwybitniejszych w Europie znawców prawa pracy prof./ Jo Carby Hall z Wielkiej Brytanii, w oparciu o raporty korespondentów z szeregu krajów po wydaniu go zarówno w języku polskim, jak i angielskim będzie prezentowany na wiosnę na początku lata zarówno w Warszawie, jak i Brukseli.

W ramach działań na rzecz naszych rodaków pracujących za granicą, podjąłem interwencje oraz procesowe działania, zmierzające do zmiany nadmiernego opodatkowania, w Polsce dochodów uzyskiwanych za granicą.

Nie licząc się bowiem z różnicami w kosztach uzyskiwania przychodów za granicą, w oparciu o niekorzystne rozwiązania zawarte w umowach o unikaniu podwójnego

opodatkowania, pobierano od powracających podatek dochodowy od ich zarobków wedle skali polskiej bez możliwości potrącenia kosztów jego uzyskania oraz bez możliwości potrącenia zapłaconych za granicą składek socjalnych.

Wystąpienia te doprowadziły m.in. do podjęcia przez Polskę negocjacji, z poszczególnymi państwami Unii, dotyczących treści dotychczasowych umów o unikaniu podwójnego opodatkowania w celu przyjęcia metody opodatkowania bardziej korzystnej dla podatnika.

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowałem – jako naruszający zasadę równego traktowania – brak możliwości odliczenia przez osoby pracujące poza granicami Polski odpowiednio od dochodu (podatku) składek na ubezpieczenie społeczne (zdrowotne). Wniosek ten został uwzględniony 7 listopada br.

Podjmując, jako wiodący w pierwszym roku kadencji problem Polaków pracujących za granicą, postawiłem sobie trzy cele:

- uzmysłowienie opinii publicznej skali problemu i związanych z nim implikacji – dzięki mediom cel ten został szybko osiągnięty;
- uczynienie z tego problemu przedmiotu polityki rządu, doprowadziło to m.in. do powołania wspomnianej komisji międzyresortowej, która w zmienionym składzie mam nadzieję będzie jeszcze energiczniej kontynuowała swoją pracę
- uczynienie z tego przedmiotu polityki względem Unii Europejskiej, jako zagadnienia wielkiego wspólnego rynku pracy.

Temu m.in. celowi miała służyć wspomniana już konferencja n.t. migracji zarobkowej w Unii Europejskiej – problemy i wyzwania. Moje w tym zakresie działania zbiegły się w sposób niezamierzony z ogłoszeniem w Unii roku 2006 jako *Year of Workers – Mobility Action Plan*.

Odbywanie kary pozbawienia wolności

Kolejnym z priorytetów, wyznaczających kierunki moich działań od roku 2006 były i są bez wątpienia sprawy dotyczące warunków odbywania kary pozbawienia wolności oraz

związane z zasadami i praktyką stosowania tymczasowego aresztowania oraz trybu zatrzymań.

Za poprzedniej kadencji parlamentu skierowałem obszerne opracowanie dotyczące stosowania instytucji tymczasowego aresztowania do Ministra Sprawiedliwości, a także Przewodniczących: Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności, a nadto do Generalnego Dyrektora Służby Więziennej.

We wnioskach tego opracowania stwierdzono, między innymi, iż:

- należy podjąć zdecydowane działania mające na celu ograniczenie przeludnienia jednostek penitencjarnych, które stanowi szczególną uciążliwość dla osób tymczasowo aresztowanych,

- za niepokojące należy uznać, iż tymczasowe aresztowanie jest jednym z najczęściej stosowanych środków zapobiegawczych,

- istnieje pilna potrzeba wprowadzenia do polskiej procedury karnej górnej granicy czasu stosowania tymczasowego aresztowania,

- należy podjąć wszelkie możliwe działania mające na celu zapewnienie maksymalnej sprawności postępowań karnych, w których zastosowano tymczasowe aresztowanie,

- istnieje potrzeba ustalenia katalogu przesłanek odmowy wydania zgody na widzenie z tymczasowo aresztowanym oraz określenie środków zaskarżenia przysługujących na wydane w tym przedmiocie zarządzenie,

- istnieje potrzeba ograniczenia możliwości stosowania tymczasowego aresztowania w stosunku do kobiet ciężarnych,

- cenzura korespondencji tymczasowo aresztowanych sprawowana przez organ dysponujący nie powinna powodować opóźnień w jej doręczeniu,

- należy rozszerzyć na osoby tymczasowo aresztowane określoną w art. 87 § 5 Kkw podstawę do wydania przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia w sprawie trybu przyjmowanie dzieci matek pozbawionych wolności do domów matki i dziecka przy wskazanych zakładach karnych.

W 2006 r. pracownicy Zespołu Prawa Karnego Wykonawczego Biura Rzecznika przeprowadzili – w ramach wizytacji – czynności sprawdzające poszanowanie praw osób pozbawionych wolności w 26 jednostkach, takich jak: areszty śledcze, zakłady karne,

policyjne izby zatrzymań i izby wytrzeźwień. Sprawdzili również w 8 sądach rejonowych sposób wykonywania kar i środków nie-izolacyjnych.

Coraz liczniejsze są skargi polskich obywateli kierowane do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie przeludnienia jednostek penitencjarnych. Przewidziane w Kodeksie karnym wykonawczym minimum powierzchni w celi mieszkalnej, przypadającej na osadzonego, należy do najniższych w Europie (3 m²).

Komitet ds. Zapobiegania Torturom i Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu lub Karaniu (CPT) po wizytacjach polskich zakładów karnych i aresztów śledczych stale zaleca, aby standard powierzchni celi mieszkalnej na jednego więźnia wynosił co najmniej 4 m². Przeludnienie jednostek penitencjarnych w 2006 r. wynosiło 122%.

W tej sytuacji zwróciłem się do Ministra Sprawiedliwości o określenie, jakie środki zaradcze i w jakich terminach realizuje lub zamierza wprowadzić resort sprawiedliwości oraz Służba Więzienna w celu wyeliminowania zjawiska przeludnienia jednostek penitencjarnych.

Problemem tym Służba Więzienna zajęła się już w 2000 r., gdy po raz pierwszy od kilkunastu lat ogólna liczba osób pozbawionych wolności przekroczyła pojemność zakładów karnych i aresztów śledczych.

Minister Sprawiedliwości powołał zespół do spraw reformy więziennictwa, złożony z przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości i Centralnego Zarządu Służby Więziennej. Rezultatem działania zespołu był plan poprawy sytuacji w jednostkach penitencjarnych poprzez ograniczenie ich przeludnienia w latach 2006-2009. Zakładał on powiększenie bazy zakwaterowania dla osadzonych w ciągu najbliższych czterech lat o około 26 tys. miejsc. Przewidywał, że więziennictwo na koniec 2009 r. będzie dysponować około 97 tys. miejsc zgodnie z normą 3 m² powierzchni celi przypadającej na jednego osadzonego.

Ograniczeniu przeludnienia w więzieniach mają służyć także działania legislacyjne, które mam nadzieję będą kontynuowane. Przypomnę, że poprzedni Parlament przyjął ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, które to rozwiązanie mam nadzieję będzie stopniowo wprowadzane w życie.

Służyć temu miały koncepcje alternatywne w stosunku do krótkoterminowych kar pozbawienia wolności i korzyści z tym związanych, zarówno w aspekcie budżetu państwa, jak i racjonalizacji systemu karania.

Podjęte zostały też prace legislacyjne nad projektem ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności w systemie tygodniowym (wcześniej zwanym weekendowym) oraz projektem ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny wykonawczy w zakresie wprowadzenia instytucji wykonywania kary pozbawienia wolności na koszt skazanego.

Warto także zwrócić uwagę na koncepcje partycypacji w zakresie finansowania budowy i rozbudowy więzień przez inne podmioty w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w oparciu o które opracowano założenia koncepcyjne dla budowy w ten sposób czterech nowych jednostek penitencjarnych typu półotwartego.

Oczekuję, że wszystkie te plany mające na celu poprawę infrastruktury penitencjarnej będą kontynuowane, co będzie przedmiotem stałego monitoringu ze strony Rzecznika.

Przedmiotem mojej interwencji u Ministra Sprawiedliwości była ponadto kwestia skarg kierowanych przez polskich obywateli do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu dotyczących nadmiernego czasu stosowania tymczasowego aresztowania. Stan ten powinien skłaniać do podjęcia działań, zarówno w sferze legislacyjnej, jak i organizacyjnej, które wzmacniałby dające się zaobserwować pozytywne w tym zakresie tendencje.

I tak wart podkreślenia jest spadek liczby osób tymczasowo aresztowanych, jak i również zmniejsza się stosunek osób tymczasowo aresztowanych w stosunku do ogółu populacji więziennej.

W latach 2001–2006 wynosił on odpowiednio: 28,5 %; 26 %; 23 %; 18,7 %; 17,4 %, w 2006 r.- 16,7 % osób tymczasowo aresztowanych w stosunku do ogółu populacji więziennej. Oznacza to, że w liczbach bezwzględnych tymczasowe aresztowanie wykonywano odpowiednio wobec: 22 730 osób w 2001 r.; 20 896 w 2002 r.; 18 240 w 2003 r.; 15 055 w 2004 r.; 13 416 w 2005 r. i 14 415 osób w 2006 roku.

Filozofia działania Rzecznika Praw Obywatelskich

Dane liczbowe, które szczegółowo przedstawiłem wysokiej Komisji, dotyczące zarówno spraw indywidualnych, wystąpień generalnych oraz działań systemowych omówionych na przykładzie dwóch priorytetowych kierunków działania tj. sytuacji Polaków podejmujących pracę za granicą oraz osób pozbawionych wolności są ilustracją działalności Rzecznika Praw Obywatelskich.

Jednakże działalność ta jest w pierwszym rzędzie osadzona w ideowych założeniach, którym w toku wypełniania mojej służby staram się być wiernym., zajmując określone stanowisko w stale toczonych dyskusjach nt. praw człowieka, państwa prawa i demokracji stanowiącej najbardziej powszechną współcześnie formę legitymizacji władzy państwowej.

Proszę pozwolić, że występując przed Izbą Refleksji przypomnę o tych założeniach, które – jak chciałbym wierzyć - wcielane są w życie w praktyce funkcjonowania mego urzędu.

Chciałbym zacząć od przytoczenia słów, którym John Stuart Mill rozpoczął swój słynny esej na temat wolności obywatelskiej i społecznej. Są to słowa Wilhelma von Humboldta („Zakres i obowiązki rządu”):

„Wielką zasadą przewodnią do udowodnienia której wszystkie argumenty podane na tych kartach bezpośrednio zmierzają, jest absolutne i istotne znaczenie rozwoju ludzkiego w całym bogactwie jego różnorodności”.

Rozwoju ludzkiego, w tym rozwoju naszego kraju, którego los bezpośrednio od nas zależy i za który przede wszystkim my jesteśmy odpowiedzialni

Trzy podstawowe prawa człowieka i obywatela, z których wszystkie inne się wywodzą są warunkiem tego rozwoju. Są nimi prawo do wolności, prawdy i sprawiedliwości.

Człowiek ma prawo do wolności, gdyż tylko dzięki niej może działać bez pętających go kajdan przymusu i niesprawiedliwych ograniczeń; ma prawo do prawdy, która jest

warunkiem poznania i możliwej zmiany rzeczywistości; ma prawo do sprawiedliwości, która czyni go za nią odpowiedzialnym.

Oczywiście, podstawą ludzkiego rozwoju oraz pozostałych praw jest przede wszystkim wolność, która nie jest kwestią komfortu, przyjemności czy luksusu. Nie jest to wolność rozumiana jako możliwość czynienia czegokolwiek, w jakikolwiek sposób, tylko w oparciu o indywidualne sumienie, lecz raczej wolność podejmowania wolnych od przymusu działań, które powinniśmy podejmować. „Polega ona bowiem nie na tym – mówiąc słowami Lorda Actona – że człowiek czyni co mu się podoba, ale że ma prawo czynić to co powinien”

Jeśli więc mówimy o prawach i wolnościach obywatelskich, to w sposób nieunikniony prowadzi nas to do kwestii obowiązków, które tym prawom i wolnościom odpowiadają. Prowadzi nas to do kwestii koniecznej symetrii, jaka musi zachodzić między prawami i obowiązkami.

Posiadanie prawa lub wolności przez jedną osobę odpowiada obowiązkowi, który spoczywa na kimś innym lub spoczywa na samym posiadaczu praw, choć w innej sytuacji lub innym czasie. Tak więc prawu do opieki, czy prawo do nauki odpowiada spoczywający na kimś innym obowiązek do zapewnienia tej opieki, czy też zapewnienia edukacji. Albo też obowiązek ten przechodzi na nas samych, tylko w innym okresie życia. Najpierw jako dzieci mamy prawo aby się nami opiekowano, później przechodzi na nas obowiązek sprawowania opieki nad własnymi dziećmi i rodzicami, którzy nas wychowywali.

Przerwanie tej symetrii, czy też tej ciągłości zagraża bytowi społecznemu i nie ma nic wspólnego z ludzką wolnością. Cóż oznacza, że mamy prawo do życia? To, że nikomu nie wolno nas zabić. Co znaczy, że mamy prawo do posiadania jakiejś rzeczy? Oznacza to, że na wszystkich innych ciąży zobowiązanie, by nam ich nie zabierać. W ten sposób według Jeremy'ego Benthama zobowiązanie jednej osoby do zaniechania naruszenia życia i mienia, powoduje powstanie uprawnienia do życia i mienia drugiej osoby.

System praw i wolności nakłada obowiązki na państwo, społeczeństwo i na określone grupy obywateli. „Mieć prawo do czegoś – pisał cytowany już James Stuart Mill – to mieć coś, czego posiadanie winno być bronione przez społeczeństwo”. Jeśli społeczeństwo nie będzie bronić praw swych członków, prawa te staną się iluzoryczne.

Nie chodzi więc tylko o to, aby egzekucji praw domagać się od mniej lub bardziej abstrakcyjnego państwa, ale aby zdawać sobie sprawę z obowiązku troski o to, co nazywamy dobrem wspólnym i co stanowi domenę społeczeństwa obywatelskiego.

Jeśli jednak mówimy o prawdziwych, a nie tylko iluzorycznych czy fikcyjnych prawach i wolnościach obywatelskich, czyli tych, których rzeczywiste funkcjonowanie jest warunkiem rozwoju jednostki oraz rozwoju społecznego, to wówczas musimy sobie zdać sprawę z ich konkurencyjności – z tego, że w każdym z nich zawarty jest pewien immanentny ogranicznik, który sprawia, że możemy je realizować tylko do pewnych granic, wyznaczanych przez prawa i wolności innych.

Dla przykładu, wolność wypowiedzi może naruszać prawa innych ludzi lub grup społecznych czy religijnych do ochrony ich uczuć religijnych. Z jednej strony chodzi o wolność prasy, wolność słowa, wolność prezentowania swojego światopoglądu, wolność artystycznego wyrazu czy też wreszcie wolność wyrazu w reklamie. Za każdą z tych wolności stoją racje, których nie wolno w demokratycznym państwie prawa lekceważyć. Z drugiej strony mamy do czynienia z grupami Muzułmanów, Żydów czy w końcu Chrześcijan, które mają konstytucyjnie i prawno-karnie zagwarantowane prawo do ochrony ich uczuć religijnych.

Innego, ciągle aktualnego przykładu, który może jeszcze lepiej ilustruje konflikt między prawami obywatelskimi i wolnościami różnych grup społecznych, dostarczają tradycyjne już organizowane tzw. parady równości. Są one z jednej strony realizacją prawa do wypowiedzi i demonstracji mniejszości seksualnych, z drugiej strony wymierzone są w prawa i wolności grup społecznych, reprezentujących bardziej tradycyjne w tym względzie preferencje.

Kolejnym przykładem konfliktu praw i wolności może być tzw. lustracja, w której stają naprzeciw sobie różne konkurencyjne prawa. Z jednej strony prawo do prywatności osób, których życie inwigilowane było przez służbę bezpieczeństwa. Z drugiej strony, prawo do informacji, nie mówiąc już o prawie historyków do prowadzenia i publikowania rezultatów badań naukowych oraz prawa dziennikarzy do ujawniania tych informacji. A ponadto prawo do ochrony czci i dobrego imienia osób niesłusznie posądzonych o współpracę z organami

bezpieczeństwa, z którym koliduje prawo do prawdy i przejrzystości życia zbiorowego, które domaga się poznania rzeczywistych postaw ludzkich i historycznych wydarzeń.

Można powiedzieć, że między prawami i wolnościami zachodzi nieustanna rywalizacja. W pluralistycznym społeczeństwie konflikt wolności jest nieuchronny i wpisany w ich istotę. Tego konfliktu nie da się rozwiązać inaczej, jak tylko w granicach wyznaczonych przez prawo.

Chociaż prawo, jak mówi Izajasz Berlin, *„jest zawsze ‘spętaniem’, to chroni przed zakuciem w kajdany jeszcze cięższe”*. Nie ma wolności i praw bez instytucji. Nie ma praw bez autorytetu władzy, która jest w stanie zapewnić ich ochronę. Nie może więc być mowy o przestrzeganiu praw i wolności obywatelskich bez sprawnie działającego demokratycznego państwa prawa. Alternatywą dla państwa prawa jest albo tyrania, albo też przestępczość, przemoc, korupcja i zło.

Państwa nie należy więc traktować jako z natury przeciwnego prawom i wolnościom człowieka i z niemałą dozą naiwności oczekiwać, że jego najważniejsze funkcje zdolne jest przejąć społeczeństwo obywatelskie. Wręcz przeciwnie, realizujące swoje podstawowe funkcje państwo stanowi gwarancję i podstawę tych wolności i praw, choć oczywiście nie ma wolnych obywateli bez społeczeństwa obywatelskiego, promującego cnoty obywatelskie i poczucie odpowiedzialności za dobro wspólne.

Owszem, tylko państwo znacznie ograniczone, tylko dzięki temu ograniczeniu jest w stanie wywiązać się z podstawowych funkcji, takich jak zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, właściwe stanowienie prawa i funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, organizacja systemu opieki zdrowotnej i systemu nauki i edukacji oraz ochrona biednych, a także działania na rzecz wyrównywania nierówności. I tylko dzięki temu kontrolowanemu ograniczeniu jest w stanie zapewniać podstawowe prawa i wolności obywatelskie.

Pamiętając o tym, trzeba zdawać sobie sprawę, że w obliczu zagrożeń państwo ma zwykle tendencje do rozszerzania swojego dominium, a ludzie w imię prawa do bezpieczeństwa gotowi są rezygnować z prawa do swojej wolności. Zadaniem m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich jest dbanie nie tylko o równowagę między prawami jednych i

obowiązkami innych ale między dominium państwa i jego instytucji a prawami obywatelskimi, które zawsze określone są w relacji do władzy państwowej.

Jeśli przypominam o tych wszystkich założeniach, to dlatego, że jak wspomniałem stanowią one filozoficzną podstawę działań Rzecznika V kadencji.

Zakończenie

Opisane w pierwszej części mojego wystąpienia działania o charakterze systemowym mają oczywiście swoje źródło w sprawach indywidualnych.

Z przedstawionej "Informacji" wyłaniają się liczone w dziesiątkach tysięcy sprawy, z którymi obywatele mierzą się codziennie, a nie znajdując zrozumienia u władz i urzędów, kierują je do Rzecznika, poszukując ochrony i wsparcia. Reagowanie na skargi i wnioski, było jednym z najbardziej istotnych elementów utrzymywania przez Rzecznika więzi ze społeczeństwem, wydobywania niezbędnych norm z gąszczy przepisów, wskazywania sposobów właściwego postępowania, gdy prawo jest naruszane lub obchodzone, przeciwdziałania urzędniczej bezduszości.

Szczegółowa Informacja poddana ocenie Wysokiego Senatu jest prawie dwukrotnie obszerniejsza niż w minionych latach. Zawiera ona na ponad 550 stronach rozliczne przykłady ewidentnych przypadków łamania i uszczuplania praw człowieka i obywatela.

Informacja zdaje sprawę z działalności Rzecznika na rzecz społeczeństwa obywatelskiego, udzielającego pomocy organizacjom pozarządowym w ramach takich programów jak: "Ruch przeciw bezradności społecznej", "Edukacja dla rozwoju", "Pro Publico Bono", "Społeczeństwo obywatelskie na rzecz prawa dostępu do informacji publicznej", "Poradnictwo obywatelskie i prawne".

W działaniach na rzecz społeczeństwa obywatelskiego nie można zapomnieć, że nie jest ono w stanie zastąpić państwa, które stwarza ramy i warunki dla jego rozwoju. Silne państwo, choć ograniczone do swoich podstawowych funkcji, takich jak ochrona bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, organizacja procesu edukacji i służby zdrowia, a także działanie na rzecz biednych i wyrównywania nierówności, stanowi warunek

rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Jednym z głównych problemów jak pisał jeden z autorów (prof. Z. Krasnodębski), jest to, że mamy państwo, które odzyskało niepodległość, ale jest państwem słabym, że nasza suwerenność jest raczej zadaniem, a nie czymś, co zostało nam już na zawsze dane czy przez nas samych zrealizowane.

Mamy też państwo, w którym istnieją ogromne różnice społeczne, w którym elity nie czują silnego związku ze zwykłymi obywatelami i nie przywiązują większej wagi do suwerenności. Stąd działania Rzecznika Praw Obywatelskich, które zawsze zmierzają i zmierzać będą do ochrony państwa prawa i demokracji opartej na poszanowaniu zasady równości każdego z naszych obywateli i znajdujących się pod władzą Rzeczypospolitej cudzoziemców.

Jeśli mowa o społeczeństwie obywatelskim jako gwarancji i zabezpieczeniu praw człowieka, to nie możemy zapominać, że w warunkach polskich niewątpliwie największą instytucją społeczeństwa obywatelskiego jest Kościół Katolicki. Nie jest przypadkiem, że idea praw człowieka powstała w cywilizacji europejskiej, której jednym z zasadniczych źródeł jest właśnie chrześcijaństwo, któremu zawdzięczamy powstanie koncepcji osoby ludzkiej, leżącej u podstaw idei praw człowieka.

Obok państwa i Kościoła podstawową rolę w rozwoju i zabezpieczeniu rzeczywistych, a nie tylko deklarowanych praw człowieka odgrywa rodzina, której ochrona jest również przedmiotem zainteresowania Rzecznika.

Z tego powodu powołałem specjalnego pełnomocnika ds. rodziny i zamierza przygotować program działań, który czerpiąc z dobrych doświadczeń innych krajów (m.in. Francji i Czech) służyłby umocnieniu rodziny znajdującej się, podobnie jak w szeregu innych krajów, w kryzysie. Świadczy o tym rosnąca liczba rozwodów, wzrost liczby dzieci pozamałżeńskich oraz groźna dla bytu narodowego, ekonomicznego i społecznego, otrzymująca się od pewnego czasu depopulacja.

W wystąpieniu tym nie poruszam wielu innych kwestii w których rozwiązywaniu brałem udział w okresie przeszło półtorarocznego pełnienia przeze mnie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich i które będę podejmował. Będę wdzięczny za pytania, które pozwolą mi ten brak uzupełnić.

Kończąc niech mi wolno będzie podziękować Państwu Senatorom za uwagę i podkreślić, że możliwość wystąpienia przed Wysokim Senatem ma dla mnie i mojego urzędu szczególne znaczenie. Jest to nie tylko wypełnienie ważnej konstytucyjnej powinności oraz okazja do przedstawienia podejmowanych i projektowanych inicjatyw. Jest to przede wszystkim okazją do podjęcia na tym Wysokim Forum debaty o stanie przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela oraz stanie państwa, które prawa te i wolności zabezpiecza.