

Warszawa, 14 sierpnia 2020 r.

## **Wystąpienie – posiedzenie plenarne Sejmu RP**

Szanowny Panie Marszałku,

Szanowne Panie Posłanki i Panowie Posłowie,

Mam zaszczyt przedstawić sprawozdanie roczne z działalności RPO za okres 2019 r. oraz informację o stanie przestrzegania praw człowieka. Cieszę się, że mogę przedstawiać informację roczną w dniu historycznym – jednoznacznego poparcia dla aspiracji wolnościowych Białorusi ze strony polskiego parlamentu, a także utworzenia funduszu solidarnościowego.

Okres 2019 r. był niezwykle intensywny jeśli chodzi o pracę BRPO. W 2019 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło 59 524 spraw, w tym 27 113 spraw nowych. Ponadto 4 385 osób zgłosiło się osobiście do Biura Rzecznika, zaś z 32 395 osobami przeprowadzono rozmowy telefoniczne udzielając im w trakcie tych rozmów porad oraz wyjaśnień. W 2019 r. RPO skierował 184 wystąpień generalnych. Stał się stroną (w różnym charakterze) ponad 200 różnych postępowań sądowych (przed TK, Sądem Najwyższym, NSA, sądami powszechnymi i sądami administracyjnymi). Do tego kontynuował postępowania w sprawach wniesionych wcześniej, a nie zakończonych w 2018 r. RPO prowadził działalność w biurze w Warszawie oraz w trzech biurach terenowych – w Gdańsku, Katowicach oraz we Wrocławiu. Wykonywał nie tylko zadania na podstawie Konstytucji RP, ale także wynikające z dyrektyw antidyskryminacyjnych (organ ds. równości), Konwencji ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami oraz Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, Nieludzkiego i Poniżającego Traktowania. Warto zaznaczyć, że przez całą kadencję RPO zakres działań RPO się nie zmienił. Istotne były pod tym względem ograniczenia budżetowe, a także przyznanie RPO kompetencji do składania skarg nadzwyczajnych.

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 5 lat charakteryzowały intensywne zmiany dotyczące ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, rozumienia praw człowieka, ale także warunków i komfortu życia obywateli RP. 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 25 października 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, wpływające na przestrzeganie praw i wolności jednostki.

- nurt antyustrojowy: zmiany polityczne i prawne służące koncentracji władzy oraz stopniowemu przekształcaniu ustroju państwa polskiego;
- nurt narodowego populizmu: działania zmierzający do redefinicji pojęć z zakresu praw człowieka oraz podważenia dotychczasowego znaczenia konstytucyjnych gwarancji;

- nurt socjalny: zmiany służące wzmocnieniu ochrony socjalnej obywateli oraz zagwarantowaniu im lepszemu poziomowi życia.

**Nurt antyustrojowy.** Jeszcze w 2012 r. Jarosław Kaczyński 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 – to miało wpływ na sposób wykonywania misji publicznej przez TVP oraz inne media publiczne;
- 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 (w tym także poprzez przeniesienia na inne stanowiska służbowe lub miejsca wykonywania zawodu);
- zmian w zasadach obsadzania stanowisk funkcyjnych w sądach powszechnych poprzez rozszerzenie uprawnień Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego kosztem uprawnień samorządu sędziowskiego, naruszające Konstytucję RP 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 sądowi;
- 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. skutku mrożącego; jeden z sędziów – Paweł Juszczyszyn – został zawieszony w związku z jego działalnością orzeczniczą;
- ograniczenie roli Parlamentu oraz nierespektowanie zasad stanowienia prawa, w tym w szczególności reguł procesu legislacyjnego, przedstawiania projektów poselskich (w miejsce rządowych), ograniczenia dyskusji na forum komisji sejmowych, czy szybkości procedowania projektów aktów prawnych;
- 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 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, 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 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. Po pierwsze, w świetle Konstytucji powinien być ogłoszony stan nadzwyczajny. Po drugie zmian w Kodeksie wyborczym (w tym wprowadzenia głosowania korespondencyjnego) nie można wprowadzać pośpiesznie. Po trzecie, w wyborach, które się ostatecznie odbyły doszło do naruszenia niektórych norm konstytucyjnych (np. zasady równości w zakresie biernego prawa wyborczego), ale także sposób ich przeprowadzenia (w tym zaangażowanie mediów publicznych po stronie jednego kandydata) budził duże wątpliwości, także OBWE.

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, osoby opiniotwórcze) 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. Nie zgadzały się także na nowe reguły ograniczające wolność zgromadzeń (zgromadzenia cykliczne) czy też wyłączające całkowicie wolność zgromadzeń w czasie epidemii (np. przedsiębiorcy) Władze nie reagowały na akty nienawiści pojawiające się w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne. Nawet w przypadku zamordowania Prezydenta Pawła Adamowicza na początku 2019 r. władze nie potrafiły z tego wyciągnąć wniosków, a kampanie nienawiści (wspierane przez media publiczne) stały się metodą sprawowania rządów. Tymczasem to właśnie śmierć Prezydenta Gdańska powinna doprowadzić do głębszej refleksji i wyjaśnienia ewentualnych jej przyczyn, zgodnie z postulatem prezydentów 5 polskich miast.

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 TSUE, które już teraz wpływają na relacje prawne z sądami innych państw członkowskich. Ryzyko prawnego wystąpienia z UE (tzw. prawnego *polexitu*) 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 TSUE w sprawie Izby Dyscyplinarnej SN). Scenariusz, przed którym ostrzegam już pod ponad dwóch lat, 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 5 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). Podporządkowanie prokuratury gwarantuje nieodpowiedzialność rządzących w przypadku łamania prawa, co dodatkowo jest wzmacniane przez odpowiednie normy ustawowe. Również osoby w sposób jawny odpowiedzialne za łamanie prawa nie ponoszą odpowiedzialności, jeśli nie służy to interesom rządzących (np. odpowiedzialność za akty zgonu wystawione przez Młodzież Wszechpolską). Z kolei prokuratura jest w stanie niezwykle intensywnie działać w przypadku czynów popełnionych przez przeciwników politycznych.

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. Spójrzmy choćby na tymczasowe aresztowanie – czy dwukrotny wzrost liczby osób aresztowanych w latach 2015 - 2019 (z 4162 przypadków do 8 520 przy równoczesnym spadku przestępczości) nie jest m.in. wynikiem presji na sędziów ze strony prokuratury. Przypadek sędzi Alicji Czubieniak, która miała postępowanie dyscyplinarne za uchylenie aresztu tymczasowego w stosunku do osoby z niepełnosprawnością (pozbawionej de facto obrony) jest tego dramatycznym przykładem.

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 5 lat) z 19 na 62 miejsce w rankingu wolności mediów Reporterów Bez Granic. Nie zmieniają się także przepisy dotyczące odpowiedzialności za słowo (np. słynny art. 212 k.k.), a niezależni dziennikarze (ale także osoby opiniotwórcze) są regularnie stronami postępowań z powództw lub prywatnych aktów oskarżenia podmiotów związanych z władzą.

**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 wyłączność 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 rządu. W efekcie wartości konstytucyjne są redefiniowane i podważane, a sama Konstytucja RP nie staje się drogowskazem rządu, co 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 (oraz ich przedstawicieli) jest traktowana nie jak chęć życzliwego dialogu, 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. Okazuje się także, że nawet praworządność (tak gruntownie określona w art. 2 Konstytucji RP) może być uznawana za wartość obcą dla polskich władz, o czym świadczy używanie określenia „tak zwana praworządność”.

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

Sięgnijmy pamięcią do 2015 r. 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 przykładów:

- niewypełnienie zobowiązań w stosunku do UE w zakresie przyjęcia 400 uchodźców (co zostało negatywnie ocenione przez TSUE w dniu 2 kwietnia 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 w sprawie M.K. i inni przeciwko Polsce),
- ograniczenie finansowania publicznego dla organizacji świadczących pomoc dla uchodźców i migrantów,
- nieprzyjęcie oficjalnego dokumentu rządowego w postaci 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 LGBT. 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 RP), 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, pomimo obowiązujących

standardów człowieka, 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 (ustawa z 2015 r. została zawetowana przez Prezydenta Andrzeja Dudę).

Zamiast tych niezbędnych zmian prawnych osoby LGBT doświadczyły w latach 2015-2020 r.:

- kilkukrotnych zakazów marszów równości;
- 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 w dniach 7 i 8 sierpnia 2020 r. są dramatycznym efektem dotychczasowej polityki władz polskich w stosunku do osób LGBT. W istocie kilka procent Polaków jest wykluczanych z miana pełnoprawnych obywateli RP. Z kolei upadek rządów prawa niweczy ochronę praw grup tradycyjnie dyskryminowanych. Wspomnieć w tym zakresie należy np. o udziale prokuratury w kilku 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 (jak np. Muzeum II Wojny Światowej). Dialog i współpraca ze środowiskami naukowymi, artystycznymi był wielokrotnie zastępowany próbą narzucenia konkretnej wizji politycznej, nadużywania prawa do obsadzania stanowisk w instytucjach kultury, kwestionowania dorobku poprzednich pokoleń, ale także rzetelnej wiedzy naukowej.

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 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 (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. Co więcej niektórzy aktywni uczestnicy debaty publicznej (jak np. Krakowski Instytut Prawa Karnego) spotykali się z groźbami pozwów ze strony władzy, z powodu opinii jaką przedstawiły w tok procesu legislacyjnego.

W ciągu ostatnich 5 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.

Powyższe zmiany miały konsekwencje dla wykonywania mandatu przez RPO. 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.

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 wątpienia na sukces rządu w tym zakresie złożyła się także koniunktura gospodarcza. W efekcie w ciągu ostatnich 5 lat znacząco zmniejszyło się poziom ubóstwa (zwłaszcza wśród dzieci) oraz bezrobocie.

Powyższy 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.

Zarazem 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, a problem jest znany od wielu lat;
- 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., K 38/13).

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. Dotyczyło to zwłaszcza powstania Krajowej Administracji Skarbowej czy Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Niepokój budzi także to, że w tzw. tarczach antykrzysowych znalazły się rozwiązania pozwalające na dość swobodne kształtowanie stosunków pracy w administracji publicznej. W obliczu zbliżającego się kryzysu finansów publicznych ustanowione przepisy są jak strzelba wisząca na ścianie – za chwilę może wypalić.

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. W tym zakresie warto zwłaszcza wskazać 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 niesamodzielnym, 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, a dramatycznie brakuje refleksji nad funkcjonowaniem takich miejsc jak ośrodek w Gostyninie. Brakuje także głębszej refleksji nad pomocą postpenitencjarną.

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 5 lat można było dostrzec takie kierunki, ale bardziej na zasadzie wyjątku niż reguły. Przykładem jest reforma systemu ochrony zdrowia psychicznego i uruchomienie programu pilotażowego. Warto wspomnieć o koncepcji budowania centrów usług społecznych na poziomie lokalnym. 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 z systemowych problemów. Dotyczy to zwłaszcza:

- ochrony zdrowia – kolejki do świadczeń, brak lekarzy specjalistów, niedostateczne leczenie niektórych chorób, kryzys psychiatrii dziecięcej, status personelu medycznego (pielęgniarki, ratownicy medyczni), niedofinansowanie służb sanitarno-epidemiologicznych; w istocie porozumienie zawarte z lekarzami-rezydentami zakładające zwiększenie finansowania służby zdrowia nie jest wykonywane; co więcej przyjmowane są rozwiązania (takie jak art. 37a k.k.), które wręcz odstraszą od podejmowania zawodu lekarza;
- edukacji – brak rzeczywistej informatyzacji oraz przygotowania nauczycieli do nauczania zdalnego, odchodzenie nauczycieli z zawodu, pospieszne i krzywdzące dla dzieci przeprowadzenie reformy edukacyjnej, brak edukacji antydyskryminacyjnej oraz obywatelskiej;
- mieszkalnictwa – niezrealizowanie programu „Mieszkanie Plus” spowodowało w istocie zahamowanie rozwoju mieszkalnictwa socjalnego. Z tym wiąże się problem braku kompleksowej ustawy reprivatyzacyjnej. Dopiero niedawno rząd zaproponował projekt ustawy zmierzający do rozwiązania problemu księżeczek mieszkaniowych;
- zmiany klimatu – jest to jedno z naszych najważniejszych wyzwań, a traktowane jest bez wystarczającej powagi i refleksji nad prawami przyszłych pokoleń. Ale także w kontekście prawa do czystego środowiska zabrakło np. uchwalenia ustawy antyodorowej (postulowanej od wielu lat przez środowiska pozarządowe).

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. Zastosowane zostały 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, ze względu na konieczność bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy.

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 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? Dzieje się to wszystko w momencie, kiedy akurat – także dzięki działaniom RPO oraz Rzecznika Finansowego – uzyskali swoją podmiotowość w sporze z wielkimi korporacjami finansowymi. Stosowanie prawa unijnego przyczyniło się do wzmocnienia ich pozycji prawnej jako konsumentów.

### **Misja RPO**

Nie sposób przedstawić wszystkich działań podejmowanych przez RPO w ciągu ostatnich 5 lat w odniesieniu do powyższych zmian wpływających na poziom przestrzegania praw człowieka. Warto jednak zaznaczyć, że niektóre z nich mogły być uzasadniane 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. Jednocześnie rząd niespecjalnie był zainteresowany różnymi, rzeczywistymi postulatami reformy wymiaru sprawiedliwości, które były przedstawiane przez RPO. Podsumowaniem tych postulatów jest list skierowany na ręce Wicemarszałka Piotra Zgorzelskiego, przygotowany na potrzeby prac okrągłego stołu ds. wymiaru sprawiedliwości.

Z praktyki RPO wynika także, że wiele skarg dotyczyło problemów systemowych istniejących już wcześniej. Bo przecież zagadnienia ochrony zdrowia, dostępu do świadczeń socjalnych, bezdomności, mieszkalnictwa socjalnego czy nie płacenia alimentów to niechlubne dziedzictwo wielu lat zaniechań wielu rządów.

Chciałbym - kończąc zarówno przemówienie jak i kadencję - podzielić się kilkoma przemyśleniami dotyczącymi zasad, którymi kierowałem się w moich działaniach.

1. Wierność Konstytucji – RPO 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 ustalonego orzecznictwa TK.
2. Dostrzeżenie problemów 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 nieprzyjaznych działań ze strony rządzących w stosunku do RPO, 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. Jasna komunikacja – 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 najłabszym – w zakresie możliwości RPO zawsze szukaliśmy rozwiązań, które mogą pomóc najłabszym, w tym także poprzez liczne interwencje indywidualne oraz sprawy sądowe. Wszyscy pracownicy BRPO w sposób kreatywny starali się stosować dostępne środki zaskarżenia oraz interwencje procesowych, często z bardzo dobrym skutkiem.
6. Współpraca z organizacjami pozarządowymi – RPO był zawsze otwarty na współpracę, konsultację i wspólne działania z NGOs. Cieszę się, że zyskałem zaufanie tylu z nich, do czego mogły się przyczynić właśnie 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 nich mogłem wspierać w ich innowacyjnych działaniach na rzecz poszanowania praw człowieka. Ale samorządność to także samorzady zawodowe – jako RPO szczególnie cenię współpracę z samorządem adwokatury oraz radców prawnych.
8. Współpraca międzynarodowa – w obliczu kryzysu praworządności oraz wartości demokracji liberalnej współpraca RPO z organizacjami międzynarodowymi była kluczowa w realizacji funkcji i wykonywaniu zadań. Warto także odnotować znakomitą współpracę z ombudsmanami innych państw.
9. Myślenie w przyszłość – wiele działań i rekomendacji RPO nastawionych jest na przyszłość. Wierzę, że wystąpienia generalne, ale także dorobek trzech Kongresów Praw Obywatelskich będzie procentować i służyć rozwiązywaniu problemów za 5, 10 czy 15 lat. Dotyczy to 5 najważniejszych wyzwań, które określiłem w Agendzie 2035: (a) zmiana klimatu, (b) nowe technologie, (c) problemy demograficzne, (d) relacje międzypokoleniowe, (e) praworządność.

## **Podsumowanie**

Uważam, że ostatnie 5 lat były dramatyczne z punktu widzenia wartości i zasad konstytucyjnych, dotyczących kwestii ustrojowych Polski. Wprawdzie poprawił się materialny poziom życia mieszkańców, to jednak dokonane zmiany w zakresie ustroju państwa, nierozwiązane problemy systemowe oraz zmiany w kierunku autorytarnym 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. Obywatele RP nauczyli się czym jest dla nich Konstytucja, jak korzystać z wolności słowa, wolności zrzeszania się, wolności organizowania pokojowych zgromadzeń, mechanizmów kontroli władzy. Pokazali na czym może polegać innowacyjność i kreatywność w rozwiązywaniu określonych problemów społecznych, ale także w kontrolowaniu rządzących. Adwokaci i radcowie prawni zapisali piękną kartę obrony praw i wolności obywatelskich, sięgając do tradycji sprzed kilku dziesięcioleci. 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. Jeśli Polska będzie takim państwem, to będzie miała większą wiarygodność i skuteczność upominania się o standardy w innych państwach.

Jeśli nawet powyższa 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 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. 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.