



II KONGRES PRAW
OBYWATELSKICH
14-15 GRUDNIA 2018 R.

WNIOSKI I REKOMENDACJE



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Drugi Kongres Praw Obywatelskich odbył się w Warszawie w dniach 14 i 15 grudnia 2018 r. Podczas 43 sesji dyskusyjnych, z udziałem 200 panelistów i ok. 1500 uczestników z całego kraju, rozmawiano o ważnych problemach dotyczących ochrony praw człowieka i wolności obywatelskich w Polsce.

Program Kongresu skupiał się wokół czterech bloków tematycznych: Kryzys praworządności w Polsce; Równość – lekcja z historii; Biorąc prawo poważnie; Efektywność wymiaru sprawiedliwości.

Podsumowując dwudniowe obrady, rzecznik praw obywatelskich Adam Bodnar podkreślił, że o ile pierwszy Kongres w 2017 roku miał charakter diagnostyczny, służył rozpoznaniu wielu istotnych zjawisk społecznych i prawnych, to II Kongres zmierzał do programowania przyszłości, szukania rozwiązań i wskazywania działań, które wydają się niezbędne dla ochrony praw obywatelskich.

Relacje z przebiegu dyskusji kongresowych zamieszczamy na stronie internetowej www.rpo.gov.pl Jednocześnie chcielibyśmy przedstawić główne, naszym zdaniem, wnioski i rekomendacje wynikające z debaty.

Jedną z najważniejszych konkluzji kongresowych dyskusji jest **potrzeba rozbudzania świadomości konstytucyjnej obywateli**. W tym również wśród sędziów, ludzi nauki i mediów, środowisk opiniotwórczych. Związane jest to z aktualnym kryzysem ustrojowym i zaburzeniami **ładu konstytucyjnego w kraju**, a co za tym idzie, rosnącym zamętem i niepewnością co do roli i kompetencji niektórych organów państwa. Zahamowanie i odwrócenie tej tendencji zależy w głównej mierze od aktywności społeczeństwa obywatelskiego. Od tego, czy na co dzień obywatele będą **dostrzegać zagrożenia**, utożsamiać się z wartościami konstytucyjnymi oraz czy w relacjach z władzą będą potrafili bronić swoich konstytucyjnych praw i wolności.

Ogromnie ważna jest również świadomość prawna na poziomie europejskim. Zwłaszcza obecnie, gdy nasilają się spory dotyczące sposobu funkcjonowania Unii Europejskiej oraz jakości uczestnictwa naszego kraju w tej wspólnotcie. **Musimy umacniać wśród obywateli przekonanie, że europejskie prawo i europejskie instytucje – takie jak np. Trybunał Sprawiedliwości UE czy Europejski Trybunał Praw Człowieka – dobrze służą Polakom**. Każdy obywatel może z nich korzystać, każdy może dochodzić przed nimi sprawiedliwości i bronić swoich interesów.

Uczestnicy Kongresu wskazali też na **konieczność zmian w edukacji historycznej i obywatelskiej, tak aby dopuszczała ona dialog i różnorodność punktów widzenia, prowadzona była w sposób pogłębiony i z większym poczuciem odpowiedzialności**. Nie można dostosowywać procesu edukacji do chwilowych potrzeb czy doraźnych celów politycznych. Po 100 latach od odzyskania niepodległości Polacy zasługują na poważną i pogłębioną debatę o tym, co jest rzeczywistym źródłem siły państwa i społeczeństwa oraz jaką rolę w umacnianiu niepodległości odgrywają społeczna solidarność i budowanie wspólnoty, która nie pomija i nie wyklucza nikogo? Warto pamiętać, że nasi przodkowie tracili niepodległość m.in. na skutek wewnętrznych swarów, my mamy szansę być mądrzejsi, jeśli wyciągniemy właściwe wnioski i będziemy potrafili przekonać do nich zwłaszcza młode pokolenie.

Kolejne wyzwanie dotyczy szeroko rozumianej komunikacji społecznej. Musimy ją udroźnić i uczynić bardziej użyteczną dla obywateli. Każda jednostka, środowisko czy grupa zawodowa powinny mieć pełną wiedzę o swoich prawach i realną możliwość ich ochrony. Potrzebna jest lepsza samoorganizacja, sprawniejsze komunikowanie się ze sobą i bliższa współpraca, a gdy trzeba, wspólne występowanie na zewnątrz. Nie można, na przykład, godzić się na występujące obecnie próby ograniczania przestrzeni publicznej dla społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych, nie można też lekceważyć przypadków nieuzasadnionej odmowy dostępu do informacji publicznej. W relacjach jednostka – państwo powinna być przywrócona względna równowaga, komunikacja powinna być dwukierunkowa. Odnosi się to również do samorządów i wszystkich instytucji publicznych. Wiele zależy tu od codziennej odwagi i konsekwencji w postawach obywateli.

Wreszcie, istotnym wątkiem przewijającym się podczas całego Kongresu był postulat, aby **za wszelką cenę odpolitycznić przynajmniej część naszego życia społecznego**. Istnieje ogromny obszar spraw obywateli, zwłaszcza tych najbiedniejszych i najsłabszych, które wymagają współdziałania ponad podziałami, gdzie potrzebna jest elementarna wrażliwość i praktyczne podejście, a nie partyjne rozgrywki. Tam, gdzie np. chcemy pomóc osobom z niepełnosprawnościami, gdzie szukamy rozwiązań dla bezdomnych, czy gdy pochylamy się nad problemami ofiar przestępstw, tam nie powinno być miejsca na polityczne czy ideowe uprzedzenia. W tej części naszego życia powinny występować tylko dwie strony: ci, którzy potrzebują pomocy i ci, którzy mogą, chcą i potrafią jej udzielić.



BLOK A KRYZYS PRAWORZĄDNOŚCI W POLSCE

1. Dbajmy o **zróznicowany charakter organizacji społecznych** poprzez budowę niedyskryminującego systemu podziału środków publicznych przeznaczonych na realizację ich celów statutowych. Dystrybucja wsparcia powinna opierać się na sprawiedliwym, przejrzystym, otwartym i konkurencyjnym procesie selekcji. Rozwój NGO-sów jest drogą do rozszerzenia przestrzeni dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.
2. **Reagujmy też na każdą próbę stygmatyzowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego** działających na rzecz demokracji i praw człowieka. Należy w tym zakresie domagać się od organów państwa przestrzegania zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego i rekomendacji Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA). W swoim ostatnim raporcie Agencja wręcz zaleca gromadzenie i publikowanie danych na temat przestępstw z nienawiści skierowanych przeciwko organizacjom działającym w obszarze praw człowieka.
3. Zaangażujmy się w proces tworzenia prawa – **upominając się o przestrzeganie naszych praw do powszechnych i efektywnych konsultacji społecznych**. Coraz częściej bowiem mamy do czynienia z unikaniem takich konsultacji lub ich obchodzeniem, czego przykładem może być nadużywanie możliwości zgłaszania inicjatyw poselskich zamiast projektów rządowych (inicjatywy poselskie nie wymagają konsultacji). Zgłaszajmy także projekty obywatelskie.
4. **Rozwijajmy współpracę z organami międzynarodowymi** poprzez przekazywanie im informacji istotnych dla podjęcia obiektywnych ocen dotyczących praworządności w Polsce. Z tego punktu widzenia, najważniejszą decyzją Trybunału Sprawiedliwości w 2018 r. było postanowienie Wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości z 19 października 2018 r. w sprawie C-619/18R (skarga Komisji p. Polsce, dotycząca ustawy o Sądzie Najwyższym). Efektem tego postanowienia (potwierzonego następnie postanowieniem z 17 grudnia 2018 r.) stała się siódma już nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym z 21 listopada 2018 r. To tylko dowodzi, że kierunek działań jest prawidłowy i należy go kontynuować.
5. Z całą stanowczością **należy przeciwstawiać się retoryce, że postępowania sądowe przed Trybunałem Sprawiedliwości UE (zarówno te z inicjatywy Komisji Europejskiej, jak i pytania prejudycjalne dotyczące interpretacji przepisów TUE w kontekście praworządności w Polsce) mogą być postrzegane jako ingerencja w wewnętrzne sprawy Polski**. Warto przypominać, że takie postępowania sądowe mają podstawę nie tylko w zaciągniętych przez Polskę zobowiązaniach międzynarodowych, ale również w Konstytucji RP.
6. **Brońmy sędziów, którzy decydują się kierować pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości**. Mają takie prawo, a niekiedy wręcz obowiązek wynikający bezpośrednio z prawa UE. Sędziowie nie mogą być ograniczani w możliwości zwracania się do TSUE z wnioskiem o wykładnię lub ocenę ważności prawa UE i tylko TSUE może oceniać, czy pytania są sformułowane prawidłowo i w granicach kompetencji tego sądu. Pytania kierowane przez sędziów w żadnym wypadku nie mogą być oceniane jako „eksces orzeczniczy” i nie powinny być podstawą wszczynania postępowań dyscyplinarnych.



BLOK B RÓWNOŚĆ – LEKCJA Z HISTORII

7. Jeśli chcemy umacniać naszą niepodległość, to **układajmy nasze stosunki społeczne i międzyludzkie na zasadzie współodpowiedzialności a nie rywalizacji, dopuszczajmy możliwość różnych perspektyw i punktów widzenia.** Mamy dziś nowe pokolenie wychowane już w wolnej Polsce, ale istnieją też całe środowiska, które niekoniecznie się z tym nowym modelem państwa identyfikują. Kluczem jest komunikacja – wielostronna, wykorzystująca nowe możliwości technologiczne, znosząca tradycyjny jednokierunkowy przekaz idący od elit do społeczeństwa.

8. **Dbajmy o rzeczywistą równość praw i podmiotowość mniejszości.** Przynależność do mniejszości narodowych czy innych nie może być postrzegana jako zagrożenie. Osoby doświadczające „mowy nienawiści” muszą mieć zawsze wsparcie państwa. Historia Polski – państwa przez stulecia współtworzonego przez mniejszości – jest pełna dobrych wzorów i przykładów. Każda ksenofobiczna wypowiedź czy zachowanie w przestrzeni publicznej powinna spotkać się z napiętnowaniem.

9. **Należy zabiegać o reformę charakteru, składu i zasad działania Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych** lub o powołanie nowej instytucji, która zapewniłaby przedstawicielom mniejszości realny wpływ na kształt polityki państwa w tym obszarze.

10. Powinniśmy też dążyć do tego, aby w podstawie programowej kształcenia ogólnego oraz w programach edukacyjnych prowadzonych w szkołach i placówkach oświatowych znalazło się **podkreślenie znaczenia mniejszości narodowych i etnicznych w historii Polski.** Jak również lekcje o nowoczesnym patriotyzmie i międzykulturowej współpracy, nawiązujące wprost do idei i dziedzictwa Rzeczpospolitej Wielu Narodów.

11. **Apelujmy do władz samorządowych o ich większe zaangażowanie w promowanie zakazu dyskryminacji,** w tym zakazu dyskryminacji osób LGBT, na przykład poprzez przyjmowanie lokalnych programów na rzecz równego traktowania.

12. **Należy dążyć do tego, aby konsekwentnie stosowany był w działaniach prokuratury i orzecznictwie sądowym art. 13 Konstytucji** (zakazujący istnienia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu oraz dopuszczających taką nienawiść i stosowanie przemocy), a nie służył tylko jako papierowa groźba.

13. **Wspierajmy organizacje pozarządowe w działaniach przeciwko przestępstwom z nienawiści, przeciwko przemocy i nierównemu traktowaniu.** Cenna jest każda inicjatywa, szczególnie oddolna, która niesie pomoc osobom słabszym, dyskryminowanym, pokrzywdzonym przestępstwem, w tym zwłaszcza narażonym na przemoc.

14. **Musimy stworzyć prosty i przyjazny dla ofiary system zgłaszania przestępstw z nienawiści**, m.in. poprzez rzetelne wdrożenie postanowień tzw. dyrektywy ofiarowej (dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW).

15. **Należy zapewnić bezpieczeństwo ofiarom przemocy w rodzinie poprzez wprowadzenie natychmiastowej izolacji sprawcy od ofiary**, niezależne od faktu wszczęcia postępowania i etapu tego postępowania.

16. Niezbędne wydaje się być **uzupełnienie przepisów prawnych zakazujących molestowania seksualnego** w różnych obszarach życia społecznego, w szczególności w obszarze szkolnictwa wyższego.

17. **Inicjujemy szkolenia dla pracowników Policji, prokuratury, sędziów i lekarzy** na temat przemocy w rodzinie i przemocy seksualnej, ponieważ walka z tymi zjawiskami wymaga szczególnej wiedzy i wrażliwości. Powinniśmy uczyć się, jak przyjmować zawiadomienia o takich przestępstwach i jak rozmawiać z ofiarami, by nie dochodziło do wtórnej wiktymizacji. Warto zwrócić uwagę na wyjątkową sytuację kobiet-migrantek, kobiet z niepełnosprawnościami, osób starszych czy mieszkających na wsi.

18. **Dążmy do zmiany definicji przestępstwa zgwałcenia** tak, aby w sposób wyraźny penalizowany był każdy akt seksualny, na który jedna z osób w nim uczestniczących nie wyraziła wprost swojej zgody.

19. **Podejmujemy rozmowę o tym, jakie problemy życiowe napotykają osoby LGBT na skutek nieuznawania ich praw w istniejącym porządku prawnym**. Dobrą okazją do tego mogą być obowiązkowe zajęcia szkolne na temat praw człowieka (np. wiedza o społeczeństwie, wychowanie do życia w rodzinie).

20. **Niezbędne jest również rozwinięcie aktywności w zakresie litygacji strategicznej w sprawach ochrony praw osób LGBT**, prowadzonych przez profesjonalnych pełnomocników oraz organizacje pozarządowe, w celu upowszechnienia standardów międzynarodowych w praktyce sądowej.

21. Niezbędne jest również **wprowadzenie regulacji prawnych dotyczących uniwersalnego projektowania** oraz poszerzenie zakresu stosowania tzw. racjonalnych dostosowań.



BLOK C BIORĄC PRAWO POWAŻNIE

22. Prawo do edukacji seksualnej to prawo do informacji. Edukacja ta jest też częścią edukacji zdrowotnej, wiąże się więc z prawem do ochrony zdrowia. Niestety, **młodzież jest pozostawiona sama sobie, a nauczyciele nie chcą podejmować tematu oraz nie mają do tego narzędzi i możliwości.** Dlatego powinniśmy domagać się od państwa, aby wywiązywało się ze swoich obowiązków, m.in. **wprowadzając obowiązkowe zajęcia z edukacji seksualnej, z uwzględnieniem współczesnej wiedzy i wyników badań naukowych.** Wskazane jest tu również większe zaangażowanie władz samorządowych, zwłaszcza w zakresie współfinansowania i organizowania dodatkowych zajęć.

23. Powinniśmy dążyć do **wzmocnienia nadzoru ze strony Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz kuratorów oświaty nad praktyką organizowania zajęć w ramach przedmiotu „Wychowanie do życia w rodzinie”,** tak aby była ona również zgodna ze współczesną wiedzą oraz zachowywała neutralny światopoglądowo charakter.

24. Potrzebna jest lepsza edukacja i informowanie społeczeństwa, co do szans i zagrożeń płynących z rozwoju nowych technologii. Zwłaszcza jeśli chodzi o zasady i konsekwencje działania samouczących się systemów. Musimy „patrzeć na ręce algorytmom”, by uchronić się od utraty kontroli i możliwości niewłaściwego wykorzystywania naszych danych.

25. **Musimy podejmować bardziej efektywne działania na rzecz wyegzekwowania od państwa jego odpowiedzialności za ochronę środowiska.** Tylko państwo ma narzędzia (lub możliwość ich ustanowienia) do realizacji tego celu. Konstytucja RP w art. 68 gwarantuje obywatelom prawo do ochrony zdrowia. Realizacja tego prawa jest możliwa w szczególności wtedy, gdy władze państwowe wywiązują się z obowiązku dbałości o środowisko (art. 74 Konstytucji). Zapewnienie równowagi przyrodniczej można zatem traktować jako równoznaczne z ochroną zdrowia obywateli. Skuteczna ochrona środowiska to nie tylko przeciwdziałanie zanieczyszczeniom, ale również ochrona bioróżnorodności i stabilnego klimatu.

26. **Powinniśmy też korzystać częściej z praw wynikających z Konwencji Aarhus,** która gwarantuje prawo do informacji i udziału w podejmowaniu decyzji oraz dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Dzięki temu można egzekwować od władzy realizację jej obowiązków w tym zakresie na drodze sądowej.

27. Istnieje również możliwość stosowania art 364 p.o.ś. (wstrzymanie działalności z powodu zagrożenia dla zdrowia ludzkiego). Na przykład w przypadku problemu uciążliwości zapachowych i wystąpienia zagrożenia dla zdrowia psychicznego ludzi. W ujęciu holistycznym bowiem zdrowie człowieka obejmuje nie tylko jego fizyczność, ale i psychikę, której podstawą jest dobre samopoczucie. Taka wykładnia może pozwolić organom Inspekcji Ochrony Środowiska na **ograniczenie legalnej, lecz uciążliwej działalności, jako zagrażającej życiu lub zdrowiu człowieka.**

28. **Należy ponadto dążyć do wprowadzenia prawa podmiotowego do czystego środowiska.**

Dawałoby to większe możliwości, na przykład w zakresie zanieczyszczenia powietrza, korzystania z prawa do nieskażonego środowiska jako dobra osobistego człowieka. A co za tym idzie – poszukiwania ochrony w trybie powództwa o naruszenie dóbr osobistych.

29. Podejmujemy działania, aby przekonać jak największą liczbę samorządów do **stosowania Karty Praw Osób Doświadczających Bezdomności**. Stwarza ona możliwość na systemowe i kompleksowe rozwiązywanie problemu.

30. **Musimy dążyć do tego, aby ograniczyć postępujące wykluczenie transportowe mieszkańców mniejszych miast i wsi**, którzy mają problemy z dojazdem publicznym transportem do miejsc pracy, ośrodków zdrowia czy placówek kulturalno-oświatowych. W tym celu można m.in. udostępnić dowozy szkolne dla wszystkich potrzebujących czy wprowadzić autobusy na telefon. Niezbędne jest tu również większe zaangażowanie władz samorządowych, zarówno na poziomie gminy, jak i województwa.





BLOK D **EFEKTYWNOŚĆ WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI**

31. Działanie sądów trzeba poprawiać. Gwarancję sprawiedliwego wyroku daje tylko sąd, który jest niezależny, kompetentny, rozliczalny i efektywny. Dlatego rozmawiamy na temat modelu wyboru sędziów, czy struktury i organizacji wymiaru sprawiedliwości w Polsce, **nie wolno nam się nigdy zgodzić na utratę podstawowych wartości konstytucyjnych tych instytucji: sądy muszą być niezależne, a sędziowie niezawisli.**

32. **Należy popierać kontynuowanie działań na rzecz cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości**, dzięki temu duża część dokumentacji w postępowaniu będzie dostępna w wersji elektronicznej i zgodna ze standardami WCAG 2.0, uwzględniającymi specyficzne potrzeby osób z niepełnosprawnościami.

33. Musimy dążyć do tego, aby wszystkie osoby pracujące w wymiarze sprawiedliwości, bez względu na stanowisko i pełnioną funkcję, przeszły **przeszkolenie w zakresie szczególnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz działań antidyskryminacyjnych.** Tę wiedzę należy także włączyć do programu studiów prawniczych, w tym szkoleń aplikantów oraz Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

34. **Podajmy działania na rzecz zniesienia instytucji ubezwłasnowolnienia w jej obecnym kształcie**, jako niezgodnej z postanowieniami Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. W to miejsce wprowadzamy różnorodne formy pomocy oparte na modelu wspieranego podejmowania decyzji.

35. Potrzebny jest też plan na poziomie centralnym dotyczący całościowej deinstytucjonalizacji opieki nad osobami z niepełnosprawnościami. **Apelujemy do władz i parlamentarzystów o podjęcie inicjatywy w tym zakresie i wdrożenie Krajowego Programu Deinstytucjonalizacji.**

36. **Musimy dążyć do zmiany obecnego sądowego systemu kontroli inwigilacji jednostki przez służby specjalne.** Po zakończeniu postępowania w sprawie osoba, której rozmowy nagrano, powinna być o tym informowana. Pozwoliłoby to na skuteczniejsze weryfikowanie zasadności podsłuchów. Sądom należy zaś zapewnić wsparcie finansowe i kadrowe w tym zakresie. Warto także rozważyć, czy nie wprowadzić systemu znanego z Niemiec czy Wlk. Brytanii, gdzie zasadność inwigilacji badają pozasądowe, niezależne organy.

37. Jedną z bolączek polskiego sądownictwa jest nieefektywny system korzystania z biegłych sądowych. Tymczasem ich rola w procedurze sądowej jest niezwykle ważna, często bezpośrednio wpływająca na orzeczenie. Dlatego **potrzebna jest weryfikacja sposobu ich doboru oraz stworzenie centralnego rejestru biegłych sądowych.**

38. Niezbędne są **zmiany w stosowaniu języka urzędowego w sądach oraz poprawa komunikatywności uzasadnień wyroków.** Obywatelowi, który nie rozumie wyroku sądu, trudno zaufać wymiarowi sprawiedliwości. Warto w tym zakresie lepiej wykorzystywać nowe technologie. Zaufanie mogłoby umocnić także wprowadzenie jawności algorytmów przyznawania spraw sędziom. Ponadto ważne jest, aby obywatele mieli poczucie, że samym sędziom zależy na większej otwartości i wprowadzaniu koniecznych zmian.

39. **Należy zadbać o wykorzystywanie nowoczesnych form edukacji prawnej obywateli.** Niezwykle skutecznym narzędziem w tym zakresie jest symulacja procesu sądowego. Uczy nie tylko podstaw postępowania przed sądem, ale także widzenia świata w jego złożoności, unikania uproszczonych ocen i zachowania szacunku dla innych. W tym kontekście musi niepokoić wszczynanie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów za udział w takich formach przybliżania i objaśniania pracy sądów obywatelom.

40. Żeby reforma wymiaru sprawiedliwości przynosiła oczekiwane rezultaty, konieczne jest **zastosowanie właściwych metod do pomiaru efektywności pracy sądów.** Musimy dążyć do tego, aby w tym zakresie były brane pod uwagę zarówno czynniki ilościowe, jak i jakościowe. Ogromnie ważne jest również to, aby system ten był czytelny dla obywateli.



