

Problemy ochrony praw człowieka w Polsce

1. Wprowadzenie

Od ponad 26 lat trwa w Polsce transformacja systemowa (zmiany w relacjach międzynarodowych, w polityce wewnętrznej, gospodarce, strukturze społecznej, mentalności i przejściu od *homo sovieticus* do *homo civicus* itd.). Zachodzące zmiany odbywają się wolno, ale dziś już widać, że rozwijają się zgodnie z założeniami demokratycznego państwa prawnego. Wymagają jednak stałego wysiłku całego społeczeństwa, z powodu zbyt młodej jeszcze demokracji polskiej, narażonej na różne zagrożenia (ze strony obywateli, rządzących, układów i sytuacji zewnętrznej). Dziś to zagrożenie jest szczególnie spotęgowane z powodu wydarzeń na Bliskim Wschodzie, migracji setek tysięcy osób do Europy oraz powtarzających się ataków terrorystycznych. Strach i niewiedza wzmagają agresję, nietolerancję, rasizm i ksenofobię podsycaną przez różne grupy polityczne. Z tym kompatybilna jest mała aktywność obywateli na rzecz budowania społeczeństwa obywatelskiego i współpracy z nim władzy, zarówno rządowej, jak i samorządowej.

Wychodząc od art. 1 Konstytucji RP z 1997 r., w którym zapisano, że władza zwierzchnia należy do narodu, tym samym określono, że to interesy narodu (czyli wszystkich obywateli Rzeczypospolitej, jak przedstawiono w preambule do Konstytucji²) są podstawą funkcjonowania „demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej” (art. 2 Konstytucji RP³). Jednym z podstawowych zadań państwa stała się ochrona praw człowieka. Już 1 sierpnia 1975 r., Polska Rzeczpospolita Ludowa podpisując w Helsinkach Akt Końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, zobowiązała się wraz z innymi państwami komunistycznymi do przestrzegania praw człowieka. Zobowiązania te okazały się jednak iluzoryczne i były jedynie posunięciem politycznym, w rzeczywistości niemającym przełożenia na sytuację obywateli państw bloku wschodniego. Jednak dzięki protestom różnych grup opozycyjnych i dysydentów zagadnienia praw człowieka zaczęły funkcjonować w sferze myślenia

¹ Uniwersytet Jagielloński, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Instytut Spraw Publicznych.

² Preambuła do Konstytucji RP z 1997 r., za: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>. [data dostępu 17.07.2016 r.].

³ *Ibidem*.

obywateli tych krajów. Powstawały nielegalne ugrupowania opozycyjne, które często do nazwy dodawały słowo „helsiński” na cześć Aktu Końcowego. Równolegle, na znak solidarności, tworzyły się w państwach zachodnich grupy o nazwie również „helsińskie”. Odtąd prawa człowieka stały się jednym z naczelných haseł walki opozycji z reżimem komunistycznym.

Po rozmowach przeprowadzanych w trakcie tzw. Okrągłego Stołu prawa człowieka weszły do systemu politycznego reformowanej Polski. Na samym początku prawa człowieka kojarzono ogólnie z wolnością od władzy komunistycznej. Tak jak pojęcie „wolność” jest pojęciem wieloznacznym (Isaiah Berlin naliczył 200 definicji wolności⁴), tak również wieloznacznie jest rozumiana w Polsce wolność. Przede wszystkim jako rozszczenie od władzy do zaspokojenia potrzeb obywateli, następnie jako źródło wszelkiej nieodpowiedzialności, wreszcie narzędzie obcego wpływu na społeczeństwo polskie. Bardzo mało jest w tych podejściach odpowiedzialności za siebie, za swoje myślenie i działanie zgodnie z obowiązującym prawem, natomiast sporo jest przypadków jego lekceważenia. Wolność będąca jedną z dwóch zasad (obok równości), na których zasadzają się prawa człowieka, zaczęła być kontestowana i społeczeństwo dawało przyzwolenie na jej ograniczanie. Wiktor Osiatyński postawił bardzo ważne pytanie: „dlaczego cenimy wolność, gdy jej nie mamy, i lekceważymy tę, którą nam dano?”⁵. Odpowiedzi na to pytanie należy szukać w świadomości obywatelskiej, której nieodłączną częścią są prawa człowieka.

2. Świadomość praw człowieka

Po 1989 r. zbyt mały nacisk położono na budowanie świadomości praw człowieka w społeczeństwie polskim. Wynikało to z różnych koncepcji doktrynalnych. Zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami w Polsce przyjęto liberalną koncepcję praw człowieka, która jednak spotkała się z silną kontestacją zwolenników katolickiej wizji praw człowieka, wiążącej prawa człowieka z obowiązkami wobec swojej wspólnoty oraz socjalistycznej koncepcji kładącej nacisk przede wszystkim na prawa socjalne i ekonomiczne. Przy niskim stopniu ogólnej wiedzy na temat praw człowieka oraz wskutek społecznego zawodu, że prawa te nie spowodowały natychmiastowego polepszenia ogólnej sytuacji obywateli w państwie, zaczęto je postrzegać jako niebezpieczne dla porządku społecznego. Część społeczeństwa uznała, że prawa człowieka dawały potężną broń do ręki różnym, niepożądanym grupom społecznym – więźniom, mniejszościom

⁴ I. Berlin, *Dwie koncepcje wolności*, [W:] I. Berlin, *Cztery eseje o wolności*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2000, s. 183–239.

⁵ W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Wyd. Znak, Kraków 2011, s. 10.

narodowym, feministkom, imigrantom, homoseksualistom itd. Natomiast zasada równego traktowania każdego bez jakiegokolwiek nieuzasadnionej dyskryminacji dla wielu Polaków stanowiła wręcz zagrożenie dla bytu narodowego (obecna histeria i nienawiść do uchodźców uciekających przed ISIS oraz do imigrantów poszukujących miejsc do lepszego życia).

Powierzchniowa edukacja w zakresie praw człowieka spowodowała wiele szkody w społeczeństwie polskim. Przede wszystkim nie stworzyła świadomości praw człowieka, istotnego narzędzia budowania demokracji i wprowadzenia jasnych reguł gry postępowania w relacjach pomiędzy jednostką i władzą oraz pomiędzy jednostkami. Na świadomość praw człowieka składają się dwa elementy: ich znajomość oraz umiejętność korzystania z nich. Pierwszy, związany jest z rzetelną edukacją na temat tych praw na wszystkich szczeblach nauczania, począwszy od przedszkola, kończąc na uniwersytetach trzeciego wieku. Wiedza o prawach człowieka jest niezbędna, ponieważ wyjaśnia całą strukturę ich funkcjonowania. Przede wszystkim uświadamia, że jednostka posiada wobec samego siebie obowiązek budowania swojego własnego życia. Inni – najbliżsi, sąsiedzi, społeczeństwo, państwo – mają spełniać tylko funkcję pomocniczą w sytuacjach, gdy człowiek nie daje sobie rady. Następnie informuje o roszczeniach, jakie posiada jednostka w sytuacji, gdy jej prawa zostaną naruszone.

Drugi z elementów tworzących świadomość praw człowieka dotyczy umiejętności działania na rzecz ochrony swoich praw i praw innych osób. Do tych umiejętności zaliczyć można wyciąganie wniosków, sposób krytycznego myślenia, tworzenie swoich wizji rzeczywistości oraz wybranie określonego sposobu zachowania w zależności od danej sytuacji, a także aktywne działanie na rzecz praw człowieka. Umiejętności tych nabywa się już do dziecka. Ogromną rolę odgrywają rodzice i inne osoby wpływające na kształtowanie się małego człowieka. To właśnie w domu, na podwórku, w przedszkolu, szkole uczy się on praw człowieka i szacunku do drugiego człowieka. Niezbędnym więc elementem za wychowanie i edukację dzieci jest odpowiedzialność dorosłych – rodziców, sąsiadów, działaczy społecznych, księży, a przede wszystkim funkcjonariuszy publicznych. Ma to ogromne znaczenie w przygotowaniu następnego pokolenia do podejmowania decyzji o swoim państwie, by decyzje te oparte były na szacunku do różnorodności, świadomości *homo civica*⁶, a nie *homo sovietica*⁷, odpowiedzialności za siebie i innych.

⁶ Świadomy obywatel demokratycznego państwa prawnego.

⁷ Według Józefa Tischnera (za Aleksandrem Zinowiewem) *homo sovieticus* to człowiek roszczeniowy, bez kręgosłupa moralnego, zmieniający wartości w zależności od okoliczności, żądający od innych ciągłego wsparcia i pomocy, [w:] J. Tischner, *Etyka solidarności oraz homo sovieticus*, Znak, Kraków 1992.

Świadomość praw człowieka rozwija się na płaszczyźnie życia prywatnego, społecznego i publicznego. Zwykły, przeciętny człowiek ma zagwarantowane prawem mechanizmy ochrony przed wtrącaniem się władzy i innych ludzi w jego życie. Posiada również prawo współdecydowania o sprawach z życia społecznego i publicznego. Jako funkcjonariusz, musi liczyć się z większą ingerencją w swoją sferę życia prywatnego oraz ograniczoną przez swoją pracę, aktywność społeczną i publiczną (np. dotyczy to sędziów, prokuratorów, funkcjonariuszy służb mundurowych, polityków, samorządowców). Takie podejście wynika z zasady rządów ograniczonych. Jednakże zarówno przeciętnego człowieka, jak i funkcjonariusza dotyczy zakaz naruszania praw człowieka.

Brak świadomości praw człowieka powoduje większą liczbę przypadków naruszenia tych praw i większe na to przyzwolenie społeczne. W imię obrony interesów grupy większościowej łatwiej narusza się prawa mniejszości, posługując się różnymi wzniosłymi hasłami – powołując się na boga, nację, tradycje, naturę itd. Zaburzone relacje społeczne, np. z powodu zagrożenia terrorystycznego, powodują przyzwolenie większości na ograniczanie praw i wolności człowieka. To w następnej kolejności może pociągnąć za sobą rozszerzenie kompetencji rządzących i dalsze ograniczanie praw, prowadząc tym samym do władzy autorytarnej lub totalitarnej.

3. Roszczenie i odpowiedzialność

Głównym celem idei praw i wolności człowieka jest traktowanie każdego podmiotowo z poszanowaniem jego godności. Zgodne jest to z imperatywem kategorycznym Immanuela Kanta – człowiek zawsze celem, nigdy środkiem do celu. Wyposażono więc jednostkę w tarczę chroniącą jej sferę prywatną jako niezależną od innych oraz umożliwiono dokonywanie wyborów, dzięki którym człowiek może budować swoje życie, aby osiągnąć szczęście. Wynika to z prostego założenia, że jednostka niektóre swoje prawa czy wolności może samodzielnie realizować. W literaturze zostało to określone jako negatywne prawa człowieka⁸. Przykładami takich praw są np. wolność myśli, sumienia i wyznania, wolność słowa, prawo do prywatności, wolność zrzeszania się i zgromadzeń.

Człowiek wyposażony jest również w prawa, których realizacja wymaga zaangażowania innych. W teorii zostały nazwane prawami człowieka pozytywnymi, co oznacza, że w relacjach jednostka–władza ta druga strona musi coś uczynić dla pierwszej. Wytyczone zostają w ten sposób zadania państwa, zobowiązując je do podjęcia działań na

⁸ M. Nowicki, *Co to są prawa człowieka?*, [w:] *Szkola Praw Człowieka. Teksty wykładów*, z. 1, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1998, s. 9.

rzecz poprawy jakości życia jednostki. Po 1989 r. okazało się, że w przeobrażaniu Polski w kierunku demokratycznego państwa prawnego zabrakło siły i energii władzy na rzetelne rozwiązywanie spraw społecznych. Polityka społeczna realizowana w pierwszym okresie reform (między innymi wskutek reform Balcerowicza) doprowadziła do zubożenia części społeczeństwa wskutek upadku rolnictwa, przede wszystkim PGR-ów oraz przemysłu, powodując likwidacje przy okazji części strategicznych gałęzi gospodarki. Zaowocowało to bezrobociem oraz pokazało, jakie spustoszenia w psychice ludzi została komuna (*homo sovieticus*). Najpoważniejszym problemem była niezaradność w podejmowaniu za siebie decyzji. Odsunięta na bok została postawa obywatelska na rzecz człowieka roszcącego od państwa wsparcia i zapewnienia godziwych warunków życia. Gros pieniędzy publicznych przeznaczono na bieżącą konsumpcję, odsuwając w czasie gruntowną reformę polityki społecznej.

Paweł Kłoczowski pisał, że „zdumiewa łatwość, z jaką każda zachcianka, marzenie lub pragnienie zyskuje rangę praw człowieka. Pojęcie to stało się dziś tak rozciągliwe, że może objąć wszystko, czyli nic. Mówimy o prawach kobiet, homoseksualistów, starców, narkomanów, dzieci. Wszyscy powołują się na prawa człowieka, albowiem kategoria ta stała się tak pusta, że przestała cokolwiek oznaczać”⁹. Istnienie praw człowieka spowodowało, że stały się one pojemnym śmietnikiem, do którego można wrzucić wszelkie „chciejstwo”. W ich obszarze tworzy się wszelkiego rodzaju roszczenia do lepszego życia bądź realizuje swoje wizje świata¹⁰.

Wiktor Osiatyński zaproponował wyznaczenie granicy roszczeń w prawach człowieka. „Dziś często jako prawo człowieka przedstawiana jest każda zachcianka, niezależnie od własnego wkładu czy wysiłku kogoś, kto wysuwa roszczenie. Nieco przejaśkrawioną listę takich żądań przebranych za prawa przedstawił Kołakowski. Sądy starają się co prawda względnie dokładnie określić, co podlega ochronie prawnej, a co nie – i z pewnością nie udzieliłyby ochrony różnym prywatnym kaprysom. Znawcy prawa z łatwością podważyliby też wiele konkretnych argumentów Kołakowskiego. Bez wątplenia jednak lista roszczeń wysuwanych pod sztandarem praw człowieka jest zdecydowanie za długa”¹¹. I dalej autor zaznaczył, że: „Warto uzmysłowić sobie, że prawa człowieka nie mają na celu zagwarantowania postępu, dobrobytu ani nawet równości społecznej. Prawa człowieka ze swej natury są ograniczone do autonomii i minimum bezpieczeństwa – osobistego, politycznego i socjalnego. Na gruncie praw można więc

⁹ P. Kłoczowski, *Refleksje o prawach człowieka*, „Res Publica” 1998, nr 11, s. 2.

¹⁰ O absurdzie może świadczyć chociażby przytoczony wyżej pomysł niektórych przedstawicieli Kortezów hiszpańskich o zapisach konstytucyjnych sankcjonujących rozszerzenie z tytułu praw człowieka dla małp.

¹¹ W. Osiatyński, *Czy zmierzch praw człowieka?*, za: http://wyborcza.pl/1,111112,8794632,Czy_to_zmierzch_Praw_Czlowieka.html?disableRedirects=true [17.07.2016 r.].

żądać jedynie schronienia przed działaniem żywiołów – ale nie mieszkania; minimum kalorii niezbędnych do przeżycia – ale nie dobrobytu. Wszystko powyżej tego minimum trzeba albo wypracować samodzielnie, albo otrzymać na mocy decyzji politycznej od władz publicznych, które powinny rozdzielać zasoby wedle przyjętych przez społeczeństwo priorytetów¹². Przykłady roszczeń i żądań od społeczeństw można mnożyć, ale takim dość powszechnym staje się postawa osób będących na zasiłku dla bezrobotnych.

Utrata pracy jest dla człowieka poważnym problemem, czasami wręcz osobistym dramatem pociągającym za sobą drastyczne obniżenie poziomu życia całej rodziny. Programy wsparcia dla bezrobotnych, pomoc państwa w przekwalifikowaniu się lub założeniu własnej firmy ma umożliwić jednostce jak najszybciej się usamodzielnić. Nie oznacza to jednak, że człowiek zostaje zwolniony z odpowiedzialności za swoje działania w kierunku jak najszybszego usamodzielnienia się. W niektórych przypadkach korzystanie z pomocy społecznej staje się sposobem życia, a tym samym bezprawnym korzystaniem z pieniędzy publicznych. Jest to demoralizujące i prowadzi do patologii, m.in. do niepodjęcia nisko płatnej pracy, ponieważ zasiłki i pomoc społeczna są niewiele niższe¹³. Myślenie o tym, że się nie opłaca pracować za niską płacę, jest zrzuceniem odpowiedzialności za swoją sytuację na innych.

4. Władza w służbie człowieka – rządy ograniczone

Ile władzy powinna posiadać władza? Zagadnienie to uregulowano w Konstytucji RP z 1997 r. W art. 7 „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa” ustawodawca wyraźnie ograniczył dowolność działania funkcjonariuszy publicznych wszelkiej władzy: ustawodawczej, wykonawczej i sędowniczej, dotyczy to również władzy samorządowej – terytorialnej, zawodowej, gospodarczej itp. oraz wszystkich podmiotów wykonujących zadania zlecone państwu¹⁴. Przepis ten nie dość, że ustanowił fundamentalną w demokratycznym państwie prawnym zasadę legalizmu (Polska od 1989 r. uznana jest za takie państwo), to jeszcze twórcy konstytucji, wiedząc z doświadczenia, że władzy publicznej zdarza się naruszać prawo, wprowadzili szereg

¹² *Ibidem*.

¹³ W dyskusji o bezrobociu na własne życzenie jeden z internautów tak napisał – „a wiesz co mnie wkurza najbardziej??? To że ludziom nie opłaca się pracować za 800 zł, bo niewiele mniej mają z Ośrodka Pomocy Społecznej. Kurcze!!!! A z Pomocy Społecznej to niby skąd mają kasę??? Z naszych podatków. Tak więc koszty pracy się nie zmniejszą póki darmozjady stojące w kolejce po jałmużnę w MOPS-ach nie zaczną pracować. Ta grupa bezrobotnych najbardziej mnie denerwuje”, patrz: <http://praca.wp.pl/opinie.html?wid=8069666&title=Bezrobocie-czy-jest-sie-czego-bac-nasz-raport-z-ankiety&sort=1&oid=25898523> [data dostępu: 22.12.2010].

¹⁴ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2000, s.19.

mechanizmów kontroli działania władzy, „bądź z urzędu, bądź na wniosek zainteresowanych podmiotów”¹⁵.

Przyjmując, że prawa człowieka regulują przede wszystkim relacje jednostka–władza, czyli z jednej strony powstrzymują tę ostatnią od ingerencji w życie tej pierwszej (wolności) lub wręcz odwrotnie – nakazują uczynić coś dla niej (prawa), tym samym wyraźnie wytyczają obowiązki i odpowiedzialności władzy. We wszystkich ratyfikowanych przez Polskę międzynarodowych dokumentach dotyczących praw człowieka, a także w konstytucji istnieje przepis skierowany przede wszystkim do funkcjonariuszy publicznych, mówiący o równości wszystkich ludzi, równym traktowaniu bez jakiegokolwiek różnicowania oraz o zakazie nieuzasadnionej dyskryminacji. Ponadto w Polsce zasada ta jest wzmocniona i wypływa z godności człowieka. W art. 30 Konstytucji RP ujęto to w następujący sposób: „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”¹⁶.

Wykonując swoją pracę, funkcjonariusze, urzędnicy, pracownicy, działacze, naukowcy i inni zobligowani są do przestrzegania praw i wolności człowieka, gdyż w przeciwnym razie za ich naruszenie ustawodawca przewidział różne formy odpowiedzialności: od sankcji prawnych (karnych i odszkodowawczych), poprzez decyzje administracyjne, aż do sankcji politycznych czy parlamentarnych. Różny jest stopień odpowiedzialności ponoszonej przez funkcjonariuszy, w zależności od stopnia naruszenia praw jednostki, czy od zajmowanego stanowiska (np. Trybunał Stanu dla najwyższych urzędników państwowych¹⁷ czy oddanie przed Międzynarodowy Trybunał Karny (MTK) w sprawie najcięższych naruszeń praw człowieka – zbrodnie wojenne, ludobójstwo). W Kodeksie karnym ustawodawca przewidział kary za popełnienie przestępstwa, korupcję i łapownictwo, naruszenie konstytucji i inne¹⁸. W szczególnych sytuacjach osoby oskarżone mogą podlegać ekstradycji¹⁹ do innego państwa bądź sądowego organu karnego, np. MTK.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Art. 30 Konstytucji RP z 1997 r., za: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483> [data dostępu: 10.01.2014].

¹⁷ Działający w Polsce Trybunał Stanu jest konstytucyjnym organem sądowym, który rozstrzyga o odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta RP, prezesa i członków Rady Ministrów, prezesa Narodowego Banku Polskiego, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, posłów i senatorów, patrz: Leszek Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 1998, s. 333.

¹⁸ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 438–439.

¹⁹ Ekstradycja polega na wydaniu obcemu państwu, na jego wniosek, w celu przeprowadzenia postępowania karnego osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa, patrz: P. Winczorek, *op. cit.*, s. 77. W znowelizowanej przez sejm i podejściu w życie 7 listopada 2006 r. Konstytucji RP z 1997 r. w kontekście zastosowania do Europejskiego Nakazu Aresztowania art. 55 tejże Konstytucji, obywatel polski może podlegać ekstradycji.

Rozbudowany aparat administracji publicznej podlega wielorakiej kontroli i ponosi odpowiedzialność za niezgodne z prawem działanie w stosunku do jednostki. Pierwszą taką drogą wystąpienia przeciw złemu urzędnikowi jest możliwość złożenia skargi do organu zwierzchniego na bezczynność lub niezgodne z prawem traktowanie (w Polsce procedura ta zapisana jest w Kodeksie postępowania administracyjnego). Od niesatysfakcjonującej obywatela odpowiedzi służy odwołanie do sądu (w naszym państwie stworzono system sądów administracyjnych²⁰). W razie naruszenia praw jednostka ma możliwość żądania zadośćuczynienia szkodzie, co jest jej zagwarantowane konstytucyjnie. W 2011 r. weszła w życie ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.

Prawa człowieka są wciąż kontestowane przez różne ugrupowania polityczne, stają się też przedmiotem manipulacji politycznych. Arogancja władzy polega również na tym, że wydaje jej się, że sama wie lepiej, co obywatelowi jest potrzebne do szczęścia. W ciągu dwudziestu kilku lat zanotowano liczne przypadki omijania przez władzę Konstytucji RP i przypisywania sobie kompetencji, do których nie była uprawniona. Artykuł 7 Konstytucji wyraźnie określa, że władza działa na podstawie prawa i w granicach prawa i może czynić tylko to, co jej prawo dozwala. Ta konstytucyjna zasada jest czasem naruszana. Zdarzyło się tak np. w 1998 r. na podstawie zarządzenia wojewody warszawskiego, który wprowadził godzinę policyjną, aby ograniczyć wolność poruszania się dzieci²¹. W 2007 r. ówczesny minister edukacji narodowej Roman Giertych wprowadził ustawą tzw. amnestię maturalną, która już na etapie tworzenia zawierała błędy techniki legislacyjnej, ale minister to zlekceważył. Dopiero Trybunał Konstytucyjny swoim wyrokiem unieważnił powyższą ustawę jako niezgodną z prawem. Obecnie ten sam Trybunał pozbawiony został możliwości prawidłowego funkcjonowania przez odmowę przyjęcia przysięgi nowo wybranych kandydatów na sędziów TK przez prezydenta RP. Innym przykładem takich działań były zakazy organizowania pokojowych demonstracji przez mniejszość seksualną w różnych miastach polskich. Taki zakaz wydał

²⁰ Naczelny Sąd Administracyjny utworzono 1 września 1980 r. na mocy ustawy z 31 stycznia 1980 r. Był pierwszym działaniem władz komunistycznych w kierunku zmian politycznych. Mimo ograniczonych możliwości działania poprzez swoje orzecznictwo wprowadził w życie wiele zasad „praworządności formalnej i materialnej”, za: <http://www.nsa.gov.pl/index.php/pol/NSA/Historia/25-lat-dzialalnosci-Naczelnego-Sadu-Administracyjnego> [data dostępu: 15.03.2010]. Konstytucja RP z 1997 r. wprowadziła nakaz stworzenia dwuinstancyjności sądów administracyjnych, co zaowocowało powstaniem wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA jako drugiej instancji, patrz: ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269.

²¹ W roku 1998 wojewoda warszawski Maciej Gielecki wprowadził przepis zakazujący osobom w wieku do lat 18. poruszania się po ulicach Warszawy bez opieki dorosłych. W publicznej debacie na temat tego zakazu, nazywanego „akcją małaolat”, część społeczeństwa opowiedziała się za ograniczeniem wolności, utrzymując, że miało ono służyć bezpieczeństwu dzieci. Nie przyjęto argumentu, że oznacza to naruszenie prawa zapisanego w art. 8 Konstytucji RP z 1997 r.

m.in. prezydent Warszawy, Lech Kaczyński²². Za każdym razem część społeczeństwa sprzeciwiała się powyższym praktykom, część natomiast nie widziała problemu nawet w naruszeniu prawa przez funkcjonariuszy publicznych, gdy dostawała obietnicę poprawy konkretnej sytuacji. We wszystkich przypadkach zaś chodziło o partykularne interesy władzy, zaś postawy części obywateli mogą świadczyć o wciąż małej świadomości i odpowiedzialności za prawidłowe funkcjonowanie państwa.

Jak się wydaje, w Polsce można mówić o pewnym stopniu przyzwolenia społecznego na wspomniane wyżej praktyki władz. Dotyczy to zwłaszcza praw mniejszości narodowych, mniejszości religijnych, osób wyznających wartości inne niż te ogólnie przyjęte itd. Transformacja zburzyła spokój i poczucie bezpieczeństwa przeciętnego polskiego obywatela. W pierwszych dwóch dekadach po zainicjowaniu głębokich reform ustrojowych Polacy nadal chętnie głosowali na kandydatów obiecujących im szybkie polepszenie bytu. Manipulowanie emocjami ludzi, zwłaszcza zaś wykorzystywanie ich obaw przed biedą, okazywało się często powodem popularności polityków głoszących populistyczne hasła.

Ciągle jest zbyt mało konsultacji społecznych w sprawach istotnych dotyczących zarówno problemów na szczeblu życia lokalnego, jak i państwowego. W pierwszym przypadku będą to przykłady blokowania przez sołtysa czy wójta lokalnych inicjatyw społecznych, np. w utrzymaniu wiejskiej szkółki. W drugim zaś na przykład wprowadzanie nowej podstawy programowej w 2008 r. od samego początku budziło dużo kontrowersji i było w społeczeństwie polskim mało popularne i traktowano je jako nowy eksperyment pedagogiczny kolejnego ministra edukacji narodowej. Złożyły się na to różne przyczyny. Po pierwsze, wciąż widoczny brak nawyku u urzędników publicznych przeprowadzenia w społeczeństwie szerokiej konsultacji na dany temat; po drugie, za zmianami nie poszła gruntowna reforma szkolnictwa wyższego, przygotowującego nauczycieli do realizowania wprowadzonych zmian.

Złe nawyki władzy z poprzednich okresów, władzy oderwanej od społeczeństwa, dają się zauważyć jeszcze dziś u części jej przedstawicieli. Nadal duże zastrzeżenia budzi działalność administracji publicznej. Poprawie ich pracy ma służyć powoli wdrażany w życie Kodeks Dobrej Administracji, opracowany przez Unię Europejską. Ważnym elementem tego dokumentu jest myśl, która ma uświadomić urzędnikom publicznym, że pracują na rzecz całego społeczeństwa, a nie tylko jednej opcji politycznej. W centrum

²² Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu ze stycznia 2006 r. wyraził następującą opinię: „Obowiązkiem władzy publicznej jest zagwarantowanie realizacji wolności zgromadzeń niezależnie od wyznawanych przez jej piastunów przekonań partyjno-politycznych. Wolność zgromadzeń jest bowiem wartością konstytucyjną, a nie wartością określaną przez demokratycznie legitymizowaną, sprawującą w danym momencie władzę większość polityczną”; za: W. Sadurski, *Demonstracyjne nieporozumienia*, [w:] W. Sadurski, *Liberal po przejściach*, Wydawnictwo Sens, Poznań 2007, s. 7.

ich uwagi powinny znajdować się potrzeby i problemy każdego człowieka, niezależnie od tego, czy jest on na przykład homoseksualistą, wyznawcą judaizmu czy Romem. Osobiste poglądy urzędników nie mogą mieć wpływu na ich służbę. Kodeks zakłada samokontrolę urzędników oraz wskazuje na warunki, które są niezbędne, aby obywatel miał poczucie komfortu z powodu profesjonalnego obsłużenia go przez kompetentnego urzędnika²³.

Świadomy, praworządny funkcjonariusz, urzędnik, pracownik czy działacz to połowa sukcesu na zmniejszenie naruszeń na styku relacji jednostka–władza. Ale te relacje buduje przede wszystkim społeczeństwo, spośród którego rekrutuje się ta władza. Przygotowanie funkcjonariuszy do wykonywania swoich obowiązków wobec całego społeczeństwa wymaga rzetelnej edukacji, uwzględniającej zagadnienie praw człowieka²⁴. Niestety, wiedza na temat praw człowieka jest powierzchowna, niespójna, nie przygotowuje do działania. Więcej informacji na ten temat zawarto w programie nauczania ponadgimnazjalnego, niedostępnego dla uczniów OHP czy pobierających naukę zawodową. A właśnie wśród tych grup jest najwięcej osób o przekonaniach nacjonalistycznych, rasistowskich, ksenofobicznych.

5. Partycypacja społeczna

Kształujące się po 1989 r. nowe społeczeństwo musiało pokonać liczne przeszkody, by mogło być uznane za obywatelskie. Grzegorz Makowski uważa, że trzy wydarzenia wpłynęły na kształtowanie się polskiego społeczeństwa obywatelskiego. Po pierwsze, wprowadzona w życie w 1989 r. ustawa prawo o stowarzyszeniach mimo wielu zastrzeżeń stała się istotną częścią instytucjonalnego „ciała” tegoż społeczeństwa. Po drugie, Konstytucja RP z 1997 r. sankcjonowała „podstawowe mechanizmy demokracji, jak dostęp do działalności organów władzy publicznej, wybory, referenda czy prawo do petycji”²⁵. Wprowadzając zasadę pomocniczości, podkreśliła tym samym wolę jej twórców, że „Polska jest krajem, w którym pierwszorzędne znaczenie mają nie organy państwa (administracja samorządowa czy państwowa), ale jednostka i wspólnoty jej najbliższe (rodzina, sąsiedztwo) oraz dowolne zrzeszenia obywateli, w tym organizacje

²³ Wzorem dla stworzenia kodeksów różnych zawodów czy instytucji stał się Europejski Kodeks Dobrej Administracji, [w:] *Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej*, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Wspólnoty Europejskie, Luksemburg 2005, s. 6.

²⁴ D. Batóg, *Prawa człowieka w kontekście nowej podstawy programowej*, [w:] A. Wilczek (red.), *Między wolnością a przymusem... Prawa człowieka i współczesna edukacja*, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego, Kuratorium Oświaty w Kielcach, Kielce 2009, s. 123–126.

²⁵ G. Makowski, *Trzy najważniejsze wydarzenia prawne dwudziestolecia*, „Dwumiesięcznik gazeta.ngo.pl” z 18.05.2009 r., <http://pozytek.ngo.pl/wiadomosc/455294.html>, s. 1 [data dostępu: 27.10.2010].

pozarządowe”²⁶. Wreszcie wejście w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2003 r. „można zorientować się, w jakim kierunku przez ostatnich 20 lat ewoluował sektor pozarządowy. Odchodząc od idei instytucji, których główną misją miało być kanalizowanie aktywności obywatelskiej, organizacje coraz bardziej zbliżają się do podmiotów, których głównym celem jest wspomaganie organów państwa”²⁷.

Jednym z podstawowych założeń demokratycznego państwa prawnego jest aktywny udział obywateli w działaniu na rzecz jego sprawnego funkcjonowania. Polskie prawo usankcjonowało wiele form aktywności jednostki na forum publicznym. Część z nich uzyskała rangę konstytucyjną, część wynika z praktyki funkcjonowania tego typu państwa. We wszystkich tych przypadkach potrzebna jest wola działania. Aby ona funkcjonowała, obywatele muszą wiedzieć, że takie działania są dozwolone, a władza musi być świadoma, że obywatele mają prawo do tego typu aktywności. Problem występuje zarówno po jednej, jak i drugiej stronie. Obywatele nie znają swoich praw i nie wiedzą, w jaki sposób wyrażać swoje niezadowolenie. To z kolei ma istotny wpływ na sankcjonowanie negatywnych zachowań władzy na różnych szczeblach. Konstytucja RP z 1997 r. usankcjonowała wiele narzędzi umożliwiających obywatelowi uczestnictwo w funkcjonowaniu państwa. Wyraża się ono przede wszystkim poprzez wybory powszechne (czynne i bierne prawo wyborcze do Sejmu i Senatu, na urząd Prezydenta, do rad i sejmików samorządowych), udział w referendum (Konstytucja przewiduje aż trzy rodzaje referendów – ogólnokrajowe art. 125, zatwierdzające referendum konstytucyjne art. 253. ust. 6, lokalne art. 170²⁸), równy dostęp do urzędów publicznych, wpływanie na stanowienie prawa (obywatelska inicjatywa ustawodawcza) lub jego poprawienie (prawo do petycji²⁹). Następnie jest to działalność kontrolna władz publicznych, co gwarantują konstytucyjne wolności i prawa: wolność słowa i prawo do informacji o działalności tych władz. Konstytucja gwarantuje wszystkim prawo zrzeszania się w różne organizacje pozarządowe, związki wyznaniowe, korporacje zawodowe, a obywatelem ponadto możliwość tworzenia partii politycznych. Wolność zgromadzania się umożliwia publiczne nagłaśnianie nurtującego społeczeństwo problemu.

Jedną z podstawowych odpowiedzialności obywatelskich jest kontrolowanie i krytykowanie władzy, w sytuacji, gdy narusza prawo i rozszerza swoje kompetencje. Wiele spraw toczących się przed sądami dotyczyło właśnie prób blokowania przez władzę tej aktywności obywatelskiej. Art. 61 Konstytucji RP z 1997 r. mówi o prawie obywatela do informacji o tym, jak działają władze publiczne. W ciągu kilkunastu lat funkcjonowania

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*, s. 2.

²⁸ P. Winczorek, *op. cit.*, s. 163.

²⁹ W art. 63 obok prawa do petycji wpisano również prawo składania wniosków i skarg w interesie publicznym.

tego konstytucyjnie zagwarantowanego mechanizmu kontroli jest on coraz częściej i coraz bardziej świadomie wykorzystywany przez obywateli. Świadczą o tym rzadsze przypadki niewpuszczania zainteresowanych na sale rozpraw sądowych, posiedzenia rad miast czy ujawniania informacji na temat działalności jakiegoś organu. Pojawiające się na stronach różnych instytucji dane majątkowe i osobowe osób publicznych są przykładami dążenia do jawności i przejrzystości działań osób zajmujących ważne dla społeczeństwa stanowiska. Poza tym działania kontrolne podejmowane przez organy nadzórne (np. NIK, CBA), a także monitorowanie przez obywateli różnych sfer życia publicznego stwarzają realną możliwość korzystania jednostki z prawa do informacji.

Obywatele przeciwdziałają również różnym sytuacjom powodującym wykorzystywanie swojej pozycji władzy do blokowania ujawniania informacji dla niej niewygodnych. Działanie, niezgodne z ideą wolności słowa i niedopuszczalne w świetle orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zostało uzasadnione m.in. w sprawie *Długołęcki przeciwko Polsce*, dotyczącej informacji na temat działalności lokalnego wójta umieszczonej w niezależnym periodyku „Kolbudzkie ABC”. Wypowiedzi zawarte w publikacji J. Długołęckiego są dozwolone w demokratycznym państwie prawnym i świadczą o niezależności prasy od władzy. Właśnie to prasa ma za zadanie informowanie społeczeństwa o istotnych sprawach dziejących się w ich otoczeniu. Informacje przedstawione przez Długołęckiego były opinią piszącego i dotyczyły kwestii bieżącej polityki lokalnej, sama zaś publikacja zaadresowana była do wąskiego kręgu odbiorców, szczególnie zainteresowanych działalnością przedstawicieli władzy samorządowej³⁰.

Kontroli działań władzy służą również przedsięwzięcia podejmowane przez organizacje pozarządowe, np. Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego czy Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych³¹. Natomiast brak reakcji lub słaba reakcja ze strony społeczeństwa sankcjonuje negatywne zachowania i stwarza zagrożenie demokracji.

Jednym z jej głównych założeń było z jednej strony wprowadzenie zasady pomocniczości państwa, „zgodnie z którą państwo wykonuje tylko te zadania, które nie mogą być realizowane przez obywateli lub ich wspólnoty”³², z drugiej zaś strony zwiększenie

³⁰ Dziennikarz opisał brak kompetencji polityka do zajmowania stanowiska, o które się ubiegał. Artykuł opisywał dotychczasową działalność A.W., w szczególności skandal związany ze sprzedażą dostępu do źródła wody w Pręgowie, za: http://www.obserwatorium.org/index.php?option=com_content&view=article&id=558:dugoecki-przeciwko-polsce-dziennikarstwo-obywatelski-a-krytyka-wadzy-lokalnej&catid=79:eupejski-trybuna-praw-czowieka&Itemid=37 [data dostępu 17.07.2016].

³¹ Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych (jej organizatorami są: Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Komunikacji Społecznej, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Stowarzyszenie Szkoła Liderów, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich). <http://www.akop.pl/aktualnosci.html> [data dostępu 17.07.2016]

³² J. Koral, *Sukcesy i porażki wdrażanej reformy*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2000, s. 52.

wpływu mieszkańców danego regionu na sprawy lokalne oraz poddanie kontroli społecznej władzy wybranej w wyborach samorządowych. Ludzie muszą poczuć się właścicielami siebie, swojej grupy, społeczności, państwa, a co za tym idzie – wziąć za nie również odpowiedzialność. Już coraz więcej jest przypadków angażowania się społeczności lokalnej w rozwiązywanie swoich problemów. Świadomość, że władza często ich nie widzi, powoduje w pewnym momencie rezygnację ludzi z czekania. W ten sposób w Polsce zaistniało wiele pozytywnych działań, np. na rzecz osób z niepełnosprawnościami. Tylko inicjatywy oddolne, aktywność rodzin, sąsiadów, działania organizacji społecznych zobligowały władze do podjęcia tematu. Brak zrozumienia niepowtarzalnej roli organizacji społecznych spowodował wiele szkód, których odrobienie wymagać będzie czasu. Niepowtarzalne dzieła, np. Fundacja Jacka Kuronia – Uniwersytet Ludowy im. Jerzego Lipskiego w Teremisach, gdzie mogli się kształcić młodzi ludzie pochodzący z rodzin biednych, Stowarzyszenie Inicjatyw Samorządowych w Radzionkowie – Młodzieżowa Wszechnica Obywatelska, przygotowująca młodych do aktywności i lokalnego działania (zdaniem urzędników nauczą się tego w szkole), zniknęły, gdyż nie mieściły się w urzędniczych planach działań lokalnych.

Wachlarz możliwości działań obywatelskich i w wymiarze lokalnym, i państwowym, jest szeroki, korzystanie zaś z różnych możliwości uzależnione jest od świadomości praw człowieka oraz posiadanych umiejętności uzyskanych przede wszystkim w trakcie edukacji szkolnej, zawodowej czy nieformalnej, działając wspólnie z innymi.

6. Podsumowanie

Polska w okresie dwudziestu paru lat przeistoczyła się w całkowicie inne państwo niż to, które w 1989 r. rozpoczęło zmiany. Udało się wprowadzić zasady nowego ustroju i stworzyć solidne podstawy demokratycznego państwa prawnego. Rozwinęły się podstawy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego oraz czynnego udziału obywateli w rządzeniu państwem (m.in. przez ich udział w wolnych wyborach). Dużym sukcesem, w porównaniu z innymi państwami postkomunistycznymi przechodzącymi analogiczne przemiany, okazały się reformy gospodarcze, mimo braku ustawy reprivatyzacyjnej oraz systemowych zasad rozwiązywania problemów związanych z bezrobociem. Polska stała się członkiem wielu organizacji międzynarodowych, m.in. Rady Europy, Unii Europejskiej i NATO, co spowodowało przyjęcie przez nią licznych zobowiązań dotyczących przestrzegania praw człowieka i włączenia się w prace na rzecz ochrony tych praw na swoim terytorium oraz w różnych częściach świata (np. udział w misjach pokojowych).

Ale widać również wiele spraw jeszcze niezłatwionych, zwłaszcza w zakresie polityki społecznej. Budowanie świadomości praw człowieka jest szansą na stworzenie silnego społeczeństwa obywatelskiego, gotowego na podejmowanie działań chroniących swoje bezpieczeństwo i pokój w globalnej wiosce. Młoda polska demokracja staje przed różnymi problemami, co powoduje, że uciekając przed nimi, toleruje różne hasła populistyczne i ksenofobiczne.

Problems of human rights protection in Poland

Summary: During the 26 years of political transformation in Poland the attitude of society to the newly reformed state has slowly been changing. On the one hand there is the awakening consciousness of homo civicus, i.e. a member of civil society; on the other hand there still are many people who demand care from the state. The threat to the young democracy is populists, who are able to convince part of the population. A serious problem is education towards strengthening the rule of law and learning responsibility for oneself and one's community. Only the awareness of human rights and forming proper relations between the individual and the authorities can guarantee the emergence of a real civil state. Citizens should participate to a greater extent in public decision-making.