

## **Rzecznik Praw Obywatelskich w Polsce - nowa energia na nowe czasy**

*Po 25 latach transformacji urząd Rzecznika Praw Obywatelskich zasługuje na to, aby tchnąć w niego nowego ducha i energię.*

Rzecznik Praw Obywatelskich jest organem konstytucyjnym funkcjonującym od 1987 r. Każdy z rzeczników miał trwały wkład w budowanie jego autorytetu, prestiżu, pozycji ustrojowej, zaufania obywateli. Siła tego urzędu polega na tym, że kolejni rzecznicy dostosowywali jego działalność - w czasie pojedynczych kadencji - do zmieniających się warunków, odpowiadali na pojawiające się wyzwania polityczne, demograficzne, społeczne, uwalniali energię drzemącą w społeczeństwie, obywatelach, organizacjach pozarządowych, a jednocześnie dążyli do rozwiązywania problemów. Konieczne jest kontynuowanie tego procesu. Warto upominać się twardo i konsekwentnie o respektowanie praw obywatelskich. Warto budować na dorobku wszystkich rzeczników praw obywatelskich, dostrzegać to, co było cenne w czasie ich kadencji, a z tego wywodzić wnioski na przyszłość i dopisywać własny rozdział dbania o prawa i wolności. Warto sięgać także do korzeni, kiedy urząd starał się maksymalnie wsłuchiwać w głos obywateli i twardo opowiadał za prawami obywatelskimi, a nie koncentrował się zanadto na wewnętrznych, skomplikowanych procedurach, nie stawał się kolejnym typowym urzędem państwowym, z często nadmiernym celebrowaniem działań, dystansem oraz oddaleniem od obywatela. Jednocześnie należy pamiętać, że nie można dokonać poprawy stanu przestrzegania praw obywatelskich za pomocą magicznych zaklęć. Jest to olbrzymia praca - proces mozolnego, upartego i konsekwentnego układania cegiełki po cegielce, aż do zbudowania trwałego muru gwarancji praw obywatelskich. Do takiej pracy potrzeba nowej energii, pomysłów, entuzjazmu, ale także przekraczania barier niemożliwości.

### **GLÓWNE POSTULATY**

#### **1. Po pierwsze - obywatel**

*Rzecznik Praw Obywatelskich powinien być bliżej ludzi, powinien czuć oddech społeczeństwa oraz organizacji tworzonych przez obywateli.*

Najlepszy sposób na poznanie problemów społeczeństwa to cierpliwa rozmowa, wsłuchanie się w problemy przedstawiane przez lokalne organizacje pozarządowe, szczególnie w tych województwach gdzie na co dzień nie dosięgają przedstawiciele władz centralnych. RPO powinien przeznaczyć znaczącą część swojego czasu na działalność w całej Polsce. Każdego roku, w 16 województwach powinny się odbywać spotkania konsultacyjne w postaci "okrągłego stołu" z organizacjami pozarządowymi. Spotkania powinny trwać 2-3 dni i angażować wszystkie najważniejsze organizacje działające w terenie - zajmujące się wykluczeniem społecznym, bezdomnością, pomocą społeczną i prawną, przeciwdziałaniem dyskryminacji, przemocą domową, walką o przejrzystość działania organów władzy czy dostępem do opieki zdrowotnej i edukacji. Spotkania te powinny pomóc RPO w identyfikacji najważniejszych zagrożeń oraz problemów dotyczących praw człowieka z poszczególnych regionów Polski. Każde spotkanie konsultacyjne służyłoby stworzeniu "mapy naruszeń praw obywatelskich" w całej Polsce, a także podejmowaniu konkretnych interwencji, wystąpień generalnych RPO, dialogu z władzami samorządowymi oraz innych działań służących naprawieniu konkretnych problemów. Słowem - za rozmową, wysłuchaniem, dialogiem, powinny iść działania. Nie wystarczy być w Warszawie - konieczna jest obecność w innych miastach i miasteczkach Polski oraz regularna rozmowa z przedstawicielami organizacji pozarządowych pomagających obywatelom na szczeblu lokalnym. RPO powinien mieć energię i czas, aby w ten sposób działać. RPO powinien być także co roku rozliczany - przy okazji kolejnych spotkań z organizacjami pozarządowymi w danym województwie - z tego co udało się zrobić w ciągu całego roku oraz jaki skutek przyniosły jego interwencje i inne działania.

## 2. Włączenie się w spory sądowe

*Rzecznik Praw Obywatelskich powinien wspierać obywateli w dochodzeniu sprawiedliwości przed sądami.*

RPO posiada liczne kompetencje, za pomocą których może chronić prawa i wolności jednostki poprzez uczestniczenie w procesach sądowych, występowanie z kasacjami, wnioskami o ujednoczenie orzecznictwa czy wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego. Spojrzenie na statystyki wskazuje, że RPO korzysta z tych kompetencji aktywnie. Powstaje jednak pytanie czy równomiernie w odniesieniu do występujących naruszeń praw obywatelskich w Polsce oraz typów postępowań, czy towarzyszy temu kompleksowa strategia, oraz czy poszczególne działania przed sądami lub trybunałami są wzmacniane innymi działaniami będącymi w kompetencjach RPO. Funkcjonowanie RPO powinno być nastawione na doprowadzenie do zmiany negatywnej praktyki - przy odważnym wykorzystaniu różnych instrumentów, które ma do dyspozycji (sprawy sądowe, nagłośnienie problemu, wystąpienia generalne, pogłębione badania).

Działalności RPO w zakresie postępowań sądowych powinny towarzyszyć następujące zasady:

- przemysłana długoterminowa strategia postępowania - strategia powinna opierać się na identyfikacji głównych zagrożeń z punktu widzenia praw człowieka, a następnie odpowiednim korzystaniu z uprawnień sądowno-trybunalskich RPO. Przykładowo, RPO może zidentyfikować przemoc ze strony funkcjonariuszy państwowych oraz firm ochroniarskich jako jedno z głównych naruszeń praw człowieka. To oznacza, że będzie przyłączał się do niektórych spraw cywilnych wytaczanych przez ofiary, obserwował postępowania dyscyplinarne lub karne dotyczące funkcjonariuszy nadużywających przemocy, uczestniczył w postępowaniach administracyjnych dotyczących pozbawienia koncesji firm ochroniarskich, inicjował kontrolę ze strony uprawnionych organów państwowych (np. NIK oraz PIP), czy współpracował z organami międzynarodowymi badającymi ten problem (np. Komitet Ministrów Rady Europy lub Komitet Przeciwko Torturom ONZ);

- nastawienie na wykonanie wyroków - wygrane wyroki przed Trybunałem Konstytucyjnym, uzyskane dzięki działalności RPO nie powinny pozostawać w próżni, szczególnie jeśli oznacza to konieczność zmian legislacyjnych. RPO powinien w takiej sytuacji aktywnie nadzorować jak rząd radzi sobie z przygotowaniem zmian legislacyjnych (przykładowo - wykonanie wyroku TK dotyczącego granic inwigilacji oraz retencji danych powinno być przedmiotem szczególnego zainteresowania. Wyrok ten bowiem wymaga stworzenia organu nadzoru nad korzystaniem przez policję i służby specjalne z danych billingowych);

- zwiększenie udziału w postępowaniach cywilnych - RPO niezwykle rzadko przystępuje do postępowań cywilnych. Tymczasem większość spraw, w których toczy się spór o ochronę praw jednostki, to właśnie sprawy cywilne, jak np. sprawy o eksmisję, sprawy dyskryminacyjne, dotyczące świadczeń socjalnych (w kontekście działalności ZUS-u), czy odpowiedzialności państwa za niezgodne z prawem działanie;

- podejmowanie spraw bez kalkulowania potencjalnej przegranej - RPO podejmując decyzję o przystąpieniu do postępowania lub wniesieniu kasacji nie może kierować się głównie tym jaka jest szansa na wygranie sprawy. Musi mieć przekonanie, że posiada argumenty, że interpretacja Konstytucji RP oraz umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka przemawia za jego argumentacją. Musi dawać wiarę osobom, na rzecz których interweniuje, że mają rację i że warto walczyć o własne prawa. Takie podejście oznaczać może czasami - szczególnie krótkoterminowo - nawet przegraną. Natomiast w ostatecznym rozrachunku oznaczać będzie wygraną, choćby miało to nastąpić dopiero przed organami międzynarodowym. Natomiast obywatel musi mieć przekonanie, że RPO jest po jego stronie;

- poszukiwanie nowych ścieżek sądowych - RPO powinien rozważyć na ile możliwe jest przedstawianie przez niego tzw. opinii przyjaciela sądu w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Warto także nawiązać współpracę z rządem w zakresie głosu

doradczego RPO dotyczącego opinii przedstawianych w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, skoro TSUE coraz częściej zajmuje się interpretacją gwarancji Karty Praw Podstawowych UE;

- udział w rozpatrywaniu sprawozdań rządowych przez organy międzynarodowe - nic nie stoi na przeszkodzie, aby RPO był aktywny na arenie międzynarodowej jeśli chodzi o współpracę z różnymi organami działającym na podstawie umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę. Istnieje już wstępna praktyka w tym zakresie - przedstawienie raportu dotyczącego Konwencji ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami. Warto taką praktykę rozszerzyć - RPO może przedstawiać podobne raporty do innych Konwencji, np. Konwencji ONZ o Dyskryminacji Rasowej (CERD), Konwencji ONZ o Zakazie Tortur (CAT) czy Konwencji o Eliminacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet (CEDAW). RPO może także regularnie informować Komitet Ministrów Rady Europy o stanie wykonania poszczególnych wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Przedstawianie profesjonalnej i rzetelnej informacji organom międzynarodowym może długoterminowo służyć wywieraniu nacisku na organy administracji publicznej w dokonywaniu odpowiednich zmian w prawie i praktyce. Raportowanie na arenie międzynarodowej powinno być zatem elementem długoterminowej strategii - powiązanej z wykorzystywaniem innych instrumentów przez RPO - wniosków do TK, spraw sądowych, wystąpień generalnych czy żądania przeprowadzenia kontroli. Należy wierzyć, że jeśli powtarza się konsekwentnie jeden wybrany temat na różnych forach (np. całodobowe funkcjonowanie Niebieskiej Linii), to w pewnym momencie następuje przesilenie, przewyciężenie oporu politycznego, zrozumienie problemu, a to daje przestrzeń do dokonania zmiany;

- komunikacja - w kontekście procesów sądowych ważna jest komunikacja, a więc precyzyjne tłumaczenie dlaczego RPO przystępuje do procesu, występuje do SN (czy NSA) z wnioskiem o ujednoczenie wykładni czy z wnioskiem do TK o kontrolę przepisów. Komunikacja ma właśnie wskazywać strategiczny charakter sprawy, jakie mogą być jej konsekwencje dla obywateli, co RPO chce w ten sposób osiągnąć. Komunikacja jest także narzędziem uczenia społeczeństwa (ale także organów władzy) o obowiązujących standardach praw obywatelskich.

### 3. Liczy się czas

*W dobie społeczeństwa informacyjnego reakcja na naruszenia praw człowieka powinna być szybka.*

W RPO powinien powstać system pozwalający na szybkie reagowanie na naruszenia praw człowieka, w tym wysyłanie przedstawicieli Biura RPO do każdego zakątka Polski, w którym dochodzi do naruszenia praw człowieka, celem dokonania inspekcji, zapoznania się z sytuacją, rozmowy z przedstawicielami władz itd. Obywatele także powinni mieć możliwość informowania o naruszeniach praw człowieka przez całą dobę. Tymczasem infolinia w biurze RPO działa tylko w dni powszednie, w godzinach urzędowania RPO. Reakcja RPO na bieżące zawiadomienia o naruszeniach praw człowieka jest ważna z punktu widzenia funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego. Ważne jest szybkie poinformowanie opinii publicznej przez RPO jaki jest standard praw człowieka w danej dziedzinie, ogólne ustosunkowanie się do powstałego problemu, a dopiero późniejsze przedstawienie kompleksowej opinii (lub raportu z przeprowadzonej wizytacji). Czekanie na oficjalny wniosek lub zasłanianie się procedurami może stwarzać wrażenie zasłony dymnej ukrywającej rzeczywistą wolę zajęcia się sprawą.

### 4. Reagowanie na projekty ustaw sprzeczne ze standardami praw człowieka

*Rzecznik Praw Obywatelskich powinien reagować na działania legislacyjne, które mogą doprowadzić do rażącego pogorszenia standardów w zakresie ochrony praw jednostki.*

Przyjęła się koncepcja, że RPO nie ingeruje w proces legislacyjny, gdyż później nie może krytykować rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę. Problem w tym, że „stanie na straży praw i wolności” to nie

tylko reagowanie na naruszenia, ale też zapobieganie im, m.in. poprzez sygnalizowanie zagrożeń legislacyjnych. W tym obszarze można wiele zrobić, jednocześnie nie wkraczając w kompetencje władzy ustawodawczej. RPO nie powinien zastępować Rządowego Centrum Legislacji, Rady Legislacyjnej czy służb parlamentarnych kontrolujących jakość legislacji z punktu widzenia przestrzegania zasad konstytucyjnych dotyczących praw i wolności jednostki. Nie powinien się stać kolejnym, czynnym aktorem procesu legislacyjnego. Nie znaczy to jednak, że ma całkowicie pomijać milczeniem etap tworzenia ustaw. Niektóre akty prawne mogą w sposób rażący prowadzić do pogorszenia standardów praw człowieka. Rolą RPO powinno być ostrzeżenie parlamentarzystów czym może grozić przyjmowanie określonych rozwiązań i jakie konsekwencje one niosą dla systemu prawa.

Krytykowanie projektów ustaw (lub założeń) godzących w prawa obywatelskie jest możliwe bez jednoczesnego angażowania się w politykę, bez popierania tej czy innej partii politycznej. Jeżeli RPO jest konsekwentny w swoich poglądach, kieruje się Konstytucją, prawem wspólnotowym oraz wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi, to wtedy nie istnieje niebezpieczeństwa uwikłania w spory polityczne. RPO ma bowiem w takich sytuacjach silne wsparcie w postaci argumentów prawnych.

RPO może także pełnić istotną rolę w promowaniu rozwiązań ustawowych służących zwiększeniu ochrony prawnej. Jednym z wyzwań (opisanych w pkt. 10 drugiej części niniejszego dokumentu) jest dostępność różnych środków zaskarżenia dla obywateli. RPO, za pomocą wystąpień generalnych, powinien promować ich przyjęcie i w ten sposób wpływać na proces legislacyjny.

## **5. Współpraca z innymi rzecznikami i komisjami rozpatrującymi petycje**

*Rzecznik Praw Obywatelskich powinien współdziałać z innymi krajowymi i międzynarodowymi instytucjami rzecznikowskimi.*

W Polsce istnieje szereg instytucji zajmujących się różnymi aspektami naruszeń praw jednostki. Oprócz RPO działają: Rzecznik Praw Dziecka, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Rzecznik Praw Pacjenta, Prezes UOKiK, Komisja Senacka ds. Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (rozpatruje petycje obywateli). Z kolei na szczeblu europejskim, kiedy może dochodzić do naruszenia praw jednostki w wyniku wykonywania kompetencji przez Unię Europejską, ważną rolę pełni Komisja ds. Petycji w Parlamencie Europejskim oraz Ombudsman Europejski.

W dobie rozdrobienia kompetencji, ale także nowych wyzwań lokalnych i globalnych (prywatyzacja zadań publicznych, naruszenia praw przez podmioty prywatne), ważne jest, aby ze sobą aktywnie współpracować, a nie jedynie ograniczać się do działań w zakresie posiadanych kompetencji. Współpraca może polegać na następujących działaniach:

- inicjowaniu dialogu pomiędzy poszczególnymi instytucjami,
- poszukiwaniu punktów wspólnych - problemów, które mogą być rozwiązane dzięki aktywnej współpracy (np. RPO i RPD - współpraca przy gwarancjach karnoprocesowych w postępowaniu dla nieletnich, współpraca przy kampaniach społecznych dotyczących żywienia dzieci w szkołach i dostępności równej edukacji, działania na rzecz przestrzegania prawa do poszanowania życia rodzinnego w kontekście kontaktów rodziców z dziećmi po rozwodzie czy tzw. uprowadzeń rodzicielskich);
- przekazywaniu informacji w przypadku spraw rozpatrywanych przez inne instytucje (np. przekazywanie informacji do Komitetu ds. Petycji Parlamentu Europejskiego);
- wykorzystywaniu standardów osiągniętych w pracy innych instytucji w działaniach RPO (np. wykorzystywanie doświadczeń Ombudsmana Europejskiego w zakresie kształtowania standardów przejrzystości władzy);

- wykorzystywanie przez RPO kompetencji konstytucyjnych do rozwiązywania problemów należących do właściwości innych instytucji rzecznikowskich (np. kierowanie przez RPO wniosków do Trybunału Konstytucyjnego "w imieniu" innych instytucji);
- wsparcie ze strony RPO niezależności budżetowej innych instytucji rzecznikowskich - przykładowo, po wejściu w życie nowego rozporządzenia o ochronie danych osobowych, GIODO uzyska kompetencję do nakładania kar na podmioty naruszające prawo do prywatności. Jednak poprawne wykonywanie tej kompetencji nie będzie możliwe bez zwiększenia budżetu tego organu.

## **6. Wzmocnienie działalności RPO jako organu ds. równości i Krajowego Mechanizmu Prewencji**

*RPO powinien dążyć do maksymalnego wykorzystania możliwości jakie daje pełnienie funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji oraz organu ds. równości*

W ostatnich latach zwiększyły się kompetencje RPO w wyniku wykonania przepisów prawa europejskiego lub umów międzynarodowych. RPO pełni funkcje Krajowego Mechanizmu Prewencji (na podstawie protokołu dodatkowego do Konwencji ONZ o Zakazie Tortur), organu ds. równości (na podstawie dyrektyw antydyskryminacyjnych) oraz organu ds. praw osób niepełnosprawnych (na podstawie Konwencji ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami). Należy docenić, że prof. Irena Lipowicz uznała ochronę praw osób z niepełnosprawnościami za swój priorytet, poprzez zaangażowanie licznych organizacji pozarządowych oraz stworzenie rad eksperckich. Na doświadczeniach RPO w tym zakresie należy budować dalszą strategię działania Biura. Dotyczy to w szczególności roli RPO jako organu ds. równości. Istnieje tutaj duża przestrzeń do działania, szczególnie w zakresie zaangażowania organizacji pozarządowych, wystąpień generalnych dotyczących przeciwdziałania dyskryminacji oraz zaangażowania RPO w postępowania sądowe. Wciąż w Polsce wiele osób jest dyskryminowanych z różnych powodów (płci, pochodzenia rasowego i etnicznego, wieku, orientacji seksualnej, wyznania lub światopoglądu), wciąż traktowanie osób z niepełnosprawnościami odbiega od standardów.

W tym zakresie można wiele osiągnąć, jeśli wykonywanie kompetencji w tych dziedzinach traktuje się z prawdziwym poświęceniem oraz jeśli szuka się spójności i siły w działaniach poszczególnych zespołów Biura RPO.

RPO powinien traktować funkcję organu ds. równości jako wyraz zaufania ze strony ustawodawcy oraz szansę na doprowadzenie do istotnych i trwałych zmian w zakresie równości wobec prawa oraz przeciwdziałania dyskryminacji, zgodnie z duchem art. 32 Konstytucji RP oraz dyrektyw antydyskryminacyjnych UE. Ma to szczególne znaczenie kiedy dochodzi do dyskryminacji ze strony podmiotów prywatnych. Strategia działania RPO powinna obejmować przystępowanie do tego typu procesów sądowych, a w wyjątkowych przypadkach nawet wytaczanie procesów na rzecz pokrzywdzonych obywateli.

W Polsce wciąż w wielu miejscach pozbawienia wolności (więzienia, areszty, izby wytrzeźwień, schroniska dla nieletnich, policyjne izby dziecka, ośrodki dla cudzoziemców) dochodzi do naruszeń praw człowieka. RPO powinien aktywnie zabiegać, aby Krajowy Mechanizm Prewencji faktycznie zapewniał skuteczną prewencję, aby jego przedstawiciele posiadali realną możliwość odwiedzenia każdego miejsca pozbawienia części niż raz na 4-5 lat. Rolą RPO jest przekonanie polityków - być może przy współpracy mediów i organizacji pozarządowych - dlaczego zwiększenie zasięgu monitoringu jest ważne z punktu widzenia naruszenia praw jednostki.

RPO nie może z góry zakładać, że na dane rozwiązanie państwa nie stać lub że jego wprowadzenie jest trudne. RPO nie może być zatem mediatorem między obywatelem a władzą, który równoważyłby przeciwstawne interesy. Wręcz przeciwnie, RPO powinien działać na rzecz obywateli oraz

przekonywać władze publiczne do podjęcia wysiłku na rzecz realizacji jego pomysłów (czy odstąpienia od idei zagrażających prawom jednostki).

## **7. Docenienie potencjału pracowników Biura RPO**

*Pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich to często najwybitniejsi eksperci z zakresu praw człowieka w Polsce - warto wykorzystać ich potencjał, wiedzę oraz pasję.*

W Biurze RPO pracuje ponad 300 osób. Większość z tych osób to wybitni specjaliści w swojej dziedzinie. Rolą RPO powinno być nastawienie na współpracę z nimi, budowanie zaufania, tworzenia sprawnego zespołu potrafiącego rozwiązywać najtrudniejsze problemy, potrafiącego ze sobą współpracować dla dobra ofiar naruszeń praw człowieka. Dla RPO jednym z największych wyzwań powinno być docenienie ich pracy oraz promowanie indywidualnych ekspertów - specjalistów z poszczególnych dziedzin - jako osób znaczących dla debaty publicznej, występujących w mediach, na konferencjach eksperckich, prowadzących codzienny dialog z organizacjami pozarządowymi z poszczególnych dziedzin. RPO powinien również zabiegać o uzyskanie pełnej niezależności budżetowej Biura i kontynuować w ten sposób starania podjęte przez poprzednich RPO. Choć to RPO ponosi osobistą odpowiedzialność za realizację powierzonego obowiązku konstytucyjnego, to osiągnięcie sukcesu będzie łatwiejsze jeśli odbywać się będzie w ramach pracy zespołowej. RPO powinien także dawać przykład, że nie unika podejmowania się najtrudniejszych wyzwań, jak np. występowanie osobiście przed Trybunałem Konstytucyjnym w najważniejszych, kluczowych dla ochrony praw obywatelskich, sprawach.

## **8. Solidarność w stosunku do państw transformacyjnych**

*Rzecznik Praw Obywatelskich na polu międzynarodowym powinien skoncentrować się na wzmacnianiu organizacji pozarządowych oraz instytucji ombudsmana w państwach Partnerstwa Wschodniego.*

Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich i jego konstrukcja konstytucyjna stanowi wzór do naśladowania w wielu państwach (np. w Belgii, Niemczech czy Wielkiej Brytanii). W ostatnich kilku latach wiele zrobiono, aby o tym przypomnieć. W świetle szeroko zakreślonej współpracy międzynarodowej Biura RPO warto zastanowić się czy nie nadszedł dobry moment na jej koncentrację oraz najlepsze wykorzystanie potencjału i wiedzy Biura. Polska posiada obowiązek moralny pomocy tylko państwom przechodzącym okres transformacji, szczególnie należących do Partnerstwa Wschodniego (np. Gruzja, Mołdawia, Ukraina, Armenia). W związku z tym warto skupić się przede wszystkim na programach dotyczących ścisłej współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz instytucjami rzecznikowskimi z tych państw.

## **9. Tworzenie kultury dyskusji na tematy ważne**

*Rolą RPO powinno być dbanie o jakość kultury dyskusji na tematy ważne z punktu widzenia praw człowieka, ale w kierunku pozwalającym na faktyczne wykorzystanie takiej dyskusji.*

Jest coraz więcej tematów z zakresu praw człowieka, które powodują różnego rodzaju emocje po różnych stronach stołu. Zamiast rozmawiać, poszukiwać punktów zgody oraz rzeczywistych rozwiązań, debata publiczna się polaryzuje, a argumenty są upraszczane i nie oddają głębi problemów. RPO mógłby być miejscem debaty na tematy ważne z punktu widzenia praw jednostki, szczególnie w tych dziedzinach, gdzie konieczne jest znalezienie konkretnych rozwiązań, kiedy wymagana jest wiedza ekspercka z różnych dziedzin, kiedy należy łączyć wiedzę prawniczą z socjologią prawa, ekonomią czy medycyną. Przykład to styk psychiatrii z działalnością organów wymiaru sprawiedliwości. Inny przykład to polityka państwa dotycząca przeciwdziałania bezdomności. W tych obszarach dochodzi do wielu naruszeń praw człowieka i wyraźnie brakuje dalekosiężnych rozwiązań,

wyprowadzanych z refleksji ekspertów oraz naukowców. Istotne jest, aby dyskusja nie była celem samym w sobie. Jest wiele przykładów debat, które - choć bogate w treści - nie przekładały się następnie w żadne konkretne działania, nie powodowały zmiany nastawienia politycznego do danego zagadnienia. Rolą RPO powinno być zatem zapewnienie kontynuacji, aby wnioski wyciągnięte z debat (lub serii debat na ściśle określony, precyzyjny temat) przełożyły się na rzeczywistość prawną i społeczną, aby skutkowały konkretnymi działaniami i ich realizacją.

## **10. Promocja naszych praw obywatelskich**

*RPO powinien aktywnie działać na rzecz zwiększenia wiedzy przez obywateli na temat posiadanych praw.*

Ważnym elementem działalności RPO jest działanie na rzecz zwiększenia wiedzy dotyczącej posiadanych praw. Na stronie internetowej RPO znajduje się wiele użytecznych informatorów, poradników oraz ulotek (szczególnie dot. praw osób starszych). RPO mogłyby jednakże dokonać kompleksowego przeglądu - czy we wszystkich miejscach w Polsce, w których dochodzić może do naruszenia praw obywatelskich, znajduje się jasna, precyzyjna, kompleksowa i podana przystępnym językiem informacja na temat posiadanych praw obywatelskich. Tego typu przegląd powinien objąć np. więzienia, areszty śledcze, schroniska dla nieletnich, młodzieżowe ośrodki wychowawcze, policyjne izby zatrzymań, izby dziecka, ośrodki dla cudzoziemców, domy pomocy społecznej, szpitale oraz urzędy administracji publicznej. Po zidentyfikowaniu deficytów, rolą RPO powinno być doprowadzenie do tego, aby każda instytucja - w zakresie swoich kompetencji - właściwie informowała o posiadanych prawach i wykorzystywała przystępne metody komunikacji. Inspiracją może być np. strona [www.knowyourrights.ie](http://www.knowyourrights.ie), na której znajdują się materiały informacyjne dotyczące praw obywatelskich, stworzone w postaci infografik oraz przystępnych informatorów.

## **WYZWANIA I PRIORYTETY**

Zgodnie z Konstytucją RP Rzecznik Praw Obywatelskich powinien stać na straży praw i wolności określonych w Rozdziale II Konstytucji. Powinien także dbać o przestrzeganie przez Polskę umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka.

W praktyce jednak każdy RPO wyznacza dla siebie określone priorytety, ale także formułuje wyzwania, które dostrzega w swojej działalności, biorąc pod uwagę aktualny stan przestrzegania praw obywatelskich oraz zachodzące procesy społeczne. W odniesieniu do tych wyzwań i priorytetów, trudno jest z góry założyć jakie konkretne działania RPO będzie podejmował. Można jedynie wskazać drogowskazy postępowania, którymi RPO ma zamiar się kierować.

### **1. Nowi "wykluczeni"**

*Należy walczyć o prawa osób wykluczonych, ale nie można zapominać o innych grupach "wrażliwych".*

Zdecydowanie grupą społeczną, która najczęściej jest identyfikowana jako zagrożona naruszeniami praw człowieka to osoby wykluczone społecznie (w szczególności osoby bezdomne oraz dotknięte skrajną biedą). Dla każdego RPO osoby wykluczone - ze względu na poszanowanie godności jednostki - będą zawsze priorytetem. Nie należy jednak zapominać, że w Polsce istnieją całe grupy społeczne, które znajdują się na granicy wykluczenia: osoby zatrudnione na umowach "śmieciowych", emeryci, renciści, rodziny wielodzietne, samotne matki, osoby wychowujące dzieci niepełnosprawne, rolnicy posiadający niewielkie grunty itd. Osoby te wprawdzie posiadają niewielkie środki na codzienne przeżycie, ale ich cechą wspólną jest brak stabilności finansowej. To może rodzić zwiększoną podatność na korzystanie z niekorzystnych kredytów konsumenckich, szybkich pożyczek czy lichwy. Jest to problem szczególnie widoczny w małych miasteczkach i na wsi. Ich wrażliwa

sytuacja finansowa może być następnie wykorzystywana przez różnego rodzaju instytucje finansowe, pożyczkowe oraz tzw. parabanki. Życie na zasadzie „przetrwania” nie pozwala na skorzystanie z profesjonalnych usług prawnych, a jednocześnie nie kwalifikuje do darmowej pomocy prawnej (ze względu na przekroczenie progu pomocy społecznej). To powoduje z kolei zapętlenie problemów prawnych, prowadzić może do egzekucji komorniczych, narastających długów, a w konsekwencji do rzeczywistego wykluczenia.

Rolą RPO powinno być podejmowanie wszelkich działań interwencyjnych i prawnych, które przeciwdziałają temu niebezpieczeństwu wykluczenia prawnego grup "wrażliwych".

## **2. Prawa socjalne w Konstytucji - wielka niespełniona obietnica**

*Konstytucja RP zawiera liczne gwarancje ochrony praw socjalnych. Jednocześnie brakuje mechanizmów ich faktycznego egzekwowania.*

Konstytucja RP zawiera szereg gwarancji dotyczących praw społecznych, ekonomicznych i kulturalnych (np. prawo do ochrony zdrowia, dostęp do edukacji, prawo do bezpieczeństwa socjalnego). Jednocześnie realizacja tych praw w rzeczywistości powierzona jest ustawodawcy. Rolą RPO powinno być doprowadzenie do urzeczywistnienia gwarancji tych praw w następującym kierunku:

- spowodowanie, że obywatele rzeczywiście będą wiedzieli jakie prawa im przysługują (a jakie nie), a więc jakie jest realne znaczenie norm konstytucyjnych - ma to szczególne znaczenie w kontekście rzeczywistego znaczenia prawa do równej ochrony zdrowotnej;
- doprowadzenie do stworzenia realnych mechanizmów egzekucji praw socjalnych za pomocą drogi sądowej;
- zapewnienie, że prawa socjalne są dostępne na zasadach równych - ma to szczególne znaczenie w kontekście polaryzacji rozwojowej Polski, co szczególnie jest obciążające dla wsi i małych miast (np. dostęp do edukacji, wyżywienie w szkołach, bieda);
- kontrola kształtowania budżetu państwa pod kątem stopniowego podnoszenia standardów praw w poszczególnych dziedzinach, adekwatnie do wzrostu produktu krajowego brutto oraz dochodów państwowych.

RPO powinien działać na rzecz "odczarowania" praw socjalnych znajdujących się w Konstytucji RP - powinny one dawać choćby minimalną gwarancję ochrony.

## **3. Prywatyzacja zadań publicznych**

*Przekazywanie zadań publicznych w ręce prywatne tworzy nowe wyzwania z punktu widzenia przestrzegania praw człowieka*

W Polsce od wielu lat postępuje proces prywatyzacji zadań publicznych. Zapewnienie bezpieczeństwa, porządku publicznego, właściwej opieki zdrowotnej staje się przedmiotem usług świadczonych przez podmioty prywatne, przy stopniowym ustępowaniu miejsca przez instytucje publiczne. Działalność licznych instytucji (firmy ochroniarskie, domy pomocy społecznej, ośrodki wychowawcze, szkoły niepubliczne, zakłady opieki zdrowotnej, spółdzielnie, komornicy) oraz ich relacja z „klientami” jest coraz częściej regulowana umownie, bez jednoczesnych silnych gwarancji, aby takie umowy nie zawierały tzw. klauzul abuzywnych. To jednak zmienia dynamikę kontroli działalności takich instytucji, szczególnie jeśli dopuszczają się one naruszeń praw człowieka. Państwo nie może - poprzez prywatyzację zadań publicznych - abdykować i stopniowo zmieniać praw człowieka w relacje kontraktowe. Jednocześnie przy tworzeniu prawa regulującego działalność takich instytucji ustawodawca koncentruje się przede wszystkim na procedurach (zezwolenia, koncesje, licencje, certyfikaty, uprawnienia organów regulacyjnych), a nie na faktycznej dostępności środków służących ochronie praw osób.



Poszczególne zespoły RPO powinny ze sobą współpracować, aby odpowiadać na tego typu nowe wyzwania wkraczające w sferę prawa prywatnego. Ważna jest także współpraca RPO z innymi wyspecjalizowanymi instytucjami rzecznikowskimi, jak np. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

#### **4. Nowe technologie i Internet**

*Nowe technologie stwarzają liczne zagrożenia dla ochrony praw jednostki - zarówno ze strony organów władzy publicznej jak i podmiotów prywatnych.*

Rozwój nowych technologii oraz Internetu powoduje szczególne wyzwania dla ochrony praw jednostki. Z punktu widzenia władzy publicznej - tworzy to i szanse i zagrożenia. Szanse to większa przejrzystość władzy, przetwarzanie danych gromadzonych przez państwo, udostępnianie ich obywatelom. Zagrożenia to tworzenie kolejnych baz danych, zwiększanie możliwości działania policji i służb specjalnych, brak kontroli obywateli nad tym kto i dlaczego przetwarza ich dane, przekazywanie danych poza granice kraju oraz UE, czy coraz bardziej zaawansowane urządzenia gromadzenia danych i kontrolowania jednostek. Zagrożenie to także działalność podmiotów prywatnych - tych, które korzystają z zalet społeczeństwa informacyjnego, a jednocześnie zmieniają nasze zachowania społeczne i podejście do naszej własnej prywatności.

Powstają kolejne procedury ochrony danych osobowych. Czekamy na przyjęcie unijnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych. Problemem jest rzeczywista dostępność środków ochrony prawa do prywatności. Inne wyzwanie to używanie Internetu przez najmłodszych - bez odpowiedniej edukacji i uwrażliwienia - narastać będzie problem wyśmiewania za pomocą serwisów społecznościowych, szykanowania najsłabszych oraz cyber-przemocy.

RPO może odegrać kluczową rolę w kształtowaniu współczesnych regulacji i postaw odnoszących się do kształtowania granic wolności w świecie cyfrowym.

#### **5. Polska jako państwo imigracji**

*Stawanie się przez Polskę państwem imigracji powoduje nowe, nieznane wcześniej na podobną skalę, zadania z punktu widzenia ochrony praw człowieka.*

Polska staje się stopniowo państwem imigracji. To będzie wpływać na strukturę demograficzną, ale także na relacje pomiędzy obywatelami. Ksenofobia, rasizm, islamofobia - procesy te mogą narastać i skutkować aktami przemocy fizycznej i słownej. Jednocześnie napływ osób starających się o status uchodźców wymaga odpowiedniego dostosowania polityk publicznych, nastawionych na poszanowanie godności osób szukających schronienia w naszym państwie. Dotyczy to szczególnie tych, którzy przeżyli traumę wojen, ofiar tortur i innego nieludzkiego lub poniżającego traktowania. Oba procesy stanowią wyzwanie z punktu widzenia praw człowieka, gdyż mogą stać się przedmiotem upolitycznienia, a nie oparcia na konstytucyjnych zasadach i prawie międzynarodowym. Jest to szczególnie widoczne w kontekście aktualnej dyskusji dotyczącej przyjęcia przez Polskę uchodźców z Syrii.

Głos RPO odnoszący się do zjawisk migracji, rasizmu i ksenofobii może być szczególnie ważny dla kształtowania polityk publicznych i postaw opartych na wartościach konstytucyjnych.

## 6. Polityka antydyskryminacyjna

*Polska staje się coraz bardziej różnorodnym państwem. Wyzwaniem konstytucyjnym jest tworzenie wspólnoty narodowej uwzględniającej konieczność poszanowania praw różnych grup społecznych i mniejszości.*

Prof. Irena Lipowicz jako swój priorytet uznała ochronę praw osób niepełnosprawnych oraz osób starszych jako grup szczególnie dyskryminowanych. Należy dorobek RPO w tym zakresie kontynuować, ale jednocześnie zwrócić większą uwagę na inne grupy, które są w Polsce dyskryminowane: kobiety, mniejszości narodowe i etniczne, osoby o nieheteronormatywnej orientacji, mniejszości religijne, wyznaniowe i światopoglądowe. Pełnienie funkcji organu ds. równości może pomóc w realizacji tego priorytetu.

RPO powinien działać na rzecz pełnej realizacji zasady konstytucyjnej stanowiącej, że nikt nie może być dyskryminowany z jakiegokolwiek przyczyny.

## 7. Osoby z niepełnosprawnościami intelektualnymi i psychicznymi

*W Polsce potrzebne jest przemyślane podejście do praw osób z niepełnosprawnościami i psychicznymi, tak aby maksymalnie włączać je w życie społeczne.*

W naszym kraju nie poradziłyśmy sobie wciąż ze stworzeniem jednolitego podejścia do praw osób z niepełnosprawnościami psychicznymi i intelektualnymi. Należy kontynuować proces zapoczątkowany przez prof. Irenę Lipowicz, która uznała temat niepełnosprawności za jeden ze swoich priorytetów. Należy działać na rzecz maksymalnego włączenia tych osób w życie społeczne - w duchu wartości promowanych przez Konwencję ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami. Należy także dążyć do zniesienia instytucji ubezwłasnowolnienia, co wymagać będzie nie tylko zmiany legislacyjnej (odpowiedni projekt jest przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości), ale także mentalnej. Nie jest to problem bagatelny, bo dotyczy ponad 70 tys. osób w Polsce. Osoby ubezwłasnowolnione są także często pozbawione wolności, ze względu na przebywanie w domach pomocy społecznej bez własnej woli (por. wyrok ETPCz w sprawie *Kędzior p. Polsce*). Są również pozbawione praw wyborczych, ze względu na treść art. 62 ust. 2 Konstytucji.

Priorytetem działań dla RPO powinno być podjęcie działań edukacyjnych i interwencyjnych związanych ze zbliżającym się zniesieniem instytucji ubezwłasnowolnienia.

## 8. Psychiatria sądowa a wymiar sprawiedliwości

*Prawo dotyczące styku wymiaru sprawiedliwości i psychiatrii tworzone jest pod wpływem emocji, a to może prowadzić do rażących naruszeń praw jednostki.*

W Polsce brakuje dobrze wypracowanych mechanizmów na styku działalności sądów oraz psychiatrii. Prawo w tej dziedzinie bywa kształtowane pod wpływem emocji, a nie w wyniku namysłu naukowego. Odnosi się to do takich zagadnień jak stosowanie środków zabezpieczających, pozbawianie wolności po odbyciu kary pozbawienia wolności, stosowanie tymczasowego aresztowania w stosunku do osób, które były niepoczytalne w momencie popełnienia czynu, kierowanie do aresztów osób, które popełniły wykroczenia, a następnie nie zapłaciły oraz problem z diagnozowaniem poczytalności (w tym długotrwałe procedury wiążące się czasami z pozbawieniem wolności). Jednocześnie brakuje elementu edukacyjnego adresowanego do społeczeństwa - skierowanie osoby do szpitala psychiatrycznego jest powszechnie traktowane jak ucieczka przed rzeczywistą karą. Bezrefleksyjne przyjmowanie kolejnych regulacji, bez wsłuchania się w głos kryminologów i środowisk psychiatrycznych, skutkować może kolejnymi rażącymi naruszeniami praw jednostki.

RPO powinien zapewnić przestrzeń do pogłębionej debaty nad ochroną praw obywatelskich w kontekście styku psychiatrii i wymiaru sprawiedliwości.

## 9. Przejrzystość władzy

*Przejrzystość władzy to wyzwanie cywilizacyjne, ale także sposób na budowanie zaufania obywatela do państwa*

Standardem współczesnego rządzenia jest przejrzystość funkcjonowania władzy. Jednocześnie obywatele, którzy starają się doprowadzić do ujawnienia nadużyć, korupcji, marnotrawienia środków publicznych, napotykać na szereg ograniczeń w zakresie korzystania z prawa dostępu do informacji publicznej. Napotykać częstokroć na mur niezrozumienia istoty tego prawa ze strony organów administracji publicznej (jak również sądów). Wykorzystywane są różne metody, aby przedłużyć udzielenie informacji publicznej lub jej nie udzielić. Jednocześnie w Polsce wciąż nie istnieje organ na wzór brytyjskiego *Information Commissioner*, który pomagałby obywatelom w uzyskiwaniu informacji publicznej.

RPO powinien działać na rzecz wzmocnienia prawa dostępu do informacji publicznej, tak aby to było w pełni respektowane prawo obywatelskie.

## 10. Jednostka w silnym państwie

*Prawo w Polsce służy silniejszemu - czy jest to państwo czy podmioty gospodarcze. Dlatego jednostka powinna posiadać instrumenty, aby móc skutecznie walczyć o własne prawa. Jest to szczególnie ważne w dobie prywatyzacji różnych zadań publicznych.*

Prawo w Polsce jest tworzone przede wszystkim na rzecz organów i instytucji państwowych. Z kolei o właściwe regulacje, nie naruszające nadmiernie interesów korporacji, dbają setki prawników i firm lobbingowych. W przypadku naruszenia prawa przez organy państwa, już samo ustalenie podmiotu państwowego odpowiedzialnego za naruszenie może czasami zająć wiele miesięcy, nie wspominając o energii potrzebnej do wygrania procesu. Państwo ma do dyspozycji aparat w postaci profesjonalnego wsparcia ze strony Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa.

Następuje także stopniowa erozja zaufania obywateli do państwa. Państwo koncentruje się na swojej efektywności, sprawności zarządzania oraz gromadzenia dochodów dla budżetu państwa, dominuje podejście statystyczne (osiągnięcie wyników) w realizacji zadań państwa. Zapomina się przy tym, że państwo ma służyć obywatelowi, a nie na odwrót, np. pomyłki czy wątpliwości podatkowe spotykają się z represją organów podatkowych; radary i mandaty karne to często narzędzie pozyskiwania funduszy dla niektórych gmin, a nie rzeczywiste narzędzie kontroli ruchu drogowego.

Środki dochodzenia praw nie są jednocześnie nastawione na przywrócenie sprawiedliwości jednostce - wpływa na to wieloinstancyjność postępowania, stopień skomplikowania spraw, niejednolite zasady odszkodowawcze oraz brak środków w przypadku niektórych naruszeń praw. Wiele mechanizmów ochrony praw obywatelskich w Polsce najwyczejniej nie działa. W Polsce w 1997 r. została przyjęta Konstytucja, zostały ratyfikowane umowy międzynarodowe dotyczące praw człowieka. Poszczególne sądy i instytucje zyskały stabilizację prawną oraz budżetową. System jako całość nie zaczął jednak działać optymalnie, gdyż często brak współpracy pomiędzy podmiotami państwowymi, pozorowanie działania, zamykanie się w obrębie własnych kompetencji, brak poszukiwania skutecznych rozwiązań, skutkowało tym, że na końcu tracił obywatel. Stąd się bierze między innymi tak wielka popularność rozwiązań sugerujących natychmiastowe rozwiązanie problemów pokrzywdzonych obywateli (widocznych choćby w kampanii prezydenckiej).

Są trzy kierunki rozwiązania tego problemu:

- 1) działanie na rzecz współpracy pomiędzy poszczególnymi instytucjami, szukanie punktów wspólnych, ale i spornych, rozwiązywanie ich, wzajemne informowanie się, świadomość odpowiedzialności za wspólnotę, za państwo oraz za ogólny stan przestrzegania praw obywatelskich;
- 2) nacisk na zwiększenie korzystania przez sądy oraz organy ochrony prawnej z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów europejskich, z zasad konstytucyjnych, poprawne stosowanie wykładni funkcjonalnej i systemowej, unikanie oportunistycznego załatwiania spraw, całościowe spoglądanie na każdy problem zawisły przed sądem;
- 3) zwiększenie dostępności środków zaskarżenia. Dzięki temu adwokaci i radcowie prawni, działając w interesie swoich klientów będą stawali się faktycznymi obrońcami praw obywatelskich, będą doprowadzać do faktycznych zmian i wzmocnienia gwarancji rządów prawa. Sądy będą musiały odpowiadać na ich postulaty, żądania, i wskazywać zakres potrzebnej ochrony prawnej.

Realizacja tych postulatów może nastąpić szybciej i skuteczniej jeśli w Polsce podejmie się dyskusję na temat rzeczywistej dostępności środków prawnych. Wśród postulowanych rozwiązań należy wymienić:

1. Zmiana zakresu skargi konstytucyjnej. Obecnie można się skarżyć tylko jeśli przepis prawny (będący podstawą wyroku lub decyzji) jest niezgodny z Konstytucją. Ponadto nie można się skarżyć jeśli naruszona jest zasada równości wobec prawa. Warto podjąć rzeczywistą dyskusję (być może skutkującą zmianą Konstytucji) nad poszerzeniem skargi konstytucyjnej w kierunku niemieckim, tak aby możliwe było skarżenie się na akt stosowania prawa (a nie tylko na niezgodność z Konstytucją przepisów). W ten sposób uruchomi się energię adwokatów i radców prawnych, którzy staną się nieformalnymi obrońcami praw obywatelskich w każdej sprawie, w której powoływać będą normy konstytucyjne. Warto zauważyć, że w niektórych państwach (np. Niemcy, Wielka Brytania) nie ma silnych instytucji podobnych do ombudsmana, a ochrona praw i kształtowanie standardów następuje poprzez tysiące skarg kierowanych do sądów.
2. Stworzenie zintegrowanego systemu odwoławczego w sprawach administracyjnych i sądowniczych, tak aby obywatel miał prawo uzyskania w rozsądnym terminie decyzji merytorycznej oraz rozstrzygnięcia sądowego.
3. Uproszczenie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Jak do tej pory ustawa nie zaowocowała faktycznymi przypadkami pociągnięcia urzędników do odpowiedzialności.
4. Wprowadzenie mechanizmu odpowiedzialności za bezprawne oskarżenie (ale nie wiążące się z pozbawieniem wolności). Obecnie dochodzenie odpowiedzialności za pozostawanie w stanie oskarżenia przez wiele lat jest praktycznie niemożliwe.
5. Uproszczenie zasad odpowiedzialności za bezprawne i niesłuszne pozbawienie wolności. Obywatel nie powinien udowadniać ile krzywdy kosztowało go pozbawienie wolności, tylko powinien otrzymywać ryczałtowe odszkodowanie od państwa (tak jak jest w Holandii).
6. Poszerzenie zakresu ustawy z 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, szczególnie w odniesieniu do spraw pracowniczych, ale także rozważenie czy ustawa zapewnia realną ochronę jeśli naruszyicielem praw są organy władzy publicznej. Jak do tej pory, pomimo prowadzenia licznych spraw przed sądami, żaden
7. Stworzenie instytucji kontrolującej działalność służb specjalnych, w tym rozpatrującej skargi obywateli (na wzór brytyjskiego *Investigative Tribunal* lub też na wzór francuskiej *Commission nationale de l'informatique et des libertés*).
8. Doprowadzenie do przyjęcia kompleksowej ustawy o przeciwdziałaniu dyskryminacji, tak aby ofiary naruszeń praw miały realne instrumenty dochodzenia swoich praw (np. osoby niepełnosprawne, które nie mogą skorzystać z usług powszechnie oferowanych ze względu na brak dostosowania lokali). Przepisy dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji powinny się opierać na wartościach

wynikających z norm konstytucyjnych (art. 32 i 33 Konstytucji), a nie być wyłącznie cząstkowym rozwiązaniem wynikającym z konieczności wdrożenia dyrektyw unijnych.

9. Stworzenie mechanizmu odszkodowawczego w przypadku bezprawnego użycia środków przymusu bezpośredniego przez policję lub inne uprawnione służby.

10. Stworzenie mechanizmów pełnego rozpatrywania skarg składanych w trybie kodeksu postępowania administracyjnego na działania organów administracji publicznej, a tym samym urzeczywistnienia prawa obywatelskiego wyrażonego w art. 63 Konstytucji RP.

11. Kontynuację prac przez RPO nad procesem ratyfikacji przez Polskę umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka, szczególnie tych stwarzających mechanizm skargi indywidualnej. Raport RPO na ten temat powinien zaowocować refleksją ze strony odpowiedzialnych ministerstw, tak aby w ich efekcie podjąć przemyślaną decyzję o związaniu się Polski kolejnymi umowami międzynarodowymi (np. protokołem dodatkowym do Europejskiej Karty Społecznej, przyznającym prawo skargi zbiorowej związkom zawodowym).

Rzecznik Praw Obywatelskich powinien pełnić istotną rolę w podjęciu debaty na temat rzeczywistej dostępności różnych środków zaskarżenia, pozwalających jednostce na dochodzenie sprawiedliwości przed sądami i trybunałami. Powinien zachęcić samorządy prawnicze i organizacje pozarządowe do wsparcia zmian w tym zakresie.

**Autor opracowania:**

Adam Bodnar - dr nauk prawnych, LL.M. (CEU - Budapeszt), adiunkt w Zakładzie Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, wiceprezes zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka