



Centrum Badania Opinii Społecznej

ul. ŻURAWIA 4 skr. pt. 24 00-955 WARSZAWA 15

SEKRETARIAT: 28-37-04
ZESPÓŁ REALIZACJI BADAŃ: 40-56-41
TELEFON DYŻURNY: 21-34-34

AP/52/3/87

Luty 1987 r.

DZIAŁ ANALIZ PRASOWYCH

PRASA O KONCEPCJI RZECZNIKA PRAW

Łamy prasy - choć w założeniu miały być jednym z wielu - w praktyce stały się głównym miejscem dyskusji na temat koncepcji powołania rzecznika praw obywatelskich¹. Biorąc pod uwagę zasięg dyskusji, reprezentatywność osób zabierających w niej głos, niełatwo byłoby znaleźć, przynajmniej w ciągu kilku ostatnich lat, przykład tak gremialnego odzewu i społecznie intrygujący temat. Odzew ten był na tyle powszechny, że z dużą trudnością dałoby się odszukać tytuł prasowy, który nie zabrał głosu w sprawie rzecznika praw obywatelskich. Tym, co w sposób wyraźny różniło ostatnią konsultację od poprzednich, było także szerokie, w stopniu dotychczas niespotykany, udostępnienie łamów prasy tzw. szaremu obywatelowi/publi-

¹ Materiały na temat powołania rzecznika praw obywatelskich publikowały m.in.: "Rzeczpospolita" z dn. 8-9, 11, 13, 15-16, 20, 25, 26.11; 2, 5, 10, 22.12.86; 6.01.87; "Słowo Powszechne" z dn. 10.12.86; "Trybuna Ludu" z dn. 4, 14.11.86; 6.01.87; "Życie Warszawy" z dn. 13, 24.11; 8.12.86; 15.01.87; "Dziennik Ludowy" z dn. 15.12.86; "Ekspress Wieczorny" z dn. 4.12.86; "Dziennik Bałtycki" z dn. 21.11; 13-14.12.86; "Gazeta Krakowska" z dn. 29.12.86; 13, 14.01.87; "Głos Robotniczy" z dn. 9.01.87; "Gazeta Olsztyńska" z dn. 20.11; 12.12.86; "Trybuna Robotnicza" z dn. 21, 24, 26.11; 2, 8, 10, 15, 17.12.86; 6.01.87; "Dziennik Zachodni" z dn. 17.11; 2, 16.12.86; 6.01.87; "Głos Szczeciński" z dn. 23.12.86; 9.01.87; "Gazeta Poznańska" z dn. 14.11.86; "Głos Wielkopolski" z dn. 14.11; 30.12.86; "Dziennik Polski" z dn. 16, 26.11.86; "Gazeta Współczesna" z dn. 24.11.86; "Gazeta Robotnicza" z dn. 12.01.87; "Polityka", nr 42/86; "Prawo i Życie", nr 36, 50/86; 2/87; "Sprawy i Ludzie", nr 44, 46/86; 3/87; "Tygodnik Powszechny", nr 4/87; "Tygodnik Demokratyczny", nr 44, 45/86; "Odrodzenie", nr 42, 48, 50/86; 1, 3, 4/87; "Związkowiec" z dn. 9.11.86.

kowanie listów, wyników sond czytelniczych i spotkań/. Szczególnie otwarta pod tym względem była prasa codzienna - centralna i terenowa, w mniejszym stopniu tygodniki.

Początkiem właściwej prasowej dyskusji, choć głosów na temat rzecznika nie brakowało już wcześniej, było opublikowanie w listopadzie 1986 r. opracowanej przez PRON i Radę Państwa dwuwariantowej koncepcji instytucji społecznego rzecznika praw obywatelskich. W założeniu konsultacja miała odpowiedzieć na kilka pytań²:

- czy w Polsce powinno się powołać wojewódzkich rzeczników praw obywatelskich czy też rzeczników wojewódzkich i rzecznika krajowego,

- czy Krajowego Rzecznika Praw Obywatelskich powinna powoływać Rada Państwa czy Sejm,

- czy rzecznicy praw obywatelskich powinni mieć możliwość samodzielnego działania w ramach swoich kompetencji czy także korzystać z pomocy innych organów /np. prokuratury/,

- czy rzecznicy praw obywatelskich powinni mieć prawo zgłaszania za pośrednictwem rad narodowych wniosków o podjęcie inicjatywy ustawodawczej przez Radę Państwa, komisje sejmowe oraz Radę Ministrów czy też prawo samodzielnego występowania z tego rodzaju wnioskami do odpowiednich organów,

- czy rzecznikowi ma przysługiwać prawo występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego?

Tak określone ramy dyskusji zostały jednak rozszerzone przez głosy samych dyskutantów, reprezentujących szeroki przekrój społeczny - od emerytów, rencistów, kombatantów, robotników przez inteligencję techniczną po zawodowych publicystów, specjalistów prawa, przedstawicieli różnych organów i instytucji państwowych, a także członków władz. Warto przy tym zaznaczyć, że cała prasa starała się na swoich łamach odzwierciedlać pełne spektrum opinii, bez specjalnych preferencji wynikających ze statusu osoby wypowiadającej się lub też ze względu na treść jej poglądu.

Zabierający głos nie tylko starali się odpowiadać na zadane "z góry" pytania, ale także stawiali nowe o charakterze bardziej zasadniczym - porządkując przy okazji całą dyskusję. Dwa z nich powtarzały się najczęściej: jaka ma być rola instytucji rzecznika

² "Odrodzenie", nr 48/86.

praw i jakie zadania ma on wykonywać oraz kto powinien sprawować taką funkcję i jaką pozycję miałyby zajmować taka osoba. Niezwykle rzadko pojawiało się pytanie, które w każdym innym przypadku powinno być punktem wyjścia, czy w ogóle istnieje potrzeba powoływania w naszych warunkach rzecznika praw obywatelskich. Głosów negatywnych na tle tak postawionego problemu było bardzo mało i wobec generalnego poparcia samej idei powołania rzecznika były one czymś wręcz "egzotycznym"³. Ci nieliczni, którzy negowali potrzebę powołania nowej instytucji, twierdzili, że rzecznik praw obywatelskich będzie jeszcze jednym stanowiskiem pracy pozorowanej, zadającym kłam sensowi istnienia instytucji i organizacji, których celem jest obrona praw obywatela. Akcentowano, że w świetle obecnych przepisów prawnych każdy obywatel korzysta z ochrony swoich praw i to w bardzo szerokim zakresie. Służy temu kontrola administracji państwowej, którą sprawują: Sejm, Rada Państwa, rady narodowe, posłowie i radni, Najwyższa Izba Kontroli, Państwowa Inspekcja Pracy, Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Prokuratura PRL, kolegia ds. wykroczeń, sądy - w tym Naczelny Sąd Administracyjny, Inspekcja Robotniczo-Chłopska, związki zawodowe i samorządy załóg przedsiębiorstw. W tej sytuacji powołanie rzecznika, zdaniem oponentów, byłoby dublowaniem tego, co już jest i sprowadzałoby się do niepotrzebnego wydawania pieniędzy. Stwierdzono, że Polsce nie jest potrzebny żaden rzecznik, lecz poczucie odpowiedzialności każdej instytucji działającej na rzecz ludności oraz dyscypliny i kultury w obęjściu ze stronami, a także rzetelne załatwianie wszelkich zażaleń od ludności.

Głosy te, mimo że znalazły miejsce na łamach prasy, nie były jednak żadną przeciwwagą dla przytłaczającej liczby optujących czy wręcz entuzjastów powołania urzędu rzecznika. Trzeba jednak zauważyć, że entuzjazm ten był wyraźnie stopniowany, a jego natężenie było odwrotnie proporcjonalne do stopnia identyfikowania się określonego tytułu prasowego z tzw. władzą. Wytworzył się wręcz schemat - im bliżej władzy, tym mniej entuzjazmu /i tak np. publikacje i komentarze "Trybuny Ludu" i Rzeczypospolitej" można określić jako wyważone, stonowane poparcie/.

³ Głosy negatywne przytaczały m.in. "Odrodzenie", nr 50/86, 4/87; "Głos Robotniczy" z dn. 9.01.87; "Dziennik Zachodni" z dn. 2.12.86; "Trybuna Robotnicza" z dn. 8.12.86; "Słowo Powszechne" z dn. 16.12.86. Sceptycyzm zaprawiony wręcz ironią prezentowały "Sprawy i Ludzie", nr 46/86, nr 3 i 4/87.

Jedność celu spowodowała w grupie opinii pozytywnych dość dużą unifikację poglądów związanych z kwestią przyszłego rzecznika. Różnice zdań dotyczyły spraw raczej drugorzędnych i już od początku były wyznaczone przez wariantowość przedstawionej do konsultacji propozycji.

Wskazywano, że punktem wyjścia dyskusji o konkretnym modelu instytucji rzecznika powinno być uprzednie określenie katalogu, treści, zakresu obowiązywania praw obywatelskich w Polsce. Przypominano, że oprócz katalogu praw konstytucyjnych istnieją liczne umowy międzynarodowe dotyczące praw człowieka, których to umów PRL jest stroną. Rozszerzają one konstytucyjny zbiór praw, precyzują ich treść, zawierają także wskazania co do koniecznych instrumentów realizacji tych praw. Dotychczas jednak w doktrynie, jak również w praktyce wymiaru sprawiedliwości, nie został ostatecznie rozstrzygnięty problem wewnętrznego /krajowego/ zakresu obowiązywania umów międzynarodowych z dziedziny praw człowieka, ratyfikowanych przez Polskę. W tej sytuacji podkreślano potrzebę opracowania sposobów ich "wmontowania" do funkcjonującego u nas systemu prawa⁴.

Niepokój publicystów wzbudziły pojawiające się w dyskusji głosy tych, którzy w działalności rzecznika dostrzegali niebezpieczeństwo pogłębiania dychotomii interesu społecznego i indywidualnego. Próby te odpierano twierdzeniami, iż broniąc interesów jednostkowych bądź grupowych rzecznik często będzie bronić również podstawowych wartości społecznych, takich jak np. praworządność czy zakaz dyskryminacji. Będzie on więc w tych wypadkach swoistym rzecznikiem interesu społecznego⁵.

Obawy wypowiadających się wzbudziła również zawarta w koncepcji propozycja wyłączenia spod kompetencji rzecznika spraw objętych tajemnicą państwową, spraw dotyczących obronności i sił zbrojnych oraz bezpieczeństwa państwa, a także rozstrzygnięć podejmowanych przez organa wymiaru sprawiedliwości. Podnoszono, że chociaż potrzeba ochrony tajemnicy państwowej jest sprawą bezdyskusyjną, to jednak jest to pojęcie nieprecyzyjne, które może być stosowane elastycznie i "uznaniowo". Nie można zatem wykluczyć przypadków, w których odmówiono by rzecznikowi dostępu do informacji czy materiałów, potrzebnych do rozpatrzenia danej sprawy, powołując się po prostu

⁴ "Prawo i Życie", nr 35/86.

⁵ "Prawo i Życie", nr 50/86.

na tajemnicę państwową, tym bardziej że taka decyzja nie wymagałaby uzasadnienia. W tej sytuacji proponowano, aby zamiast wspomnianego wyłączenia wprowadzić ogólną klauzulę, mówiącą, że dostęp rzecznika praw do wszelkich informacji odbywa się z zachowaniem przepisów ustawy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej⁶.

Nie brakowało także przykładów niepokoju "na zapas", opartego na przewidywaniu, że urzędy broniące się przed interwencjami przyszłego strażnika praw będą stawiać mu silny opór. Będzie także musiał zmierzyć się z mankamentami polskiego prawodawstwa, które zdaniem części publicystów jest pełne luk, niedopowiedzeń i dwuznaczności pozwalających na bronienie z powołaniem na ustawę każdego, najbardziej nawet niesłusznego poglądu. Stąd też wyprowadzono wniosek, że rzecznika czeka trudna walka, niemal syzyfowa praca. Jeżeli nie będzie on miał w ręku skutecznych instrumentów i odpowiedniego poparcia, to walkę tę przegra.

Większość wypowiedzających się wyraża przekonanie, że powołanie urzędu rzecznika praw obywatelskich stanie się przedsięwzięciem społecznie i politycznie trafnym, jeśli zostaną spełnione następujące warunki:

1/ będzie miał:

- pełną niezawisłość - nie tylko od organów administracji państwowej, ale również grup nacisku, układów personalnych i innych nieformalnych więzi i uzależnień,

- własne pole działania, nie będzie dublował pracy innych organów kontroli i nadzoru,

- prawo wglądu w pracę wszystkich organów państwa i instytucji,

- bezpośredni i niezakłócony kontakt z obywatelami pragnącymi przekazać mu swe skargi i uwagi;

2/ będzie mógł publicznie, w sposób nieskrępowany informować o faktach naruszania praw obywatelskich, gdziekolwiek miałyby one miejsce i jakkolwiek przybrałyby postać;

3/ będzie cieszył się najwyższym autorytetem, płynącym z prestiżu pełnionego urzędu oraz z powszechnego szacunku i zaufania społecznego, niezbędnego przy wykonywaniu tej funkcji⁸.

⁶ "Tygodnik Powszechny", nr 4/87.

⁷ "Polityka", nr 42/86.

⁸ Warunki takie próbował określić m.in. "Tygodnik Demokratyczny", nr 45/86.

Spełnienie tych warunków będzie możliwe, zdaniem publicystów i podejmujących dyskusję czytelników, przez odpowiednie organizacyjne usytuowanie rzecznika⁹. Przeważały tu stanowiska za powołaniem zarówno rzecznika praw obywatelskich na szczeblu krajowym, jak i rzeczników wojewódzkich. Dominowała opinia, że Krajowy Rzecznik Praw Obywatelskich powinien być powoływany przez Sejm i silnie związany z Sejmem np. poprzez specjalnie powołaną komisję sejmową. Głosy na temat ewentualnej współpracy rzecznika z innymi organami np. z prokuraturą były wyraźnie podzielone. Często natomiast podkreślano, że rzecznik powinien być upoważniony do występowania z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej oraz z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego.

Wypowiadający się próbowali stworzyć idealny model osobowościowy przyszłego rzecznika. Najczęściej za niezbędne uważano takie cechy charakteru, jak: wrażliwość, siła przebicia, konsekwencja, odwaga cywilna, nieskazitelna uczciwość, doświadczenie i wiedza prawnicza, brak uległości, życzliwy stosunek do ludzi. Podkreślano, że dopiero połączenie tych cech z możliwie najszerszymi kompetencjami może spełnić społeczne oczekiwania związane z urzędem rzecznika praw obywatelskich.

x
x x

Dyskusja na temat rzecznika praw w pełni potwierdziła zarejestrowany już wcześniej przez CBOS fakt istnienia oczekiwań społecznych związanych z obroną praw obywatelskich¹⁰, a także przyniosła odpowiedzi na zasadnicze pytania stawiane przez inicjatorów tej konsultacji. Korzyści płynące z faktu jej podjęcia mają jednak znacznie szerszy zasięg. Upadło jeszcze jedno polityczne tabu - nie można przecież zapomnieć, że problematyka obrony praw obywatelskich była jeszcze do niedawna "monopolem" opozycji antysocjalistycznej.

⁹ Kwestie te najczęściej były poruszane na łamach "Odrodzenia", np. w nr 42, 48, 50/86; 1, 3/87.

¹⁰ W badaniu z kwietnia '86 pod hasłem "Opinie o wymiarze sprawiedliwości i prokuratorze" przeprowadzonym na ogólnopolskiej reprezentatywnej udziałowej próbie ludności dorosłej 66,4% respondentów dostrzegało korzyści z ewentualnego faktu powołania rzecznika praw /w tym 39,5% uznało to za konieczność/, 23,7% badanych nie widziało potrzeby tworzenia nowej instytucji, 9,8% nie miało zdania w tej sprawie.