

Spółeczeństwo obywatelskie (PAU)

Minęło właśnie 19 lat od historycznego obalenia w Polsce systemu totalitarnego i rozpoczęcia budowy demokratycznego państwa prawnego. Dzisiaj pod ciężarem wielu problemów życia codziennego, trudności gospodarczych, zawirowań na scenie politycznej zapominamy, jaki był wówczas bilans otwarcia, zresztą do końca nigdy nie przeprowadzony. Brak tego bilansu pozwala wielu demagogom kwestionować dorobek III Rzeczypospolitej, dorobek niebagatelny, uzyskany w warunkach pionierskich bez wzorców pokazujących drogę od komunizmu do gospodarki wolnorynkowej. W ciągu tych 19 lat popełniono oczywiście wiele błędów. Uważam jednak, że w przyszłości osoba z dystansem i bez politycznego obciążenia badająca ten okres uzna, że należał on do jednych z najbardziej twórczych w historii Polski.

Myślę, że najpoważniejszą spuścizną okresu komunistycznego było pozostawienie zburzonych tradycyjnych więzi społecznych, stosunków międzyludzkich. Transformacja dotyczy nie tylko ustroju państwa, porządku prawnego i gospodarczego. Transformacja dotyczy w nie mniejszym stopniu życia społecznego i mentalności tworzących społeczeństwo osób. System komunistyczny rozbił rozwinięte na ziemiach polskich organizacje obywatelskie. Tworzące wspólnoty międzyludzkie, kształcące postawy pro-obywatelskie. Organizacje społeczne pozostawały pod ścisłą kontrolą władz politycznych i zgodnie z doktryną państwa totalitarnego nie mogło i nie było miejsca dla powstawania formalnych i nieformalnych więzi społecznych niezależnych od politycznego kierownictwa. Można dzisiaj śmiało stwierdzić, że jednym z podstawowych zadań polskiej transformacji było i jest nadal odbudowa społeczeństwa obywatelskiego, odbudowa znaczenia wartości obywatelskich, przywrócenie niejako naturalnych więzi międzyludzkich. Tylko powodzenie na tym polu gwarantuje utrzymanie stabilnego demokratycznego

państwa prawa i pełne gwarancje dla przestrzegania praw człowieka i obywatela przez władzę publiczną.

Z niepokojem spostrzegam, że od kilku lat znacznie mniejsze znaczenie przywiązuje się w Polsce do problemów społeczeństwa obywatelskiego. W okresie 2005-2007, kiedy władzę sprawowała koalicja z „Prawem i Sprawiedliwością” na czele, można było to odejście od idei budowy społeczeństwa obywatelskiego widzieć wyraźnie w programie rządzącej wówczas partii. Partia PiS z jej przywódcą Jarosławem Kaczyński stawiała na mocne państwo, na centralizację władzy państwowej, a nie na podkreślenie zasady pomocniczości jako podstawowej dla budowy struktur państwowych i społecznych. Idea społeczeństwa obywatelskiego była w tym programie czymś obcym. To państwo i jego instytucje miały dbać o rozwój. Społeczeństwo obywatelskie byłoby – przy takich założeniach – tworem utrudniającym działalność państwa.

Niestety trzeba opowiedzieć, że także po zwycięstwie w zeszłym roku partii, która w swej nazwie odwołuje się do obywatelstwa, nie nastąpiło specjalnie widoczne ożywienie w budowie społeczeństwa obywatelskiego. Mówiło się wprawdzie o konieczności decentralizacji struktur państwowych, ale pozostało to nadal na etapie projektów. Poza tym nawet przekazanie więcej władzy strukturom samorządowym, chociaż jest właściwym kierunkiem, nie oznacza jeszcze wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego. Trzeba pójść jeszcze krok dalej i jak najwięcej zadań publicznych przekazać do realizacji samym obywatelom i tworzonym przez nich organizacjom.

W okresie, w którym sprawowałem urząd Rzecznika Praw Obywatelskich uznawałem za swój obowiązek wspomaganie budowy społeczeństwa obywatelskiego. Do tego zobowiązywała Rzecznika ustawa. Dzisiaj z przykrością stwierdzam, że nie widać specjalnie aktywności tego urzędu na polu propagowania i wzmocniania idei pro-obywatelskich.

Jest wiele dziedzin życia społecznego, gdzie aktywność obywatelska jest szczególnie potrzebna i w pełni możliwa. Jedną z takich dziedzin jest edukacja.

Jednym z najczęściej rozpowszechnianych mitów w okresie PRL było twierdzenie, że Polacy są narodem kształcącym się i że poziomem wykształcenia dorównaliśmy dawno rozwiniętym państwom zachodnim. Rzeczywistość była i jest zupełnie inna. To nie tylko brak kapitału, złe prawo czy zła polityka makroekonomiczna, ale przede wszystkim niski poziom wykształcenia był główną barierą cywilizacyjnego rozwoju Polski. Jesteśmy społeczeństwem jeszcze nadal źle wykształconym. Nie chodzi tu tylko o samo nowoczesne wykształcenie na poziomie szkoły średniej. Nie chodzi tylko o jeszcze na ogół słabą znajomość języków. Chodzi o wykształcenie w społeczeństwie właściwych postaw pro obywatelskich decydujących o tym, czy w ogóle, a jeśli tak, to kiedy, uda się nam zbudować społeczeństwo obywatelskie. Społeczeństwa obywatelskiego nie da się zadekretować. Nic nie dałoby wprowadzenie do Konstytucji przepisu stanowiącego, że Naród Rzeczypospolitej Polskiej tworzy społeczeństwo obywatelskie. Społeczeństwo obywatelskie nie jest bowiem kategorią normatywną, lecz kategorią należącą do rzeczywistości społecznej. Społeczeństwo obywatelskie tworzy wspólnota ludzi świadomych swoich praw i obowiązków, ludzi czujących się odpowiedzialnymi za siebie i za wspólnotę, którą tworzą na różnych jej szczeblach. Takich osób jest w Polsce za mało. Ten brak może zostać nadrobiony poprzez zdecydowaną ofensywę edukacyjną i to na wszystkich frontach. Konieczna jest poprawa samego kształcenia w szkole, przy czym nie chodzi już o sprawę kolejnej reformy programu. Chodzi bardziej o sposób jego realizacji. Szkoła, szczególnie w małych miejscowościach, powinna być centrum cywilizacyjnym i to nie tylko dla uczniów, ale dla ich rodziców, którzy powinni uzupełnić swoje wykształcenie i współdziałać ze szkołą w procesie edukacji i wychowania ich dzieci. Konieczne jest wyrównanie szans tym, którzy zostali zepchnięci w ostatnich latach na margines, przede wszystkim

dzieciom z terenów, gdzie jeszcze niedawno było zwiększone bezrobocie, a jeszcze i dzisiaj mimo lepszej sytuacji na rynku pracy, brak jest potrzebnych do świadczenia pracy nastawień mentalnych, dzieciom z rodzin, w których nie ma dążności do kształcenia się, a wręcz przeciwnie - często występuje zagrożenie demoralizacją.

O poziomie polskiego społeczeństwa nie decyduje wykształcenie elity, co oczywiście nie znaczy, że nie przywiązuję do kształcenia elit dużego znaczenia. Decyduje wykształcenie robotnika i rolnika. Ich zdolność do konkurencji na europejskim rynku pracy rozstrzygnie o tym, czy będziemy na salonach, czy przedpokojach Europy.

Obawiam się, że przy rozstrzyganiu niektórych kwestii popełniamy stare błędy i idziemy znów w złym kierunku. Jesteśmy dumni z tego, że w stosunkowo krótkim czasie ponad czterokrotnie zwiększyliśmy liczbę studiującej młodzieży. Jest to jednak sukces w pewnym stopniu pozorny, jeśli się uwzględni, że wiele z tych osób uczy się w słabych szkołach niepublicznych i publicznych. Zwiększamy liczbę osób z dyplomami ukończenia studiów wyższych, ale to nadal nie znaczy, że w tej samej skali zwiększamy liczbę osób dobrze przygotowanych do wykonywania zawodów wymagających wykształcenia na poziomie wyższym. Prywatne szkoły wyższe i filie szkół publicznych nie mają nadal własnej kadry. Nie prowadzą własnych badań naukowych. Są często jedynie szansą na podreperowanie budżetów domowych pracowników naukowych państwowych szkół wyższych kosztem pieniędzy studentów i kosztem pracy naukowej i dydaktycznej na macierzystej uczelni.

Prawo do kształcenia, do edukacji, jest jednym z podstawowych praw człowieka, warunkującym możliwość realizacji innych praw, a w szczególności prawa do świadomego, aktywnego uczestniczenia w życiu społecznym. Czuwanie więc nad zabezpieczeniem realizacji tego prawa należało więc niewątpliwie do obowiązków rzecznika praw obywatelskich. Swoją rolę

widziałem przede wszystkim w pomocy przy tworzeniu warunków dla ponadpartyjnej, przebiegającej ponad podziałami debaty nad postawioną diagnozą i nad realizacją kampanii edukacyjnej. Biuro RPO było i powinno być nadal miejscem, gdzie mogą się spotkać razem politycy wszystkich opcji z samorządowcami i przedstawicielami organizacji obywatelskich zajmujących się edukacją.

Jeżeli traktujemy poważnie twierdzenie, że problem edukacji musi mieć priorytet w działaniach władz publicznych, to wydaje mi się zupełnie realne uzyskanie konsensusu wszystkich sił politycznych dla ustalenia długoletniego (przynajmniej dziesięcioletniego) planu rozwoju edukacji narodowej. Nie może być tak, że przy uchwalaniu budżetu w każdym roku jest walka ile pieniędzy przeznaczonych zostanie na ten cel. Gminy nie mogą nie wiedzieć ile będą mogły wydać na oświatę za dwa, trzy lata. Taki konsensus jest możliwy wtedy, gdy inicjatywa wyjdzie od obywateli, gdy nie będzie podejrzania o grę wyborczą lub inny krok o charakterze politycznym.

Stwierdziłem kiedyś w tej sali, przy powstawaniu obywatelskiego programu edukacyjnego, że kampanię edukacyjną można porównać do głosu złotego rogu, który, jako jedyny, był w stanie obudzić pośniętych uczestników „Wesela” Stanisława Wyspiańskiego. Podtrzymuję to porównanie i uważam, że jest już ostatni moment by się obudzić i poważnie zająć się edukacją dla rozwoju. Nie powinniśmy ponownie zgubić złotego rogu. Wiele czasu w ostatnich latach zostało stracone.

Do programu działań edukacyjnych należy również poszerzenie zakresu bezpłatnego poradnictwa obywatelskiego

Warto zdać sobie sprawę z roli, którą mają u nas do odegrania organizacje obywatelskie trudniące się poradnictwem. W dalszym ciągu polskie społeczeństwo cierpi na olbrzymi deficyt informacji szczególnie dotyczących praw i obowiązków, ale także sposobów dochodzenia do realizacji swoich praw. Bardzo niska jest nadal kultura prawna i kultura obywatelska. Działania,

które mogą poprawić ten stan muszą być uznane za niezmiernie ważne. Braki w świadomości prawnej i świadomości obywatelskiej zagrażają demokracji, jej prawidłowemu funkcjonowaniu. Obywatel, który nie wie jak przystąpić do załatwienia najprostszych czasami spraw zdany jest na dobrą lub złą wolę urzędnika, który ma wobec nieświadomego obywatela władzę wynikającą przede wszystkim z przewagi wiedzy. Wiele spraw, z którymi obywatele zwracają się do Biura RPO i innych urzędów, mogłoby być załatwionych od ręki, gdyby udzielona została na wstępie wyczerpująca informacja. Ważne jest jednak, aby obywatel mógł się zwrócić o poradę do osoby nie związanej formalnie z urzędem, który będzie podejmował decyzję w jego sprawie. Biura Porad Obywatelskich prowadzone przez organizacje obywatelskie są dlatego rozwiązaniem, także z tego względu, optymalnym. Warunkiem sukcesu jest dostępność do informacji, a więc odpowiednia do potrzeb sieć biur. Jesteśmy na początku drogi. W całej Polsce działa około kilkudziesięciu takich punktów informacyjnych. Są województwa, w których nie działają żadne tego rodzaju placówki. Potrzeby są wielkie i docelowo powinny powstać Biura Porad Obywatelskich w każdej gminie. Bardzo dobrze, że ostatnio w organizację porad obywatelskich włączyły się parafie. Jest to najlepiej rozwinięta sieć struktury społeczeństwa. Poradnictwo obywatelskie wymaga znacznej ilości dobrze przygotowanych specjalistów psychologów, socjologów, prawników, pracowników socjalnych zatrudnionych w Biurach lub pracujących w nich jako wolontariusze. Szczególnie wolontariat ma na tym polu do odegrania istotną rolę. Wydaje mi się, że poradnictwo obywatelskie ma szansę rozwinąć się jeśli zaangażują się w nie seniorzy. Osoby z dużym doświadczeniem i dla których pomoc dla innych może być źródłem wielkiej satysfakcji i pomocy samemu sobie w trudnym okresie emerytalnym.

Bezpłatne poradnictwo prawne, szczególnie ważne dla osób, których nie stać na zawodową pomoc adwokacką, jest też udzielane przez studentów prawa wyższych lat, działających pod opieką merytoryczną

pracowników naukowych, w ramach tzw. klinik prawnych przy wydziałach prawa uniwersytetów. Idea ta, świadcząca o społecznym zaangażowaniu studentów i istniejącym potencjale obywatelskim, staje się w Polsce coraz bardziej popularna.

Oddzielnym programem, który powinien być realizowany wspólnie z organizacjami obywatelskimi jest program „Dostępu do informacji publicznej”. Z punktu widzenia budowy społeczeństwa obywatelskiego ustawa o dostępie do informacji publicznej i realizacja art. 61 Konstytucji jest niezmiernie istotna. Nie można mówić o społeczeństwie obywatelskim, jeżeli obywatel nie wie, na jakiej podstawie wydano decyzję w jego sprawie. Muszą być dla obywateli dostępne motywy decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych i zbiorowych. Trzeba również zwrócić uwagę na szkolenie urzędników, w kierunku zwiększania ich zrozumienia, iż dostęp do informacji publicznej jest potrzebny. Jest jeszcze jeden aspekt tego zagadnienia - transparentność, jawność działania władzy, właściwe stosowanie omawianej ustawy jest znacznie lepszym narzędziem zwalczania choroby społecznej – korupcji - niż podnoszenie sankcji karnych za to przestępstwo lub działalność Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Ustawa obowiązuje od kilku lat, ale nadal obywatele nie nauczyli się z tej ustawy korzystać, nie potrafią świadomi swoich uprawnień – żądać od władzy publicznej realizacji nakazów zapisanych w ustawie. Z drugiej strony wciąż istnieje olbrzymi opór władzy publicznej do ujawniania informacji. Władze państwowe muszą zrozumieć, że dla właściwego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, dla zbudowania społeczeństwa obywatelskiego dostęp obywateli do informacji publicznej jest wręcz niezbędny.

Rozwój społeczeństwa obywatelskiego może być zagrożony przez zjawisko społecznej bezradności. Z bezradnością społeczną spotykamy się często i to na bardzo wielu płaszczyznach. Bezradność jest wynikiem głównie bezrobocia, które z kolei jest też źródłem narastającej biedy. Długotrwałe

bezrobocie, które występowało w Polsce doprowadziło wiele rodzin nie tylko do katastrofy materialnej, ale wywarło na osobach nim dotkniętych fatalne skutki w mentalności. Długotrwały brak pracy jest zaprzeczeniem gwarantowanego w Konstytucji RP prawa do ochrony godności życia. Bieda i bezrobocie stwarza i wzmacnia frustrację, poczucie odrzucenia, marginalizację, niechęć do podejmowania jakichkolwiek inicjatyw. Trzeba się tej społecznej apatii przeciwstawić. Parę lat temu powstał Ruch przeciwko społecznej bezradności, którego byłem, obok prezesa Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej i prezesa Związku Powiatów Polskich, sygnatariuszem. Celem Ruchu jest zmiana postaw obywateli, wskazywanie możliwości, budzenie inicjatywy u tych, którzy pozostają bierni, uczenie ich praw i – co równie ważne – obowiązków, kopiowanie już sprawdzonych rozwiązań i dobrze funkcjonujących pomysłów wypracowanych przez organizacje obywatelskie i samorządy i upowszechnianie ich w innych, jeszcze „uśpionych” częściach Polski. Najpoważniejszym zagrożeniem dla społeczeństwa obywatelskiego dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa jest bierność, pasywność obywateli, postawa wyczekiwania i postawa wyłącznie roszczeniowa.

Powiedziałem przed chwilą, że równie ważną kwestią jak uczenie obywateli ich praw jest wskazywanie im ich powinności. Porządek społeczny i porządek prawny oparty jest na dwóch filarach. Z jednej strony przyrodzona i niezbywalna godność człowieka jest źródłem jego wolności i praw. Z drugiej strony dobro wspólne i troska o nie jest źródłem naszych obowiązków i powinności. Trzeba pamiętać, że każdej wolności człowieka odpowiada jego odpowiedzialność za korzystanie z tej wolności, każdemu prawu odpowiada obowiązek wobec drugiego, który też korzysta z takich samych praw. Chciałbym zwrócić Państwa uwagę na Kartę Powinności Człowieka podpisaną w Gdańsku w sierpniu 2000 r. i sygnowaną przez wybitnych intelektualistów i twórców z Polski i Europy. W mojej ocenie waga tego dokumentu jest niebywale istotna i powinien on się stać podstawą debaty wśród mieszkańców,

nie tylko Polski, ale i innych państw, na temat odpowiedzialności za dobro wspólne, za losy swoje, ale też rodziny i innych osób, własnego miasta lub wsi, losy Polski, Europy i Świata. Wyrobienie wśród członków społeczeństwa postawy troski o dobro wspólne jest właśnie celem tych, którzy angażują się w budowę społeczeństwa obywatelskiego.

Nie można w tym wystąpieniu na temat budowy społeczeństwa obywatelskiego pominąć sukcesów, które zostały odniesione. Nie jest bowiem tak, że nic się nie udało, że ponieśliśmy porażkę w dokonywaniu transformacji ustroju i przebudowie społeczeństwa. Polska jest dzisiaj innym krajem, niż przed 17 laty. Muszę tu wspomnieć, celem ilustracji i udowodnienia zachodzenia podstaw do tego optymistycznego akcentu, o wspaniałej inicjatywie byłego premiera Jerzego Buzka powołania do życia konkursu na najlepszą inicjatywę obywatelską, konkursu „Pro Publico Bono”. Mam zaszczyt już po raz ósmy przewodniczyć Kapitulie tego Konkursu. Na Konkurs wpływają wnioski dotyczące zrealizowanych inicjatyw obywatelskich o bardzo różnorodnej skali. Inicjatywy zmieniające życie wielu osób lub lokalnej społeczności, ale zawsze inicjatywy, w których myślą przewodnią jest danie czegoś od siebie na rzecz dobra wspólnego, na rzecz drugiego człowieka, na rzecz nas wszystkich. Konkurs pokazał, ilu mamy wspaniałych obywateli we wszystkich regionach Polski, w dużych miastach, ale też w małych wsiach, jak wielka jest energia ludzka i determinacja w pokonywaniu trudności, w pokonywaniu często jeszcze braku zrozumienia ze strony władz publicznych, lokalnych władz samorządowych. Ruch obywatelski musi stać się partnerem dla władzy publicznej. Ruch obywatelski, budowa społeczeństwa obywatelskiego to praktyczne wdrażanie zasady pomocniczości leżącej u podstaw polskiej Konstytucji i naszego ustroju. Władza publiczna, zgodnie z zasadą pomocniczości, powinna przekazywać coraz więcej zadań publicznych do realizacji organizacjom obywatelskim. Najczęściej są one w stanie

zrealizować te zadania znacznie lepiej i taniej, niż gdy czyni to administracja samorządowa lub państwowa.

Podczas jednej z licznych konferencji odbywanych wspólnie z organizacjami obywatelskimi dziennikarz zadał mi pytanie: *To, Panie Profesorze, kto ma w końcu budować to społeczeństwo obywatelskie?*. To pytanie, jakże charakterystyczne i można by powiedzieć – naiwne, pokazuje bardzo wyraźnie, iż dopóki sobie nie uświadomimy, jaki wkład musi wnieść każdy z nas, działając nieustannie na rzecz wzmocnienia idei solidarności międzyludzkiej i dbałości o dobro wspólne, dopóty zbudowanie społeczeństwa obywatelskiego pozostanie tylko pragnieniem niewielkiej w sumie grupy ludzi. Nie możemy patrzeć, co robi rząd, władza w Warszawie, ale samemu, siłami obywatelskimi, na szczeblu gminnym, lokalnym musimy nauczyć się rozwiązywać trudne problemy, reagować na różne zjawiska. Społeczeństwa obywatelskiego nie da się stworzyć na mocy odgórnych decyzji, czy posunięć prawnych. Musimy je zbudować sami.

Prof. Andrzej Zoll