

OBOWIĄZUJE SŁOWO MÓWIONE

DOROCZNY WYKŁAD NA CZĘŚĆ KRZYSZTOFA SKUBISZEWSKIEGO

„OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA W DZISIEJSZEJ EUROPIE”

POZNAŃ, 23 STYCZNIA 2017 R.

Michael O’Flaherty

Dyrektor Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Szanowni Państwo!

Jako ktoś, kto zajmuje się zawodowo prawami człowieka blisko 30 lat, przyjeżdżam do Polski z uczuciem pokory. Historia i naród tego kraju nauczyły nas tak wiele o wartościach, na których zbudowana jest europejska tożsamość. Mam nadzieję, że moje dzisiejsze rozważania oddadzą sprawiedliwość temu dumnemu dziedzictwu.

Na wstępie pozwolę sobie zacytować Polaka, który spędził życie w służbie wolności i który pamiętał czasy, w których ludzkość wydawała się sięgnąć dna degradacji. Władysław Bartoszewski powiedział tak w swoim przemówieniu podczas milenijnej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ:

„Pamiętam radość i nadzieję, z jaką witaliśmy Kartę Narodów Zjednoczonych i Powszechną Deklarację Praw Człowieka. One to dały mi siłę, gdy byłem zmuszony przetrwać ponurą codzienność lat spędzonych w komunistycznych więzieniach”.

Jeszcze wcześniej wielki polski prawnik Rafał Lemkin stworzył pojęcie ludobójstwa, czym przyczynił się do ukształtowania międzynarodowego prawa w dziedzinie praw człowieka. Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa na zawsze pozostanie jego spuścizną. W opinii Kofiego Annana Lemkin jest tym, który do końca życia prowadził *„kampanię na rzecz prawa każdego człowieka do życia w godności”* i którego *„dorobek życia stanowi inspirujący przykład moralnego zaangażowania”.*

Odwaga liderów i działaczy Solidarności fascynuje mnie od ponurego momentu wprowadzenia stanu wojennego. Co więcej, miałem przywilej wspierania nieżyjącego już premiera Tadeusza Mazowieckiego, gdy pełnił on misję specjalnego sprawozdawcy ONZ w byłej Jugosławii. Pamiętam humanitaryzm Mazowieckiego i jego z głębi serca płynące pragnienie otoczenia ochroną wszystkich uwikłanych w konflikt. Ponad wszystko pamiętam jego uczciwość, wysoki poziom rozumowania moralnego i determinację.

Jest wielu innych wielkich Polaków, których mógłbym wspomnieć, w tym także oczywiście profesor Krzysztof Skubiszewski, którego pamięć dziś czcimy. Ale niech wystarczy wyrażenie uznania dla szeregu polskich niezrównanych humanistów, od poetów i papieża poczynając na stoczniovcach i sekretarzach stanu kończąc. Jesteśmy ich dłużnikami.

Szanowni koledzy!

Właśnie odniosłem się do przyjęcia z radością Powszechnej deklaracji praw człowieka w 1948 r. Zawsze warto też powracać do treści Deklaracji. Jej pierwszy artykuł nadal elektryzuje swym ambitnym przesłaniem, stanowiąc, że: *„Wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi pod względem swej godności i swoich praw”*.

Od 1948 r. obserwujemy zadziwiający rozwój wypadków, tworzy się mniej więcej wszechstronny korpus uznanego prawa międzynarodowego oraz ramy – chociaż niedoskonałe – międzynarodowego nadzoru tego prawa. Osiągnięcia światowe znajdowały swoje analogie albo były dalej rozwijane na poziomie regionalnym.

My tu w Europie powoli stworzyliśmy najbardziej wyrafinowane ze wszystkich, międzynarodowe ramy prawne w dziedzinie praw człowieka. Zostały one dalej wzmacniane silnymi zobowiązaniami Unii Europejskiej – w tym Europejską Kartą Praw Podstawowych.

Karta Praw Podstawowych, która wywodzi się bezpośrednio z Powszechnej deklaracji praw człowieka, nie ingeruje w sprawy wewnętrzne krajów. Ona po prostu określa

niezbywalne prawa każdej osoby mieszkającej w Unii Europejskiej. Są to prawa, z których korzystanie cieszy każdego człowieka i jego rodzinę, chociaż niektórzy nie zawsze rozumieją, że należą się one w całej rozciągłości także innym ludziom. Jednakże – zgodnie z tym co stanowi nie tylko Karta, ale także konstytucje narodowe – wszyscy ludzie są równi wobec prawa. Nie ma i nie może być żadnej hierarchii osób uprawnionych.

Każda osoba w Unii Europejskiej jest uprawniona do korzystania z praw zawartych w Karcie i może powoływać się na nie przed każdym sądem krajowym, który jest związany przestrzeganiem przepisów prawnych Unii Europejskiej. W tym sensie Karta i prawo Unii są, ogólnie rzecz biorąc, instrumentami wzmacniającymi pozycję jednostki.

Tak mamy w Unii Europejskiej imponujące ramy prawne w dziedzinie praw człowieka, które koegzystują z tradycjami konstytucjonalnymi i instytucjami państw członkowskich. Prawo to czerpie także z Europejskiej konwencji praw człowieka, której stronami są wszystkie państwa członkowskie UE. Poszanowanie dla tych ram oraz ich treści jest warunkiem członkostwa w UE.

Nadrzędną rolą mojej Agencji, Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, jest pomoc UE i jej członkom w wywiązywaniu się z zobowiązań dotyczących praw podstawowych. Działamy w tym kierunku na podstawie jedyne w swoim rodzaju mandatu – jesteśmy jedynym regionalnym urzędem tego rodzaju na świecie. Jesteśmy częścią UE ale działamy niezależnie, zajmujemy się doradztwem opartym na wiedzy oraz prowadzeniem analiz i wspieramy w ten sposób prace legislacyjne i polityczne. Odgrywamy także znaczącą rolę we wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego i propagowaniu wiedzy o prawach człowieka w Unii Europejskiej i szacunku dla nich.

W naszej pracy na szczeblu krajowym jesteśmy świadomi tego, że zobowiązania dotyczące praw człowieka i praw podstawowych należy stosować z uznaniem i szacunkiem dla różnorodności tożsamości narodowych. Traktat o Unii Europejskiej stanowi bowiem wyraźnie, że UE musi szanować „tożsamość narodową państw

członkowskich”. W tym kontekście, moim zdaniem, dzięki Unii mamy dodatkowe źródło tożsamości, z której można być dumnym w ten sam sposób, w jaki ktoś jest dumny ze swego kraju.

Koledzy, przyjaciele!

Żadne państwo ani kontynent, jakkolwiek znacząca byłaby jego spuścizna, nie może sobie pozwolić na spoczęcie na laurach. W 1998 r. papież Jan Paweł II powiedział: *„Wolności nie można tylko posiadać, ale trzeba ją stale zdobywać i tworzyć przez prawdę. Może ona być użyta dobrze lub źle ...”* Jego słowa można przenieść bezpośrednio na grunt globalnych i europejskich systemów ochrony praw człowieka.

Na całym świecie toczy się walka o prawa człowieka. W zbyt wielu krajach kwestionuje się prawa jako takie i systemy, które je wspierają, podważa się je, ignoruje lub osłabia. Czasami wydaje się, że prawa człowieka pełnią rolę zastępczego pola walki w sporach politycznych czy ideologicznych. Nad poszanowaniem dla tych praw bierze górę tendencja do tworzenia mitów. A jednym z nich jest to, że prawa są tylko dla niektórych ludzi – co oczywiście mija się z zasadą podstawową, zgodnie z którą prawa te nie są tylko dla jednej mniejszości lub nawet wielu mniejszości. Prawa człowieka są dla każdego.

W tej sytuacji możemy sobie zadać pytanie: czy stoimy w obliczu kryzysu praw człowieka. Odpowiedź na to pytanie zajmie mi trochę czasu, ale proszę o cierpliwość.

Tu w Europie z pewnością obserwujemy coraz większy brak tolerancji, którego manifestacją jest rosnący poziom przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści, szczególnie w internecie.

Obserwujemy także brak solidarności. Widać go na przykładzie państw Unii Europejskiej, które nie oferują znaczącego wsparcia Włochom i Grecji w kwestii zaspokojenia potrzeb dziesiątków tysięcy migrantów. Z kolei w poszczególnych krajach widać go w tolerowaniu coraz bardziej powiększających się poziomów nierówności.

Jednak być może największą bolączką jest to, że obserwujemy rosnącą tendencję do kwestionowania najbardziej podstawowych systemów ochrony praw człowieka w Europie.

Pozwolę sobie opisać ten problem bardziej szczegółowo.

Po pierwsze: dyskryminacja i nienawiść. Społeczeństwo może się rozwijać jedynie wówczas, gdy wszyscy jego członkowie mają te same możliwości i te same prawa, począwszy od edukacji i rozwoju zawodowego poprzez wolność sumienia po wolność religii.

Chociaż poczyniliśmy wielkie postępy w walce z rasizmem, ksenofobią i przestępstwami z nienawiści, na płaszczyźnie prawnej oraz instytucjonalnej, obserwujemy coraz mniej skrywaną i coraz bardziej bezpośrednią demonstrację nietolerancji. Czasami wydaje się, że nienawiść jest wszechogarniająca.

Cała Unia Europejska doświadcza powtarzających się przypadków mowy nienawisci i przestępstw z nienawiści. Coraz więcej jest agresywnych incydentów. Celem stają się wiele grup. Łącznie z przedstawicielami Romów i Żydów. Ofiarą coraz częściej padają także cudzoziemcy – zwłaszcza ludzie, którzy wyglądają inaczej lub ubierają się inaczej. Celem stają się ludzie wydający się muzułmanami. W ciągu ostatniego roku z wielką uwagą przyglądaliśmy się i nadal przyglądamy się rozwojowi tej sytuacji, także w kontekście kryzysu migracyjnego. Każdego miesiąca publikujemy sprawozdanie z sytuacji w 14 państwach członkowskich UE, wśród których jest także Polska. Obraz, który się wyłania – także i tutaj – otwiera oczy i przeraża. Popieram inicjatywę Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, która 25 listopada wydała stanowcze oświadczenie potępiające przemoc przeciwko cudzoziemcom i wzywające władze do podjęcia zdecydowanych działań.

Oprócz zidentyfikowanych przypadków ataków, innym ważnym wskaźnikiem czy prawa jakiejś społeczności są właściwie chronione, jest poziom strachu wśród członków tej społeczności.

Badania przeprowadzone przez Agencję Praw Podstawowych pokazują, że ten poziom strachu jest wysoki. Strach pozbawia ludzi siły, nie pozwala im spokojnie żyć, tak jak każdy z nas ma prawo. A więc przestępstwo z nienawiści nie wpływa tylko na jedną indywidualną ofiarę. Czyni trwałe spustoszenie w całej wspólnocie.

Niedopuszczalnym jest, że istnieją wspólnoty dotknięte przez przestępstwa z nienawiści i dyskryminację. W badaniu Agencji Praw Podstawowych 62% Romów stwierdziło, że byli dyskryminowani z powodów etnicznych. 62%! I nie wolno nam zapominać, że rasizm dotyka nie tylko mniejszości, ale dotyczy nas wszystkich. Nasze społeczności są złożone ze wszystkich ich członków, a nietolerancja – rasowa lub inna – jest w stanie zniszczyć te wspólnoty od środka.

Aby dbać o rozwój spójnego społeczeństwa, którego podstawą jest wzajemny szacunek, należy uświadomić wszystkim tym, którzy uczestniczą w debacie publicznej, że są odpowiedzialni za to, by nie podżegać do nienawiści. W ostatnim badaniu przeprowadzonym przez moją Agencję, w którym rozmawialiśmy z ponad 200 ekspertami, jeden z przedstawicieli służb wsparcia ofiar w Polsce powiedział nam:

„Niezwykle ważne jest, by osoby publiczne, mam tu na myśli ludzi władzy, wyraźnie i jednoznacznie wypowiadały się publicznie o przestępstwach z nienawiści i aby jednoznacznie je potępiały i krytykowały. To przesłanie musi trafić do świadomości publicznej”.

Oczywiście nie tylko politycy są osobami publicznymi. W tym względzie obserwujemy coraz dalszy od tolerancji dyskurs w mediach tradycyjnych i społecznościowych gdzie często można spotkać się z podżeganiem do dyskryminacji, nienawiści lub przemocy. Rosnąca rola internetu jako głównego źródła informacji pozwala na natychmiastowe rozprzestrzenianie się niesprawdzonych informacji, które w przypadku ich nieprawdziwości, trudno jest potem zdementować. Jednocześnie internet sprzyja życiu w „informacyjnej bańce”, sprawiając, że jego użytkownicy otrzymują wyłącznie te informacje, które są zgodne z ich preferencjami. W związku z tym istnieje groźba, że

debata publiczna przerodzi się w spór między wzajemnie wykluczającymi się poglądami, z pominięciem racjonalnych argumentów.

Moja druga obawa: wolność słowa. Wspomniałem wcześniej o mowie nienawiści, którą należy zdecydowanie zwalczać. Jednocześnie chciałbym wyraźnie podkreślić, że jestem absolutnie przeciwko tłumieniu wolności słowa. Wolne i pluralistyczne media odgrywają podstawową rolę w krzewieniu demokracji, praw człowieka i praworządności – wartości, na których zbudowano Unię Europejską. Oznacza to, że dziennikarze, publicyści, wydawcy i blogerzy nie mogą obawiać się represji, kiedy wypełniają swoje zadania.

Według badania Agencji Praw Podstawowych opublikowanego zaledwie dwa miesiące temu zapewnienie bezpieczeństwa dziennikarzom w szerokim tego słowa znaczeniu jest – i powinno być – traktowane z najwyższą uwagą w Unii i państwach członkowskich. Badania wykazały, że podmioty państwowe i niepaństwowe wywierają bezpośrednią i pośrednią presję na dziennikarzy i media.

Na przykład władze państwowe czasem uzasadniają inwigilowanie dziennikarzy bezpieczeństwem narodowym. Tego rodzaju inwigilacja utrudnia dziennikarzom zachowanie w tajemnicy źródeł informacji. W raporcie odnosimy się do przypadku, gdy dzięki postępowaniu przygotowawczemu w jednym z państw Unii okazało się, że sędzia sądu rejonowego zezwolił tajnym służbom na podsłuchiwanie 17 dziennikarzy, aby poznać źródło wycieku informacji rządowych.

I tutaj dochodzimy do sprawy trzeciej, czyli do obaw związanych z bezpieczeństwem.

Na poziomie unijnym i krajowym potrzebna jest dyskusja o sposobach zwiększenia naszych możliwości do walki z terroryzmem i radykalizacją, przy jednoczesnym poszanowaniu praworządności i zobowiązań wynikających z praw podstawowych i praw człowieka.

Obserwując nowelizacje przepisów dotyczących inwigilacji i wywiadu wprowadzone w wielu państwach członkowskich w 2015 r. widzimy jakim wyzwaniem jest ochrona

bezpieczeństwa narodowego w sposób szanujący prawo – a zwłaszcza to, by nieuchronne naruszenia prawa były zgodne z niepodlegającymi negocjacji zasadami legalności, konieczności i proporcjonalności. Dobrze jest, gdy twórcy prawa pamiętają o tym, że celem polityki bezpieczeństwa w nowoczesnym państwie prawa jest tworzenie przestrzeni do realizacji praw podstawowych.

Zapewnienie bezpieczeństwa każdego człowieka w UE jest sprawą o podstawowym znaczeniu. Nie można jednak powoływać się na bezpieczeństwo w celu uzasadnienia ograniczenia swobód demokratycznych. Nie chodzi także o grę o sumie zerowej między dwiema różnymi grupami, gdy bezpieczeństwo jednej wspólnoty można osiągnąć jedynie kosztem drugiej wspólnoty. Środki bezpieczeństwa mogą być skuteczne tylko wówczas, gdy stosuje się je z poszanowaniem praw człowieka i gdy służą wszystkim wspólnotom tworzącym europejską społeczność, a nie przeciwko nim.

Koledzy, przyjaciele!

Prawa człowieka często postrzega się jako pojęcia abstrakcyjne. Ale jak wynika z moich rozważań, zagrożenia dotyczące tych praw w Europie są jak najbardziej konkretne i nieabstrakcyjne. Tak samo ich ochrona zależy od działań, które są prozaiczne. Jeśli pozwolicie, wymienię najbardziej podstawowe elementy skutecznej ochrony praw człowieka – co dotyczy Polski, jak również każdego innego państwa członkowskiego UE.

1)**Po pierwsze, praworządność.** Przywołam słowa Nilsa Muižnieksa, Komisarza Rady Europy ds. Praw Człowieka: *„Niemożliwa jest rzeczywista ochrona praw człowieka bez mechanizmów gwarantujących praworządność, a w szczególności zapewniających istnienie kontroli i równowagi pomiędzy poszczególnymi gałęziami władzy w państwie.”*

W wielu miejscach w całej UE obserwujemy jednak podważanie praworządności w coraz większym stopniu.

Jednym z podstawowych aspektów praworządności jest niezależność władzy sądowniczej i instytucji, które stanowią ogólne ramy praw człowieka. System wzajemnej kontroli władz państwowych, który zapewnia równowagę polityczną, jest naczelnym warunkiem demokracji. I każde państwo członkowskie w Unii Europejskiej może być dumne z tego, że jest w pełni demokratyczne; szczególnie te państwa, które ostatnio tak bardzo walczyły z reżimem totalitarnym i pokonały go.

Trybunały konstytucyjne i rzeczników praw obywatelskich należy postrzegać jako niezwykle ważny składnik systemów naszych państw – takie trybunały i instytucje to siła, którą należy wzmacniać, a nie problemy, które trzeba rozwiązać. Trybunały konstytucyjne są ważne przede wszystkim dlatego, że są ostatecznymi arbitrami w sprawach konstytucyjnych – inni uczestnicy życia politycznego i systemu prawa powinni darzyć je największym szacunkiem z uwagi na niezależność konieczną do pełnienia tej roli. Co więcej, podważanie niezależności i bezstronności władzy sądowniczej może prowadzić do utraty zaufania publicznego co do sprawiedliwości wyrokowania i jakości systemu sądownictwa.

Tematem mojego dzisiejszego wystąpienia nie jest powiązanie praw człowieka z gospodarką, ale jako wątek poboczny chciałbym dodać, że rządy oraz samorządy muszą w pełni zrozumieć i wykorzystać fakt, że silny system sądowniczy sprzyja inwestycjom, jakich tak bardzo potrzebuje gospodarka. Z tej perspektywy szacunek dla rządów prawa należy uznać za kluczowy element zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Przedsiębiorstwa do inwestowania potrzebują pewności i gwarancji uczciwości; jeśli ich nie znajdują, przenoszą swoje inwestycje do innego państwa.

2) Innym ważnym elementem dla ochrony praw człowieka jest kwitnące i tętniące życiem społeczeństwo obywatelskie. Od dłuższego czasu organizacje społeczeństwa obywatelskiego w UE i poza nią donoszą, że przestrzeń, w której prowadzą swą działalność, kurczy się. Organizacje wspominają o ograniczeniu dostępu do źródeł finansowania, o uciążliwych regulacjach oraz o zmniejszonych możliwościach kontaktu z osobami podejmującymi decyzje. W niektórych przypadkach donoszą o gwałtownych

atakach i napaściach na obrońców praw człowieka. Te kwestie będą przedmiotem szczególnej uwagi Agencji Praw Podstawowych w 2017 r., w którym to roku ochrona społeczeństwa obywatelskiego będzie postrzegana zarówno jako wewnętrzna, jak i zewnętrzna sprawa Unii.

3)**Odwaga cywilna.** Wiem, że to niełatwe, niemniej jest to ważne: jeśli widzisz nienawiść czy dyskryminację, nie odwracaj wzroku. Czasem można interweniować bezpośrednio; czasem to kwestia uporów. Z kim powinienem skontaktować ofiarę; jakie prawo jest łamane przez dane działanie; do kogo się zwrócić, jeśli sam zostanę ofiarą? Zadajcie sobie te pytania i nie poddawajcie się, dopóki nie znajdziecie na nie odpowiedzi, jakkolwiek niewyczerpująca by ona była. Państwo musi być odpowiedzialne za realizację swoich zobowiązań wynikających z praw człowieka.

Jednej rzeczy możecie być pewni: Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej jest w pełnej gotowości do niesienia wam wsparcia. Próbując przekonywać innych o słuszności swoich poglądów dotyczących praw człowieka, wykorzystujcie nasze analizy, dane i zalecenia. Poza tym jak najlepiej wykorzystujcie zasoby, zalecenia i ustalenia organów ONZ i Rady Europy.

4)**Chciałbym jeszcze poruszyć ostatnią kwestię dotyczącą ochrony praw człowieka, a mianowicie: z historii należy wyciągać wnioski.** Zacytuję innego wielkiego Polaka, noblistę Czesława Miłosza: *„Żyjący mają dług wdzięczności wobec tych, którzy już nie mogą mówić, by opowiedzieć im swą historię”*. Bogata i często tragiczna historia Polski sprawia, że jej obywatele mają wyostrzoną czujność, jeśli chodzi o przeszłość. Trzeba to konstruktywnie wykorzystać z myślą o teraźniejszości. Uczniowie i opinia publiczna muszą otrzymać wiedzę o przeszłości ze wszystkimi niuansami. Ta wiedza umożliwia patrzenie na problemy współczesne z większym zrozumieniem i sprawia, że historia jest wykorzystywana do eliminowania, a nie do tworzenia podziałów. Żaden kraj nie składa się wyłącznie z bohaterów, zaś interpretowanie historii, jak gdyby tak było, jest strasliwą krzywdą dla wszystkich tych, którzy żyli – i umarli – za swoją ojczyznę.

Drodzy koledzy, przyjaciele!

Słuchacie mnie od prawie pół godziny i być może jesteście zdziwieni, że tak mało moich rozważań dotyczyło bezpośrednio obecnej sytuacji w Polsce. Ale zamiast powtarzania autorytatywnych wniosków i zaleceń Komisji Weneckiej, Komisji ONZ ds. Praw Człowieka, Komisji Europejskiej i innych instytucji, starałem się przeanalizować sytuację w szerszym kontekście. Jak, mam nadzieję, wyjaśniłem, nie ma kraju w UE, w którym prawa człowieka nie są zagrożone.

Zakończę swój wykład, odpowiadając na wcześniej postawione pytanie. Czy jesteśmy świadkami kryzysu praw człowieka? Nie, myślę, że nie. Ale jesteśmy świadkami znaczącego kryzysu zobowiązań. Praw człowieka nie można postrzegać jako fakultatywnego dodatku, który można poświęcić. Prawa człowieka są kamieniem węgielnym naszej tożsamości. Europa poniesie klęskę, jeżeli my poniesiemy klęskę w tej sprawie, która jest tak bliska wartościom na których zbudowano Unię Europejską.

Musimy mieć odwagę do tego, by głosić nasze przekonania, odwagę do tego, by mówić głośno o naruszeniach praw człowieka, i odwagę do tego, by działać. Z tą odwagą, z energią i dobrą wolą możemy pokonać ten kryzys i dopilnować, by ochrona praw człowieka nie była pustostawem, żeby pozostała najważniejszą sprawą naszej społeczności.

Zakończę słowami papieża Jana Pawła II, który tak wymownie wypowiedział się w swoim przemówieniu do Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 1979 r.:

„Chociaż każdy człowiek żyje w szczególnym i konkretnym kontekście społeczno-historycznym, każdy człowiek posiada godność, której nie wolno umniejszać, osłabiać czy niszczyć, lecz należy ją szanować i chronić...”

Wyzwaniem dla nas jako jednostek ludzkich i jako społeczeństw jest uszanowanie tej wzniosłej wizji.

Dziękuję za uwagę.