

*Agnieszka Gajda*<sup>1</sup>

*Università di Danzica*

## **IL DIFENSORE CIVICO COME ORGANO POSTO A TUTELA DEI DIRITTI E DELLE LIBERTÀ DELL'INDIVIDUO IN POLONIA**

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2022.005>

Date of receipt: 17.10.2022

Date of acceptance: 21.11.2022

**Summary.** The institution of the Ombudsman in Poland was established 35 years ago. It still enjoys the trust of the society. It intervenes in defense of the individual in the event of a threat to her/his freedom or rights. The Author claims that Polish legal regulations relating to the ombudsman are relatively stable, although they are influenced by international and EU law. The adopted amendments do not radically change the political position of the ombudsman or the scope of his activities. Despite this, the way the ombudsman works is constantly changing. Each subsequent ombudsman performs her/his tasks in a different political, social and legal reality. The flexibility of the legal regulation allowed them to perform their functions in accordance with the adopted vision of this office. Concern about the so-called rule of law is a permanent element of their activities.

**Keywords:** ombudsman, Polish Commissioner for Human Rights, rule of law, civil rights, constitutional guarantees.

**Rzecznik Praw Obywatelskich jako organ ochrony praw i wolności jednostki w Polsce.** Instytucja Rzecznikiem Praw Obywatelskich w Polsce istnieje już od 35 lat i wciąż cieszy się zaufaniem społeczeństwa podejmując interwencje w obronie jednostki w razie zagrożenia jej wolności lub praw. Autorka twierdzi, że polskie regulacje prawne odnoszące się do ombudsmana są względnie stabilne, choć ulegają wpływowi prawa międzynarodowego i unijnego. Uchwalane nowelizacje nie zmieniają diametralnie jego pozycji ustrojowej ani zakresu działania. Pomimo tego, sposób działania rzecznika ulega ciągłym zmianom. Każdy kolejny rzecznik wykonuje swoje zadania w innej rzeczywistości politycznej, społecznej i prawnej. Elastyczność regulacji prawnej pozwalała im na wykonywanie funkcji zgodnie z przyjętą wizją tego organu. Troska o tzw. praworządność jest jednak stałym elementem prowadzonych przez nich działań.

**Słowa kluczowe:** ombudsman, Rzecznik Praw Obywatelskich, praworządność, prawa obywatelskie, gwarancje konstytucyjne.

\*\*\*

### **1. Introduzione**

L'istituzione dell'ombudsman, in polacco *Rzecznik Praw Obywatelskich*, è presente in Polonia da 35 anni. Tuttavia, malgrado il passare del tempo, la popolarità di questa istituzione non accenna a diminuire. Permane forte l'esigenza di un'istituzione indipendente e pienamente

---

<sup>1</sup> Dr Agnieszka Gajda - Università di Danzica, Dipartimento di diritto costituzionale e istituzioni politiche, e-mail: [agnieszka.gajda@prawo.ug.edu.pl](mailto:agnieszka.gajda@prawo.ug.edu.pl), ORCID: 0000-0003-1348-174X.

autonoma, che abbia facoltà di controllo, che goda di una posizione elevata nel sistema e che intervenga a difesa della persona e del cittadino in caso di minaccia alla sua libertà e ai suoi diritti. In Polonia questa esigenza resta tuttora insoddisfatta e si mantiene salda a tal punto da creare nuove istituzioni che fanno riferimento all'idea dell'ombudsman, spesso nell'ambito di attività specializzate nella tutela o di specifici diritti degli individui, come ad esempio la protezione dei dati personali, o di diritti di specifici gruppi sociali, come ad esempio bambini, consumatori, imprenditori, pazienti.

Nei miei studi sull'istituzione dell'ombudsman sono giunta alla conclusione che le norme giuridiche relative al difensore civico sono relativamente stabili, mentre le modifiche adottate non mutano radicalmente la posizione istituzionale o l'ambito di attività. Tuttavia, la stabilità dell'ordinamento giuridico non significa che il modus operandi del difensore civico non abbia subito dei cambiamenti nel corso di questi 35 anni. Ciascun difensore civico ha svolto le proprie mansioni in una diversa realtà politica, sociale e giuridica. La flessibilità della regolamentazione giuridica ha permesso loro di svolgere le proprie funzioni in conformità con la visione di quest'organo da essi adottata. Inoltre, l'ordinamento giuridico relativo all'istituzione del difensore civico in Polonia ha subito e subisce tuttora modifiche imposte dalla creazione di nuove regolamentazioni a livello internazionale e comunitario.

## 2. Breve quadro storico

La necessità di introdurre l'istituzione dell'ombudsman in Polonia iniziò a essere formulata nella discussione pubblica negli anni '70 del secolo scorso, mentre negli anni '80 iniziarono a vedere la luce i primi progetti di legge. La proposta di dare vita all'istituzione del difensore civico fu formulata nell'ambito del Sindacato autonomo dei lavoratori "*Solidarność*" nella primavera del 1981 (Kurczewski, 2003), e successivamente nell'ambito dei lavori del Comitato di scienze giuridiche dell'Accademia polacca delle scienze, il quale, adottando una risoluzione sulla riforma della giustizia, formulò il postulato di creazione dell'istituzione del difensore civico (Risoluzione, 1981). In questo modo furono avviati i lavori per la creazione dell'istituzione del difensore civico in Polonia, che si svolsero all'interno di un vivace dibattito politico e scientifico (Malinowska, 2007). Va ricordato che in quel periodo le autorità comuniste adottarono svariati provvedimenti che avrebbero dovuto rafforzarle, tentando di riallacciarsi alle tendenze e alle istituzioni dei paesi democratici dell'Europa occidentale (Kochanowski, 2008). Nel discorso pubblico si sottolineava la necessità di mobilitare tutte le forze e le risorse verso uno sviluppo moderno ed efficiente, attraverso l'introduzione di meccanismi noti al sistema democratico e basati sul rapporto tra potere e società (Gajda, 2013).

Tra le cause dell'istituzione del difensore civico, ancor prima della trasformazione del sistema politica in Polonia è opportuno menzionare: 1) il bisogno di mutamenti nelle strutture statali e il rafforzamento delle garanzie per la tutela dei diritti civili (Gebethner, 1986); 2) l'impatto negativo dell'espansione della burocrazia statale sull'attuazione dei diritti e degli interessi dei cittadini (Banaszak, Jabłoński, 2003); 3) la necessità di introdurre meccanismi di controllo della legalità e della giustizia delle azioni eseguite dalla pubblica amministrazione (Taras, Wróbel, 1989); 4) l'indebolimento dell'URSS causato, tra le altre cose, dalla crisi economica, dalla perduta corsa agli armamenti e dalla guerra in Afghanistan, che giustificava la necessità di riforme politiche, anche nel campo della tutela dei diritti umani; 5) la mancanza di fiducia pubblica e la perdita di autorità del potere giudiziario, che costringevano a una sua riforma (Elcock, 1997); 6) la necessità di migliorare l'immagine della Polonia sulla scena internazionale; 7) il rafforzamento della convinzione dell'opinione pubblica sulle aspirazioni democratiche del governo e il distoglimento dell'attenzione dalla crescente crisi politica ed economica (Rakowski, 1988, in: Arcimowicz, 2003).

La nomina del difensore civico mirava a riconquistare l'accettazione sociale, e le autorità comuniste erano più interessate a trasformare la loro immagine in senso pro-civico che

a rafforzare la tutela istituzionale dei diritti dei cittadini (Arcimowicz, 2003, p. 42). L'istituzione della carica di difensore civico in Polonia precedette di due anni il cambiamento dell'ordinamento statale. Le autorità dell'epoca, temendo crescenti tensioni sociali, diedero vita a un'istituzione democratica, contando sul suo "carattere decorativo", non già sulla sua autentica funzione democratica (Zieliński, 2008).

La prima legge sul difensore civico fu approvata il 15 luglio del 1987. (Legge, 1987). Il modello di ombudsman proposto venne considerato innovativo e originale, benché plasmato sul modello svedese (Gebethner, 1989). Il 7 aprile 1989, il difensore civico divenne un organo costituzionale (Legge, 1989), status che rimase invariato anche nell'attuale Costituzione del 1997 (Costituzione, 1997).

Inizialmente l'obiettivo principale del difensore civico era quello di rafforzare lo stato di diritto socialista e creare ulteriori garanzie per la tutela dei diritti e delle libertà dei cittadini. Avrebbe dovuto proteggere i diritti e le libertà dei cittadini specificati nella Costituzione e in altre disposizioni di legge (Łętowska, 1994). Nel 1991 la tutela esercitata dal difensore civico venne estesa agli stranieri e agli apolidi, nella misura in cui determinati diritti e libertà erano loro riconosciuti dalla legge polacca. Con l'adozione della Costituzione del 1997, il compito del difensore civico fu definito come sorveglianza sulle libertà e i diritti umani e civili specificati nella costituzione e in altri atti normativi, richiamando così l'attenzione dei difensori civici sulla promozione di atti di diritto internazionale in materia di diritti umani e standard universali per la tutela dei diritti e delle libertà. Dopo l'adesione della Polonia all'Unione europea, compito del difensore civico divenne altresì la tutela dei diritti umani e civili e delle libertà sanciti dal diritto comunitario.

Il difensore civico svolge le funzioni di un organo di sorveglianza per la prevenzione della tortura e di altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti - il cosiddetto Meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York il 18 dicembre 2002 (Protocollo, 2002).

Inoltre, la legge sull'introduzione di alcune disposizioni dell'Unione europea in materia di parità di trattamento del 3 dicembre 2010 (Legge, 2010) ha imposto obblighi specifici al difensore civico, rendendolo un organo indipendente in materia di parità di trattamento.

### **3. Il difensore civico – caratteristiche dell'istituzione**

La costituzione polacca classificò il difensore civico come uno degli organi di controllo e tutela del diritto. Il controllo esercitato dal difensore civico è finalizzato alla tutela dello stato di diritto nonché delle libertà e dei diritti dell'uomo e del cittadino, come definiti in atti quali, tra gli altri, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione, 1993), Patto internazionale sui diritti civili e politici (Patto, 1977), Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (Patto, 1977a) e Convenzione sui diritti del fanciullo (Convenzione, 1991).

L'adozione di un modello plasmato su quello scandinavo, dall'ampio spettro operativo, implica che il difensore civico controlla non solo le attività degli organi dell'amministrazione statale in senso lato, ma anche, nella misura in cui non leda il principio di indipendenza dei giudici, le attività degli organi giudiziari (Mednis, 1990). Il difensore civico può, ad esempio, avviare procedimenti dinanzi ai tribunali, parteciparvi in qualità di pubblico ministero, presentare ricorsi (Garlicki, 1991). Può presentare istanze al Tribunale costituzionale, nonché avviare procedimenti disciplinari. Controlla, pertanto, le attività di tutti i soggetti che esercitano poteri pubblici, il più delle volte ai sensi della legge, indipendentemente dalla loro collocazione organizzativa, e si tratta ovviamente di autorità nazionali. Non può controllare, ad esempio, istituzioni o organi dell'Unione europea (Trociuk, 2005).

È un organo supremo, situato al livello più alto dell'organizzazione statale, che opera come un organo autonomo e indipendente, benché esistano alcuni collegamenti funzionali e organizzativi con il *Sejm*, la camera bassa del Parlamento polacco. Le sue competenze stabilite dalla legge sono esercitate sulla base di una decisione indipendente, affidandosi a regole di funzionamento autodefinite, le più appropriate per occuparsi di un caso specifico.

Nelle sue attività il difensore civico è guidato non solo dal criterio della legalità, ma anche dal criterio del rispetto dei principi di convivenza e giustizia sociale, trattato come criterio autonomo (Wróblewski, 2008), il cui carattere mira a correggere e integrare il criterio di legalità. È considerata ammissibile la possibilità di intervento del difensore civico in settori quali la politica economica, amministrativa o sociale dello Stato (Karnicka, 1990). I difensori civici polacchi si sono ripetutamente appellati all'interpretazione riferita all'assiologia predeterminata, attribuendo il primato all'interpretazione sistemica e funzionale su quella linguistica e grammaticale (Balicki, 2002; Matczak, 2007).

I legami esistenti tra il difensore civico e il Parlamento di norma non contraddicono il principio della sua indipendenza, la quale è limitata unicamente per ragioni organizzative (strutturali). Vale la pena ricordare che il difensore civico viene nominato dal *Sejm* con il consenso del Senato, ossia dalle autorità legislative, che non sono cioè direttamente sottoposte al suo controllo (forme di possibile ingerenza sono la richiesta al *Sejm* di adottare misure specifiche, la cosiddetta ispirazione legislativa, o la richiesta di controllo della Corte dei Conti [*Najwyższa Izba Kontroli*]). Inoltre, il presidente del *Sejm* [*Marszałek Sejmu*] può chiedere al difensore civico di fornire informazioni o di intervenire su questioni specifiche. Tale richiesta non è però vincolante in termini di contenuto delle conclusioni e delle misure adottate dal difensore civico. La dottrina riconosce al difensore civico la facoltà di richiedere al *Sejm* informazioni sulle attività in corso della camera, purché siano correlate al sospetto di violazione dei diritti e delle libertà dell'uomo del cittadino. Sebbene il difensore civico non abbia il diritto di controllare l'attività dell'autorità legislativa, per il principio costituzionale della cooperazione delle autorità statali, nonché per la sua elevata posizione istituzionale, tale intervento va considerato ammissibile (Mordwiłko, 2005). Al difensore civico è conferita una serie di competenze volte a rafforzare la sua posizione nei confronti del Parlamento. Tra questi, ad esempio, il diritto di partecipare alle sedute plenarie di entrambe le camere e alle riunioni delle commissioni con diritto di parola fuori turno, il diritto di sottoporre al *Sejm* e al Senato determinate questioni derivanti dalle sue attività.

La regolamentazione giuridica riguardante la posizione istituzionale del difensore civico in Polonia deve essere valutata come sufficiente, in grado di garantire standard riconosciuti a livello internazionale.

#### **4. Il difensore civico come tutore a protezione dei diritti dell'individuo nella pratica**

Dal 1988 ad oggi in Polonia sono stati nominati 8 difensori civici, ciascuno dei quali nominato per un solo mandato, sebbene sia legalmente consentito ricoprire tale funzione per un massimo di due mandati. Ciascun difensore civico ha svolto le proprie mansioni in una diversa realtà politica, sociale e giuridica. Pertanto, ognuno di essi, pur continuando il lavoro avviato dai predecessori, allo stesso tempo ha conferito all'istituzione dell'ombudsman un significato diverso, si è concentrato su compiti diversi e ha adottato priorità diverse.

Il primo difensore civico in Polonia fu la prof.ssa Ewa Łętowska. Nel corso del suo mandato si dedicò a plasmare i principi di azione del difensore civico, il suo ruolo e la sua posizione tra le istituzioni e gli organi statali. Il difensore civico doveva instillare tra i cittadini la consapevolezza che non si trattava di un rappresentante di interessi di singoli gruppi e concezioni sociali o politiche, ma che agiva a favore della società. Dovette attribuire particolare importanza al rispetto del principio di apoliticità e indipendenza, compito che al tramonto del comunismo risultava particolarmente arduo (Manatt, 2002).

Tra le iniziative del primo difensore civico è particolarmente visibile lo sforzo volto a consolidare e sviluppare l'idea e i principi dello stato di diritto, a plasmare un nuovo tipo di relazione tra il cittadino e le autorità (Łętowska, 1991), a cambiare la mentalità, a realizzare il principio di affidabilità e di fiducia nell'operato delle autorità pubbliche. La professoressa Łętowska dedicò molta attenzione alla divulgazione delle conoscenze giuridiche, compresi i principi del diritto internazionale, la gerarchia delle fonti del diritto e le regole procedurali, non solo tra i dipendenti della pubblica amministrazione, ma anche tra i funzionari che gestivano e organizzavano il lavoro dell'amministrazione (Łętowska, 1994a). Promosse i principi dell'adeguato trattamento adeguato in modo equo, coerente con gli standard europei, caratteristico di uno Stato democratico di diritto, e il diritto a una buona amministrazione.

Si può quindi affermare che il primo difensore civico assunse il ruolo di educatore, insegnante degli standard dello stato di diritto e della formazione della società civile (Łętowska, 1996). Promosse i principi in base ai quali l'amministrazione dovrebbe operare in uno stato democratico. Pose l'accento su azioni di carattere generali, percependo in esse la speranza di mutamenti sistemici in grado di creare le condizioni per cambiare la situazione degli individui (Łętowska, 1990, 1996, p. 275). Per raggiungere questi obiettivi, il primo difensore civico aveva l'abitudine di rispondere a tutte le lettere, anche a quelle che non costituivano richieste ai sensi della legge sul difensore civico. In tal modo intendeva rafforzare l'autorità del difensore civico e la trasparenza dei principi che ne ispirano la carica, spiegando, almeno in termini generali, le motivazioni che la guidavano anche senza occuparsi del caso (Łętowska, 1996).

Il difensore civico del secondo mandato, il prof. Tadeusz Zieliński, iniziò la sua attività dopo le modifiche costituzionali apportate nel 1989. La Polonia era già diventata formalmente uno stato democratico governato dal diritto, che attuava i principi della giustizia sociale. La Piccola Costituzione del 17 ottobre 1992 mantenne in vigore il capitolo sui diritti e doveri civili della Costituzione del 1952. Pertanto, il cattivo funzionamento degli organi della pubblica amministrazione e la frequente violazione dei principi fondamentali della democrazia e dello stato di diritto non potevano più essere giustificati con il periodo di trasformazioni a cui stava assistendo il sistema politico (T. Zieliński, 1994).

Il difensore civico era caratterizzato da un atteggiamento legalista, che promuoveva il rispetto della legge in vigore (T. Zieliński, 1993). Con molto impegno approfittò dunque della possibilità di presentare richieste di interpretazione della legge, tra cui domande giuridiche alla Corte suprema (Sąd Najwyższy) per il chiarimento di leggi che sollevavano dubbi nella pratica o la cui applicazione causava discordanze nella giurisprudenza. Presentò numerose istanze al Tribunale costituzionale (T. Zieliński, 1995). Prestò particolare attenzione anche ai problemi del funzionamento dei tribunali e degli organi amministrativi, che comportavano procedimenti prolungati, un basso livello di esecuzione delle sentenze giudiziarie e costi in costante aumento di tali procedimenti.

Il professor Adam Zieliński, difensore civico del terzo mandato, proseguì gli indirizzi e i metodi adottati dai suoi predecessori. Nel corso del suo mandato in Polonia furono attuate numerose riforme sociali (compresa la riforma dell'amministrazione, dell'istruzione, del sistema sanitario e delle assicurazioni pensionistiche). Proseguirono i lavori per la preparazione e l'adozione della nuova costituzione, ai quali il difensore civico partecipò attivamente. Tuttavia, l'adozione nel 1997 della Costituzione aumentò il senso di instabilità e portò a un aumento del numero di ricorsi presentati all'ombudsman. Necessitavano di protezione in particolare le persone appartenenti alle fasce sociali più deboli e povere (es. pensionati, senz'atetto, disoccupati, famiglie numerose, ecc.). Nonostante il livello delle iniziative intraprese dagli organi della pubblica amministrazione fosse già notevolmente migliorato, l'interesse dello Stato continuava a porsi al di sopra del legittimo interesse del singolo. La crisi del sistema giudiziario polacco si andava aggravando. Il difensore civico osservò che la Polonia non aveva alcuna possibilità di realizzare il principio dello stato di diritto senza attuare profonde

riforme (A. Zieliński, 2000). Al pari dei suoi predecessori richiamò l'attenzione sulle irregolarità legate alla creazione e alla pubblicazione di atti giuridici, al periodo di *vacatio legis* troppo breve e al mancato rispetto delle disposizioni transitorie. Va ricordato che a quel tempo non esisteva un accesso generalizzato a Internet, ai programmi di informazione legale che garantiscono agli utenti l'accesso agli atti giuridici pubblicati nelle gazzette ufficiali polacche, e tantomeno ai progetti di legge, e che gli organi della pubblica amministrazione prendevano decisioni sulla base di interpretazioni interne, linee guida e istruzioni emanate dai quadri dirigenziali o organi superiori, che andavano a svantaggio dei cittadini.

Dal 1997 al difensore civico è riconosciuto il diritto di prendere parte al procedimento relativo a un ricorso costituzionale pendente dinanzi al Tribunale costituzionale. Dal momento in cui si manifestò questa possibilità il difensore civico iniziò ad avvalersi di tale competenza. Già nel 1998 annunciò la sua partecipazione a sei casi, nel 1999 in sette (Trociuk, 2005).

A partire dal 2001 il difensore civico avrebbe svolto i suoi compiti con nuovi metodi. L'ombudsman del quarto mandato, il prof. Andrzej Zoll, iniziò pertanto la sua attività elaborando dei metodi per attuare soprattutto l'art. 17a della Legge sul difensore civico, secondo cui quest'ultimo è tenuto a collaborare con associazioni, movimenti civici e altre consociazioni e fondazioni volontarie che operano per tutelare le libertà e i diritti dell'uomo e del cittadino, e l'art. 1 par. 2a che obbliga l'ombudsman a collaborare con il Garante dei diritti dell'infanzia [*Rzecznik Praw Dziecka*] in materia di tutela dei diritti (Legge, 1997).

Secondo A. Zoll, la conseguenza più pericolosa del comunismo in Polonia fu la completa rovina dei legami sociali, del senso di comunità e di solidarietà. Il difensore civico scrive:

“Uno dei compiti fondamentali della trasformazione polacca era ed è tuttora la ricostruzione della società civile, la ricostruzione dell'importanza dei valori civici, il ripristino dei naturali legami interpersonali. Solo il successo in questo campo garantisce il mantenimento di uno stabile stato di diritto democratico e la piena garanzia del rispetto dei diritti umani e civili da parte delle autorità pubbliche” (Zoll, 2008, p. 67).

Il difensore civico vedeva nel suo ruolo principalmente un “contributo a creare le condizioni per un dibattito trasversale, oltre i partiti e le divisioni, sulla diagnosi formulata e sulla realizzazione di una campagna educativa” (Zoll, 2008, p. 70). Adottò dunque misure volte a combattere l'impotenza sociale, ad mobilitare le persone, a insegnare intraprendenza e creatività, soprattutto nelle regioni colpite dalla disoccupazione. Riteneva che in quest'ambito lo Stato dovrebbe, in accordo con il principio di sussidiarietà, trasferire un maggior numero di compiti pubblici nelle mani di comunità, movimenti e organizzazioni sociali, che sono spesso in grado di svolgerli in modo più efficiente ed economico.

Analogamente ai suoi predecessori, anch'egli dedicò molta attenzione alla qualità del diritto in elaborazione e già in vigore in Polonia. Pertanto, si affidò ripetutamente all'iniziativa legislativa indiretta, denominata diritto di ispirazione legislativa. Nel 2002 vi fece ricorso ben 117 volte.

In tema di irregolarità legate all'attività del potere esecutivo, il difensore civico prestò particolare attenzione al problema della corruzione, auspicando l'attuazione di principi quali la pubblicità delle procedure e la trasparenza. Propose modifiche alle regole di assunzione per le posizioni negli organi di governo statale e locale.

Il difensore civico successivo fu il dott. Janusz Kochanowski, il cui mandato si interruppe prematuramente a causa del decesso occorso nell'incidente aereo presidenziale nei pressi di Smolensk. Riuscì comunque a creare una propria originale concezione di esercizio della carica (Kochanowski, 2009). Tra le iniziative di fondamentale importanza il difensore civico menziona: la promozione dei diritti umani su larga scala e l'incremento dell'attività dei meccanismi nazionali per la tutela di tali diritti, il proseguimento del sostegno attivo allo sviluppo della consulenza legale e civile e la sensibilizzazione giuridica delle società, il

sostegno all'idea di società civile e ad efficaci metodi di lotta all'esclusione sociale, l'avvio di azioni volte a migliorare gli standard deontologici delle professioni legali, l'evidenziazione del problema dell'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari e la preparazione di un rapporto con le conclusioni sui presupposti delle necessarie riforme nell'organizzazione del sistema giudiziario, le azioni intraprese a favore del diritto alla buona amministrazione, la tutela i diritti dei lavoratori subordinati polacchi all'estero, l'effettiva applicazione delle leggi in vigore e il monitoraggio continuo del processo legislativo e dell'attuazione dei principi di una corretta legislazione (Kochanowski, 2007).

Durante il suo mandato al difensore civico fu affidata l'esecuzione di compiti previsti dal meccanismo nazionale di prevenzione. Si impegnò attivamente anche nella cooperazione internazionale. Il difensore non solo partecipò a vari progetti, ma promosse anche vaste iniziative, tra cui l'idea di sviluppare un progetto di cooperazione tra i difensori civici dei paesi del partenariato orientale dell'Unione europea nel campo della tutela dei diritti umani in senso lato. Il difensore firmò una serie di accordi di cooperazione bilaterale (Kochanowski, 2009a). Si interessò inoltre alla situazione dei migranti economici polacchi (per il lavoro subordinato).

Come in precedenza, un problema che suscitò l'interesse del difensore civico fu la qualità dell'azione legislativa in Polonia. Sollecitò l'introduzione di un programma informatico statale ufficiale che assicurasse un accesso rapido, funzionale e agevole alla legge e che avesse le caratteristiche della pubblicazione ufficiale (Radziejewicz, 2004).

Il difensore fu coinvolto nel dibattito pubblico sulla riforma costituzionale in Polonia, partecipandovi attivamente. Presentò tre progetti di costituzione, il cui intento era quello di razionalizzare il sistema di esercizio del potere e limitare la sfera dei fenomeni disfunzionali. Il difensore civico intraprese azioni sulla base dell'ispirazione legislativa e avviò un confronto sociale su un problema importante dal punto di vista dello Stato. Riteneva infatti che la riforma dello Stato, a cui doveva mirare la modifica della costituzione, fosse più importante della correzione gli errori dell'attuale costituzione e dell'indicazione di possibili soluzioni alternative (Wybranowski, 2009).

La prof.ssa Irena Lipowicz, in qualità di difensore civico del sesto mandato, si prefissò vari obiettivi, tra i quali: mirare, con i mezzi a sua disposizione, a semplificare le procedure legislative, aumentare l'efficacia degli interventi intrapresi, aumentare la cooperazione internazionale, ricorrere alla mediazione come forma basilare e auspicabile di funzionamento degli organi amministrativi, educare a livello la società, intraprendere attività di carattere formativo.

Rivolse particolare attenzione alle questioni relative alla protezione dei dati personali, ad es. su Internet, alla libertà di parola e ai diritti dei giornalisti, e considerava disabili, malati cronici, anziani, vittime di reati, bambini, carcerati, senzatetto, emigrati, immigrati e poveri gruppi sociali bisognosi di speciale attenzione e tutela.

Il difensore civico successivo, il prof. Adam Bodnar, ricoprì la sua funzione in una situazione politica particolare, che consentiva al partito al governo di esercitare il potere in modo autonomo, grazie alla maggioranza assoluta ottenuta in parlamento. La situazione dello stato di diritto nel paese e la qualità delle leggi promulgate divennero agli occhi dell'ombudsman oggetto di particolare interesse. Fu anche coinvolto nel dibattito pubblico sulla riforma della giustizia.

Una sfida impegnativa per il difensore civico di questo mandato furono le azioni volte a tutelare i diritti e le libertà delle persone durante la pandemia, in particolare nell'ambito delle elezioni presidenziali, del funzionamento della giustizia, dell'organizzazione delle attività dello Stato in materia di assistenza sanitaria e sociale, delle restrizioni alle attività commerciali. Mise in risalto l'emergere di nuovi pericoli e violazioni, compresi quelli derivanti dalle limitazioni ai diritti e alle libertà introdotte mediante decreti, giudicati incostituzionali.

Il difensore civico successivo, il prof. Marcin Wiącek, si è insediato nel corso della

pandemia, che ha ovviamente interferito con il normale funzionamento degli organi della pubblica amministrazione e dei tribunali, e ha imposto frequenti cambiamenti nelle norme che regolano la vita quotidiana dei cittadini, introducendo restrizioni alle libertà e ai diritti umani. Sono state acutamente avvertite soprattutto le limitazioni alla libertà di movimento, alla libertà di manifestare la religione, alla libertà personale, alla libertà di esercitare un'attività economica, alla libertà di riunione, all'autonomia informativa dell'individuo. Il difensore civico ha sottolineato che la condizione formale per l'ammissibilità di tali restrizioni è la loro inclusione in una legge. Si tratta di una posizione comunemente consolidata nella giurisprudenza dei tribunali. Inoltre, i tribunali amministrativi hanno ritenuto che le sanzioni amministrative per il mancato rispetto delle norme legate all'epidemia siano imposte in grave violazione della legge, poiché le restrizioni all'esercizio delle libertà o dei diritti costituzionali fondamentali introdotte a tale riguardo non presentano un'adeguata, ossia contenuta in una legge, base giuridica. Anche la Corte suprema ha condiviso questa posizione in alcune decine di sentenze emesse dopo aver esaminato i ricorsi presentati dal difensore civico (Difensore civico, 2022).

Il difensore civico si è inoltre impegnato assiduamente nelle attività al confine con la Bielorussia e nella relativa crisi migratoria e informativa, mentre nel 2021, ancor prima che la Russia dichiarasse guerra all'Ucraina, ha intrapreso iniziative per richiamare l'attenzione sulle potenziali minacce ad essa connesse, sulla necessità di prepararsi a fornire un'assistenza reale alle persone in fuga dalle ostilità. Dopo lo scoppio della guerra, ha dedicato il suo interesse anche alla tutela dei diritti e delle libertà dei rifugiati.

Nel corso degli anni il numero di casi sottoposti al difensore civico è aumentato costantemente, avvicinandosi alle 75.000 richieste all'anno. Questa situazione è da imputare senz'altro in larga misura al periodo dell'epidemia in corso. Molte persone che hanno sperimentato limitazioni ai propri diritti o libertà cercano, anche attraverso istanze indirizzate al difensore civico, risposte alla domanda se le loro libertà o i loro diritti non abbiano subito restrizioni eccessive.

## 5. Conclusione

Le azioni di tutti i difensori civici polacchi sono caratterizzate da un approccio di continuità nei confronti delle iniziative portate avanti dai loro predecessori. A causa della specificità della storia dello Stato polacco e della storia dello sviluppo del diritto polacco, i difensori civici hanno ancora molta strada da fare per quanto riguarda la tutela dei diritti e delle libertà dell'individuo e il miglioramento della qualità delle leggi in vigore in Polonia. Si affidano a varie procedure giuridicamente a loro disposizione, in base alla valutazione della loro efficacia. Alcuni si concentrano su ricorsi al Tribunale costituzionale e ricorsi alla Corte suprema, altri su attività educative e altri ancora, prendendo in mano la situazione, preparano bozze di atti legali, contando sul favore del parlamento e sulla loro adozione. Tuttavia, una caratteristica permanente delle loro attività è la premura verso il cosiddetto stato di diritto.

Nell'azione di tutti i difensori civici è visibile anche una certa evoluzione, legata principalmente all'attribuzione di competenze all'affidamento di compiti sempre nuovi. La specificità di questa carica rende relativamente facile per il legislatore gravare l'ombudsman con nuovi incarichi o nuovi metodi di conduzione dell'attività. Si tratta qui dell'attribuzione al difensore civico della funzione del meccanismo nazionale di prevenzione o dell'organo garante del rispetto del principio di uguaglianza.

E proprio come l'obiettivo iniziale del difensore civico era quello di rafforzare lo Stato di diritto socialista, oggi si può affermare che il suo obiettivo attuale è quello di rafforzare lo Stato di diritto democratico e valori come la dignità, la libertà e l'uguaglianza. Seguendo la professoressa Ewa Łętowska, si può ripetere che il più grande successo dei difensori civici polacchi è preservare l'indipendenza e la solidità nelle loro azioni contro le pressioni politiche e ideologiche costantemente esercitate.

## BIBLIOGRAFIA

- Arcimowicz J. (2003). *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, (p. 17-20). Warszawa: TRIO.
- Balicki R. (2002). Rzecznik Praw Obywatelskich. In: B. Banaszak, A. Preisner (a cura di), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP* (p. 789-790). Warszawa: C.H. BECK.
- Banaszak B., Jabłoński M. (2003). Środki ochrony wolności i praw. In: A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz (a cura di), *System ochrony praw człowieka* (p. 344). Kraków: Zakamycze.
- Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (Difensore civico, 2022). Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2021. *Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich*, n. 1, p. 12.
- Convenzione (1991) sui diritti del fanciullo a, ottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, Gazzetta ufficiale n. 120, posizione 526.
- Convenzione (1993) europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali fatta a Roma il 4 novembre 1950, Gazzetta ufficiale n. 61c, posizione 284.
- Costituzione (1997) della Repubblica di Polonia del 2 aprile 1997, Gazzetta ufficiale n. 78, posizione 483.
- Elcock H. (1997). The Polish Commissioner for Citizen's Rights Protection: Decaying Communism to Pluralist Democracy through an Ombudsman's Eyes. *The Local Government Review in England 1991-96*, n. 1, p. 361.
- Gajda A. (2013). *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, (p. 80-82). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Garlicki L. (1991). Problematyka konstytucyjna w rewizjach nadzwyczajnych Rzecznika Praw Obywatelskich. *Biuletyn RPO. Materiały*, n. 8, p. 15-18.
- Gebethner S. (1986). Sejmowy rzecznik praw obywatelskich (Rozważania de lege ferenda). *Państwo i Prawo*, n. 11, p. 5.
- Gebethner S. (1989). Przesłanki Ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce. In: L. Garlicki (a cura di), *Rzecznik Praw Obywatelskich* (p. 38). Warszawa: Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych.
- Karnicka A. (1990). Rzecznik Praw Obywatelskich (kompetencje, postępowanie, środki działania). *Państwo i Prawo*, n. 1, p. 54-58.
- Kochanowski J. (2007). Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2006r. *Biuletyn RPO. Materiały*, n. 56, p. 151.
- Kochanowski J. (2008). Wstęp. In: M. Zubik (a cura di), *Księga XX-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce. Księga Jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich t. IV*, (p. 8). Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Kochanowski J. (2009). Synteza informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2008, z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. *Biuletyn RPO. Źródła*, n. 2, p. 6.
- Kochanowski J. (2009a). Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2008 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. *Biuletyn RPO. Źródła*. n. 1, p. 29.
- Kurczewski J. (2003). Przedmowa. In: J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor*

- sceny publicznej*, (p. 17-20). Warszawa: TRIO.
- Legge (1987) del 15 luglio 1987 sul difensore civico, Gazzetta ufficiale n. 21, posizione 123.
- Legge (1989) del 7 aprile 1989 che modifica la Costituzione della Repubblica popolare polacca. Gazzetta ufficiale n. 19, posizione 101.
- Legge (2010) sull'introduzione di alcune disposizioni dell'Unione europea in materia di parità di trattamento del 3 dicembre 2010, Gazzetta ufficiale n. 254, posizione 1700.
- Łętowska E. (1990), *Zasady działania rzecznika Praw Obywatelskich*. In: *Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 1 XII 1988 – 30 XI 1989*, Warszawa 1990, n. 5, p. 15-16.
- Łętowska E. (1991). *Zarys koncepcji państwa prawnego w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich*. *Biuletyn RPO. Materiały*, n. 7, p. 7 e ss.
- Łętowska E. (1994), *Po co ludziom konstytucja*, (p. 11). Warszawa: Dom wydawniczy ABC.
- Łętowska E. (1994a). *The Polish Ombudsman and the Protection of Human Rights*. In: *Ombudsman in Europe. The Institution*, (p. 14). Publications of the Austrian Human Rights Institute, t. V.
- Łętowska E. (1996). *The Ombudsman in "New" Democracies: The Polish Perspectives*. *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, n. 3, p. 275.
- Malinowska I. (2007), *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*. (p. 78 e ss.). Warszawa: Elipsa.
- Manatt Ch. K. (2002). *The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries*, (p. 17). Washington: International Foundation for Election Systems.
- Matczak M. (2007). *Summa iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Mednis A. (1990). *Zarzuty wobec wymiaru sprawiedliwości w świetle rewizji i wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich*. *Biuletyn RPO. Materiały*, n. 6, p. 101 e ss.
- Mordwiłko J. (2005). *O uprawnieniach Rzecznika Praw Obywatelskich wynikających z art. 13 ustawy o RPO*. *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych*, n. 2(6), p. 18 e ss.
- Patto (1977) internazionale sui diritti civili e politici, Gazzetta ufficiale n. 38, posizione 167.
- Patto (1997a) internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, Gazzetta ufficiale n. 38, posizione 169.
- Protocollo (2002) opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York il 18 dicembre 2002.
- Radziewicz P. (2004). *Zasadność nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (w związku z pismem Rzecznika Praw Obywatelskich z 24 czerwca 2004r.)*, *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych*, n. 3(3), p. 71 e ss.
- Rakowski M. (1988), *Okruchy Dziennika*. *Dziś*, nr 10, in J. Arcimowicz (2003), p. 60.
- Risoluzione (1981) del Comitato di scienze giuridiche dell'Accademia polacca delle scienze sulla riforma del sistema giudiziario e la garanzia dell'indipendenza giudiziaria dell'11 aprile 1981, *Państwo i Prawo*, n. 6, p. 111.
- Taras W., Wróbel A. (1989). *Poglądy prawne Rzecznika Praw Obywatelskich w rozpatrywanych sprawach*, *Państwo i Prawo*, n. 7, p. 67.
- Trociuk S. (2005), *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich*. *Komentarz*, (p. 12-13).

- Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Trociuk S. (2005). Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej. In: R. Hauser, L. Nawacki (a cura di), *Państwo w służbie obywateli. Księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*. (p. 80-88). Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Wróblewski M. (2008). Rzecznik Praw Obywatelskich a trzecia władza. In: A. Szmyt (a cura di), *Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce*, (p. 513). Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Wybranowski W. (2009). Urodzaj na konstytucje. *Rzeczpospolita* n. 8411.
- Zieliński A. (2000). Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 1999r., *Biuletyn RPO. Materiały*, n. 39, p. 326.
- Zieliński T. (1993). Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 20 XI.1991 – 12.II.1993, *Biuletyn RPO. Materiały*, n. 16, p. 16.
- Zieliński T. (1994). Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania, *Państwo i Prawo*, n. 9, p. 5 e ss.
- Zieliński T. (1995). *Sygnaly prof. Tadeusza Zielińskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Podnózek z kolcami*, (p. 33). Warszawa: Master.
- Zieliński T. (2008). Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania. In: M. Zubik (a cura di), *Księga XX-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce. Księga Jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich t. IV*, (p. 36). Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Zoll A. (2008). Społeczeństwo obywatelskie w świetle doświadczeń Rzecznika Praw Obywatelskich IV kadencji. In: M. Zubik (a cura di), *Księga XX-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce. Księga Jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich t. IV*, (p. 67). Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.