



BIURO KOMISARZA PRAW CZŁOWIEKA



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 19 marca 2003 r.

CommDH(2003)4
wersja oryginalna w języku angielskim

RAPORT

KOMISARZA PRAW CZŁOWIEKA,
PANA ALVARO GIL-ROBLESA,

Z WIZYTY W POLSCE

18 – 22 LISTOPADA 2002 R.

dla Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego

WPROWADZENIE	3
UWAGI OGÓLNE	4
I. WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI, POLICJA I WOJSKO	4
PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWAŃ SĄDOWYCH	4
SYSTEM PENITENCJARNY	6
POLICJA I WOJSKO.....	7
II. NIEDYSKRYMINACJA I SYTUACJA MNIEJSZOŚCI	8
NIEDYSKRYMINACJA	8
SYTUACJA MNIEJSZOŚCI	9
SZCZEGÓLNA SYTUACJA ROMÓW/CYGANÓW	10
III. KOBIETY I DZIECI	11
RZECZNIK PRAW DZIECKA	11
WIZYTA W IZBIE DZIECKA.....	12
PRAWA REPRODUKCYJNE.....	12
PRZEMOC W RODZINIE	13
IV. HANDEL LUDŹMI	14
V. UCHODźCY I OSOBY UBIEGAJĄCE SIĘ O AZYL	15
VI. PRACA I PRAWA SOCJALNE	17
VII. WOLNOŚĆ WYPOWIEDZI I WOLNOŚĆ MEDIÓW	17
UWAGI KOŃCOWE I ZALECENIA	18
ANEKS : WYJAŚNIENIA RZĄDU POLSKIEGO	21

WPROWADZENIE

Zgodnie z artykułem 3(e) Rezolucji Komitetu Ministrów (99) 50 o Komisarzu Praw Człowieka Rady Europy, miałem zaszczyt przyjąć zaproszenie wystosowane przez Pana Włodzimierza Cimoszewicza, polskiego Ministra Spraw Zagranicznych, do złożenia oficjalnej wizyty w Polsce w dniach 18-22 listopada 2002 r. Chciałbym podziękować Panu Ministrowi za zaproszenie oraz za środki, które oddał do mojej dyspozycji w trakcie wizyty, jak również Panu Jakubowi Wołásiewiczowi oraz Pani Renacie Kowalskiej za pomoc, którą mi okazali w trakcie mojej wizyty. Odwiedziłem Warszawę, Katowice oraz Kraków. Towarzyszył mi Pan Christos Giakoumopoulos, Dyrektor mojego Biura oraz Pani Satu Suikkari, pracownik Biura. Pani Anja Snellman pomagała w przygotowaniach mojej wizyty. Chciałbym również podziękować Stałemu Przedstawicielowi przy Radzie Europy oraz pracownikom Stałego Przedstawicielstwa za ich współpracę oraz pomoc. Jestem wdzięczny za wsparcie Pani Dr Hanny Machińskiej, Dyrektora Biura Informacji Rady Europy oraz pracownikom ośrodka, którzy zapewнили mi znaczącą pomoc w przygotowaniu wizyty, w szczególności w spotkaniach z organizacjami pozarządowymi.

W trakcie mojej wizyty spotkałem się z Ministrem Spraw Zagranicznych, Ministrem Sprawiedliwości, Wiceministrem Sprawiedliwości, Wiceministrem Obrony, Wiceministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Pełnomocnikiem Rządu do spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, przedstawicielami Prezesa Rady Ministrów, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, doradcami Prezydenta do spraw Praw Człowieka, Prezesem Trybunału Konstytucyjnego, członkami Komisji Sejmowej Sprawiedliwości i praw człowieka, z Wojewodą Śląskim, z Wojewodą Małopolskim oraz z Pełnomocnikiem do spraw Mniejszości w Nowym Targu. Ze względu na fakt, że szczyt NATO w Pradze kolidował do pewnego stopnia z moją wizytą, niestety nie byłem w stanie przedyskutować pewnych kwestii bezpośrednio z właściwymi rozmówcami, między innymi Prezesem Rady Ministrów oraz Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji. Spotkałem się również z przedstawicielami Naczelnej Rady Adwokackiej, organizacji pozarządowych oraz związków zawodowych. Odwiedziłem Zakład Karny Warszawa-Białoleka, Centrum Praw Kobiet w Warszawie, ośrodek dla uchodźców Dębak-Podkowa Leśna, izbę dziecka w Katowicach oraz Oświęcim-Brzezinkę. Moi pracownicy odwiedzili społeczność romską w Nowym Targu.

UWAGI OGÓLNE

1. Polska wstąpiła do Rady Europy w dniu 26 listopada 1991 r. i ratyfikowała Europejską Konwencję Praw Człowieka w dniu 19 stycznia 1993 r. Polska ratyfikowała również Protokoły nr 1, 4, 6 i 7 do Konwencji oraz podpisała Protokół nr 13, który zakazuje stosowania kary śmierci w każdych okolicznościach, ale nie podpisała Protokołu nr 12, który wprowadza generalny zakaz dyskryminacji. Polska ratyfikowała Konwencję Ramową o Ochronie Mniejszości Narodowych oraz Europejską Kartę Socjalną. Jednakże Polska nie podpisała jeszcze Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych oraz Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej.
2. Pewne reformy miały miejsce w związku z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej, co zostało zaplanowane na rok 2004. Polska z sukcesem przeszła transformację od komunizmu do społeczeństwa opartego na demokracji, rządach prawa oraz poszanowaniu praw człowieka. Jednakże nadal istnieją pewne obawy, do których należałoby się szybko ustosunkować. W ostatnim dziesięcioleciu pojawiły się nowe wyzwania w odniesieniu do praw kobiet, ksenofobii oraz handlu ludźmi.
3. Raport ten ustosunkuje się do niektórych kwestii, które zostały podniesione podczas dyskusji, jakie przeprowadziłem z władzami państwowymi oraz lokalnymi, organizacjami pozarządowymi, instytucjami ochrony praw człowieka, parlamentarzystami oraz przedstawicielami związków zawodowych. Kwestie te związane są z (I) wymiarem sprawiedliwości, policją i wojskiem; (II) niedyskryminacją i sytuacją mniejszości; (III) kobietami i dziećmi; (IV) handlem ludźmi; (V) uchodźcami i osobami ubiegającymi się o azyl; (VI) prawem pracy i prawami socjalnymi oraz (VII) wolnością wypowiedzi.

I. WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI, POLICJA I WOJSKO

Przewlekłość postępowań sądowych

4. Nadmiernie długie postępowanie sądowe w sposób znaczący podważa zasadę rządów prawa. Odmowa bezzwłocznego wdrażania prawa może dodatkowo prowadzić do negatywnych konsekwencji w odniesieniu do różnych typów spraw, włącznie z niektórymi poruszonymi w tym raporcie. Długie postępowanie w sprawach z zakresu przemocy w rodzinie może przykładowo prowadzić do tego, że ofiary przemocy w oczekiwaniu na proces będą zmuszone do mieszkania ze swoimi prześladowcami. Dzieci oczekujące na decyzję o przeniesieniu ich w inne miejsce przetrzymywane są w izbach dziecka dłużej niż planowano.¹ Osoby aresztowane, oczekując na postępowanie sądowe, mogą być pozbawione wolności przez zbyt długi okres, co stoi w sprzeczności z fundamentalnym prawem do wolności. Przewlekłość postępowania negatywnie wpływa również na sprawy z zakresu prawa pracy i praw socjalnych, sprawy o niewypłacanie wynagrodzeń, zasadność zwolnień z pracy, odbieranie świadczeń socjalnych oraz sprawy o eksmisję tak, że systematycznie faworyzowane są osoby dobrze zarabiające i dobrze sytuowane wobec osób słabszych, którym odmawia się niezbędnej ochrony sądowej. W skrócie - powolna sprawiedliwość jest często równoznaczna z brakiem sprawiedliwości.
5. Polski wymiar sprawiedliwości cierpi z powodu znacznych zaległości, szczególnie w okręgu warszawskim. Zgodnie z informacją dostarczoną przez Rząd, średni czas postępowania w

¹ Zobacz poniżej rozdział "Kobiety i Dzieci" oraz publikacja "Prawa Człowieka w Regionie OBWE: Bałkany, Kaukaz, Europa, Azja Środkowa i Ameryka Północna" Międzynarodowej Helsińskiej Federacji Praw Człowieka, 2002, str. 251.

sądzie pierwszej instancji w sprawach karnych wynosi w sądzie rejonowym dla Warszawy-Śródmieścia aż 28,6 miesiąca, w sytuacji, gdy w innych częściach kraju średni czas postępowania przed sądami rejonowymi wynosi około 5,4 miesiąca oraz 6 miesięcy przed sądami okręgowymi. W sprawach cywilnych średni czas dla sądów rejonowych wynosi 5,4 miesiąca i 6,8 miesiąca przed sądami okręgowymi. Jednakże w Warszawie wiele spraw w postępowaniach cywilnych trwa ponad 5 lat.

6. Polski Rząd w pełni docenia powagę tego problemu. Przeprowadziłem długą rozmowę na ten temat z Wiceministrem Sprawiedliwości Panem Sylwesterem Królakiem. Problemy związane z długotrwałymi postępowaniami są najczęściej przypisywane niewystarczającym środkom finansowym, ale również złemu zarządzaniu, skostniałej strukturze wymiaru sprawiedliwości oraz niewystarczającej liczbie sędziów i prokuratorów.
7. Problem ten jest również widoczny w polskich sprawach przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, gdzie większość wyroków stwierdzających naruszenie przez Polskę Konwencji dotyczy prawa do rzetelnego procesu sądowego i zakończenia spraw w rozsądnym terminie (sprawy dotyczące długości postępowania) (artykuł 6). Znaczna liczba spraw dotyczy również prawa do wolności i bezpieczeństwa, a w szczególności nadmiernej długości tymczasowych aresztowań (artykuł 5). W odpowiedzi na wielokrotnie orzekane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka naruszenie Konwencji, Rząd przedsięwziął pewne działania zmierzające do poprawy sytuacji poprzez zmianę struktury sądowej, która ma na celu usprawnienie i przyspieszenie postępowania sądowego. Działania te obejmują:
 - uproszczenie postępowania sądowego poprzez zmianę właściwych kodeksów, takich jak kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, kodeks postępowania karnego oraz kodeks postępowania cywilnego;
 - zmiany strukturalne w sądach powszechnych poprzez wprowadzenie sądów grodzkich zajmujących się drobnymi sprawami cywilnymi i karnymi oraz dostosowanie terytorialne jurysdykcji sądów;
 - zwiększenie kadry sędziowskiej;
 - zwiększenie środków budżetowych;
 - wzmocnienie nadzoru administracyjnego nad sądami poprzez regularne inspekcje sądów powszechnych, między innymi w celu kontroli procesu planowania sesji sądowych;
 - zmiany w sądowym postępowaniu wykonawczym; tworzenie osobnych wydziałów administracyjnych wewnątrz sądów w celu odciążenia sędziów od zadań administracyjnych;
 - skomputeryzowanie wymiaru sprawiedliwości;
 - specjalne działania zostały podjęte w celu poprawy sytuacji w Warszawie, szczególnie poprzez poprawienie złych warunków pracy, jakie są obecnie w sądzie. Nabywane są nowe budynki i w momencie kiedy będzie wystarczająca ilość miejsca, Sąd Rejonowy dla Warszawy-Pragi, jak również Sąd Okręgowy w Warszawie zostaną podzielone.
8. Można oczekiwać, że kompleksowy charakter tych reform zmniejszy długość postępowań sądowych w najbliższych latach. Jednakże reformy te muszą być wdrażane skutecznie, przy odpowiednim wsparciu budżetowym. Jednocześnie szeroki zakres podjętych działań spowodował pewne zamieszanie i zagubienie osób związanych z wymiarem sprawiedliwości. Chciałbym zachęcić Rząd do zapewnienia wystarczającej informacji oraz szkoleń odnośnie podjętych reform.

CommDH(2003)4

9. Odnośnie stworzenia skutecznych środków odwoławczych w sprawach dotyczących nadmiernej długości postępowań sądowych, w następstwie wyroku w sprawie Kudła przeciwko Polsce², stworzona została grupa robocza mająca za zadanie przygotowanie odpowiedniego aktu prawnego mającego zaradzić powyższej sytuacji. W międzyczasie polski Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r.³ dokonał wykładni artykułu 417 kodeksu cywilnego w taki sposób, że pozwolił sądom krajowym uznawać naruszenie tego artykułu odnośnie odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych (włącznie z sądowymi) za szkody spowodowane przez nich w trakcie wykonywania zadań służbowych i zasądzenie odszkodowania bez konieczności ustalania winy funkcjonariusza publicznego. Według polskiego Rządu, ten przełomowy wyrok powinien pozwolić osobom fizycznym i prawnym na dochodzenie odszkodowania w przypadku nadmiernie długiego postępowania sądowego oraz długiego tymczasowego aresztowania. Jednakże zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału oraz praktyką Komitetu Ministrów przy nadzorowaniu wykonywania wyroków, możliwość uzyskania odszkodowania stanowi wystarczający środek odwoławczy przede wszystkim w sprawach, w których postępowanie krajowe zostało zakończone. Tam gdzie postępowanie nadal trwa najwłaściwszym środkiem odwoławczym jest, oprócz zasądzenia zadośćuczynienia, przyspieszenie przedmiotowego postępowania. Możliwość taka, istniejąca w wielu Państwach Członkowskich, powinna stać się częścią nowego środka odwoławczego przewidywanego przez polskie władze.
10. Chciałbym też zasugerować poważne rozważenie możliwości zawierania ugód na poziomie krajowym w sprawach, w których istnieje wyraźne naruszenie artykułu 6 Konwencji. Rzecznik Praw Obywatelskich mógłby odegrać ważną rolę w tym procesie. W odniesieniu do spraw rozpatrywanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, zachęcam Rząd i skarżących, a także Trybunał, aby korzystali z procedury zawierania ugód przewidzianej przez artykuły 38 i 39 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.
11. Na zakończenie należy podkreślić, że długie postępowanie prowadzi do niepewności prawnej, tym samym zaprzeczając podstawowej zasadzie rządów prawa. W świetle tych problemów oraz czasu, jaki minął od kiedy problemy te zostały zidentyfikowane przez Trybunał, władze polskie powinny bezzwłocznie ustosunkować się do kwestii niskiej skuteczności działań wymiaru sprawiedliwości w sposób zaangażowany i konkretny.

System penitencjarny

12. W ostatnich kilku latach systematycznie wzrasta liczba więźniów. Od roku 2000 liczba ta przekroczyła pojemność zakładów karnych.⁴ Rozmawiałem o tej sprawie z przedstawicielami Ministerstwa Sprawiedliwości, którzy poinformowali mnie, że pewna poprawa miała miejsce w odniesieniu do finansowania oraz ustawodawstwa dotyczącego służby więziennej.⁵ Opracowano program mający na celu zwiększenie liczby miejsc w zakładach karnych oraz aresztach śledczych. Skupia się on przede wszystkim na przebudowie i rozbudowie już istniejących zakładów. Zachodzi nagła potrzeba zwiększenia liczby zakładów karnych, ale ich wybudowanie zajmie kilka lat. Pojawienie się przestępczości zorganizowanej wywołało zjawisko domagania się surowszych kar za poważniejsze przestępstwa. Chciałbym jednak

² Wyrok nr 30210/96 wydany przez Wielką Izbę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w dniu 26.10.2000 r.

³ Sprawa SK 18/2000, opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 18 grudnia 2001 r.(nr 145, poz. 1638).

⁴ W dniu 31 maja 2002 r. liczba miejsc w zakładach karnych wynosiła 69.067, podczas gdy liczba więźniów wyniosła 81.050. Problem z przepełnieniem zakładów karnych został podniesiony w raporcie z wizyty w Polsce przez Europejski Komitet Przeciwdziałania Torturom (CPT) w roku 2000, dok. CPT/Inf(2002)9.

⁵ Budżet służby więziennej wzrasta co roku. W 1999 r. budżet wyniósł 1.086,156 mln PLN, projekt budżetu na rok 2003 przewiduje 1.449,57 mln PLN. W porównaniu z rokiem poprzednim, budżet na rok 2000 wzrósł o 3.9%, na rok 2001 o 7.5%, na rok 2002 o 12.9%, a projekt budżetowy na rok 2003 o 5.6%.

podkreślić jak ważne jest, aby nie wpływało to na generalne podejście do karania. Należałoby raczej częściej korzystać z kar alternatywnych wobec pozbawienia wolności, w szczególności w stosunku do ludzi młodych oraz sprawców drobnych przestępstw. Kary alternatywne mogą być środkiem zmniejszenia przepełnienia zakładów karnych oraz ograniczenia powrotu na drogę przestępstwa poprzez pozytywną reintegrację ze społeczeństwem.

13. Odwiedziłem zakład karny Warszawa-Białołęka, w którym obecnie przebywa około 1700 więźniów, chociaż jego oficjalna pojemność wynosi 1200. W większości standardowych cel było sześć łóżek, podczas gdy Komitet Przeciwdziałania Torturom (CPT) zalecił by w każdej celi były maksimum cztery łóżka. W tym zakładzie karnym podjęto pewne środki mające na celu wdrożenie zaleceń CPT wyrażonych w raportach o Polsce z roku 2000 i 1996, w szczególności w odniesieniu do remontowania zakładów karnych i rozwoju programu zajęć dla więźniów. Realizowane są plany mające na celu wdrożenie pozostałych zaleceń w najbliższej przyszłości.
14. Kilku osadzonych skarżyło mi się na niedostateczny dostęp do adwokatów. Poinformowali mnie, że adwokaci przyjeżdżają w razie potrzeby, lecz większości więźniów nie stać na ich usługi. Więźniowie twierdzili, że adwokaci z urzędu rzadko odwiedzali swoich klientów. Jest to poważna sprawa. Co więcej, podobne problemy zostały mi zgłoszone w izbie dziecka, którą odwiedziłem w Katowicach. Chociaż podczas spotkań z przedstawicielami rad adwokackich sugerowano mi, że tego rodzaju uchybienia nie były systematyczne, zachęcałbym rady adwokackie i rady radców prawnych oraz Ministerstwo Sprawiedliwości by zbadały tę kwestię bardziej szczegółowo oraz by w zależności od wyników podjęły odpowiednie działania. Doświadczenia Rady Europy w tej kwestii mogą okazać się pomocne.

Policja i wojsko

15. Zgłaszano mi przypadki złego traktowania, a nawet śmierci osób zatrzymanych przez policję.⁶ Wydaje się, że osoby najczęściej spotykające się z obojętnością, czy też złym traktowaniem ze strony policji, to prostytutki, Romowie oraz ofiary handlu ludźmi.⁷ Istnieją pewne podejrzenia, że przemoc policji często jest niezgłaszana ponieważ ofiary są informowane, że same zostaną oskarżone. Istnieje obawa, że przypadki przemocy policji nie zawsze są bezstronnie badane i rzadko docierają do sądów. W tym kontekście zaobserwowałem z satysfakcją, że projekt "Wzmacnianie polityki niedyskryminacji", finansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach programu Phare, wdrażany w latach 2003-2004, zawiera element szkolenia przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości i policji.
16. Rzecznik Praw Obywatelskich Pan Andrzej Zoll, jak i Wiceminister Spraw Wewnętrznych i Administracji Pan Zenon Kosiniak-Kamysz, zaprzeczyli istnieniu systematycznej przemocy policji, pomimo tego, że byli świadomi występowania odosobnionych przypadków. Z uwagi na częstotliwość tego rodzaju zarzutów istnieje jednak konieczność by Rząd sprawił, aby tego rodzaju przypadki były szybko i właściwie badane.

⁶ Zobacz "Prawa Człowieka w Regionie OBWE: Bałkany, Kaukaz, Europa, Azja Środkowa i Ameryka Północna" 2002 (wydarzenia z roku 2001) wydany przez Międzynarodową Helsińską Federację Praw Człowieka, rozdział o Polsce, str. 250.

⁷ Zobacz np. "Stanowisko Europejskiego Centrum Praw Romów z 2002 r. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) spotkanie wdrożeniowe w kwestii wymiaru ludzkiego", 11 września 2002 r.

CommDH(2003)4

17. Z Wiceministrem Obrony Panem Piotrem Urbankowskim poruszyłem kwestię praktyki przemocy w wojsku, tzw. fali.⁸ Fala jest praktyką poddawania nowych poborowych przemocy i upokorzeniu ze strony starszych poborowych.⁹ Polski kodeks karny penalizuje czynność upokarzania lub obrażania podwładnego poborowego karą pozbawienia wolności.¹⁰ Tym nie mniej, co roku zgłaszanych jest kilkaset spraw¹¹, i można założyć, że wiele innych pozostaje niezgłoszonych.
18. Urzędnicy Ministerstwa Obrony przyznali, że fala jest dobrze znanym problemem i poinformowali o kilku konkretnych środkach, które zostały wprowadzone w celu rozwiązania tego problemu. Wśród środków wprowadzonych przez Ministerstwo Obrony znalazły się szkolenia, konsultacje psychologiczne oraz zwiększony nadzór. Stworzony został poufny telefon wojskowy, który pozwala ofiarom opowiedzieć o swojej sytuacji lub o sytuacji innych osób. Kiedy ujawniany jest nagły przypadek, informacja ta zostaje przekazana żandarmerii, aby natychmiast interweniowała. Środki te już przyczyniły się do nieznacznego zmniejszenia liczby spraw.
19. Bardzo trudno jest jednak walczyć z tym problemem, ponieważ praktyka fali jest w dużej mierze akceptowana wśród żołnierzy, a ich poczucie solidarności czyni wniesienie oskarżenia trudnym. Zdecydowanie popieram działania podjęte przez Ministerstwo Obrony w tej kwestii i zachęcam Rząd do kontynuowania wysiłków. Fala stanowi szczególnie szkodliwe nadużycie władzy i Rząd ponosi ostateczną odpowiedzialność za rozwiązanie tego problemu. Media mogłyby także odegrać ważną rolę w likwidowaniu przyzwolenia na falę wśród społeczeństwa, obecnych i przyszłych poborowych oraz kadry wojskowej różnego szczebla.

II. NIEDYSKRYMINACJA I SYTUACJA MNIEJSZOŚCI

Niedyskryminacja

20. Konstytucja Polski zawiera ogólną klauzulę o równości i zakazuje dyskryminacji "z jakichkolwiek przyczyn" w życiu politycznym, społecznym lub ekonomicznym.¹² Konstytucja gwarantuje równe prawa dla mężczyzn i kobiet, a polski kodeks pracy zawiera zakaz dyskryminacji przy zatrudnianiu. Polska jeszcze nie podpisała Protokołu nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dotyczącego generalnego zakazu dyskryminacji i pomimo, że obecnie jest to rozważane, nie dano mi żadnej wskazówki kiedy mogłaby zapaść decyzja o ratyfikowaniu tego protokołu.¹³ Przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości zaznaczyli, że Rząd może zdecydować, żeby poczekać na pojawienie się orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w celu dokonania pełniejszej oceny implikacji Protokołu. Chciałbym jednak zachęcić Rząd do rozważenia możliwości podpisania i ratyfikowania

⁸ Praktyka ta była również przedmiotem troski Komitetu Przeciwko Torturom Organizacji Narodów Zjednoczonych w Uwagach Końcowych i Rekomendacjach w sprawie Polski, maj 2000 r., dok. A/55/44, paragrafy 82-95. Aby znaleźć przykłady fali w polskim wojsku zobacz "Prawa Człowieka w Regionie OBWE: Bałkany, Kaukaz, Europa, Azja Środkowa i Ameryka Północna" wydany przez Międzynarodową Helsińską Federację Praw Człowieka, 2002 r. (wydarzenia 2001) s. 251,

⁹ Amnesty International przykładowo odnotowała przypadki kiedy starsi poborowi podpalali młodszych poborowych, zmuszali nowych poborowych by się próbowali powiesić i zmuszali ich do wyskoczenia z pędzącej ciężarówki. Zdarzały się również przypadki wymuszeń pieniędzy. W rezultacie fali odnotowano w Polsce przypadki samobójstw.

¹⁰ Fizyczne i psychiczne złe traktowanie może prowadzić do pozbawienia wolności do lat 5 lub do lat 10 jeżeli sprawca działał ze szczególnym okrucieństwem. Jeżeli złe traktowanie doprowadziło ofiarę do próby targnięcia się na własne życie kara może zostać podwyższona do 12 lat pozbawienia wolności.

¹¹ Zgłoszono 300 przypadków fali w 2000 r. i 255 przypadków w 2001 r.

¹² Artykuł 32 Konstytucji RP.

¹³ Do 24 lutego 2003 r., 27 Państw Członkowskich podpisało Protokół, a 3 go ratyfikowały.

Protokołu nr 12 w nieodległej przyszłości, szczególnie, że Konstytucja Polski zakazuje wszelkich form dyskryminacji.

21. Pomimo szerokiej klauzuli antydyskryminacyjnej w Konstytucji, Polska posiada bardzo mało konkretnego ustawodawstwa antydyskryminacyjnego w dziedzinach takich jak mieszkalnictwo, umowy między jednostkami oraz dostęp do miejsc publicznych. Potrzeba wprowadzenia bardziej konkretnego ustawodawstwa w tych dziedzinach została już stwierdzona przez Europejską Komisję przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji.¹⁴ Z zadowoleniem przyjmuję fakt, że Parlament rozważa projekt ustawy zmieniającej kodeks pracy, która wprowadzałaby zakaz bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji nie tylko ze względu na płeć (funkcjonujący od 2001 r.), ale również ze względu na rasę, pochodzenie etniczne, religię, przekonania, wiek oraz orientację seksualną, a także wprowadza konkretne przepisy przeciwko molestowaniu seksualnemu w pracy. Zachęcam Parlament by przyjął projekt tej ustawy w nieodległej przyszłości.
22. Przedstawiciele grup społecznych zwrócili moją uwagę na konkretne przypadki dyskryminacji zarówno ze strony władz publicznych, jak i osób prywatnych, z takich powodów jak płeć, orientacja seksualna, inwalidztwo lub HIV/AIDS. Poinformowano mnie o występowaniu przestępstw z nienawiści skierowanych przeciwko homoseksualistom, którzy nie zawsze otrzymują odpowiednią ochronę ze strony policji. Zdarzały się również przypadki, kiedy homoseksualistom odmawiano pomocy medycznej z obawy, że mogą mieć HIV/AIDS. Wydaje się, że leczenie pacjentów zakażonych HIV nie zawsze jest odpowiednie. Przykładowo trudno jest czasami uzyskać pomoc medyczną ze względu na obawę przekazania wirusa. Odnotowano, że kwestie takie jak dostęp do edukacji, zatrudnienie, emerytury oraz mieszkalnictwo dla osób niepełnosprawnych nadal są niewłaściwie traktowane.
23. Z zadowoleniem odnotowałem, że Rząd w ostatnim czasie podjął kroki mające na celu wzmocnienie walki z dyskryminacją, takie jak ustanowienie w listopadzie 2001 r. Pełnomocnika do spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, czy niedawna decyzja Parlamentu o ratyfikacji Protokołu Fakultatywnego do Konwencji o eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, który pozwala poszczególnym kobietom lub grupom kobiet wnosić do Komitetu monitorującego stosowanie postanowień Konwencji roszczenia w związku z naruszeniem ich praw chronionych przez Konwencję. Istnieją plany przygotowania ustawy o równym statusie mężczyzn i kobiet. Na podstawie Rozporządzenia Rządowego z czerwca 2002 r. mandat Pełnomocnika został poszerzony tak, by obejmował kwestie związane ogólnie z zakazem dyskryminacji, do momentu ustanowienia nowego organu, który będzie zajmował się zwalczaniem dyskryminacji. Pełnomocnik już podjął poważne działania w ramach swojego poszerzonego mandatu i chciałbym zachęcić Rząd oraz Parlament by poważnie rozważyły te inicjatywy. Pełnomocnik, który został ustanowiony jako organ odpowiedzialny za stworzenie warunków umożliwiających powstanie nowej instytucji do spraw zwalczania dyskryminacji, opracował projekt ustawy powołującej Generalnego Inspektora do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji. Projekt ten jest obecnie przedmiotem rozważań.

Sytuacja mniejszości

24. Polska ratyfikowała Konwencję Ramową o Ochronie Mniejszości Narodowych w dniu 20 grudnia 2000 r., a weszła ona w życie 1 kwietnia 2001 r. Polska przedłożyła swój wstępny

¹⁴ Zobacz 'Drugi raport o Polsce' wydany przez ECRI, dok. CRI(2000)34. Zobacz również "Okresowy Raport o wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej za rok 2002", który stwierdza, że przełożenie zasady niedyskryminacji do ustawodawstwa, włącznie z *acquis* o niedyskryminacji, miało ograniczony zasięg.

CommDH(2003)4

raport z wdrażania Konwencji Komitetowi Doradczemu w dniu 10 lipca 2002 r. Tym samym rozpoczął się monitoring implementacji Konwencji Ramowej przez Polskę i zachęcam polskie władze do kontynuowania dialogu z Komitetem Doradczym w sprawie Konwencji. Polska nie podpisała ani nie ratyfikowała Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych.

25. Zgodnie ze wstępnym raportem, w Polsce żyje 13 mniejszości narodowych i etnicznych. Ich populacja szacowana jest na około milion osób.¹⁵ W trakcie mojej wizyty przedstawiciele mniejszości twierdzili, że ksenofobia, antysemityzm oraz negatywne stereotypy mniejszości są powszechne oraz podkreślali potrzebę promowania tolerancji, począwszy od programów w szkołach. Inne problemy zidentyfikowane przez niektóre mniejszości dotyczyły trudności z zachowaniem ich własnej kultury i języka, dostępu do mediów oraz gorszą sytuację społeczną w dziedzinach takich jak mieszkalnictwo i zatrudnienie.
26. O ile Konstytucja RP oraz inne ustawy zawierają postanowienia o ochronie mniejszości, brak bardziej szczegółowych przepisów prawnych w niektórych kwestiach został ponownie uznany przez przedstawicieli mniejszości za podstawowy problem. Na przykład prawo do używania języka mniejszości w kontaktach z władzami publicznymi nie jest zagwarantowane prawnie. Obecnie status mniejszości jest regulowany głównie przez umowy dwustronne o dobrosąsiedzkich stosunkach i przyjaznej współpracy z innymi państwami. Nie obejmują one wszystkich mniejszości. W rezultacie podstawom prawnym ochrony mniejszości brakuje spójności.
27. Ustanowienie nowej agendy rządowej do spraw ochrony mniejszości zostało przewidziane w projekcie ustawy o Mniejszościach Narodowych i Etnicznych w Rzeczypospolitej Polskiej, która jest obecnie przedmiotem obrad w Parlamencie. Polskie władze poprosiły mnie o wydanie opinii o funkcjach i strukturach zaproponowanych nowych instytucji w dziedzinie niedyskryminacji i ochrony mniejszości. Z zadowoleniem przyjmuję wysiłki zmierzające do wzmocnienia ram instytucjonalnych i chciałbym zachęcić Parlament do uważnego rozważenia stosunków między proponowanymi instytucjami, ze względu na ścisłe powiązanie obu zagadnień. Z radością włączę się w najbliższej przyszłości do dialogu z Rządem w sprawie tych ważnych inicjatyw i do tego czasu powstrzymam się od dalszych uwag.

Szczególne sytuacja Romów/Cyganów

28. Według raportu Polski do Konwencji Ramowej, populację Romów/Cyganów w Polsce szacuje się na 20.000 do 30.000. Tysiące Romów/Cyganów zostało zamordowanych przez Nazistów w trakcie holokaustu na terytorium Polski przedwojennej. Zgodnie z niektórymi szacunkami zamordowanych zostało do $\frac{3}{4}$ populacji Romów/Cyganów.
29. Powszechnie przyznaje się, że dyskryminacja Romów/Cyganów występuje w wielu obszarach, a w szczególności w odniesieniu do edukacji i zatrudnienia.¹⁶ W odniesieniu do kształcenia, praktyka tak zwanych "klas romskich" jest przedmiotem obaw, ponieważ mają one tendencję do dalszej izolacji dzieci romskich od innych, a kształcenie w tych klasach jest ponoć niższej jakości. Popieram poglądy Rzecznika Praw Dziecka, który stwierdził, że powinno się

¹⁵Raport przedłożony przez Polskę na podstawie Artykułu 25, paragraf 1 Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych z dnia 10 lipca 2002 r. (ACFC/SR (2002) 2) wymienia następujące mniejszości: Białorusini, Czesi, Karaimowie, Litwini, Łemkowie, Niemcy, Ormianie, Cyganie, Rosjanie, Słowacy, Tatarzy, Ukraińcy i Żydzi.

¹⁶ Zobacz raport ECRI o Polsce z 2000 r., który stwierdza, że "niekorzystna sytuacja na rynku pracy jest często związana z bezpośrednią dyskryminacją i uprzedzeniami, jak również z wcześniejszą dyskryminacją w dostępie do edukacji i równości społecznej".

zwiększyć wysiłki w celu zapewnienia by wszystkie dzieci romskie mogły uczęszczać do klas integracyjnych, zamiast do specjalnych klas romskich. Kontakty z policją, prokuratorami i sędziami były opisywane często jako problematyczne a władze nie zawsze reagowały poważnie na akty przemocy skierowanej przeciwko Romom. Zostałem poinformowany o wydarzeniu, które miało miejsce w 2001 r., kiedy to policjant zastrzelił Roma podejrzanego o kradzież. Chciałbym wezwać władze do zakończenia śledztwa w tej sprawie.

30. W 2000 r. w Województwie Małopolskim, w południowej Polsce, zapoczątkowany został pilotażowy program, którego celem jest osiągnięcie pełnego uczestnictwa Romów i zrównanie poziomów w dziedzinach takich jak edukacja, zatrudnienie, zdrowie, higiena oraz mieszkania. Projekt pilotażowy faktycznie funkcjonował dobrze, a władze były wyraźnie zaangażowane w jego realizację.¹⁷ Projekt ten jednakże przynosi korzyści relatywnie małej liczbie Romów i chciałbym skłonić rząd do pilnego podjęcia problemów społeczności romskiej w całym kraju i do przeznaczenia wystarczających środków na ten cel oraz rozważenia powtórzenia projektu małopolskiego w innych częściach kraju. Rząd we współpracy z wojewodami, działaczami romskimi oraz organizacjami pozarządowymi pracuje nad narodowym programem wobec Romów, którego zakończenie przewidziane jest na rok 2004.¹⁸ Stworzenie narodowego programu dla Romów jest sprawą priorytetową i chciałbym zachęcić Rząd by przedsięwziął wszystkie środki by zapewnić zakończenie prac na czas.

III. KOBIETY I DZIECI

Rzecznik Praw Dziecka

31. Ustawa o instytucji Rzecznika Praw Dziecka została przyjęta w 2000 r.¹⁹. W trakcie mojego spotkania z Panem Pawłem Jarosem, Rzecznikiem Praw Dziecka, Pan Jaros stwierdził, że walka z przemocą, złym traktowaniem oraz handlem i seksualnym wykorzystywaniem dzieci znajdują się wśród jego priorytetów. Środki, takie jak zatrudnienie specjalistów w różnych regionach oraz stworzenie gorącej linii telefonicznej dla ofiar, zostały podjęte w celu powstrzymania przemocy. Rzecznik przedstawił Prezydentowi Polski wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu stworzenie całościowego systemu przeciwdziałania przemocy. Ponadto Rzecznik zwrócił uwagę władz na kwestie takie jak ograniczony dostęp do edukacji dzieci z obszarów wiejskich oraz problemy w korzystaniu z praw każdego dziecka do brania pod uwagę jego poglądów. Wiele z obszarów priorytetowych wyznaczonych przez Rzecznika zbiega się z kwestiami, które Komitet Praw Dziecka ONZ podnosi w swoim

¹⁷ Pracownicy mojego biura odwiedzili wieś Białka Tatrzańska w Nowym Targu gdzie ten pilotażowy program był wdrażany. Wyremontowano domy i wybudowano nowe. Poprawił się stan infrastruktury, jak np. zainstalowano kanalizację oraz poprawiono system grzewczy. Kilka domów we wsi i wsi sąsiedniej nadal znajdowało się w złym stanie, szczególnie w zimie, ponieważ ciężar śniegu mógł spowodować zapadnięcie się dachu. Pełnomocnik Wojewody poinformował, że domy te zostaną zburzone następnej wiosny i zastąpione nowymi. Założono małe przedszkole dla dzieci w wieku 4-5 lat, aby przygotować je do normalnej szkoły. Problemy językowe wymieniano wśród głównych przyczyn, dla których w przeszłości dzieci romskie uczęszczały do specjalnych klas. W celu rozwiązania takich problemów, lekcje w przedszkolu odbywały się w języku polskim. Aby złagodzić przejście z klas romskich do zwykłych klas zostali wyznaczeni asystenci szkolni dla dzieci romskich.

¹⁸ Została również utworzona Komisja Konsultacyjna dla Romów składająca się z przedstawiciela rządu oraz przedstawicieli 20 romskich organizacji pozarządowych, która swoje pierwsze spotkanie odbyła w dniu 12 listopada 2002 r.

¹⁹ W tym samym roku Polska ratyfikowała Europejską Konwencję o Wykonywaniu Praw Dzieci.

CommDH(2003)4

ostatnim raporcie o Polsce.²⁰ Wszystkie te kwestie są przedmiotem szczególnej troski i wzywam Rząd oraz Parlament by udzieliły swojego poparcia dla inicjatyw mających na celu rozwiązanie tych problemów.

Wizyta w izbie dziecka

32. Odwiedziłem izbę dziecka w Katowicach, w której rocznie przebywa około 400 dzieci, w wieku między 13 a 18 lat (w wyjątkowych przypadkach do 21 roku). Około 90 procent dzieci to chłopcy, ale był tam również oddział dla dziewcząt. Dzieci przebywają w izbie tylko tymczasowo, do momentu wydania przez sąd decyzji o przekazaniu ich do innej instytucji, takiej jak zakład poprawczy, czy też zakład karny dla nieletnich. Organizowano zajęcia rekreacyjne oraz edukacyjne, ale dzieci nie mogły uczęszczać do szkoły, ponieważ z założenia miały zostać w izbie tylko kilka dni. Jednakże kierownictwo izby stwierdziło, że w wyjątkowych sytuacjach ze względu na długość postępowania sądowego dzieci pozostawały w izbie przez kilka tygodni.
33. Pomimo, że warunki materialne były całkiem dobre, a personel zdołał stworzyć atmosferę troski, były jednakże kwestie, które uznałem za niepokojące. Poinformowano mnie, że prawnicy mogli spotykać się z dziećmi w towarzystwie policji i w praktyce rzadko odwiedzali dzieci (zobacz powyżej "warunki w więzieniach"). Mając na uwadze, że niektóre dzieci zostają w izbie przez kilka tygodni, bez wątpienia ważne byłoby wprowadzenie większej ilości zajęć edukacyjnych jako części wysiłków reintegracyjnych.

Prawa reprodukcyjne

34. W swoich ostatnich uwagach końcowych o Polsce²¹, Komitet do spraw Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych ONZ wyraził zaniepokojenie nieadekwatnymi służbami planowania rodziny oraz edukacji seksualnej i edukacji w dziedzinie prokreacji, brakiem dostępu do przystępnych cenowo środków antykoncepcyjnych, jak również restrykcyjnym prawem aborcyjnym, które sprawia, że znaczna liczba kobiet ryzykuje zdrowiem korzystając z potajemnych zabiegów przerywania ciąży. Zgodnie z obecnie obowiązującym ustawodawstwem polskim, przerwanie ciąży jest dopuszczalne, jeżeli ciąża stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia matki; jeżeli istnieje wysokie prawdopodobieństwo poważnych i nieodwracalnych uszkodzeń płodu lub nieuleczalnej choroby zagrażającej życiu dziecka a także jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie, że ciąża jest wynikiem przestępstwa.²²
35. Poinformowano mnie o przypadkach kiedy kobietom lub dziewczętom odmówiono prawa do przerwania ciąży, pomimo zaistnienia warunków przewidzianych prawem. Kobietom odmawiano również badań prenatalnych, ponieważ uznawano, że jest to próba doprowadzenia do aborcji. Problemy z legalnym przerywaniem ciąży w szpitalach publicznych²³

²⁰ Zobacz "Uwagi Końcowe Komitetu Praw Dziecka: Polska" Organizacji Narodów Zjednoczonych, doc. CRC/C/5/Add.194, 30.10.2002.

²¹ Zobacz dok. E/C.12/1/Add.82 z dnia 29 listopada 2002 r. Również Komitet Praw Człowieka ONZ w Uwagach Końcowych o Polsce z 1999 r. stwierdził z zaniepokojeniem, że surowe prawo aborcyjne prowadziło do wysokiej liczby potajemnych aborcji z towarzyszącym ryzykiem dla życia i zdrowia kobiet, dok. CCPR/C/79/Add.110 z dnia 29 lipca 1999 r.

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1997 r. stwierdza, że liberalizacja warunków dopuszczalności aborcji jest niezgodna z Konstytucją.

²³ Ustawa o zawodzie lekarza z 1996 r. daje lekarzowi prawo powołania się na przekonania światopoglądowe przy odmowie przerwania ciąży. Lekarz ma jednakże obowiązek skierować pacjentkę do innego lekarza lub szpitala, gdzie aborcja może być przeprowadzona. Zgodnie z przedstawioną mi informacją ani lekarze, ani szpitale nie czynią tego w praktyce. Zobacz "Ustawa antyaborcyjna w Polsce – Funkcjonowanie, skutki społeczne, postawy i zachowania" wydana przez Federację na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, wrzesień 2000 r.

doprowadziłoby niektóre kobiety do podejmowania ryzyka poddawania się nielegalnym aborcjom, czy też samodzielnego przerywania ciąży, co czasami powodowało śmiertelne konsekwencje.²⁴ Zwrócono mi uwagę na przypadek 16-letniej dziewczynki zmarłej po przedawkowaniu środków przeczyszczających, które zażyła w celu przerywania ciąży. Chciałbym wyrazić swój niepokój wobec sposobu, w jaki obecna ustawa jest stosowana, doprowadzając do poważnych przeszkód w korzystaniu z prawa do zdrowia i życia kobiet i dziewcząt będących w ciąży.

36. Obowiązkowa edukacja seksualna została usunięta z programów nauczania w 1999 r. i zastąpiona w szkołach średnich programami przygotowania do życia w rodzinie. Programy te powinny promować odpowiednią wiedzę w zakresie prokreacji.²⁵ Tego rodzaju edukacja jest niezbędna dla korzystania z prawa do zdrowia, gdyż zmniejsza zagrożenie zarażenia się HIV/AIDS i innymi chorobami przenoszonymi drogą płciową.

Przemoc w rodzinie

37. Zgodnie z informacją opartą na polskich badaniach około 18 procent zamężnych Polek jest ofiarami przemocy w rodzinie²⁶, a 41 procent rozwiedzionych kobiet zgłaszało, że często były bite przez swoich mężów. Pełnomocnik do spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn oraz Centrum Praw Kobiet stwierdziły, że przemoc w rodzinie długo była tematem tabu i była przemilczana, ale ostatnio stała się tematem publicznej dyskusji i potępienia. Przemoc w rodzinie, zarówno fizyczna jak i psychiczna, jest niezgodna z polskim prawem.²⁷
38. Władze podjęły pewne środki aby rozwiązać problem przemocy w rodzinie.²⁸ W 1999 r. Ministerstwo Sprawiedliwości opracowało Kartę Praw Ofiary, która zmierza do promowania praw ofiar i przestępców w postępowaniu sądowym. Kierownictwo policji wprowadziło w 1998 r. system "niebieskich kart" zmierzający do uproszczenia i ujednolicenia postępowania w przypadkach interwencji w sytuacji przemocy w rodzinie. System ten daje wskazówki w zakresie gromadzenia i dokumentowania dowodów, jak również informacje o prawach ofiar oraz szczegółowe informacje o instytucjach, które udzielają pomocy. System "niebieskich kart" jest interesującą inicjatywą zmierzającą do zwalczania przemocy w rodzinie. Tym nie mniej zostały ujawnione pewne słabe punkty systemu, w stosunku do których należy się szybko

²⁴ Zobacz "Women in Poland: Sexual and reproductive health and rights", niezależny raport przedłożony Komitetowi Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych ONZ przez Polską Federację na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, Centrum Praw Kobiet oraz Fundację *La Strada*, październik 2002 r.

²⁵ W swoich Uwagach Końcowych z dnia 30 października 2002 r. o Polsce, Komitet Praw Dziecka ONZ zalecił Polsce rozpocząć edukację seksualną i programy uświadamiające w szczególności dla nieletnich, w dziedzinach takich jak zdrowie seksualne i prokreacja, dok CRC/C/15/Add.194.

²⁶ Informacja ta oparta jest na badaniach przeprowadzonych w 1993 oraz 1996 r. przez Ośrodek Badania Opinii Publicznej na grupie 1087 dorosłych kobiet. Liczba wszystkich kobiet, które są ofiarami przemocy w rodzinie najprawdopodobniej jest nawet wyższa – zgodnie z niektórymi szacunkami wynosi od 25 do 30 procent – ponieważ liczby te nie obejmują niezamężnych kobiet mieszkających ze swoimi partnerami.

²⁷ Artykuł 207 kodeksu karnego.

²⁸ Rządowe działania w odpowiedzi na przemoc w rodzinie koordynowane są przez Agencję do spraw Przeciwdziałania Problemom Alkoholowym. Sytuacja ta jest krytykowana przez organizacje pozarządowe, które twierdzą, że alkoholizm może przyczynić się do przemocy w rodzinie, ale nie jest jej przyczyną. Zobacz "Women in Poland: Sexual and reproductive health and rights", niezależny raport przedłożony Komitetowi Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych ONZ przez Polską Federację na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, Centrum Praw Kobiet oraz Fundację *La Strada*, październik 2002 r., oraz "Raport o przemocy w rodzinie w Polsce", wydany przez Adwokatów Minnesoty na rzecz Praw Człowieka, Centrum Praw Kobiet oraz Międzynarodową Klinikę Praw Kobiet Centrum Prawa Uniwersytetu Georgetown, (*Minnesota Advocates for Human Rights, Women's Rights Centre and International Women's Human Rights Clinic at Georgetown University Law Centre*), lipiec 2002 r.

CommDH(2003)4

ustosunkować w celu usprawnienia jego wdrażania. Wyraźnie system ten nie jest jednolicie stosowany w całym kraju, karty nie zawsze są używane, albo używane tylko na życzenie ofiary, a system analizy zgromadzonego materiału jest niewystarczający.²⁹

39. Trudna sytuacja ekonomiczna ofiar i ich rodzin stanowi przeszkodę dla kobiet, które chcą porzucić związek, w którym są wykorzystywane. Według Pełnomocnika do spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn rodzina sama musi płacić za pobyt członka rodziny alkoholika w izbach wytrzeźwień, co stwarza znaczne obciążenie finansowe. Długotrwałe leczenie w wyspecjalizowanych ośrodkach jest bezpłatne. Oprócz trudności finansowych organizacje pozarządowe zajmujące się prawami kobiet zdecydowanie podkreślały potrzebę większej ilości schronisk, które mogłyby przyjąć kobiety i dzieci, które muszą uciekać z domu. W Warszawie są tylko dwa schroniska (40 miejsc). W niektórych regionach Polski nie ma w ogóle schronisk. Zgłaszano, że jakość istniejących schronisk obniża nieodpowiednie wykształcenie i kompetencje pracowników.³⁰
40. Wydaje się, że policja oraz prokuratorzy często traktują przemoc w rodzinie jako sprawę prywatną i że przypadki przemocy w rodzinie są czasami oddalane z uzasadnieniem, że obrażenia zadane kobiecie nie były wystarczająco poważne. Należy podkreślić, że istnieje potrzeba bardziej zdecydowanych działań ze strony polskich władz w celu zapewnienia by przemoc w rodzinie nie była traktowana jako sprawa prywatna. Wprowadzenie przymusowego szkolenia, przy udziale organizacji pozarządowych, byłoby skutecznym sposobem zwiększenia świadomości tych problemów wśród policji, prokuratorów i sędziów.
41. Istnieje potrzeba zaradzenia pewnym lukom w istniejącym ustawodawstwie. Brak możliwości zastosowania zakazu zbliżania się jest szczególnie ewidentny w tym zakresie. Inne kwestie związane z ochroną oraz pomocą także mogłyby zostać pełniej uwzględnione w nowym ustawodawstwie. Pomocne wskazówki w tym zakresie można znaleźć w najnowszych rekomendacjach Rady Europy.³¹

IV. HANDEL LUDŹMI

42. W ostatnich latach Polska stała się państwem pochodzenia, tranzytowym i docelowym w handlu ludźmi. Ofiarami są przede wszystkim kobiety i dziewczęta, ale do pewnego stopnia również chłopcy. Polskie kobiety i dzieci są sprzedawane do kilku państw Europy Zachodniej, przede wszystkim w celu wykorzystywania seksualnego. Kobiety i dzieci są sprzedawane do Polski z takich państw jak: Ukraina, Bułgaria, Rumunia, Białoruś i Rosja. Wiele raportów opisuje trudne warunki, w jakich ofiary są przewożone i żyją. Nie posiadające dokumentów ofiary są kontrolowane przez handlarzy poprzez zastraszanie i przemoc.³²

²⁹ Wyrażono obawy, że ponieważ jedna z kart jest zatytułowana "prośba o pomoc", policja niechętnie bada i ściga potencjalne wypadki przemocy, jeżeli karta nie zostanie podpisana przez ofiarę. Ponieważ jednak przemoc w rodzinie jest przestępstwem ściganym z oskarżenia publicznego, wnioski ofiary nie powinny być potrzebne do wszczęcia postępowania.

³⁰ Zobacz raporty cytowane w przypisie 28.

³¹ Rekomendacja (2002) 5 Komitetu Ministrów Rady Europy o ochronie kobiet przed przemocą oraz Rekomendacja 1582 (2002) o przemocy w rodzinie przeciwko kobietom, przyjęta przez Zgromadzenie Parlamentarne.

³² *La Strada*, organizacja aktywnie zaangażowana w zwalczanie handlu ludźmi, zgłosiła wiele przypadków, kiedy to ofiarom handlu ludźmi nie zapewniono praktycznie żadnej ochrony ze strony władz, narażając je na dodatkowe ryzyko.

43. Polski kodeks karny z 1997 r. penalizuje handel ludźmi³³, a Polska ostatnio ratyfikowała Protokół o Zapobieganiu, Zwalczeniu i Karaniu Handlu Ludźmi, w szczególności Kobietami i Dziećmi, uzupełniający Konwencję ONZ o Międzynarodowej Przystępczości Zorganizowanej. Jednakże istnieje wyraźna potrzeba wprowadzenia dalszego ustawodawstwa i innych środków w celu wzmocnienia pomocy dla ofiar. Jak zrozumiałem, obecnie pomoc dla ofiar pozostawiona jest w dużej mierze organizacjom pozarządowym, przy pewnej pomocy finansowej ze strony Rządu. Zachęcam Rząd do stworzenia większej liczby schronisk i do zapewnienia by ofiary otrzymywały pomoc socjalną, opiekę zdrowotną, porady i pomoc prawną. Należy przyjąć z zadowoleniem ostatnie udoskonalenia programu ochrony świadków i zachęcić do dalszych działań.
44. Ofiary handlu ludźmi często były deportowane z Polski na podstawie prawa o cudzoziemcach, bez większej troski o ich trudną sytuację życiową. Poinformowano mnie o przypadkach, kiedy to na wydalane ofiary na granicy czekali handlarze, którzy dostarczali im nowe dokumenty podróży i zwracali je do Polski. Należy podjąć działania w celu zapewnienia, żeby ofiary handlu ludźmi nie były wydalone w sposób, który czyni je podatnymi na dalsze wykorzystywanie. Szczególnie ważne jest ustanowienie odpowiedniej procedury repatriacyjnej, uwzględniającej problemy bezpieczeństwa i reintegracji ofiar po ich powrocie do kraju. Zachęcałbym też władze do przyznawania ofiarom tymczasowych pozwoleń na pobyt tak, aby umożliwić im ustabilizowanie ich sytuacji, lepsze przygotowanie do ewentualnego powrotu i pomoc w postępowaniu prawnym przeciwko handlarzom.
45. Szkolenie straży granicznej, policji, prokuratorów, sędziów i innych władz jest niezbędne w celu zapewnienia skutecznych działań przeciwko handlarzom ludźmi i ochrony ofiar. Tego rodzaju szkolenie zapewniają obecnie organizacje pozarządowe, takie jak *La Strada* i Fundacja Helsińska. Wzywam Rząd do wzięcia na siebie odpowiedzialności w tym względzie, we współpracy z organizacjami pozarządowymi.
46. Problem handlu ludźmi musi być rozwiązany w sposób kompleksowy i z zadowoleniem przyjąłem informację, że przygotowany jest narodowy plan przeciwdziałania temu zjawisku. Współpraca regionalna, zarówno z państwami pochodzenia jak i krajami docelowymi, jest kluczowa dla usunięcia pierwotnych przyczyn.

V. UCHODźCY I OSOBY UBIEGAJĄCE SIĘ O AZYL

47. Według informacji przekazanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2001 r. 4513 osób wystąpiło o status uchodźcy w Polsce. W tym samym roku 282 osobom przyznano prawo do azylu, w tym 206 osobom z Czeczenii. Od 1999 r. znacznie wzrasta liczba azylantów rosyjskich, pochodzących z Republiki Czeczenii.
48. Odwiedziłem ośrodek dla uchodźców w Dębaku-Podkowie Leśnej pod Warszawą. Ośrodek był przeznaczony do tymczasowego pobytu,³⁴ do momentu przesiedlenia uchodźców do bardziej stałego ośrodka dla uchodźców. Większość uchodźców stanowili Czeczeni, ale wielu pochodziło też z Afganistanu, Iraku, państw afrykańskich oraz państw byłego Związku Radzieckiego. Niektórych uchodźców z Czeczenii już spotkałem wcześniej w obozie w

³³ Handel ludźmi, jak również zachęcanie do prostytucji lub ułatwianie prostytucji jest karane pozbawieniem wolności do lat trzech, z surowszymi karami jeżeli ofiara jest nieletnia, albo jeżeli sprawca zwał lub uprowadził daną osobę w celu uprawiania prostytucji zagranicą.

³⁴ Niektórzy uchodźcy przebywali jednak w ośrodku ponad rok.

CommDH(2003)4

Inguszetii, ale opuścili oni ten obóz ze względu na panujące tam złe warunki. Przy opuszczaniu kraju nie napotkali na żadne problemy ze strony władz rosyjskich. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że ostatnio zdarzały się przypadki odsyłania uchodźców czeczeńskich na granicy, co zostało potwierdzone przez UNHCR. Kobiety i dzieci znalazły się wśród tych, którym odmówiono wjazdu do kraju ze względu na bezpieczeństwo narodowe. Poruszyłem tę kwestię z przedstawicielami Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, którzy poinformowali mnie, że są świadomi tego problemu i że obecnie badają tę sprawę. Wzywam władze do zapewnienia, by zasada nie odsyłania była zachowywana w każdych okolicznościach.

49. Był tam osobny oddział dla dzieci oddzielonych od rodziny, w którym przebywało wtedy 23 nieletnich. W okolicy była szkoła a w ośrodku było zorganizowane nauczanie języka polskiego. W ośrodku był personel medyczny. Władze ośrodka stwierdziły, że każde dziecko miało wyznaczonego opiekuna prawnego.
50. Urząd Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców oraz Rzecznik Praw Dziecka wyrazili jednakże obawy w związku z sytuacją samotnych dzieci-uchodźców w Polsce.³⁵ Kierownictwo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych poinformowało, że podjęto działania by rozwiązać te problemy. W czerwcu 2002 r. Minister Spraw Wewnętrznych wydał rozporządzenie o działaniach, które należy podjąć w odniesieniu do oddzielonych od rodziny nieletnich w trakcie postępowania o uzyskanie azylu. Obejmowało ono zagadnienia takie jak zamieszkanie samotnych nieletnich, kwalifikacje personelu administracyjnego oraz działania, które należało podjąć w przypadkach wydalenia nieletniego, w celu zapewnienia, żeby jego prawa w państwie przyjmującym były zagwarantowane.³⁶
51. Kwestia opiekuna prawnego była przedmiotem szczególnej troski. Zostałem poinformowany, że nowy artykuł 46 dotyczący *de facto* ochrony samotnych nieletnich został wprowadzony do projektu ustawy o pomocy udzielanej cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.³⁷ Na podstawie tego artykułu *de facto* opiekun samotnego nieletniego byłby wyznaczany po tym, jak zostałyby wprowadzone procedury przyznawania mu statusu uchodźcy. Wejście w życie ustawy przewidziane jest na 1 maja 2003 r. Chciałbym zdecydowanie zasugerować przyznawanie opiekuna prawnego wszystkim oddzielonym od rodziny dzieciom niezależnie od tego, czy nieletni występuje o azyl. Każde odseparowane dziecko potrzebuje opiekuna, który będzie działał w jego najlepszym interesie i będzie brał pod uwagę jego opinie. W tym względzie chciałbym zwrócić uwagę władz polskich na raport przyjęty ostatnio przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy dotyczący sytuacji młodych migrantów w Europie, który zawiera zalecenie wyznaczenia opiekuna prawnego.³⁸ Ważnych wskazówek dostarcza również *Wykaz dobrych praktyk* Programu Dzieci Oddzielonych od Rodziny w Europie UNHCR i Ratuj Dzieci (*Save the Children*).
52. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił moją uwagę na trudną sytuację tych osób, które nie uzyskały statusu uchodźcy, a które nie mogły wrócić do swoich ojczyzn, ponieważ nie posiadali oni dokumentów podróży, a ich ambasady odmówiły wystawienia nowych. Osoby te pozbawione są dostępu do jakichkolwiek świadczeń socjalnych, włącznie z opieką medyczną.

³⁵ Również Komitet Praw Dziecka ONZ zalecił w październiku 2002 r. by ustanawiać opiekuna prawnego dla każdego oddzielnego od rodziny dziecka-uchodźcy w Polsce, doc. CRC/C/15/Add. 194.

³⁶ Dziennik Ustaw z 2002 r, nr 91, poz. 813.

³⁷ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych stwierdziło, że w wielu przypadkach niemożliwe jest ustanowienie opiekuna *de jure* dla takich dzieci, w szczególności jeżeli nie wiadomo kim są rodzice i nie można ustalić, czy żyją i czy korzystają z prawa władzy rodzicielskiej. Władze wprowadziły zatem pojęcie opiekuna *de facto*, który przejąłby takie same obowiązki.

³⁸ Raport dok. 9645 oraz Rekomendacja 1596 (2003) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.

Rzecznik obecnie omawia z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych możliwe sposoby rozwiązania problemów tych osób. Zachęcam Rząd do wystawienia tym osobom dokumentów tożsamości, które dałyby im dostęp do podstawowych świadczeń socjalnych do momentu trwałego rozwiązania ich sytuacji.

VI. PRACA I PRAWA SOCJALNE

53. Odwiedziłem Katowice w Województwie Śląskim w momencie, kiedy znaczna liczba pracowników była zagrożona bezrobociem ze względu na restrukturyzację lokalnego przemysłu górniczego. Aż 35.000 osób zagrożonych jest utratą pracy w najbliższej przyszłości, a przemysł górniczy w regionie już znacznie zmniejszył zatrudnienie w ostatnich latach, z 400.000 do obecnych 140.000. Zgłaszano, że wielu bezrobotnych byłych górników nadal wydobywa węgiel nielegalnie w ekstremalnie niebezpiecznych warunkach i bez dostępu do opieki socjalnej.
54. Przedstawiciele związków zawodowych, z którymi spotkałem się w Katowicach podnieśli kilka problemów związanych z prawami pracowniczymi. Ilość skarg składanych przez pracowników do Państwowej Inspekcji Pracy co roku wzrasta. Znaczna liczba skarg związana była z nie wypłacaniem wynagrodzenia, czasem pracy i rozwiązywaniem umów o pracę. Są pracodawcy, którzy wielokrotnie otwierają nowe przedsiębiorstwa, pozwalają im zbankrutować i nie pozostawiają żadnych pieniędzy na wynagrodzenia dla pracowników. Jest jasne, że obecnie funkcjonujący system nie zapewnia należytej ochrony praw pracowniczych. Powinien zostać wprowadzony bardziej skuteczny system sankcji za niewypłacanie wynagrodzeń a jego wdrażanie powinno być nadzorowane. Jak zaznaczono powyżej, długość postępowań w sądach pracy zniechęca jednostki do dochodzenia praw przy pomocy mechanizmów sądowych, tym samym znacznie zmniejszając ich możliwości obrony przed nadużyciami ze strony pracodawcy.
55. Przedstawiciele związków zawodowych poinformowali mnie, że w sektorze prywatnym działalność związków zawodowych bywa czasami ograniczana albo nawet zabroniona i zdarzały się przypadki, gdy pracodawcy ingerowali w wewnętrzne sprawy związków zawodowych, pomimo, że Konstytucja RP zapewnia wolność zrzeszania się w związkach zawodowych. Tego rodzaju ograniczenia miały miejsce przykładowo w międzynarodowych sieciach supermarketów. Jest to poważna sprawa i chciałbym wezwać rząd do skutecznego nadzorowania poszanowania praw związków zawodowych. Wzywam również międzynarodowe firmy by zapewniły poszanowanie praw pracowniczych w swoich firmach.
56. Więcej wysiłku trzeba włożyć w zapewnienie pełnego poszanowania praw ekonomicznych i socjalnych, które często bywają podważane, kiedy kraj przechodzi przez trudny okres przemian ekonomicznych. Zachęcam Polskę do podpisania i ratyfikowania Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej oraz Protokołu Dodatkowego dotyczącego procedury skarg zbiorowych.

VII. WOLNOŚĆ WYPOWIEDZI I WOLNOŚĆ MEDIÓW

57. Konstytucja Polski z 1997 r. zawiera obszerne postanowienia dotyczące wolności wypowiedzi oraz prawa do informacji, jak również wolności prasy oraz środków masowego przekazu. Istnieją jednak obawy związane z prawem i praktyką.

58. Podczas gdy Europejski Trybunał Praw Człowieka uznaje, że granice dopuszczalnej krytyki są szersze w stosunku do polityka niż do osoby prywatnej, polski kodeks karny z 1997 r. karze przestępstwo znieważenia bardziej surowo w odniesieniu do urzędników niż w stosunku do osób prywatnych.³⁹ Sąd Najwyższy uznał, że osoba piastująca funkcje publiczne jest poddana ocenie opinii publicznej i musi brać pod uwagę krytykę swojego zachowania. Jest to pozytywna zmiana. Zalecałbym jednak reformę przepisów kodeksu karnego, w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Sądu Najwyższego. Także fakt, że kodeks karny przewiduje karę pozbawienia wolności za znieważenie stanowi przedmiot mojej troski i stanowczo zachęcam do zlikwidowania możliwości stosowania kary pozbawienia wolności w przypadku tego rodzaju przestępstw.⁴⁰
59. Zasygnalizowano mi obawy o niezależność i bezstronność polskich mediów,⁴¹ w szczególności w odniesieniu do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Chciałbym skorzystać z okazji by zwrócić uwagę polskich władz na ostatnią rekomendację Zgromadzenia Parlamentarnego⁴². Daje ona państwom członkowskim zalecenia i wskazówki, jak zapewnić wolność wypowiedzi w mediach.

UWAGI KOŃCOWE I ZALECENIA

60. Dowodem na stabilność polskiej demokracji jest zaangażowanie kolejnych rządów w przestrzeganie praw człowieka i rządów prawa. Władze wykazują szeroką i autentyczną wolę zwalczania wielu problemów podnoszonych w tym raporcie. Aby wspomóc władze w pokonywaniu tych problemów oraz zgodnie z artykułem 8 Rezolucji (99) 50, Komisarz przedstawia następujące zalecenia:
1. Wdrożyć, zgodnie z harmonogramem, reformy zmierzające do skrócenia długości postępowań sądowych i zapewnić odpowiednie finansowanie tego zadania; zbadać możliwości wprowadzenia na poziomie krajowym postępowania zmierzającego do rozwiązywania sporów dotyczących długości postępowania oraz wykorzystywać postępowanie ugodowe przewidziane przez Europejską Konwencję Praw Człowieka w odniesieniu do spraw już wniesionych do Trybunału.
 2. Zintensyfikować wysiłki zmierzające do zlikwidowania przypadków przemocy policji poprzez: szkolenia, skuteczne śledztwa i postępowanie prokuratorskie w tego rodzaju

³⁹ Zgodnie z artykułem 216.1 kodeksu karnego "kto znieważa inną osobę w jej obecności albo choćby pod jej nieobecność, lecz publicznie lub w zamiarze, aby znieważa do osoby dotarła, podlega grzywnie lub karze ograniczenia wolności do jednego roku." Jednakże, kto publicznie znieważa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 (art. 135.2), a osoba, która publicznie znieważa lub poniża konstytucyjny organ Rzeczypospolitej Polskiej podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (art. 226.3). Kto znieważa funkcjonariusza publicznego albo osobę do pomocy mu przybraną podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (art. 226.1). Zobacz również Raport Okresowy za rok 2002 o postępach Polski na drodze do członkostwa i wstąpienia do Wspólnot Europejskich Komisji Europejskiej, COM (2002), p. 30.

⁴⁰ W roku 2000 cztery osoby zostały skazane na pozbawienie wolności za znieważenie organu konstytucyjnego (w dwóch przypadkach zawieszono wykonanie kary) oraz 441 osobom wymierzono karę pozbawienia wolności za znieważenie urzędnika publicznego.

⁴¹ Zobacz na przykład "Światowy Przegląd Wolności Prasy 2001 r. (*World Press Freedom Review*)" wydany przez Międzynarodowy Instytut Prasy (*International Press Institute*) (Austria); "Raport o wolności wypowiedzi w mediach w Europie" wydany przez Komitet Kultury, Nauki i Edukacji Zgromadzenia Parlamentarnego (Dok. 9640) oraz "Raport krajowy o praktyce w dziedzinie praw człowieka w 2001 r. – Polska", wydany przez Departament Stanu USA, marzec 2002 r.

⁴² Rec. 1589(2003) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 31 stycznia 2003 r.

przypadkach; rozwój programów szkolenia mających na celu uwrażliwienie policjantów na problemy związane z handlem ludźmi i przemocą w rodzinie;

3. Dalej rozwijać system kar alternatywnych i zapewnić wystarczające finansowanie budowy zakładów karnych, w celu zapobiegania problemom przepełnienia w zakładach karnych;
4. Zbadać, we współpracy z radami adwokackimi i radami radców prawnych, częstotliwość kontaktów między adwokatami z urzędu a ich klientami i przedsięwziąć odpowiednie działania w odniesieniu do stwierdzonych niedociągnięć;
5. Zintensyfikować środki przeciwdziałające ksenofobii, antysemityzmowi i dyskryminacji, między innymi poprzez promowanie tolerancji i wzmocnienie ustawodawstwa antydyskryminacyjnego; ratyfikować Europejską Kartę Języków Regionalnych lub Mniejszościowych oraz zbadać możliwość ratyfikacji Protokołu nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zakazującego wszelkich form dyskryminacji;
6. Zapewnić odpowiednie finansowanie pilotażowego programu dla społeczności romskiej Województwa Małopolskiego oraz rozwinąć podobne działania w innych częściach kraju, szczególnie w dziedzinie edukacji, zatrudnienia, zdrowia i mieszkalnictwa oraz zapewnić zgodne z harmonogramem ukończenie narodowego planu na rzecz Romów;
7. Zapewnić dzieciom z obszarów wiejskich dostęp do edukacji wysokiej jakości;
8. Poprzez działania ustawodawcze i inne zapewnić większą ochronę i pomoc ofiarom przemocy w rodzinie i ofiarom handlu ludźmi;
9. Promować odpowiednią wiedzę o zdrowiu reprodukcyjnym poprzez programy nauczania a także zapewnić, by przepisy, na podstawie których przerwanie ciąży jest dopuszczalne na gruncie obecnego prawa, były respektowane przez służbę zdrowia, policję i prokuratorów;
10. Kontynuować działania zmierzające do ochrony odseparowanych od rodziny dzieci-uchodźców i zapewnić pełne poszanowanie zasady nie zawracania osób starających się o azyl;
11. Wzmocnić ochronę praw pracowniczych, włącznie z zapewnieniem terminowego wypłacania wynagrodzeń, poprzez wprowadzenie skuteczniejszego systemu sankcji prawnych za nie wypłacanie wynagrodzeń oraz egzekwowanie tych sankcji; zapewnić by prawo do stowarzyszania się było w pełni szanowane w działalności związków we wszystkich sektorach, włącznie z sektorem prywatnym;
12. Podpisać i ratyfikować Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną oraz Protokół Dodatkowy dotyczący procedury skarg zbiorowych;
13. Kontynuować reformę ustawodawczą w odniesieniu do przestępstwa znieważenia, przede wszystkim przez zlikwidowanie przepisów, które umożliwiają karanie pozbawieniem wolności za to przestępstwo.

CommDH(2003)4

Zgodnie z artykułem 3(f) Rezolucji (99) 50, raport ten adresowany jest do Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego.

DODATKOWE UWAGI

19 marca 2003 roku Raport ten został przedstawiony Komitetowi Ministrów. W świetle uwag przygotowanych przez Stałe Przedstawicielstwo Polski na podstawie prezentacji Raportu Komisarza, Komisarz podjął decyzję o dołączeniu do niniejszego raportu dodatkowych wyjaśnień złożonych przez Rząd Polski.

Alvaro Gil-Robles
Komisarz Praw Człowieka

ANEKS
WYJAŚNIENIA RZĄDU POLSKIEGO
(dostępne wkrótce)