



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS

COUNCIL OF EUROPE



Strasbourg, 20 czerwca 2007

CommDH(2007)13  
Wersja oryginalna: angielska

## **Memorandum do Polskiego Rządu**

### **Ocena postępu implementacji zaleceń Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z 2002 roku**

dla Komitetu Ministrów  
i Zgromadzenia Parlamentarnego

I.	Wstęp.....	3
II.	System sądownictwa .....	3
a.	Długość postępowania sądowego .....	3
b.	Krajowy środek na przewlekłość postępowania.....	4
c.	Szkolenie sędziów .....	5
III.	Policja .....	5
IV.	Więzienia .....	7
a.	Przepełnienie więzień .....	7
b.	Tymczasowe aresztowanie.....	8
c.	Dostęp do pomocy prawnej .....	9
V.	Tolerancja i niedyskryminacja .....	9
a.	Ramy legislacyjne i instytucjonalne .....	9
b.	Prawa lesbijek, gejów, biseksualistów i transseksualistów .....	10
c.	Antysemityzm .....	12
VI.	Sytuacja mniejszości.....	13
VII.	Dzieci .....	15
a.	Edukacja dzieci na terenach wiejskich.....	15
VIII.	Przemoc domowa .....	16
IX.	Handel ludźmi .....	17
X.	Kobiety i prawa reprodukcyjne .....	18
XI.	Uchodźcy i osoby ubiegające się o azyl.....	19
a.	Prawo .....	19
b.	Zasada <i>non-refoulement</i> .....	21
c.	Osoby małoletnie bez opieki .....	21
XII.	Ratyfikacje .....	22
XIII.	Swoboda wypowiedzi i wolność mediów.....	22
XIV.	Lustracja .....	23
a.	Nowe prawo.....	23
XV.	Podsumowanie zaleceń .....	25
	Załącznik	
	Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej.....	27

# KONTAKT I POWTÓRNA WIZYTA KOMISARZA PRAW CZŁOWIEKA W POLSCE

(4-7 grudnia 2006 r.)

## I. Wstęp

2. Komisarz Praw Człowieka, Alvaro Gil-Robles, przebywał z misją oceniającą w Polsce w dniach 18–22 listopada 2002 r. na zaproszenie polskiego rządu. W swoim sprawozdaniu z tej misji<sup>1</sup>, Komisarz zidentyfikował kilka budzących niepokój kwestii dotyczących praw człowieka oraz zawarł zalecenia mające na celu polepszenie skutecznego poszanowania przez państwo praw człowieka. Wspomniane kwestie dotyczyły sądownictwa, działania policji, sytuacji w więzieniach, tolerancji i niedyskryminacji, sytuacji Romów, przemocy domowej i zdrowia reprodukcyjnego, statusu cudzoziemców i swobody wypowiedzi.
3. Niniejsze memorandum zostało napisane w celu zaangażowania w ciągły dialog z polskim rządem na temat problemów w przestrzeganiu praw człowieka. Oparte jest na ustaleniach Komisarza Thomasa Hammarberga i członków jego biura, którzy odwiedzili Polskę w dniach 3–6 grudnia 2006 r. Komisarz pragnie wyrazić swoją szczerą wdzięczność rządowi polskiemu za organizację tej wizyty.
4. Celem niniejszego memorandum jest zbadanie sposobu, w jaki polskie władze implementują zalecenia zawarte w raporcie z 2002 r. Odpowiada ono porządkowi tych zaleceń i zawiera również kwestię lustracji, która była wysoce aktualna w czasie trwania wizyty i którą Komisarz podniósł w rozmowach z polskimi władzami.
5. Memorandum uwzględnia informacje zebrane w czasie trwania wizyty i po jej zakończeniu, w tym pisemne oświadczenia przedłożone przez ministerstwa, jak również raporty ekspertów w dziedzinie praw człowieka, miejscowych i międzynarodowych organizacji pozarządowych i organizacji międzyrządowych oraz inne źródła publiczne.

## II. System sądownictwa

### a. Długość postępowania sądowego

6. W swoim raporcie z 2002 r., Komisarz zalecał, by władze wprowadziły reformy mające na celu skrócenie długości postępowania sądowego. W opinii Komisarza brak szybkiej realizacji praw prowadzi do negatywnych skutków ubocznych w szeregu spraw, w tym w sprawach dotyczących przemocy domowej i tymczasowego aresztowania oraz w ogólności przeszkadza w ochronie praw człowieka.
7. Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło szereg reform mających na celu skrócenie długości postępowania sądowego. W kwestii postępowania karnego zmiany kodeksu postępowania karnego, które weszły w życie w dniu 1 lipca 2003 r., wprowadziły mechanizmy proceduralne mające na celu przyspieszenie postępowania, jak na przykład uproszczenie postępowania przygotowawczego i postępowania dotyczącego więcej niż jednego podsądnego, możliwość przesłuchiwania świadków za pomocą wideo konferencji, możliwość doręczania listów za pośrednictwem faksu i poczty elektronicznej.
8. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych wprowadza inny mechanizm mający na celu poprawienie skuteczności postępowania sądowego,

---

<sup>1</sup> Raport Komisarza Praw Człowieka, Alvaro Gil-Roblesa, z wizyty w Polsce 18-22 listopada 2002 r., dla Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego, CommDH (2003)4.

który dotyczy zarówno kosztów sądowych (ustalonych kosztów sądowych) jak i samego postępowania sądowego (bez możliwości zaskarżenia niektórych postanowień w sprawie kosztów sądowych). Jako alternatywę dla postępowań spornych w sprawach cywilnych przewidziano mediację. Dodatkowo wprowadzono nowe przepisy dotyczące ugód.

9. W latach 2003–2006 co roku stopniowo zwiększono budżety sądów. W swoim dorocznym „Planie działania nadzoru nad funkcjonowaniem sądów” Minister Sprawiedliwości zaleca, aby prezesi polskich sądów sprawowali nadzór mający na celu skrócenie długości postępowań i analizę powodów ich przewlekłości. Stworzono specjalny program komputeryzacji sądownictwa.
10. Podczas swojej wizyty Komisarz był informowany przez pewną liczbę prawników i sędziów o powierzaniu asesorum spraw wykraczających poza ich doświadczenie i kompetencje. Asesorzy to młodzi, szkolący się sędziowie, którym powierzano orzekanie w skomplikowanych sprawach i podejmowanie trudnych decyzji, jak na przykład dotyczących przedłużenia tymczasowego aresztowania. Instytucja asesora była przedmiotem skargi do Trybunału Konstytucyjnego, który wydał postanowienie w 2006 r.
11. W 2006 r. weszły w życie przepisy wprowadzające tzw. sądy 24-godzinne, zgodnie z którymi osoby podejrzane o popełnienie drobnych przestępstw (takich, jak zniszczenie mienia, groźba karalna, itd.), mogą zostać bezzwłocznie oskarżone i postawione przed sądem.
12. Pomimo środków podjętych przez polski rząd, nadal wiele skarg związanych z przewlekłością postępowania sądowego wnoszonych jest przeciwko Polsce do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Część z tych skarg dodatkowo zawiera zarzut nieskuteczności nowego krajowego środka na przewlekłość postępowania (zobacz poniżej).
13. Zdaniem Komisarza niezbędne są dalsze reformy w celu przyspieszenia postępowania sądowego w Polsce. Kwestią priorytetową jest na przykład dalsze zwiększenie liczby personelu pomocniczego, referendarzy sądowych i asystentów. Należy rozważyć również zwiększenie budżetów sądów i poprawę systemu rejestrowania postępowań sądowych. Komisarz przyjmuje z zadowoleniem fakt, iż władze dokonują przeglądu prawa i praktyki w kwestii powierzania asesorum spraw wykraczających poza ich doświadczenie, co sygnalizował Trybunał Konstytucyjny.

#### **b. Krajowy środek na przewlekłość postępowania**

14. W swoim raporcie z 2002 r. Komisarz wezwał władze polskie, by zbadały możliwość wprowadzenia krajowego postępowania na podstawie skargi na nadmierną długość postępowania sądowego. Zgodnie z wyrokiem w sprawie *Kudła p. Polsce* (2000), wprowadzono Ustawę z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Ustawa ta wprowadziła krajowy środek na nadmierną długość postępowania sądowego.
15. Jednakże, jak wskazują źródła organizacji pozarządowych, sądy krajowe stosując tę ustawę często nie zasądzały zadośćuczynienia za szkody spowodowane przewlekłością postępowania, bądź zasądzały zadośćuczynienie na bardzo niskim poziomie, wręcz symboliczne. Sprawa tego typu, *Lendzion p. Polsce* została zgłoszona do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w kwietniu 2006 r. W niektórych innych sprawach sądy obliczają czas trwania postępowań przyjmując jako datę ich rozpoczęcia datę wejścia w życie ustawy, tj. 17 września 2004 r., zamiast daty rzeczywistego rozpoczęcia postępowań. W wyroku z dnia 11 października 2005 r. w sprawie *Majewski p. Polsce*, Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że sąd krajowy nie wziął pod uwagę całego

okresu badania sprawy przez sądy krajowe, jak tego wymaga orzecznictwo organów konwencyjnych.

16. Jakkolwiek Polsce należą się gratulacje za wprowadzenie do prawa krajowego środka na przewlekłość postępowania sądowego, to Komisarz uważa, że nadal istnieje możliwość wprowadzania udoskonaleń rozwiązań stosowanych w tym zakresie. Obecnie skarga nie obejmuje całości postępowania, a dotyczy jedynie długości postępowania przed jedną instancją sądową. Komisarz z zadowoleniem przyjmuje szkolenia sędziów na temat skargi na przewlekłość postępowania, jakie prowadzą polskie władze.

### **c. Szkolenie sędziów**

17. Szkolenia dla sędziów są prowadzone przez Krajowe Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury, nową instytucję utworzoną dla stałego edukowania sędziów z całego kraju. Informacja na temat orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest przedstawiana w Biuletynie Informacyjnym Prawa Europejskiego, który jest publikowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości i rozsyłany do wszystkich sądów i prokuratur oraz jest dostępny na stronie internetowej ministerstwa.
18. Biuro Informacji Rady Europy w Warszawie również prowadzi szkolenia dla sędziów i prokuratorów w zakresie europejskich przepisów dotyczących praw człowieka, a w szczególności na temat orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Szkolenie to jest dobrowolne i może z niego skorzystać relatywnie mała grupa osób, którym jest to potrzebne w związku z wykonywanym zawodem. Większość uczestników szkolenia musi sama za nie zapłacić i jedynie niektórzy otrzymują wsparcie finansowe pochodzące z budżetów swoich instytucji.
19. Komisarz z zadowoleniem przyjmuje wysiłki podejmowane przez polskie władze w związku ze szkoleniem sędziów. Szkolenie sędziów oraz skuteczne publikowanie i rozpowszechnianie wyroków Trybunału przez Ministerstwo Sprawiedliwości ma doniosłe znaczenie. Komisarz przypomina, iż jedna z rekomendacji zawartych w raporcie Grupy Mędrców ds. skuteczności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (grudzień 2006 r.) dotyczy potrzeby poprawy rozpowszechniania orzecznictwa Trybunału.

## **III. Policja**

20. W swoim raporcie z 2002 r. Komisarz zalecał, aby władze zintensyfikowały wysiłki zmierzające do wykorzenienia przemocy policji poprzez szkolenie, efektywne ściganie i oskarżanie w takich sprawach.
21. Wedle informacji rządu w okresie od stycznia 2003 r. do września 2006 r. wniesiono do prokuratur 3.646 zawiadomień o przestępstwach popełnianych przez policję, obejmujących uszkodzenie ciała, przemoc w celu wymuszenia zeznań, naruszenie integralności cielesnej. W tym samym okresie końcowe decyzje zapadły w 3.081 sprawach. W 3.008 z nich wydano postanowienia odmawiające wszczęcia postępowania, bądź też umarzające postępowanie. W tym samym okresie oskarżono 88 policjantów, w 5 przypadkach prokuratorzy wnioskowali o umorzenie postępowań toczących się już przez sądami, w 12 postępowania przygotowawcze przeciwko policjantom zostały umorzone, w 3 nadal toczyły się w czasie trwania wizyty Komisarza w Polsce.
22. Wygląda zatem, że liczba oskarżeń jest skrajnie niska w porównaniu z liczbą zawiadomień o złym traktowaniu przez policję. Jeśli prokurator decyduje się nie wnosić zarzutów przeciwko nadużywającemu swej władzy policjantowi, to postanowienie to

może być teoretycznie zaskarżone do prokuratora wyższej instancji, a następnie do sądu. Jednakże w praktyce oskarżenie policjanta okazuje się być bardzo trudne. Fakt, że w danym okresie (2003–2006) nie było ani jednego przypadku skazania policjanta wydaje się to potwierdzać.

23. Według Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wszystkie programy szkoleń i doskonalenia zawodowego dla policjantów zawierają w swych programach kwestie etyki zawodowej i praw człowieka.
24. W 2004 r. w Komendzie Głównej Policji, w szesnastu Komendach Wojewódzkich, w Stołecznej Komendzie Policji w Warszawie i we wszystkich akademiach policyjnych powołano Pełnomocników ds. Ochrony Praw Człowieka. Ich zadaniem jest monitorowanie wypełniania przez policję zaleceń organizacji zajmujących się prawami człowieka. Zbierają oni informacje o dobrych praktykach w dziedzinie praw człowieka i ochrony ofiar, rozpowszechniają takie informacje wśród policjantów, monitorują dyskryminację rasową, antysemityzm i ksenofobię, jak również współpracę policji z mniejszościami narodowymi i etnicznymi.
25. Jednym z zadań określonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na 2007 r. jest zapobieganie przemocy wobec kobiet, w szczególności na terenach wiejskich. Obejmuje to pracę edukacyjną, zapewnienie możliwości konsultacji, jak również szkolenia dla kobiet zagrożonych lub dotkniętych przemocą domową oraz policjantów, którzy mają styczność z ofiarami.
26. Jeżeli chodzi o specjalistyczne szkolenie na temat handlu ludźmi, to warto wspomnieć, iż został rozpoczęty program szkolenia policjantów z jednostek kryminalnych, którzy przechodzą 8-godzinne szkolenie na temat „Handel ludźmi i związane z nim przestępstwa”.
27. Ponadto Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji wraz z Policją, Strażą Graniczną, Biurem Prokuratora Generalnego, Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej oraz Fundacją La Strada zorganizowały serię szkoleń na temat „Procedury postępowania z ofiarami lub świadkami w sprawach dotyczących handlu ludźmi”. Jednym z głównych tematów podczas tych szkoleń była identyfikacja ofiar handlu ludźmi. Około 200 policjantów z całej Polski wzięło już udział w szkoleniu w ramach tego programu.
28. Komisarz wyraża żal, iż nie powstał żaden niezależny organ do badania niewłaściwego zachowania policji. Niezależność organu odpowiedzialnego za badanie zarzutów niewłaściwego zachowania policji jest niezbędna dla skuteczności systemu. Stworzenie takiego organu poprawiłoby też atmosferę wokół sił policyjnych i podniosło zaufanie do nich. Komisarz z zadowoleniem przyjmuje umieszczenie szkolenia na temat praw człowieka w programach szkoleń doskonalenia zawodowego policji. Z zadowoleniem przyjęte zostały wysiłki związane z prowadzeniem szkoleń specjalistycznych w zakresie handlu ludźmi i przemocy domowej, szkolenia te powinny być jednak prowadzone na większą skalę i obejmować większą liczbę policjantów. Współpraca z organizacjami pozarządowymi odnośnie szkoleń w obu sferach jest ważna i Komisarz bardzo do niej zachęca.

## IV. Więzienia

### a. Przepełnienie więzień

29. W swoim raporcie z 2002 r. Komisarz zalecał, aby władze nadal rozwijały system kar alternatywnych w stosunku do kary pozbawienia wolności i zapewniły wystarczające środki na budowę więzień w celu rozwiązania poważnego problemu ich przepełnienia.
30. Rząd stwierdził, iż zmniejszenie przepełnienia więzień jest sprawą priorytetową. Władze uznały, iż wyzwanie jest ogromne i rozwiązanie tego problemu musi być powiązane z ogólną reformą sądownictwa.
31. Wedle informacji przedstawionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, w dniu 20 listopada 2006 r. w Polsce osadzonych było 88.832 więźniów, włączając w to tymczasowo aresztowanych. Jednakże właściwe warunki mogą być zapewnione jedynie 72.274 więźniom, co prowadzi do wniosku, iż przepełnienie wynosi 123%<sup>2</sup>. Ministerstwo Sprawiedliwości przyznaje, iż działania podejmowane od 2002 r. okazały się nieskuteczne w związku ze stale rosnącym przepełnieniem. Akt prawny w sprawie przepełnienia więzień z 2006 r. zezwala na umieszczanie osadzonych na powierzchni mniejszej niż 3 m<sup>2</sup> i nie ustanawia minimalnej granicy powierzchni celi na jednego więźnia, ani nie przewiduje żadnych ograniczeń czasowych dla umieszczenia w takiej celi.
32. Niedawno rząd przyjął dwa programy mające na celu redukcję przepełnienia więzień. Pierwszy z nich pozwala skazanym na odbywanie kar poza więzieniem pod nadzorem elektronicznym. Ustawa ta została opracowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości w 2006 r. i wkrótce będzie nad nią debatował parlament. Ustawa dotycząca drugiego programu jest aktualnie na ukończeniu i przewiduje możliwość odbywania kary częściowo w więzieniu (jedynie weekendy), częściowo poza nim. Jednym z celów tych programów jest zwolnienie pewnej liczby miejsc w istniejących więzieniach. Ministerstwo Sprawiedliwości pracuje nad wprowadzeniem systemu ograniczenia kary pozbawienia wolności na rzecz wprowadzenia innego rodzaju kar.
33. Dodatkowo Minister Sprawiedliwości utworzył specjalny zespół zajmujący się bardziej ogólnymi kwestiami reformy więziennictwa. Rządowy „Program pozyskania 17.000 miejsc w jednostkach organizacyjnych więziennictwa na lata 2006-2009” odniósł skutek w postaci uzyskania dotychczas 4.393 miejsc.
34. Rośnie liczba spraw toczących się przed sądami krajowymi oraz przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, w których skarżący zarzucają nieludzkie i poniżające warunki odosobnienia (art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) w polskich więzieniach, w szczególności z powodu nadmiernego przepełnienia cel.
35. Komisarz jest bardzo zaniepokojony coraz większym przepełnieniem polskich więzień. Zasada humanitarnego traktowania wymaga poszanowania godności osób skazanych i tymczasowo aresztowanych przez zapewnienie im wystarczającej przestrzeni życiowej podczas osadzenia. Europejski Komitet Zapobiegania Torturom zaleca by minimalna powierzchnia celi przypadająca na jednego osadzonego wynosiła co najmniej 4 m<sup>2</sup>. Wzrost zagęszczenia w więzieniach ma negatywne konsekwencje także w innych sferach, prowadzi na przykład do pogorszenia warunków pracy służby więziennej i braku zajęć dla osadzonych. Komisarz z zadowoleniem przyjmuje podjęte dotychczas środki

---

<sup>2</sup> Dane Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w Polsce wskazują, że w praktyce przepełnienie jest jeszcze większe.

mające na celu zmniejszenie przepelnienia, takie jak wspomniane wyżej przygotowywane programy. Jakkolwiek konieczna jest budowa nowych więzień, jednak władze powinny także poważnie rozważyć usprawnienie stosowania alternatywnych kar, nie polegających na pozbawieniu wolności.

## **b. Tymczasowe aresztowanie**

36. Europejski Trybunał Praw Człowieka niejednokrotnie stwierdzał naruszenie art. 5 § 3 Konwencji (prawo osoby tymczasowo aresztowanej do osądzenia jej sprawy w rozsądnym terminie) w odniesieniu do Polski. W sprawach wniesionych do Strasburga nie jest rzadkie tymczasowe aresztowanie trwające od 4 do 6 lat.
37. Zgodnie z kodeksem postępowania karnego<sup>3</sup>, okres tymczasowego aresztowania nie powinien przekroczyć dwóch lat przed wydaniem orzeczenia przez sąd I instancji (i 12 miesięcy w postępowaniu przygotowawczym). Jednakże sąd odwoławczy może przedłużyć te okresy na pewnych podstawach. Ponadto prawo nie ustanawia maksymalnego czasu trwania tymczasowego aresztowania. W dniu 24 czerwca 2006 r. polski Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie, które uchyliło jedną z podstaw przedłużenia tymczasowego aresztowania<sup>4</sup>.
38. Ponadto tymczasowe aresztowanie może zostać zastosowane jeżeli istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że oskarżony popełnił przestępstwo i jednocześnie zachodzi ryzyko jego ucieczki, utrudniania postępowania, bądź w pewnych przypadkach ponownego popełnienia przestępstwa. Zgodnie z art. 258 § 2 kodeksu postępowania karnego oskarżony może zostać tymczasowo aresztowany, jeśli grozi mu długoletnie pozbawienie wolności. W dniu 4 czerwca 2004 r. Minister Sprawiedliwości wysłał do wszystkich Prezesów Sądów Apelacyjnych list zawierający analizę orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach dotyczących wymogów związanych z powodami zastosowania tymczasowego aresztowania osoby podczas trwania postępowania. Podkreślono w nim, iż podstawa zawarta w art. 258 § 2, a mianowicie ryzyko długoletniego pozbawienia wolności, nie może uzasadniać stosowania tymczasowego aresztowania przez długi okres czasu.
39. W lutym 2006 r. Ministerstwo Sprawiedliwości wydało wytyczne dla prokuratorów w sprawie stosowania tymczasowego aresztowania. Prokuratorzy zostali pouczeni, aby byli elastyczni w przypadku drobnych przestępstw i ograniczyli liczbę swych wniosków o zastosowanie tymczasowego aresztowania w takich sprawach. Z drugiej strony wniosek o zastosowanie tymczasowego aresztowania zalecono w sprawach najcięższych przestępstw. Od 2003 r. notuje się systematyczny spadek liczby osób tymczasowo aresztowanych – obecnie stanowią one 15,6% całej populacji osadzonych, co jest najniższą liczbą w Polsce od ponad dwudziestu lat.
40. Komisarz wzywa polskie władze do dokonania przeglądu stosowania i funkcjonowania tymczasowego aresztowania w polskim prawie. Kluczowe jest tu szkolenie sędziów i prokuratorów odnośnie standardów europejskich i orzecznictwa Trybunału Strasburskiego. Generalną zasadą powinno być raczej zwalnianie niż tymczasowe aresztowanie i to przesłanie powinno zostać przekazane sędziom krajowym z całą mocą.

---

<sup>3</sup> Art. 263 § 2 i § 3 kodeksu postępowania karnego.

<sup>4</sup> Art. 263 § 4 kodeksu postępowania karnego, ustęp (vi) – „inne istotne przeszkody, których usunięcie nie było możliwe”.



### **c. Dostęp do pomocy prawnej**

41. W swoim raporcie z 2002 r. Komisarz zauważył, że obrońcy z urzędu rzadko odwiedzają tymczasowo aresztowanych w więzieniach. Jednakże według Ministerstwa Sprawiedliwości skarg dotyczących braku obrońcy, bądź też niedostatecznej liczby kontaktów z nim, jest niewiele w stosunku do ogólnej liczby skarg rozpatrywanych przez Departament Organizacyjny Ministerstwa. Ministerstwo wskazało również, że oskarżeni mogą komunikować się ze swoimi obrońcami na piśmie. Według organizacji pozarządowych i prawników, obrońcy z urzędu są bardzo skromnie wynagradzani za swoją pracę, co może powodować ich brak entuzjazmu do widzeń w więzieniach. Ministerstwo Sprawiedliwości odrzuca to stwierdzenie, argumentując, że minimalne wynagrodzenie w sprawach karnych nie jest zbyt niskie. Komisarz pragnie podkreślić, że bezpośredni kontakt z prawnikiem ma decydujące znaczenie dla osoby zagrożonej pozbawieniem wolności, jak również dla osoby już osadzonej.
42. Jeśli chodzi o korespondencję osób tymczasowo aresztowanych, to rutynowe ingerowanie i cenzurowanie takiej korespondencji, często dotyczące korespondencji z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, jest przedmiotem pewnej liczby skarg rozpatrywanych przez Trybunał w Strasburgu. W 2006 r. Trybunał Strasburski wydał 9 wyroków, w których stwierdził naruszenie art. 8 z powodu cenzurowania korespondencji z Trybunałem.

## **V. Tolerancja i niedyskryminacja**

43. Komisarz zalecał w swoim raporcie, aby polskie władze zintensyfikowały środki walki z ksenofobią, antysemityzmem i dyskryminacją, między innymi przez promowanie tolerancji i wzmocnienie prawa antydyskryminacyjnego.

### **a. Ramy legislacyjne i instytucjonalne**

44. Komisarz zauważył, że Polska ma niewiele przepisów przeciwdziałających dyskryminacji w takich sferach jak mieszkalnictwo, relacje wynikające z umów, dostęp do miejsc publicznych. W trakcie wizyty w 2002 r. toczyła się dyskusja w sprawie zmiany kodeksu pracy, wprowadzającego zakaz bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji.
45. Zmiana kodeksu pracy, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2004 r., zdefiniowała bezpośrednią i pośrednią dyskryminację we wszystkich formach i zakazała jej, jak również zobowiązała pracodawców do zwalczania dyskryminacji w zatrudnieniu. Ta znacząca zmiana spowodowała, iż polskie prawo stało się zgodne z dyrektywami Unii Europejskiej dotyczącymi równości rasowej i równości w zatrudnieniu. Rzeczywiście są pewne sfery, w których polskie prawo wychodzi poza wymogi dyrektyw w sprawie równości, na przykład polskie ustawodawstwo zakazuje dyskryminacji z większej liczby powodów niż to określają dyrektywy UE<sup>5</sup>. Jednakże nadal nie ma wszechstronnej instytucji, która zajmowałaby się też dyskryminacją w dostępie do towarów i usług. Polskie prawo nie przewiduje też żadnego szczególnego mechanizmu walki z dyskryminacją w mieszkalnictwie.

---

<sup>5</sup> Polskie ustawodawstwo zakazuje wszelkich innych możliwych podstaw dyskryminacji, stanowiąc że „każda dyskryminacja jest zakazana” i podaje takie przykłady jak: płeć, wiek, niepełnosprawność, rasa, religia, narodowość, poglądy polityczne, członkostwo w związkach zawodowych, pochodzenie etniczne, przekonania, orientacja seksualna, zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, na cały etat, bądź jego część.

46. Według rządu kompleksowe prawo o równym traktowaniu jest w fazie wewnętrznych konsultacji w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej
47. W swojej opinii na temat stworzenia krajowego organu zwalczającego dyskryminację w Polsce, opublikowanej w dniu 11 lutego 2004 r., Komisarz wyraził swoje głębokie przekonanie, że Polska powinna stworzyć niezależną instytucję, która nie byłaby związana z rządem.<sup>6</sup>
48. Pełnomocnik Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn wypełniał część zadań takiego organu od 2001 r. i podjął pewną liczbę inicjatyw, ku zadowoleniu organizacji pozarządowych i organizacji międzynarodowych zajmujących się sprawami rasizmu i dyskryminacji, dodatkowo, poza mandatem uprawniającym go do zajmowania się sprawami równości płci. Jednakże Biuro Pełnomocnika zostało zlikwidowane przez nowy rząd 3 listopada 2005 r. Departament ds. Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji podporządkowany Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej przejął znaczną część obowiązków Pełnomocnika. Jednakże w pracy nowego departamentu większy nacisk kładzie się na zwalczanie dyskryminacji kobiet i wspieranie rodziny niż na dyskryminację na wszystkich postawach.<sup>7</sup>
49. Nadal nie ma ani jednego wyspecjalizowanego i niezależnego organu utworzonego wyłącznie w celu promowania równego traktowania wszystkich osób bez dyskryminacji<sup>8</sup>. Dyskryminacją z powodu niepełnosprawności zajmuje się Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych. Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich (Ombudsmana) dysponuje najsilniejszym instrumentem interweniowania w przypadkach dyskryminacji. Jednakże Ombudsman działa także w kilku innych sferach i nie może koncentrować się jedynie na sprawach dyskryminacji. Pewne zadania wyspecjalizowanego organu, jak na przykład badanie kwestii równości i dyskryminacji oraz programy szkoleniowe, wydają się wychodzić poza możliwości polskiego Ombudsmana. Rzeczywiście w swojej opinii z 2004 r. Komisarz zalecił, by nie wprowadzać znaczących zmian w mandacie polskiego Ombudsmana, ponieważ mogłoby to zachwiać podstawową rolą tej instytucji.
50. Komisarz wzywa polskie władze, by ustanowiły wszechstronną instytucję czuwającą nad przestrzeganiem prawa antydyskryminacyjnego, która wypełniłaby istniejącą lukę prawną w tym względzie. Komisarz powtarza wcześniejsze zalecenie, aby polskie władze utworzyły jeden wyspecjalizowany organ do zwalczania dyskryminacji we wszystkich dziedzinach życia i na wszystkich podstawach. Komisarz zachęca również do podejmowania widocznych, na dużą skalę, kampanii społecznych informujących społeczeństwo i władze o idei równego traktowania. Usilnie zachęca również do współpracy ze społeczeństwem obywatelskim w tym względzie.

#### **b. Prawa lesbijek, gejów, biseksualistów i transseksualistów**

51. W trakcie wizyty w 2002 r. organizacje pozarządowe zwróciły uwagę Komisarza na szczególne przypadki dyskryminacji i przypadki przestępstw z powodu nienawiści w stosunku do homoseksualistów. Według organizacji pozarządowych, z którymi Komisarz

---

<sup>6</sup> Dyrektywa UE 2000/43 również zobowiązuje Państwa Członkowskie do stworzenia organu ds. promowania równego traktowania wszystkich osób bez dyskryminacji z powodu rasy czy pochodzenia etnicznego.

<sup>7</sup> Departament jest odpowiedzialny za przygotowanie i prowadzenie w Polsce Europejskiego Roku Równych Szans dla Wszystkich w 2007 r. (Krajowa Instytucja Wykonawcza).

<sup>8</sup> Zadania właściwe dla polityki antydyskryminacyjnej są obecnie wykonywane przez: Departament ds. Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Departament Wyznań i Mniejszości Narodowych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rzecznika Praw Obywatelskich, Biuro ds. Repatriacji i Cudzoziemców, Zespół ds. Mniejszości Narodowych, Państwową Inspekcję Pracy. Dyskryminacją z powodu niepełnosprawności zajmuje się specjalny Pełnomocnik Rządu, a dyskryminacją rasową i etniczną specjalny zespół Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji utworzony w 2004 r.

się spotkał w grudniu 2006 r., sytuacja lesbijek, gejów, biseksualistów i transseksualistów (osób LGBT) pogorszyła się od tego czasu. Niepokój wzbudziły homofobiczne wypowiedzi osób publicznych najwyższego szczebla, które stworzyły atmosferę nienawiści i nietolerancji, a prawo do swobody wypowiedzi i wolność zgromadzeń nie są w pełni w Polsce zagwarantowane dla osób o odmiennej orientacji seksualnej. Polski rząd gwałtownie odrzuca te twierdzenia, podając fakt, iż w ciągu ostatnich dwudziestu lat funkcjonowania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, otrzymał on tylko trzy skargi dotyczące naruszenia praw obywatelskich z powodu orientacji seksualnej.

52. W czerwcu 2005 r. władze miejskie zakazały organizacji Marszu Równości w Warszawie, powołując się między innymi na zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego (z powodu możliwych kontrdemonstracji). Skarga w tej sprawie została skierowana do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który stwierdził naruszenie art. 11 (wolność zgromadzeń) i art. 13 i 14 w związku z art. 11<sup>9</sup>. W listopadzie 2005 r. zakazano organizacji Marszu Równości w Poznaniu, a policja rozpędziła jego uczestników. W wyniku odwołań polski Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż powody zakazania Marszu były niewystarczające, by usprawiedliwić ograniczenie wolności zgromadzeń. Chociaż w 2006 r. odbyły się oba Marsze Równości w Warszawie i w Poznaniu, to według organizacji pozarządowych nie wskazuje to na ogólną poprawę respektowania praw osób LGBT.
53. Na początku 2006 r. polska wersja książki „Kompas – edukacja młodzieży w zakresie praw człowieka”, poradnika Rady Europy na temat niedyskryminacji i podręcznika praw człowieka dla młodzieży, została wycofana z obiegu przez Ministerstwo Edukacji. W dniu 8 czerwca 2006 r. Minister Edukacji odwołał dyrektora Centralnego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli (CODN), Mirosława Sielatyckiego, za opublikowanie poradnika. Powodem jego odwołania była zawartość rozdziału na temat homoseksualizmu, będąca w sprzeczności z podstawą programu edukacji ogólnej, a także zarzut, że publikacja zawierała stwierdzenia mające na celu promowanie homoseksualizmu w szkołach.
54. Podczas wizyty Komisarza Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji wyjaśnił, iż jakkolwiek poradnik Rady Europy posiada wiele pozytywnych rozdziałów, jednak rozdział na temat homoseksualizmu był nie do zaakceptowania, ponieważ nie odzwierciedlał polskich wartości. Według Ministra, homoseksualizm nie jest problemem w polskim społeczeństwie i nie powinien być dyskutowany w szkołach. Komisarzowi pokazano przykładowy podręcznik, jaki rząd uznał za odpowiedni do edukowania młodzieży; była to publikacja zatytułowana: „Wygrajmy Młodość”. Rozdział podręcznika dotyczący homoseksualizmu został przetłumaczony dla Komisarza na język angielski. W rozdziale tym określa się homoseksualizm jako nienaturalną skłonność, stwierdza, że osobie nią dotkniętej powinno się okazać szczególną opiekę i pomoc w zwalczaniu tej wstydlivej dewiacji. W rozdziale tym wiąże się homoseksualizm ze strachem przed odpowiedzialnością, niewłaściwą hierarchią wartości, brakiem odpowiedniej idei miłości i postawą hedonistyczną, jak również z prostytutką.
55. Komisarz uznaje takie podejście za zwyczajnie błędne. Takie przedstawienie i opisanie homoseksualizmu jest obraźliwe, niezgodne z zasadami równości, różnorodności i poszanowania praw każdego człowieka. Chociaż polskie władze dysponują swobodą w decydowaniu, jakich materiałów będą używać do prowadzenia edukacji na temat praw człowieka, to zasady praw człowieka, w tym zasada niedyskryminacji zawarta w takich materiałach, nie jest opcjonalna. Ponadto Komisarz jest zaniepokojony propozycjami wprowadzenia przepisów penalizujących rzekome promowanie homoseksualizmu w szkołach.

---

<sup>9</sup> *Bączkowski i inni p. Polsce* (skarga nr 1543/06) – wyrok z dnia 3 maja 2007 r.

56. Komisarz wyraża ubolewanie z powodu wszelkich przypadków mowy nienawiści w stosunku do homoseksualistów, które nie powinny być tolerowane przez polskie władze. Powinno się wprowadzić odpowiednie środki prawne do zwalczania mowy nienawiści i dyskryminacji osób o odmiennej orientacji seksualnej oraz tożsamości płciowej. Każda osoba ma prawo do swobody wypowiedzi, niedyskryminacji, do poszukiwania, otrzymywania i udzielania informacji. Środki służące do edukowania i uświadamiania powinny być podejmowane we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim, by zwiększyć zrozumienie i poszanowanie dla różnorodności.
57. Komisarz zachęca polskie władze do wzięcia aktywnego udziału w inicjatywie Unii Europejskiej - 2007 Rok Równych Szans, jak również w kampanii Rady Europy „Każdy inny, wszyscy równi: kampania na rzecz różnorodności, praw człowieka i uczestnictwa” i do zapewnienia widocznej krajowej implementacji tych kampanii.<sup>10</sup>

### **c. Antysemityzm**

58. Żydowska społeczność w Polsce jest obecnie bardzo niewielka, na ogół szacuje się jej liczebność na 5.000 – 10.000 osób<sup>11</sup>. Według organizacji pozarządowych i badaczy wzrasta liczba wypowiedzi antysemickich w sferze publicznej, co głównie objawia się poprzez mowę nienawiści i publikacje, które są dostępne w wielu księgarniach, takich jak np. sieć kiosków „Ruchu”.
59. Zgodnie z przepisami polskiego kodeksu karnego<sup>12</sup>, postępowanie karne może zostać umorzone albo nawet nie zostanie wszczęte na tej podstawie, że „szkodliwość społeczna” czynu uważana jest za znikomą<sup>13</sup>. Innymi słowy, nawet jeśli ktoś poczuje się obrażony przez określoną antysemicką wypowiedź, społeczeństwo w ogólności nie zostało dotknięte, a zatem społeczne konsekwencje przestępstwa są minimalne. Według organizacji pozarządowych koncepcja „znikomej społecznej szkodliwości czynu” jest często używana przez organy ścigania jako podstawa umarzania, bądź nie wnoszenia aktu oskarżenia do sądu w sprawach z elementami rasistowskimi czy antysemickimi.
60. Według Biura Prokuratora Krajowego od 2004 r. wszystkie postępowania przygotowawcze dotyczące czynów o motywach rasistowskich są nadzorowane przez prokuratorów rejonowych, aby zapobiec przedwczesnej odmowie prowadzenia dochodzenia, bądź oddaleniu wniosku o jego wszczęcie z powodu znikomej szkodliwości społecznej. Raz na trzy miesiące prokuratorzy apelacyjni badają sprawy z tej kategorii, żeby sprawdzić zgodność z prawem takich postanowień, zanim poinformują Biuro Prokuratora Krajowego o swoich ustaleniach i zanim zostanie podjęte dalsze działanie. Według Biura Prokuratora Krajowego w ani jednej sprawie rozpatrywanej w latach 2004-2006 nie wydano postanowienia o umorzeniu ani o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego na podstawie art. 17 § 1.3 kodeksu postępowania karnego, tj. z powodu znikomej szkodliwości społecznej. W większości spraw umorzonych w latach 2004-2006 powodem, który podawano w postanowieniach była niemożliwość ustalenia sprawcy przestępstwa. Jednakże liczba przestępstw rasistowskich i ksenofobicznych popełnianych przy użyciu internetu zaczęła rosnąć (polegają one głównie na

---

<sup>10</sup> Polski rząd nie zaaprobował kampanii Rady Europy „Każdy inny – wszyscy równi” i nie wesprze jej. W odpowiedzi na rosnący problem przemocy w szkołach Minister Edukacji wprowadził program tzw. „Zero tolerancji dla przemocy w szkole”, mający zredukować patologiczne zjawisko wśród dzieci i młodzieży.

<sup>11</sup> W czasie krajowego spisu powszechnego w 2002 r. 1.055 polskich obywateli zadeklarowało, że jest narodowości żydowskiej.

<sup>12</sup> Art. 1 § 2 (kodeksu karnego – przyp. tłum.) i art. 17 § 1, punkt 3 (kodeksu postępowania karnego – przyp. tłum.)

<sup>13</sup> Zasada znikomej szkodliwości społecznej jest zasadą ogólną odpowiedzialności karnej, nie ma wyłącznego zastosowania do czynów o charakterze rasistowskim czy dyskryminacyjnym.

nawoływaniu do nienawiści z powodów narodowości, etnicznych i religijnych). W 2005 r. zawiadomiono o 43 takich sprawach.

61. Według Ministerstwa Sprawiedliwości istniejące przepisy kodeksu karnego zakazujące dyskryminacji rasowej zostaną wkrótce wzmocnione nowymi regulacjami, w następstwie prac nad zmianą tej ustawy. Jedną z propozycji zmian art. 256 § 1 zezwala na skuteczniejsze ściganie za przygotowania do rozpowszechniania materiałów o treściach antysemitycznych i innych nawołujących do nienawiści z powodu różnic narodowych, etnicznych, rasowych, religijnych oraz z powodu nie wyznawania religii.
62. Podczas swej wizyty Komisarz był pod wrażeniem wielu działań polskiego społeczeństwa obywatelskiego i środowiska akademickiego zaangażowanych w zwalczanie antysemityzmu w sposób kreatywny oraz poprzez edukację, badania, piśmiennictwo, występy artystyczne i wystawy. W czasie swojej wizyty w Auschwitz Komisarz dowiedział się o rosnącej liczbie polskich uczniów, którzy odwiedzają muzeum w ramach programu szkolnego. Dodatkowo od 1998 r. polska młodzież bierze udział w Marszu Żywych (międzynarodowym programie edukacyjnym, w którym każdego roku żydowskie nastolatki z całego świata idą z obozu w Auschwitz do obozów Birkenau). Został również poinformowany o wysiłkach czynionych w celu zintensyfikowania i poprawienia szkoleń nauczycieli na temat holokaustu. Komisarz uważa te działania, podejmowane zwykle na najniższym szczeblu, za niezwykle ważne w zwalczaniu antysemityzmu. Zasługują one na wsparcie i uznanie władz
63. Komisarz wzywa władze do podjęcia określonych wysiłków w celu zakazania publikacji i nadawania programów o charakterze rasistowskim i antysemitycznym. Takie publikacje dalekie są od nieszkodliwości, a ich nieograniczona dystrybucja przekazuje społeczeństwu niewłaściwe przesłanie. Komisarz z zadowoleniem przyjmuje monitorowanie spraw dotyczących przestępstw o motywach rasistowskich i ksenofobicznych przez Biuro Prokuratora Krajowego. Komisarz uważa za niezwykle ważne, aby istniejące przepisy kodeksu karnego związane z nawoływaniem do nienawiści rasowej i etnicznej były skutecznie implementowane. Sędziowie, prokuratorzy i policja powinny być szkoleni w tym kierunku, by byli wyczuleni na te problemy.

## **VI. Sytuacja mniejszości**

64. W raporcie z 2002 r. Komisarz zauważył, że ksenofobia, antysemityzm i negatywne stereotypy dotyczące mniejszości były powszechne i podkreślił konieczność promowania tolerancji, poczynając od programów szkolnych. Trudności w zachowaniu kultury, języka, dostępie do mediów i gorsza sytuacja socjalna mniejszości w takich sferach jak mieszkalnictwo i zatrudnienie były oczywiste. Komisarz stwierdził brak szczegółowych przepisów prawa w pewnych sferach. W czasie wizyty toczyła się debata na temat projektu ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych przewidującej powołanie nowej rządowej instytucji ds. ochrony mniejszości.
65. W dniu 6 stycznia 2005 r. polski parlament uchwalił Ustawę o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, która została podpisana przez Prezydenta w dniu 24 stycznia 2005 r. Art. 6 ustawy zakazuje dyskryminacji ze względu na przynależność do mniejszości narodowych czy etnicznych. Ustawa zobowiązuje władze publiczne do podjęcia odpowiednich środków w celu wspierania pełnej i rzeczywistej równości w sferze życia ekonomicznego, społecznego, politycznego, kulturalnego i ochrony tych osób, które są obiektem dyskryminacji, wrogości lub przemocy.

66. Organizacje pozarządowe i przedstawiciele mniejszości zwrócili uwagę Komisarza na fakt, iż konieczne są wzmożone wysiłki w celu ochrony zabytków i cmentarzy mniejszości narodowych. Podczas swej wizyty w październiku 2006 r. Komisarz osobiście widział, w jakim stanie jest cmentarz żydowski w Warszawie. Komisarz widział również wywierającą wrażenie wystawę w Galicyjskim Muzeum Żydowskim w Krakowie, która oprócz oddania czci polskim bohaterom, pokazywała, jak mało śladów pozostało po bogatej niegdyś kulturze żydowskiej w Polsce. Komisarz mocno wierzy, że zadanie ochrony dziedzictwa żydowskiego i innych mniejszości narodowych jest ważne dla wszystkich Polaków, a nie tylko dla mniejszości.
67. Komisarz zachęca polskie władze do promowania dialogu międzykulturowego i zrozumienia różnych mniejszości, ich kultury i historii w mediach i w programach szkolnych. Zabytki mniejszości i cmentarze powinny być zachowane ze względu na szacunek dla mniejszości oraz w celu zachowania wspólnego dziedzictwa.

#### **a. Szczególna sytuacja Romów**

68. W swoim raporcie z 2002 r. Komisarz zalecał polskim władzom, by zapewniły odpowiednie fundusze na małopolski projekt pilotażowy dla społeczności romskiej/cygańskiej i rozszerzył podobną działalność na inne części kraju, szczególnie w sferze edukacji, zatrudnienia, zdrowia i mieszkalnictwa. Komisarz zalecał również by krajowy plan działania na rzecz Romów/Cyganów został sfinalizowany bez zwłoki.
69. W dniu 1 stycznia 2004 r. polskie władze rozpoczęły implementację długoterminowego (2004-2013) Krajowego Programu na rzecz Społeczności Romskiej w Polsce, który został przyjęty przez Radę Ministrów kilka miesięcy wcześniej, tj. w dniu 19 sierpnia 2003 r. Celem krajowego programu jest poprawa warunków życia i stanu zdrowia Romów, zmniejszenia bezrobocia, zapobieganie przestępstwom popełnianym na tle rasistowskim, rozwój kultury Romów i zachowanie ich tożsamości etnicznej. Dalszym celem programu jest promowanie historii, kultury i tradycji Romów w społeczeństwie.
70. Od 2006 przekazano środki budżetowe w wysokości blisko 23 milionów złotych (około 6 milionów euro) na kampanie i działania prowadzone w ramach programu małopolskiego i programu krajowego. Niemniej jednak Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji uznał, iż potrzebne są większe środki. Jeśli chodzi o fundusze, kilku przedstawicieli Romów poskarżyło się Komisarzowi, że środki publiczne do nich nie trafiły. Zwrócili się o informowanie ich w większym stopniu i zapewnienie udziału w procesie decyzyjnym w sprawach dotyczących Romów. Według Ministra Spraw Wewnętrznych w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych zostanie utworzony Zespół ds. Romów. Zespół ten, w którego skład wejdą liderzy organizacji romskich, będzie kontynuował pracę Podzespołu ds. Romów.
71. Jeśli chodzi o edukację Romów, to pomimo sukcesu małopolskiego programu pilotażowego w podniesieniu poziomu uczęszczania do szkół dzieci romskich, należy zwrócić uwagę na wiele niepokojących obszarów. Rzecznik Praw Dziecka poinformował Komisarza o dalszych nieprawidłowościach jeśli chodzi o edukację dzieci romskich w Polsce. Np. w Kłodzku, gdzie mieści się największa społeczność romska w Polsce, 25 spośród 35 dzieci romskich w wieku szkolnym uczęszcza do szkół specjalnych dla dzieci niepełnosprawnych. Powodem tego zjawiska podanym przez Rzecznika Praw Dziecka jest brak znajomości języka polskiego u dzieci rozpoczynających szkołę, problemy zdrowotne i rozwojowe wynikające z zaniedbań rodziców oraz chęć rodziców dzieci romskich wysyłania ich do takich szkół, ponieważ uprawnia to ich do otrzymywania pewnych form pomocy społecznej (pieniądze na opiekę nad dzieckiem, renta). Rodziny romskie w tym regionie napotykają wiele trudności, a mianowicie bardzo niski dochód

i/lub brak zatrudnienia, bardzo złe warunki mieszkaniowe, nieodpowiednie warunki do nauki w domu.

72. Wielu Romów w Polsce nadal doznaje wykluczenia i napotyka trudności mieszkaniowe w całym kraju. Organizacje pozarządowe informują, iż Romowie bywają czasami celem przemocy o podłożu rasowym.
73. Komisarz z uznaniem przyjmuje poczynione postępy, w szczególności w sferze edukacji dzieci romskich. Jednakże potrzebne jest podjęcie dalszych środków w sferze edukacji, mieszkalnictwa, zdrowia i zatrudnienia, ponieważ Romowie pozostają nadal w niekorzystnej sytuacji i są grupą dyskryminowaną w Polsce. Komisarz z zadowoleniem przyjmuje Krajowy Program i zachęca polskie władze do alokacji odpowiednich środków na jego implementację. Romowie powinni być konsultowani i powinni uczestniczyć w planowaniu i implementowaniu wszelkich działań podejmowanych w ramach programu. Wciąż istniejące osobne klasy dla uczniów romskich powinny być zamienione na klasy integracyjne. Należy położyć nacisk na edukację przedszkolną, która powinna być odpowiednio dofinansowywana, wyposażona w obiekty umożliwiające nauczanie języka i asystentów szkolnych.

## VII. Dzieci

### a. Edukacja dzieci na terenach wiejskich

74. W swoim raporcie Komisarz wzywał polskie władze, aby zapewniły dzieciom z terenów wiejskich dostęp do edukacji na odpowiednim poziomie.
75. Jednym ze sposobów, w jaki polskie władze próbują zapewnić równe szanse edukacyjne dla dzieci z terenów wiejskich, jest zwiększenie pomocy finansowej dla potrzebujących uczniów. Dla stworzenia równych możliwości edukacyjnych dla uczniów pochodzących z rodzin o niskim dochodzie oraz z rodzin z problemami przeznaczono specjalne środki finansowe. W dniu 28 września 2004 r. polski rząd przyjął Narodowy Program Stypendialny, a w dniu 16 grudnia 2004 r. wprowadzono nowy system pomocy finansowej dla uczniów w formie stypendiów socjalnych, naukowych i stypendiów za szczególne osiągnięcia w nauce i sporcie.
76. W 2006 r. rozwinięto i wdrożono dwa krajowe programy mające na celu zlikwidowanie różnic edukacyjnych dotyczących uczniów z terenów wiejskich<sup>14</sup>. Dodatkowo rząd zamierza wkrótce przyjąć i rozpocząć implementację *Strategii dla rozwoju edukacji na terenach wiejskich na lata 2007-2013*. Wdrażanie Strategii przygotowuje dwanaście instytucji rządowych, opracowując właściwe programy oparte na działaniach zawartych w Strategii.
77. Ponadto Europejski Fundusz Społeczny i budżet państwa ufundowały pewną liczbę grantów i stypendiów naukowych dla uczniów z terenów wiejskich. W okresie realizacji programu na lata 2004-2006 przeznaczono 151 milionów euro na granty i stypendia dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów pochodzących z terenów wiejskich, 25 milionów euro przeznaczono na stypendia dla studentów wyższych uczelni. Inna inicjatywa polega na wyposażaniu szkół wiejskich i w małych miastach w sprzęt

---

<sup>14</sup> 1. Rządowy program wspierania rozwoju i wdrażania programów regionalnych i lokalnych dla wyrównania możliwości edukacyjnych dzieci i młodzieży w 2006 r. Aktywizacja i wsparcie jednostek administracji lokalnej i organizacji pozarządowych w zakresie zapewnienia studentom pomocy związanej z celami edukacyjnymi.  
2. Rządowy program likwidacji różnic pomiędzy studentami pochodzącymi z rodzin byłych pracowników Państwowych Gospodarstw Rolnych na lata 2006-2008.

komputerowy do pracowni informatycznych. Według polskich władz również fundusze unijne z Programu Socrates trafiły na tereny wiejskie w Polsce.

78. Komisarz z zadowoleniem przyjmuje starania polskich władz - wspierane przez fundusze UE – mające na celu poprawę dostępu dzieci pochodzących z terenów wiejskich i małych miast do edukacji na odpowiednim poziomie.

## VIII. Przemoc domowa

79. W swoim raporcie z 2002 r. Komisarz wzywał polskie władze, by zapewniły większą ochronę i pomoc ofiarom przemocy domowej poprzez środki prawne i inne.
80. Nowa ustawa przeciwdziałająca przemocy domowej weszła w życie w dniu 21 listopada 2005 r. Prawo to zostało przyjęte by zwiększyć skuteczność środków zwalczania przemocy domowej, jak również poprawić świadomość społeczną w zakresie jej przyczyn i konsekwencji. Zgodnie z art. 13 nowej ustawy sądy są uprawnione do powstrzymania sprawcy od kontaktów ze stroną pokrzywdzoną oraz spowodowania opuszczenia przezeń domu rodzinnego.
81. Zgodnie z art. 10 powyższej ustawy polski rząd przyjął w dniu 25 września 2006 r. *Narodowy Program Zapobiegania Przemocy Domowej*, który będzie wdrażany przez administrację centralną i lokalną w latach 2006-2016. Implementacja tego programu obejmuje środki w sferze zapobiegania przemocy, prawa, zdrowia, edukacji i pracy socjalnej i jest skierowana do ofiar przemocy domowej, sprawców i świadków.
82. W dniu 8 lutego 2007 r. odbyło się pierwsze spotkanie grupy roboczej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej ds. zwalczania przemocy domowej. Grupa została utworzona w celu implementacji kampanii Rady Europy „Stop przemocy domowej wobec kobiet”.<sup>15</sup>
83. Zapobieganie i ściganie przemocy domowej jest jednym z priorytetowych statutowych zadań policji. Statystyki organów ścigania pokazują, że liczba interwencji domowych związanych z przemocą domową systematycznie rośnie. Jednakże, według źródeł organizacji pozarządowych prawna siła powstrzymania tego zjawiska jest znikoma i bardzo rzadko stosowana. Od 2003 r. kładzie się nacisk na zachęcanie policji do współpracy z innymi instytucjami rządowymi dla dobra rodzin, które doświadczyły przemocy domowej. Zgodnie z informacjami dostarczonymi przez polski rząd obecnie opracowywane są programy szkoleniowe mające na celu uwrażliwienie policjantów na problem zwalczania przemocy domowej.
84. Komisarz z zadowoleniem przyjmuje nowe przepisy w zakresie przemocy domowej i *Narodowy Program Zapobiegania Przemocy Domowej*. Przemoc domowa jest poważnym problemem praw człowieka, który wymaga skutecznego przeciwdziałania o multidyscyplinarnym charakterze. Komisarz zachęca władze do oceny funkcjonowania nowego systemu powstrzymywania przemocy domowej, także w świetle krytyki wyrażanej przez organizacje pozarządowe. W tym względzie można by skorzystać z doświadczeń i praktyki innych krajów, gdzie takie systemy ochronne/powstrzymujące były używane przez długi czas. Ważnym jest, by nowe prawo przewidywało ochronę i pomoc dla ofiar przemocy domowej, z których większość stanowią kobiety i dzieci. W całym kraju powinny istnieć schroniska dysponujące odpowiednią pomocą dla ofiar, które by oferowały ofiarom bezpieczeństwo w sytuacjach przemocy domowej. W tym względzie

---

<sup>15</sup> Zespół ten ma następujące zadania: analiza programów będących w toku, identyfikacja wspólnych i odrębnych pól działania, określenie priorytetów, wypracowanie wspólnych ministerialnych zasad sprawozdawczości, opracowywanie projektów planów działania na rzecz poprawy rezultatów istniejących programów.



zaleca się współpracę władz z kobiecymi organizacjami pozarządowymi. Komisarz z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w 2007 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych będzie współpracować z organizacjami pozarządowymi w celu zwalczania przemocy wobec kobiet, w szczególności na terenach wiejskich.

## IX. Handel ludźmi

85. W swoim raporcie z 2002 r. Komisarz podkreślił potrzebę zapewnienia większej ochrony i pomocy ofiarom handlu ludźmi. Udzielanie pomocy ofiarom zostało pozostawione organizacjom pozarządowym z niewielkim wsparciem rządu. Komisarz zauważył, że istnieje potrzeba zapewnienia ofiarom większej liczby schronisk oraz lepszej pomocy socjalnej, zdrowotnej, konsultacyjnej i dostępnej pomocy prawnej.
86. W dniu 16 września 2003 r. polski rząd przyjął *Krajowy Program Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi* przygotowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W dniu 5 marca 2004 r. utworzono międzyresortowy Zespół ds. Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi. Zespół ten składa się z przedstawicieli rządu, policji, i organizacji pozarządowych działających w tej sferze. Zespół jest ciałem doradczym, które spotyka się mniej więcej dwa razy w miesiącu. Oba *Krajowe Programy na lata 2005-2006 i 2007-2008* powstały w wyniku prac wspomnianego wyżej Zespołu. *Krajowy Program na lata 2007-2008* został przyjęty przez Radę Ministrów.
87. Zmiana Ustawy o cudzoziemcach z 2005 r.<sup>16</sup> zawiera przepisy o ochronie ofiar handlu ludźmi. Zmienione przepisy wzmocniły ochronę ofiar handlu ludźmi będących cudzoziemcami przez wprowadzenie możliwości wydania im wizy, bądź pozwolenia na pobyt na czas określony, jeżeli współpracują z organami ścigania, pomagając im oddać handlarzy w ręce wymiaru sprawiedliwości. Od czasu wejścia w życie tego prawa wizy i decyzje o pobycie tymczasowym wydano w kilku przypadkach osobom będącym ofiarami handlu ludźmi.
88. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji i Fundacja La Strada rozwinęły program wspierania i pomagania ofiarom handlu ludźmi. Obejmuje on zwracanie uwagi na potrzeby ofiar handlu ludźmi przez zapewnienie im bezpiecznego schronienia, jak również opieki medycznej, psychologicznej i prawnej. Na podstawie tego programu ofiarom handlu ludźmi będącym cudzoziemcami oferuje się wizy pozwalające na dwumiesięczny pobyt, uznawany za czas do namysłu, podczas którego mogą zdecydować o ewentualnej współpracy z organami ścigania. Tym ofiarom, które decydują się na współpracę i zeznawanie, oferuje się wizy na sześciomiesięczny pobyt w Polsce z możliwością przedłużenia na dalsze sześć miesięcy. Udział w Programie jest dobrowolny.
89. W latach 2005-2006 implementowano Międzynarodowe Partnerstwo dla Rozwoju Projektu: „IRIS: społeczna i zawodowa reintegracja kobiet – ofiar handlu ludźmi”. Projekt był częściowo finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach inicjatywy EQUAL Community.
90. Od czasu pierwszego raportu Komisarza Polska podpisała Konwencję Rady Europy w sprawie działań zapobiegających handlowi ludźmi w dniu 16 maja 2005, a obecnie trwają przygotowania do jej ratyfikacji.

---

<sup>16</sup> Mianowicie Prawo o cudzoziemcach z kwietnia 2005 r., w wyniku decyzji ramowej Rady UE z dnia 19.07.2002 r. i dyrektywy 2004/81/EC z dnia 29 kwietnia 2004 r.

91. Komisarz z zadowoleniem przyjmuje zmiany Prawa o cudzoziemcach z 2005 r., które obejmują przepisy dotyczące ochrony ofiar handlu ludźmi. Jednakże okazuje się, że nowe przepisy były dotychczas bardzo rzadko stosowane. Komisarz zachęca polskie władze do zapewnienia, by przepisy prawa przewidujące ochronę ofiar były w pełni implementowane. Komisarz z zadowoleniem przyjmuje współpracę pomiędzy Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Fundacją La Strada w zapewnianiu ofiarom wsparcia. Komisarz zachęca do szybkiej ratyfikacji Konwencji Rady Europy w sprawie działań zapobiegających handlowi ludźmi.

## **X. Kobiety i prawa reprodukcyjne**

92. W swoim raporcie z 2002 r. pierwszy Komisarz Praw Człowieka zalecił, by polskie władze promowały właściwą wiedzę na temat zdrowia reprodukcyjnego za pomocą programów szkolnych. Obecny Komisarz wezwał też władze do zapewnienia, by służba zdrowia, policja i prokuratura szanowały przepisy zezwalające na przerwanie ciąży w ramach aktualnie obowiązującego prawa.
93. Edukacja na temat zdrowia reprodukcyjnego jest prowadzona w polskich szkołach na zajęciach nazwanych *Nauczanie o życiu w rodzinie*. Edukacja seksualna jest obowiązkowa dla wszystkich typów szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych. Według Ministerstwa Edukacji edukacja seksualna wspiera edukacyjną rolę rodziny i kształtuje prorodziną, zdrową i prospołeczną postawę. Organizacje pozarządowe, z którymi spotkał się Komisarz, były zdania, że edukacja seksualna w szkołach była często błędna i czasami niedokładna, twierdząc na przykład, iż doustne środki antykoncepcyjne prowadzą do bezpłodności kobiety. Ministerstwo Edukacji odrzuca tę opinię. Według niego nauczyciele są zobowiązani do przekazywania obiektywnej, sprawdzonej naukowo wiedzy zgodnie z programem edukacji ogólnej.
94. Polskie prawo o przerywaniu ciąży<sup>17</sup> jest jednym z najbardziej restrykcyjnych w Europie. Zezwała na przerwanie ciąży w trzech ściśle określonych przypadkach: gdy ciąża zagraża życiu lub zdrowiu matki, gdy istnieje znaczne ryzyko ciężkiego i nieodwracalnego uszkodzenia płodu lub nieuleczalnej zagrażającej życiu choroby, bądź też, gdy istnieją silne podstawy by przypuszczać, że ciąża jest wynikiem przestępstwa. Polski parlament debatuje obecnie nad propozycją zmiany polskiej Konstytucji (art. 38), która zabezpieczałaby życie od momentu poczęcia.
95. Aktualne przepisy są krytykowane przez organizacje pozarządowe, które uważają, że chociaż zezwalają one na przerwanie ciąży w przypadku, gdy stwarza ona zagrożenie dla życia lub zdrowia kobiety, to w rzeczywistości polscy lekarze wahają się przed dokonywaniem takich zabiegów z powodu wysoce oskarżycielskiego charakteru debaty w tej kwestii. Lekarze często odmawiają wydania zaświadczenia wymaganego do przerwania ciąży (powołując się na klauzulę sumienia). Nawet jeśli wydadzą takie zaświadczenie, lekarz który ma przeprowadzić zabieg może je podważyć i odmówić wykonania czynności. Od decyzji lekarza odmawiającej przerwania ciąży nie można się odwołać. Według Ministerstwa Zdrowia powołanie się lekarza, odmawiającego wykonania legalnego zabiegu przerwania ciąży, na klauzulę sumienia nie stwarza zagrożenia dla pacjentki, ponieważ szpital, w którym wszyscy lekarze powołują się na klauzulę sumienia ma podpisaną umowę z inną jednostką, która wykonuje takie usługi.
96. Problem ten był niedawno podejmowany przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Tysiiąc przeciwko Polsce* (2005 r.). W sprawie tej, skarżąca cierpiała na znaczną

---

<sup>17</sup> Ustawa z 1993 r. o planowaniu rodziny, (ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerwania ciąży) i inne akty prawne z nią związane.

krótkowzroczność i zwróciła się o przerwanie ciąży z tego powodu, że jej niepełnosprawność pogłębi się po trzeciej ciąży. Odmówiono jej przerwania ciąży i zarzuciła, że jej wzrok się pogorszył. W swoim wyroku z dnia 20 marca 2007 r., Trybunał w Strasburgu zbadał skargę z punktu widzenia pozytywnego obowiązku państwa wynikającego z art. 8 do zapewnienia przyszłym matkom fizycznej integralności. Trybunał zauważył, że skoro prawodawca dopuścił przerwanie ciąży, nie wolno mu konstruować jego prawnych ram w sposób ograniczający korzystanie z tej możliwości. Ponadto powinien zapewnić pewną procedurę przed niezależnym i kompetentnym organem, który po osobistym wysłuchaniu ciężarnej kobiety, wskazałby szybko i na piśmie podstawy swojej decyzji. W sprawie skarżącej Trybunał uznał, że polskie prawo nie przewiduje żadnego skutecznego mechanizmu zdolnego określić, czy zachodzą przesłanki legalnego przerwania ciąży. Zatem Polska nie zapewniła Pani Tysiąc skutecznego prawa do poszanowania jej życia prywatnego.

97. Komitet Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Eliminacji Dyskryminacji wobec Kobiet w swoich komentarzach z dnia 2 lutego 2007 r. wyraził zaniepokojenie brakiem dostępu do przerwania ciąży w praktyce, jak również brakiem odpowiedniej edukacji seksualnej. Według Ministerstwa Zdrowia szacowana liczba nielegalnych zabiegów przerwania ciąży w Polsce to 10.000 rocznie (jednakże nie ma oficjalnych danych Ministerstwa Zdrowia w tej kwestii)<sup>18</sup>, tymczasem według organizacji pozarządowych rzeczywista liczba jest znacznie wyższa. Jest to smutne porównanie z oficjalną liczbą legalnych zabiegów przerwania ciąży, których było 230 w 2005 r.
98. Komisarz zauważa, że dostęp do legalnej aborcji dla kobiet w Polsce jest często utrudniony. Wzywa on polski rząd do zapewnienia kobietom, których przypadek mieści się w kategoriach przewidzianych prawem, w których aborcja jest legalna, by mogły w praktyce przerwać ciążę bez dodatkowych utrudnień czy zarzutów. Bardzo niska liczba legalnych aborcji jest sygnałem ostrzegawczym dla polskich władz, że aborcje nielegalne mają miejsce w dużej liczbie. Nielegalna aborcja zwiększa ryzyko dla kobiety, która się jej poddaje i stygmatyzuje ją, jako łamiącą prawo. W wyniku wyroku Trybunału Strasburskiego w sprawie *Tysiąc przeciwko Polsce*, polskie władze powinny rozważyć stworzenie środka odwoławczego, bądź procedury rewizyjnej, tak aby decyzja lekarza o niewystawieniu zaświadczenia zezwalającego na legalną aborcję mogła być poddana rewizji. Ponadto Komisarz zachęca polski rząd do podjęcia działań mających na celu zapewnienie skutecznej edukacji seksualnej w szkołach.

## **XI. Uchodźcy i osoby ubiegające się o azyl**

99. W swoim raporcie z 2002 r. Komisarz zachęcał polskie władze do kontynuowania działań mających na celu ochronę dzieci uchodźców odseparowanych od rodziców i wzywał je by zapewniły pełne respektowanie zasady *non-refoulement* w stosunku do osób ubiegających się o azyl.
  - a. **Prawo**
100. Nowe prawo dotyczące cudzoziemców obejmuje trzy instrumenty prawne: Ustawę z dnia 14 lipca 2006 r. o obywatelach Unii Europejskiej, Ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach i Ustawę o udzieleniu ochrony cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, która weszła w życie w dniu 1 września 2003 r.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Minister Zdrowia dysponuje jedynie danymi na temat liczby nielegalnych zabiegów przerwania ciąży zidentyfikowanych jako przestępstwo i ściganych na podstawie polskiego prawa. 56 takich spraw zgłoszono w 2006 r.

<sup>19</sup> Obie ustawy zostały znacząco zmienione w 2005 r.

101. Ustawa o udzieleniu ochrony cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zawiera przepisy odnoszące się do określenia statusu uchodźcy, dzieci bez opieki i osób po traumatycznych przeżyciach, jak również reguluje zatrzymywanie osób ubiegających się o azyl. Prawo przewiduje cztery rodzaje statusu ochronnego dla osób nie będących obywatelami, a mianowicie: udzielenie statusu uchodźcy, zgoda na pobyt tolerowany, udzielenie ochrony czasowej i udzielenie azylu. Zgoda na pobyt tolerowany jest zwykle wydawana w trzech sytuacjach: jako forma ochrony pomocniczej w postępowaniu w sprawie nadania statusu uchodźcy, kiedy osoba nie może być deportowana z powodu niemożliwości wykonania decyzji wobec niej zapadłej, a także kiedy osoba z powodu orzeczenia sądowego nie może zostać poddana ekstradycji. Zgoda na pobyt tolerowany jest udzielana na czas nieokreślony, ale może zostać uchylona. Wprowadzenie pozwolenia na pobyt tolerowany wypełniło lukę w systemie ochrony międzynarodowej dla cudzoziemców w Polsce, chociaż według Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców spowodowało to zastąpienie „statusu uchodźcy” gorszą formą ochrony międzynarodowej. Przykładowo w 2005 r. 335 osób otrzymało w Polsce status uchodźcy, 1.856 osób otrzymało pozwolenie na pobyt tolerowany (wzrost o 119% w porównaniu z 2004 r.).<sup>20</sup> Ponad 90% osób ubiegających się o azyl w Polsce pochodzi z Federacji Rosyjskiej i jest pochodzenia czeczeńskiego; pozwolenie na pobyt tolerowany jest wydawane głównie w odniesieniu do tej grupy. W 2005 r. liczba wniosków o udzielenie azylu w Polsce spadła w porównaniu z rokiem poprzednim, co odpowiada ogólnej tendencji w Europie.<sup>21</sup> 21% wszystkich wniosków o udzielenie azylu w 2005 r. to wnioski powtarzające się i w większości wnioski Czeczenów, którzy otrzymali już pozwolenie na pobyt tolerowany.
102. Na podstawie nowego prawa o integracji osoby uznane za uchodźców mają prawo do pracy, pomocy socjalnej, edukacji i korzystania z państwowego programu integracyjnego. Jednakże osoby z pozwoleniem na pobyt tolerowany nie mają dostępu do tego programu. Stanowi to problem dla tych osób, głównie Czeczenów, którzy potrzebują pomocy w integracji i pomocy socjalnej. Według Ministerstwa Edukacji osoby, którym wydano pozwolenie na pobyt tolerowany są uprawnione do takiej samej edukacji jak obywatele polscy w szkołach publicznych.<sup>22</sup>
103. Urząd ds. Repatriacji i Cudzoziemców, nadzorowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, rozpatruje wnioski o azyl. Ubiegający się o azyl mają prawo do zatrzymania się w jednym z 17-tu centrów przyjmujących takie osoby w Polsce. W czerwcu 2006 r. ponad 3.300 osób przebywało w takich centrach. Dodatkowo ponad 400 osób ubiegających się o azyl jest wspieranych finansowo przez polskie władze poza centrami przyjmującymi.
104. W 2005 r. Stowarzyszenie Praw Człowieka im. Haliny Nieć monitorowało polskie centra dla osób oczekujących na deportację i stwierdziło, że ich warunki życiowe były ogólnie odpowiednie. Organizacja zauważyła jednakże, że nadal pozostają pewne nierozwiązane problemy, takie jak brak dostępu do informacji, brak dostępu do pomocy prawnej<sup>23</sup> i tłumaczy, brak odpowiednich ubrań, brak zagospodarowania czasu wolnego. Według polskiej Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, organizacje pozarządowe zajmujące się pomocą prawną są zlokalizowane daleko od niektórych centrów przyjmujących, w wyniku czego osoby ubiegające się o azyl, szczególnie te niepełnosprawne, napotykały trudności we właściwym dostępie do usług im przysługujących. Również dostęp do edukacji dzieci przebywających w centrach stanowi problem. W porównaniu z 2004 r.

<sup>20</sup> Dane dostarczone przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców.

<sup>21</sup> Tamże.

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 94a § 2 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

<sup>23</sup> Prace nad przepisami regulującymi zasady dostępu do pomocy prawnej są w toku. Prawo to będzie również stosowane w stosunku do cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy.

liczba dzieci z centrów uczęszczających do szkół wzrosła z około 10% do 50% w kwietniu 2006 r., głównie w wyniku lepszej współpracy pomiędzy centrami i lokalnymi szkołami. Komisarz został poinformowany, że nadal kontynuowana jest ta pozytywna tendencja.

105. Komisarz zachęca polskie władze by poprawiły dostęp do informacji, pomocy prawnej i edukacji tych osób ubiegających się o azyl, które mieszkają w centrach. Dodatkowo Komisarz wzywa władze, by zapewniły osobom, które uzyskały pozwolenie na pobyt tolerowany korzystanie ze środków prowadzących do właściwej i skutecznej integracji z polskim społeczeństwem.

#### **b. Zasada *non-refoulement***

106. Według polskiego Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców nie było przypadków nie przyjęcia osób ubiegających się o ochronę na polskim terytorium. W każdym przypadku, gdy cudzoziemiec na polskiej granicy zwraca się z prośbą o ochronę na terytorium Polski, jego wniosek jest zawsze przyjmowany przez Straż Graniczną i taka osoba jest uprawniona do wjazdu do Polski.

#### **c. Osoby małoletnie bez opieki**

107. Sposób postępowania z osobami małoletnimi pozostającymi bez opieki poprawił się wraz z nową Ustawą o ochronie cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z czerwca 2003 r. Zgodnie z tą ustawą sąd rejonowy niezwłocznie wyznacza kuratora do reprezentowania osoby małoletniej pozostającej bez opieki na czas postępowania o przyznanie statusu uchodźcy. Opiekun jest również wyznaczony do sprawowania opieki nad osobą małoletnią. Jego rolą jest nadzorowanie odpowiedniego zakwaterowania i dostępu do edukacji i opieki zdrowotnej, jak również zapewnienie pomocy w poszukiwaniu członków rodziny. Samotne dzieci ubiegające się o azyl są obecnie przesłuchiwane w przyjaznym dziecku otoczeniu w wyspecjalizowanej Fundacji „Dzieci niczyje” w obecności psychologa.
108. Od marca 2004 r. małoletni bez opieki są przyjmowani do dwóch Centrów Opiekuńczo-Edukacyjnych prowadzonych przez miasto Warszawę. Według Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców liczba małoletnich bez opieki uczestniczących w postępowaniu o udzielenie azylu jest bardzo mała. W 2003 r. było to 21 małoletnich osób, a w 2006 r. tylko 6.
109. Według źródeł organizacji pozarządowych pozostaje problem osób małoletnich bez opieki, które nie ubiegają się o status uchodźcy i z tego powodu poznajdają się poza systemem ochrony. Małoletni są zatrzymywani w chwili przekraczania granicy i umieszczani w dziecięcych placówkach opiekuńczych. Wiele z tych osób nie wie, że ma prawo do ubiegania się o status uchodźcy, bardzo często ucieka i próbuje przekroczyć granicę, aby dostać się dalej na zachód. Stowarzyszenie Praw Człowieka im. Haliny Nieć przygotowało broszurę informacyjną dla takich dzieci, która jest dystrybuowana w placówkach opiekuńczych.
110. Komisarz z zadowoleniem przyjmuje poprawę traktowania osób małoletnich bez opieki ubiegających się o azyl w Polsce na podstawie nowego prawa o cudzoziemcach. Nie można jednak pominąć opieki i ochrony osób małoletnich bez opieki, które pozostają poza systemem związanym z ubieganiem się o status uchodźcy.

## **XII. Ratyfikacje**

111. W swoim raporcie z 2002 r. Komisarz wzywał polskie władze do podpisania i ratyfikowania Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (w tym Protokołu Dodatkowego przewidującego system skarg zbiorowych), Europejskiej Karty języków regionalnych i mniejszościowych i Protokołu Nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w sprawie dyskryminacji.
112. Zrewidowana Europejska Karta Społeczna została podpisana w dniu 25 października 2005 r. We wrześniu 2005 r. Trójstronna Komisja Społeczno-Ekonomiczna powołała zespół ds. zmian w polskim prawie, które będą konieczne w związku z ratyfikacją Karty Społecznej. Zespół oceni najpierw postęp w implementacji Europejskiej Karty Społecznej. Według rządu Polska nie zamierza ratyfikować Protokołu Dodatkowego przewidującego system skarg zbiorowych.
113. Polska podpisała Europejską Kartę języków regionalnych i mniejszościowych w dniu 12 maja 2003 r. Projekt ustawy w sprawie ratyfikacji Karty został również przygotowany i zaakceptowany, ale jeszcze nie został przyjęty przez polski parlament.
114. Komisarz z zadowoleniem przyjmuje kroki podjęte przez Polskę w kierunku ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej i zachęca do ich kontynuowania. Jednakże Protokół Dodatkowy przewidujący system skarg zbiorowych nie powinien zostać pominięty przez polskie władze, ponieważ to właśnie ten Protokół umożliwia pewnym wyznaczonym organizacjom wnoszenie skarg na podstawie Europejskiej Karty Społecznej i powoduje, że system ten jest skuteczny. Komisarz stanowczo jest zdania, że polskie władze powinny podpisać i ratyfikować Protokół Nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Komisarz powtarza swoje wezwanie do szybkiej ratyfikacji Konwencji Rady Europy w sprawie działań zapobiegających handlowi ludźmi.

## **XIII. Swoboda wypowiedzi i wolność mediów**

115. W swoim raporcie z 2002 r. Komisarz Praw Człowieka zalecał polskim władzom przeprowadzenie reform w zakresie prawa dotyczącego przestępstwa znieważenia poprzez uchylenie przepisów penalizujących to przestępstwo karą pozbawienia wolności.
116. Kara pozbawienia wolności za zniesławienie i znieważenie pozostała w polskim prawie. Nie planuje się zmiany art. 212 kodeksu karnego w tej kwestii. Ministerstwo Sprawiedliwości zwróciło uwagę Komisarza na niedawne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, które stwierdza, że przepis ten nie jest niekonstytucyjny (choćby były trzy godne uwagi zdania odrębne od tego orzeczenia, a inna sprawa w tej samej kwestii nadal się toczy przed Trybunałem Konstytucyjnym). Następnie zwróciło uwagę Komisarza na fakt, że w okresie 2002–2003 oskarżenia przeciwko dziennikarzom nie zostały wniesione do sądów, w 361 sprawach wszczętych z oskarżenia prywatnego karę pozbawienia wolności (w zawieszeniu) orzeczono tylko dwukrotnie.
117. Komisarz powtarza, że powinno się unikać korzystania ze środków prawa karnego w tej sferze. Nawet jeśli liczba osób skazanych na karę pozbawienia wolności jest mała, sam fakt, że przepis istnieje, daje jasny sygnał dziennikarzom i innym osobom, mogący stwarzać atmosferę strachu.

## XIV. Lustracja

118. Problem lustracji nie był poruszony w raporcie z wizyty w 2002 r., jednakże ze względu na fakt, iż niedawno rząd opracował nowe przepisy lustracyjne, które wkrótce miały wejść w życie, Komisarz poruszał tę kwestię w rozmowach podczas swojej wizyty w 2006 r. Przedmiotem krótkiej analizy Komisarza jest prawo zmienione w lutym 2007 r.

### a. Nowe prawo

119. Nowa ustawa lustracyjna<sup>24</sup> została przyjęta w dniu 18 października 2006 r. i weszła w życie w dniu 15 marca 2007 r. Ustawa ta uchyliła wcześniejszy Sąd Lustracyjny i instytucję Rzecznika Interesu Publicznego i dała moc wydawania zaświadczeń o współpracy, bądź jej braku, z organami bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Instytutowi Pamięci Narodowej (IPN).

120. Zakres zastosowania lustracji na podstawie nowej ustawy został znacząco rozszerzony. Oprócz osób zajmujących stanowiska publiczne wiele innych zawodów zostało objętych postępowaniem lustracyjnym: doradcy podatkowi, dyplomowani księgowi, dziennikarze, nauczyciele akademicy, dyrektorzy publicznych i prywatnych instytucji edukacyjnych oraz członkowie zarządów i przedsiębiorstw obecnych na giełdzie. Według niedawnych szacunków rządu nowa ustawa dotyczy 700.000 osób.

121. W obliczu krytyki, z jaką spotkała się nowa ustawa, Prezydent Polski zaproponował kilka zmian. Osoba podlegająca lustracji musi przedłożyć deklarację w sprawie współpracy z tajnymi służbami, następnie deklaracja ta jest weryfikowana przez IPN. W przypadku zaistnienia wątpliwości w kwestii wiarygodności oświadczenia, wszczyna się postępowanie przed sądem karnym (nie cywilnym) z gwarancjami sprawiedliwego procesu, w tym z zasadą domniemania niewinności. Zgodnie z dawną ustawą lustracyjną za wszczynanie takiego postępowania odpowiadał Rzecznik Interesu Publicznego. Zgodnie z nowymi poprawkami, będzie to należało do biura lustracyjnego IPN. Rząd wskazał, że celem ustawy jest ujawnienie faktu współpracy, a negatywne konsekwencje wynikają tylko wtedy, gdy składa się fałszywe oświadczenie lustracyjne.

122. Nowe prawo uprawnia również IPN do publikowania listy ludzi, którzy kiedykolwiek zostali wymienieni jako współpracujący – w taki, czy inny sposób – z organami bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>25</sup> i nie wymaga to żadnej czynności czy oświadczenia osoby, której sprawa dotyczy. Może to zostać dokonane bez żadnej czynności czy oświadczenia osoby, której sprawa dotyczy; osobie tej IPN może również odmówić dostępu do jej dokumentów.

123. Komisarz jest zdania, że niektóre z poprawek zaproponowanych przez Prezydenta zaradzą pewnym kwestiom proceduralnym budzącym niepokój. W szczególności fakt, że można zaskarżyć zaświadczenie lustracyjne przed sądem karnym, a nie cywilnym stanowi wyraźną poprawę. Z tego powodu, że postępowanie przed sądem karnym wymaga wyższych standardów jeśli chodzi o dowody i zapewnienia poszanowania zasady domniemania niewinności, jak również innych gwarancji procesowych chroniących prawa oskarżonego.

124. Nowa ustawa lustracyjna została wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego przez partię opozycyjną i Rzecznika Praw Obywatelskich. W dniu 15 maja 2007 r. Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjną pewną liczbę przepisów nowego prawa

<sup>24</sup> Ustawa o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów przyjęta w dniu 18 października 2006 r.

<sup>25</sup> Zobacz stanowisko Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie tzw. ustawy lustracyjnej.

lustracyjnego. Teraz ponownie Prezydent i Parlament zadecydują, czy można stosować prawo, mimo iż zawiera ono niekonstytucyjne przepisy, czy też orzeczenie to uczyniło je bezskutecznym. Niemniej jednak Komisarz pragnie podnieść kilka niepokojących kwestii dotyczących praw człowieka w ogólności w związku z prawem z 15 marca.

125. Po pierwsze, sprawa szerokiego zakresu zastosowania ustawy. Liczba osób, których dotyczy lustracja na podstawie nowego, zmienionego prawa jest ogromna i obejmuje kategorie osób, którzy nie sprawują funkcji publicznych. Można się zastanawiać, czy osoby reprezentujące wszystkie zawody rzeczywiście stanowią znaczące zagrożenie dla praw człowieka czy demokracji, w szczególności mając na względzie czas, jaki upłynął od zmiany systemu.
126. Z powodu znacznej liczby osób, które muszą przejść postępowanie weryfikacyjne pojawiły się wątpliwości, co do możliwości IPN wydawania zaświadczeń w rozsądnym terminie. Zwłoka może spowodować poważne zagrożenie dla podstawowych gwarancji praw jednostki, prawa do bezpieczeństwa osobistego i prawnego i może powodować nadużycia i dyskryminację osób objętych lustracją w pracy i życiu publicznym. Inna obawa związana jest z definicją słowa „współpraca”, jaką zawiera nowa ustawa; wydaje się ona zbyt szeroka i mało precyzyjna oraz wychodzi poza pojęcie „czynnej współpracy” wymaganej orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w Polsce.
127. Wiarygodność informacji i dokumentów zebranych przez agentów tajnych służb i zachowanych w archiwach była również poddawana w wątpliwość przez wiele osób. Komisarz został poinformowany, że wiele teczek jest niekompletnych i nieuporządkowanych, co, jeśli rzeczywiście ma miejsce, stanowi dodatkowe utrudnienie dla właściwego prowadzenia postępowania i w szczególności pewności dowodów wykorzystanych w postępowaniu prawnym.
128. Sprawa sankcji przewidzianych w ustawie również budzi poważny niepokój w kwestii praw człowieka. Szczególnie dotyczy to sankcji odnoszących się do dziennikarzy i nauczycieli akademickich, których ustawa obejmuje swoim zakresem. Sankcja, jako konsekwencja złożenia nieprawdziwego oświadczenia, obejmuje zakaz pełnienia wszelkich funkcji publicznych przez okres dziesięciu lat. Taka sankcja rodzi potrzebę podniesienia kwestii swobody wypowiedzi i wolności mediów, a w odniesieniu do nauczycieli akademickich wolności nauczania i prowadzenia badań naukowych zagwarantowanych polską Konstytucją.
129. Komisarz uznaje potrzebę krajów przechodzących transformację znalezienia rozsądnego podejścia do tych, którzy współpracowali z organami bezpieczeństwa byłego komunistycznego systemu. Tam, gdzie lustrację uważa się za konieczną musi być ona jednak przeprowadzana z zachowaniem wszelkich gwarancji państwa opartego na rządach prawa i poszanowaniu praw człowieka. Aktualne prawo nie spełnia tych standardów pod wieloma względami. Komisarz odsyła polskie władze do stosownego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Dodatkowo „Wytyczne Rady Europy w sprawie zapewnienia, by prawa dotyczące lustracji i podobne środki administracyjne były zgodne z wymogami państwa opartego na rządach prawa” zawierają również tekst referencyjny w tym względzie.<sup>26</sup> W szczególności Komisarz pragnie zwrócić uwagę polskich władz na następujące ustępy powyższych wytycznych, które odnoszą się do niektórych z obaw Komisarza, jak wskazano wyżej:

„d. Lustracja powinna zostać ograniczona do stanowisk, gdzie istnieje ważny powód by wierzyć, że jej podmiot mógłby stanowić znaczące zagrożenie dla praw człowieka i demokracji, tj. instytucje państwowe odpowiedzialne w znacznej mierze za tworzenie

---

<sup>26</sup> Zobacz uchwałę Zgromadzenia Parlamentarnego 1096 (1996) w sprawie środków służących likwidacji spuścizny po totalitarnych systemach komunistycznych.



bądź wykonywanie polityki i praktyk rządu, związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym, czy instytucje państwowe mogące wydawać decyzje powodujące nadużycia w zakresie praw człowieka, bądź je popełnić, jak organy ścigania, służby bezpieczeństwa i wywiadu, sądownictwo, prokuratura;

g. Niemożliwość pełnienia funkcji w oparciu o lustrację nie powinna trwać dłużej niż pięć lat, ponieważ zdolność do pozytywnej zmiany w podejściu i zwyczajach jednostki nie powinna być niedoceniona; środki stosowania lustracji powinny się zakończyć najlepiej nie później niż w dniu 31 grudnia 1999 r., ponieważ nowy demokratyczny system powinien się w tym czasie skonsolidować we wszystkich byłych totalitarnych i komunistycznych państwach.

m. W żadnym wypadku nie można poddać lustracji osoby, której nie zapewni się całkowitej właściwej ochrony procesowej, w tym prawa nie tylko do obrońcy (z urzędu, jeśli podmiotu lustracji na obrońcę nie stać), ale też do skonfrontowania i zakwestionowania dowodów użytych przeciwko niemu, dostępu do wszelkich obciążających i uniewinniających dowodów, do przedstawienia własnych dowodów, do publicznej rozprawy na żądanie, do odwołania do niezależnego sądu”.

## **XV. Podsumowanie zaleceń**

1. Kontynuacja wysiłków mających na celu przyspieszenie postępowania sądowego np. poprzez zwiększenie liczby personelu prawnego, budżetu sądów i poprawę systemu rejestrowania postępowania sądowego. Przegląd prawa i praktyki w kwestii powierzania asesorum spraw wykraczających poza ich doświadczenie.
2. Załatwienie zaległych spraw związanych z krajowym środkiem na przewlekłość postępowania sądowego.
3. Poprawa rozpowszechniania orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i zapewnienie na szeroką skalę szkoleń dla sędziów.
4. Utworzenie niezależnego organu badającego niewłaściwe zachowanie policji. Zapewnienie specjalistycznego szkolenia na temat handlu ludźmi i przemocy domowej na szerszą skalę i zaangażowanie w nie większej liczby policjantów, we współpracy z organizacjami pozarządowymi.
5. Podjęcie pilnych środków mających na celu zwalczanie przepełnienia w więzieniach i poprawę stosowania kar alternatywnych, które nie polegają na pozbawieniu wolności.
6. Przegląd stosowania i funkcjonowania tymczasowego aresztowania w polskim prawie. Poprawa szkolenia sędziów i prokuratorów w kwestii standardów europejskich i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w tej sferze.
7. Zapewnienie osadzonemu bezpośredniego kontaktu z obrońcą.
8. Ustanowienie kompleksowego prawa antydyskryminacyjnego. Utworzenie jednego, wyspecjalizowanego organu do walki z dyskryminacją we wszystkich sferach. Zainicjowanie we współpracy z organizacjami pozarządowymi widocznych, zorganizowanych na dużą skalę, kampanii informujących społeczeństwo o pojęciu równego traktowania.
9. Zastosowanie odpowiednich środków prawnych do zwalczania mowy nienawiści i dyskryminacji osób o odmiennej orientacji seksualnej czy tożsamości płciowej. Podjęcie

we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim odpowiednich środków dla zwiększenia świadomości dotyczącej różnorodności.

10. Zakazanie publikacji i nadawania programów o treściach rasistowskich i antysemitycznych. Skuteczna implementacja istniejących przepisów kodeksu karnego związanych z namawianiem do nienawiści rasowej i etnicznej.
11. Promowanie dialogu międzykulturowego i zrozumienia różnych mniejszości, ich kultury i historii w mediach i programach szkolnych. Ochrona zabytków i cmentarzy mniejszości z szacunku dla nich i w celu ochrony wspólnego dziedzictwa.
12. Podjęcie dalszych środków w kwestii edukacji, mieszkania, zdrowia i zatrudnienia Romów. Konsultowanie z Romami planowania i implementowania działań w ramach Krajowego Programu. Istniejące osobne klasy dla uczniów romskich muszą zostać zamienione na edukację integracyjną.
13. Ocena funkcjonowania systemu powstrzymywania przemocy w ramach nowego prawa o zwalczaniu przemocy domowej. Udostępnienie schronisk z odpowiednią pomocą dla ofiar na terenie całego kraju.
14. Zapewnienie, by zmienione w 2005 r. przepisy Ustawy o cudzoziemcach, które przewidują ochronę dla ofiar, były w pełni implementowane. Ratyfikowanie Konwencji Rady Europy w sprawie działań zapobiegających handlowi ludźmi.
15. Zapewnienie, by kobiety, wobec których według polskiego prawa aborcja jest dopuszczalna, mogły w praktyce zakończyć ciążę bez dodatkowych trudności czy wyrzutów. Stworzenie procedury odwoławczej bądź rewizyjnej, w której decyzja lekarza o nie wydaniu zaświadczenia zezwalającego na przerwanie ciąży byłaby przedmiotem rewizji. Podjęcie dalszych działań mających na celu zapewnienie skutecznej edukacji seksualnej w szkołach.
16. Poprawa dostępu do informacji, pomocy prawnej i edukacji dla tych osób ubiegających się o azyl, które mieszkają w centrach przyjmujących. Zapewnienie by osoby, którym przyznano pozwolenie na pobyt tolerowany korzystały ze środków prowadzących do właściwej i skutecznej integracji z polskim społeczeństwem.
17. Ratyfikowanie Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej i Protokołu Dodatkowego przewidującego system skarg zbiorowych. Podpisanie i ratyfikowanie Protokołu Nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Ratyfikowanie Konwencji Rady Europy w sprawie działań zapobiegających handlowi ludźmi.
18. Powstrzymanie się od wyboru środków prawa karnego w sprawie przestępstwa znieważenia.
19. Zapewnienie by postępowanie lustracyjne było zgodne ze wszystkimi gwarancjami państwa opartego na rządach prawa i poszanowaniu praw człowieka.

# Z A Ł A C Z N I K

## Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej

### Wstęp

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej pragnie podziękować Komisarzowi Praw Człowieka Rady Europy – Panu Thomasowi Hammarbergowi za wizytę złożoną w Polsce w dniach 3-6 grudnia 2006 r. oraz memorandum dotyczące realizacji przez Polskę zaleceń zawartych w raporcie Komisarza z 2002 r. Polska zauważa, iż Komisarz zwrócił uwagę na postęp jaki Polska poczyniła w przedmiocie przestrzegania praw człowieka. Jednocześnie Rząd Rzeczypospolitej Polskiej chciałby przedstawić dodatkowe stanowisko w odniesieniu do wybranych kwestii przedstawionych w raporcie.

### Komentarz do paragrafu 6:

Rząd Polski, świadomy wagi problemu przewlekłości postępowania sądowego, stale podejmuje wysiłki, które służą poprawie efektywności i sprawności organów wymiaru sprawiedliwości, w szczególności przyspieszeniu postępowań. Obsada sędziowska w Polsce w ciągu ostatnich 10 lat podwoiła się. Z danych porównawczych Rady Europy<sup>27</sup> wynika, że Polska należy do grupy krajów w Europie o najwyższej liczbie sędziów zawodowych w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców. Samo zwiększanie liczby sędziów nie rozwiązuje jednak złożonego problemu przewlekłości postępowań, a powoduje jedynie doraźną i nietrwałą poprawę sytuacji.

### Komentarz do paragrafu 10:

Jeśli chodzi o kwestię powierzania asesorum sądowym spraw przekraczających ich doświadczenie, to należy zauważyć, iż powyższa kwestia jest przedmiotem prac legislacyjnych w Sejmie RP (projekt przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej).

### Komentarz do paragrafu 13:

Skrócenie długości postępowań sądowych wymaga głębokiej reformy całego systemu wymiaru sprawiedliwości, którą Polska systematycznie realizuje. Reforma obejmuje między innymi prace w zakresie usprawnienia zapisu czynności procesowych przy pomocy urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, co w połączeniu z informatyzacją sądownictwa powinno znacząco przyczynić się do przyspieszenia postępowań sądowych. Odnosząc się do postulatu zwiększenia liczby pracowników sądowych, będzie on zrealizowany dzięki wdrożeniu rozwiązań przewidzianych w ustawie z dnia 9 maja 2007 r. o zmianie ustawy o pracownikach sądów i prokuratur.

### Komentarz do paragrafu 16:

Uwaga Komisarza o potrzebie zmian w stosowaniu przez sądy ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. *o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, dotyczyła braku możliwości wniesienia skargi na przewlekłość postępowania przed kilkoma instancjami łącznie i została oparta na analizie niejednolitego orzecznictwa Sądu Najwyższego. Sąd ten przyjął bowiem, że ustawa w założeniu służy przede wszystkim dyscyplinowaniu czynności podejmowanych w toczącym się jeszcze postępowaniu. Tego rodzaju podejście nie jest jednak w praktyce orzecniczej powszechne. Stosownie do treści art. 2 powołanej ustawy strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do

---

<sup>27</sup> Raport CEPEJ : European judicial systems – Edition 2006.

rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej, dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania). Natomiast dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty lub czynności podjętych przez sąd albo komornika sądowego w celu przeprowadzenia i zakończenia sprawy egzekucyjnej bądź innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego, uwzględniając charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawitości, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania. Sąd Najwyższy przyjął, iż ustawa w założeniu służy przede wszystkim dyscyplinowaniu czynności podejmowanych w toczącym się jeszcze postępowaniu, a nie na etapie zamkniętym, już zakończonym.

Przepis art. 2, jak i inne przepisy ustawy, nie zawierają żadnej cezurę czasowej lub rzeczowej dla badania sprawności postępowania sądowego. W żadnym z przepisów ustawy nie wskazano, iż badanie to winno ograniczać się do biegu postępowania przed sądem jednej instancji. Interpretacja dokonana w tym zakresie przez Sąd Najwyższy stanowi zatem wykładnię celowościową, która nie wiąże sądów w innych sprawach, niż ta, w której uchwała została przez Sąd Najwyższy podjęta.

#### **Komentarz do paragrafu 23:**

W dniu 24 października 2006 r. Polska przystąpiła do realizacji *Programu Stosowania Prawa na rzecz Zwalczania Przestępstw z Nienawiści*, realizowanego przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE. Program dotyczy szkolenia funkcjonariuszy Policji w zakresie różnych aspektów przestępstw z nienawiści, w tym m.in.: prowadzenia dochodzenia, wymiany informacji i współpracy z prokuraturą. Program zakłada wypracowanie strategii zwalczania przestępstw z nienawiści opartej na współpracy z zaangażowanymi społecznościami oraz opracowanie skutecznego systemu gromadzenia i rozpowszechniania danych na temat przestępstw z nienawiści.

#### **Komentarz do paragrafu 31:**

Dane z 20 listopada 2006 roku uległy dość istotnym zmianom. Wg stanu na 28 maja 2007 roku w zakładach karnych i aresztach śledczych przebywały 90202 osoby, zaś pojemność jednostek penitencjarnych wynosiła 75026 miejsc. Powodowało to, że stopień zaludnienia więzień wyrażał wskaźnik 120,2%.

#### **Komentarz do paragrafu 35:**

Zasługuje na podkreślenie, że niezależnie od projektów wprowadzenia nowych typów kar, Ministerstwo Sprawiedliwości opracowuje program szerszego i pełniejszego wykorzystania już istniejącego systemu kar alternatywnych, wśród których podstawowe miejsce zajmują kara ograniczenia wolności i kara grzywny. Obydwie kary są karami nieizolacyjnymi, o znacznym potencjale oddziaływania na sprawcę. Obecnie istnieje potrzeba szerszego ich wykorzystania, w czym dotychczasową przeszkodą były problemy związane z ich egzekwowaniem. Zainicjowane prace służą usunięciu tej bariery i poprawie egzekucji tych kar, co ma stanowić istotny bodziec dla sądów do orzekania tych kar zamiast bezwzględnej kary pozbawienia wolności.

Rząd RP jest przekonany, że działania inwestycyjne służące zwiększeniu liczby miejsc w jednostkach penitencjarnych, wprowadzenie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego oraz wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie tygodniowym, a także poprawa egzekucji kary grzywny i ograniczenia wolności przyczynią się do znaczącej poprawy sytuacji w polskim więziennictwie.

Jednocześnie Rząd RP pragnie podkreślić, że podejmuje starania, by zrekompensować i minimalizować osadzonym dolegliwości wynikające z przeludnienia w zakładach karnych i aresztach innymi czynnikami składającymi się na całokształt warunków odbywania kary pozbawienia wolności. W polskich zakładach karnych osadzeni mają do dyspozycji np. pomieszczenia socjalne oraz zajęcia kulturalno wychowawcze, czy edukacyjne.

#### **Komentarz dodatkowy:**

Rząd Polski w pełni zdaje sobie sprawę z wagi problemu przeludnienia w zakładach karnych i podkreśla, że poprawa sytuacji w więziennictwie jest jednym z jego priorytetowych zadań. Polska przywiązuje najwyższą wagę do standardów wypracowanych w ramach Rady Europy. Kierując się zaleceniami zawartymi w Raporcie Komisarza Praw Człowieka, sporządzonym po wizycie w Polsce w 2002 r., podjął zakrojone na szeroką skalę działania inwestycyjne, zmierzające do pozyskania dodatkowych miejsc w jednostkach penitencjarnych, jak również przygotował projekty ustaw wprowadzające nowe rodzaje kar alternatywnych wobec kary pozbawienia wolności (projekt ustawy o odbywaniu kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego oraz projekt ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności w systemie tygodniowym).

#### **Komentarz do paragrafu 41:**

Zgodnie z polskim prawem oskarżony lub skazany ma pełne prawo do bezpośredniego, osobistego kontaktu z obrońcą. Zgodnie z art. 73§ 1 Kodeksu postępowania karnego, oskarżony tymczasowo aresztowany może porozumiewać się ze swym obrońcą podczas nieobecności innych osób oraz korespondencyjnie, natomiast skazany, w myśl art.102 pkt 7 Kodeksu karnego wykonawczego ma prawo do komunikowania się z obrońcą, pełnomocnikiem, właściwym kuratorem sądowym oraz wybranym przez siebie przedstawicielem.

Polskie prawo nie przewiduje, by organ prowadzący postępowanie, lub administracja zakładu karnego wyłączały prawo do kontaktu z obrońcą.

W rezultacie obrońcy dysponują pełnymi możliwościami nawiązania bezpośredniego kontaktu z klientem w areszcie lub zakładzie karnym. Ich niewykorzystywanie przez obrońcę może być ocenione jako naruszenie przepisów i zasad etyki zawodowej, czego konsekwencją może być wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. W tym zakresie, w dniu 9 czerwca 2007 r. weszła w życie ustawa z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy – *Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw*, która zwiększa sprawność i skuteczność postępowań dyscyplinarnych, również poprzez wzmocnienie uprawnień Ministra Sprawiedliwości w zakresie nadzoru nad postępowaniami dyscyplinarnymi.

Ministerstwo Sprawiedliwości monitoruje również przypadki nieusprawiedliwionego niestawiennictwa obrońców na rozprawach i posiedzeniach. Uzyskiwane w ten sposób informacje pozwalają również na monitorowanie przypadków braku kontaktu obrońców z klientami. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości kierowane są wnioski o pociągnięcie adwokata do odpowiedzialności dyscyplinarnej.

#### **Komentarz do paragrafu 42:**

Jeżeli chodzi o przypadki cenzurowania korespondencji oskarżonych i skazanych z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, to z analizy takich przypadków wynika, że cenzurowanie jest rezultatem nieprawidłowych, rutynowych działań przy sortowaniu korespondencji.

#### **Komentarz do paragrafu 49:**

Przypis 8 – w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji na tle rasowym i etnicznym **Zespół Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii** (w memorandum błędnie podano departament) został utworzony w 2004 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

**Komentarz do paragrafu 53:**

Ministerstwo Edukacji Narodowej podtrzymuje stanowisko, że Minister Edukacji Narodowej ma suwerenne prawo do prowadzenia polityki kadrowej, w tym także odwoływania i powoływania dyrektora Centralnego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli.

**Komentarz do paragrafów 54-56:**

Ministerstwo Edukacji Narodowej podtrzymuje stanowisko, dotyczące zawartego w publikacji „Wygramy Młodość” sformułowania, że homoseksualizm jest nienaturalną skłonnością. Wyrażamy natomiast zdziwienie, że Komisarz ma zastrzeżenia do stwierdzenia, że osoby przejawiające skłonności homoseksualne należy otoczyć szczególną troską i udzielić wszelkiej możliwej pomocy w ich zmaganiu się z tym problemem. Społeczeństwo polskie wyrosło na korzeniach chrześcijańskich i takie wartości są w nim przestrzegane. Trudno zatem oczekiwać pochwały w naszym społeczeństwie dla preferencji innych niż wynikające z prawa naturalnego.

Ponownie należy podkreślić, że w Polsce w ciągu ostatnich 20 lat do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły 3 skargi dotyczące nieprzestrzegania praw obywatelskich ze względu na orientację seksualną.

Przedstawiona przez Komisarza ocena sytuacji mniejszości seksualnych w Polsce nie opiera się na faktach i jest stanowiskiem politycznym, ingerującym w wewnętrzne sprawy Polski.

**Komentarz do paragrafu 57:**

Obecnie w Polsce nie ma problemu braku akceptacji innego człowieka. Pojawia się natomiast problem braku reakcji na patologie, które przejawiają często młodzi ludzie. Chodzi tu o ofiary agresji i przemocy. Ministerstwo dostrzegając narastający wśród młodzieży problem opracowało i obecnie wdraża program „Zero tolerancji dla przemocy w szkole”, którego celem jest m.in. ograniczenie skali występowania zjawisk patologicznych wśród dzieci i młodzieży. Nie podważając istotnych walorów Programu „All Different, All Equal” - Ministerstwo Edukacji Narodowej w trosce o właściwe wychowanie dzieci i młodzieży w polskiej szkole nie przyjęło do realizacji ww. programu. W związku z powyższym nie przewiduje się udzielenia pomocy na realizację programu „All Different, All Equal” („Każdy inny – wszyscy równi”).

**Komentarz do paragrafu 58:**

Z danych statystycznych dotyczących liczby ataków o podłożu antysemitycznym wynika, że Polska jest pod tym względem państwem stosunkowo bezpiecznym, w którym ewentualne incydenty mają charakter jedynie sporadyczny. Niewielka statystycznie liczba spraw tego typu nie oznacza jednak, iż można pomniejszać ich szkodliwość i szczególnie destrukcyjny wpływ na funkcjonowanie demokratycznego społeczeństwa. Takie stanowisko reprezentuje Rząd RP, czego konsekwencją jest sukcesywne wzmacnianie środków służących do ich zwalczania, zarówno poprzez zmiany legislacyjne, jak i usprawnienia w zakresie nadzoru nad postępowaniami karnymi i organizacją pracy organów ścigania. Podkreślenia wymaga podjęcie przez Polskę zobowiązań o charakterze międzynarodowym w postaci Decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii.

**Komentarz do paragrafu 59:**

Należy jednoznacznie wyjaśnić, że istniejące w systemie polskiego prawa kryterium „szkodliwości społecznej czynu w stopniu większym niż znikomy”, jako warunku odpowiedzialności karnej, w żadnym razie nie osłabia skuteczności przepisów chroniących przed przejawami rasizmu czy antysemityzmu. Znikoma szkodliwość społeczna, jako przesłanka wyłączająca odpowiedzialność karną w przypadkach czynów rasistowskich nie ma w praktyce żadnego zastosowania. Świadczą o tym dane statystyczne Prokuratury Krajowej przekazane na potrzeby ostatniej wizyty.

W związku z tym, że wątpliwości co do istoty i zasad stosowania przesłanki „znikomego stopnia szkodliwości społecznej” pojawiały się już w raporcie z wizyty w 2002 roku wydaje się, że warto wyjaśnieniu tej koncepcji poświęcić więcej uwagi.

Przede wszystkim, koncepcja szkodliwości społecznej czynu nie ma nic wspólnego z tym, jaka liczba osób w ramach społeczeństwa zostaje dotknięta negatywnymi konsekwencjami czynu. Uznanie, że krzywda tylko małej grupy lub pojedynczej osoby może oznaczać ocenę umniejszającą stopień szkodliwości czynu w wymiarze społecznym, byłoby niezgodne z celami odpowiedzialności karnej.

Wynikająca z przepisów kodeksu karnego możliwość uznania popełnionego czynu zabronionego za znikomo szkodliwy społecznie, nie dotyczy wyłącznie czynów takich jak głoszenie nienawiści ze względów rasowych, czy też propagowanie wszelkiego rodzaju dyskryminacji, lecz jest generalną przesłanką odpowiedzialności karnej, dotyczącą wszystkich typów przestępstw.

Każdy czyn zabroniony, którego poszczególne typy zostały opisane w Kodeksie karnym, jest z samego założenia czynem społecznie szkodliwym, którego sprawca zasługuje na ukaranie. Zgodnie z art. 1 § 2 Kodeksu karnego czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma, w ogóle nie stanowi przestępstwa. Pojęcie „znikomej szkodliwości społecznej czynu” zostało wprowadzone do Kodeksu Karnego z myślą, iż będzie ono służyć w szczególnych wypadkach jako swoisty „wentyl bezpieczeństwa” zapobiegający wydaniu niesprawiedliwego orzeczenia w stosunku do danej osoby. Konsekwencją procesową uznania, że popełnionemu czynowi zabronionemu nie towarzyszy cecha szkodliwości w stopniu większym niż znikoma jest odmowa wszczęcia postępowania lub umorzenie postępowania już wszczętego (art. 17 §1 ust. 3 Kodeksu postępowania karnego).

Zakwalifikowanie konkretnych czynów, jako znikomo szkodliwych nie jest decyzją dowolną. Ocena stopnia społecznej szkodliwości czynu jest oceną obiektywną, dokonywaną na podstawie kryteriów sprecyzowanych w ustawie (art. 115 §2 Kodeksu karnego). Ocena ta nie może podważać ustawowych znamion przestępstwa. O tym, że przestępstwa pełnione na tle dyskryminacji czy nienawiści rasowej lub etnicznej stanowią co do zasady czyny społecznie szkodliwe, świadczy sam fakt wprowadzenia do kodeksu karnego wyżej wymienionych przestępstw.

#### **Komentarz do paragrafu 63:**

Polska dysponuje pełnym instrumentarium prawnokarnej ochrony przed przejawami rasizmu, w tym również - co oczywiste - przepisami zakazującymi wypowiedzi i publikacji o charakterze rasistowskim. W Polsce publikacje rasistowskie są zakazane i zakaz ten jest egzekwowany. Zakaz taki w odniesieniu do osób fizycznych zawarty jest w Kodeksie karnym, natomiast ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, ustanawia podstawę odpowiedzialności osób prawnych.

W celu zwalczania treści o charakterze rasistowskim, ksenofobicznym i antysemitycznym w internecie, MSWiA współpracuje z „Hotline Polska” – zespół Dyżurnet.pl, działającym w ramach Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej (NASK). W efekcie tej współpracy w kilku przypadkach dotyczących publicznego nawoływania do nienawiści na tle różnic etnicznych i narodowościowych w Internecie został skierowany akt oskarżenia przeciwko o czyny z art. 256 i 257 kk.

#### **Komentarz do paragrafu 68:**

W roku 2007 w budżecie państwa zaplanowano na finansowanie *Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce* rezerwę celową w wysokości 10 mln zł, co oznacza dwukrotny wzrost środków, w porównaniu z latami ubiegłymi (w latach 2004, 2005 i 2006 wspomniana rezerwa wynosiła 5 mln zł rocznie). Ponadto, podjęto działa zmierzające do

dofinansowania *Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce* z funduszy europejskich. W tym celu do Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki wprowadzony został tzw. *komponent romski*.

#### **Komentarz do paragrafów 71 i 73:**

Problemy Romów zdiagnozowane w Kłodzku nie są typowe dla całej społeczności romskiej w Polsce. Takie nagromadzenie problemów socjalnych i społecznych oraz ich negatywnych skutków dla edukacji dzieci romskich charakterystyczne jest dla części społeczności Romów Karpaccich, zamieszkujących południową część Polski i szczególnie dotkliwe jest na terenach wiejskich oraz w przemysłowych miastach, takich jak Kłodzko. Stąd też zdecydowanie największe środki *Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce* kierowane są do województw małopolskiego i dolnośląskiego.

W celu przeciwdziałania nadreprezentacji dzieci romskich w szkołach specjalnych, działania *Programu* koncentrują się na zadaniach edukacyjnych, polegających na wspieraniu edukacji zintegrowanej, w tym także przedszkolnej. Obok pomocy rzeczowej (podręczniki, wyprawa szkolna), uczniowie romscy otrzymują wsparcie merytoryczne (organizowane są zajęcia wyrównawcze i dodatkowe) i pedagogiczne, m.in. ze strony asystentów edukacji romskiej i nauczycieli wspomagających edukację romską.

Należy wskazać, że większość problemów jakie dotyczą mniejszość romską w Polsce (bezrobocie, ubóstwo, wykluczenie społeczne) wiąże się z bardzo niskim poziomem edukacji tej społeczności, a co za tym idzie z brakiem kwalifikacji zawodowych, a nie z dyskryminacją. Stąd, wśród celów *Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce*, priorytetem jest poprawa poziomu edukacji.

Olbrzymia większość uczniów kształci się w systemie zintegrowanym, a liczba oddzielnych - tzw. klas romskich - systematycznie spada. Obecnie na terenie całego kraju działa jeszcze sześć takich klas, realizujących identyczny program nauczania jak klasy integracyjne.

W Memorandum nie uwzględniono uwag przekazanych przez MEN w grudniu 2006 r., dotyczących oceny przypadku edukacji dzieci romskich w Kłodzku, których rodzice starają się o skierowanie ich do szkół specjalnych.

Zarówno ten przypadek, jak i funkcjonowanie nielicznych klas romskich są traktowane w sposób uogólniony i przedstawione jako negatywne zjawiska, reprezentatywne dla całej edukacji Romów, z pominięciem działań, które w sposób wyraźny przyczyniają się do stałej poprawy stanu edukacji społeczności romskiej w Polsce.

#### **Komentarz do paragrafu 81:**

Krajowy Program na rzecz Przeciwdziałania Przemocy Domowej został przyjęty przez polski Rząd w dniu 25 września 2006 r. (w memorandum błędnie podano rok 2005).

#### **Komentarz do paragrafu 92:**

Minister Zdrowia, który przygotowuje – w imieniu Rady Ministrów - projekt sprawozdania z wykonania postanowień Ustawy z 1993 roku o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży<sup>28</sup>, zwracał się pisemnie – w marcu 2003 roku i w marcu 2005 roku - do wojewodów, z wytycznymi odnośnie bezwzględnego obowiązku realizowania postanowień przywołanej ustawy.

---

<sup>28</sup> Zgodnie z ustawą obowiązek sporządzenia i przedłożenia Sejmowi sprawozdania z jej realizacji spoczywa na Radzie Ministrów. Minister Zdrowia przygotowuje projekt sprawozdania – w oparciu o informacje i dane z innych resortów i podmiotów działających w zakresie będącym przedmiotem regulacji.



### **Komentarz do paragrafu 93:**

W polskich szkołach obowiązuje podstawa programowa kształcenia ogólnego, która określa cele, zadania, treści i osiągnięcia zajęć edukacyjnych między innymi wychowania do życia w rodzinie. Programy nauczania i podręczniki przed wpisaniem na listę Ministra Edukacji Narodowej i dopuszczeniem do użytku szkolnego, są przekazywane do zaopiniowania przez recenzentów.

Jednolita podstawa programowa przedmiotu lub zajęć edukacyjnych umożliwia realizację w szkole tych samych treści na danym etapie edukacyjnym na terenie całego kraju.

Szczegóły dotyczące realizacji przedmiotu lub zajęć edukacyjnych zawarte są w programach nauczania. Podręcznik jest pomocą w realizacji podstawy programowej. O wyborze podręcznika i programu nauczania decydują nauczyciele przedmiotu lub zajęć edukacyjnych, dokonując wyboru informacji przekazywanych uczniom.

Podręczniki i programy zatwierdzone przez Ministerstwo Edukacji Narodowej nie zawierają informacji, które wprowadzałyby w błąd i byłyby nieścisłe.

W roku 2003 podręcznik, które budził najwięcej kontrowersji został skreślony z listy podręczników, a w kilku zostały naniesione poprawki.

### **Komentarz do paragrafu 94:**

Stwierdzenie „[...] *Polskie prawo w kwestii aborcji jest jednym z najbardziej restrykcyjnych w Europie* [...]” ma – w ocenie Ministerstwa Zdrowia - charakter subiektywny i nie jest poparte oficjalnymi, znanymi nam porównaniami lub badaniami; trudno ocenić, czy opinia ta zgodna jest ze stanem faktycznym, zwłaszcza, że podobne przepisy dotyczące aborcji obowiązują np.: na Malcie i w Irlandii.

Odnosząc się do stwierdzenia, że „*Polski Parlament obecnie prowadzi prace nad zaproponowaną nowelizacją Konstytucji (artykuł 38), która gwarantowałaby ochronę życia od momentu poczęcia*”, należy stwierdzić, że Parlament RP prowadził prace na nowelizacją artykułu 38 Konstytucji, jednak ostatecznie, zmiany zaproponowane przez wnioskodawców nie uzyskały akceptacji większości parlamentarnej i projekt nowelizacji został odrzucony przez Sejm.

### **Komentarz do paragrafu 95:**

W roku 2006 krajowy konsultant ds. położnictwa i ginekologii, nie otrzymał zgłoszeń ani skarg dotyczących odmowy wykonania aborcji zgodnej z ustawą. Także Biuro Praw Pacjenta przy Ministrze Zdrowia nie zanotowało podobnych zgłoszeń.

Kwestia prawa do świadczeń zdrowia prokreacyjnego (w tym aborcji zgodnej z ustawą) przy możliwości zastosowania klauzuli sumienia, na którą mogą powoływać się lekarze przy odmowie aborcji (możliwości odmowy udzielenia świadczenia w sytuacji określonej w art. 39 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry - Dz. U. z 2002 r. Nr 21, poz. 204, z późn. zm.), uregulowana jest *rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 6 października 2005 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej* (Dz. U. Nr 197, poz. 1643 – wejście w życie dnia 10 października 2005 r.), zgodnie z którym skorzystanie z klauzuli sumienia skutkuje obowiązkiem wskazania przez lekarza, wykonującego zawód na podstawie stosunku pracy lub w ramach służby, realnej możliwości uzyskania świadczenia w innej placówce. Świadczeniodawca jest zobowiązany do posiadania umowy z podwykonawcą zapewniającej wykonanie tego świadczenia. Przepis ten ma zastosowanie również w przypadku, gdy okoliczności te wystąpią w okresie wykonywania umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej.

W wymienionych w punkcie 92 pismach, Minister Zdrowia wskazywał również, że klauzula sumienia znajduje odniesienie wyłącznie do konkretnego lekarza w konkretnym przypadku i w żadnym razie nie może być stosowana przez całą placówkę na zasadzie sumienia zbiorowego firmowanego generalnymi deklaracjami ze strony kierownictwa zakładu. Zgodnie z polskim prawem klauzula sumienia nie może być stosowana w sposób odformalizowany, ze względu na obowiązek zapewnienia właściwej dokumentacji medycznej i poinformowania przełożonego, tj. przeprowadzenia odpowiedniej procedury przewidzianej przepisami prawa.

#### **Komentarz do paragrafu 96:**

Polska pragnie podkreślić, że wyrok z dnia 20 marca 2007 r. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Pani Alicji Tysiąc przeciwko Polsce nie ma charakteru ostatecznego, a termin do złożenia odwołania w tej sprawie jeszcze nie upłynął. Rząd RP planuje złożenie takiego odwołania. W związku z powyższym podjęcie zalecanych przez Komisarza kroków nastąpi, o ile Trybunał utrzyma wyrok z dnia 20 marca 2007 r.

#### **Komentarz do paragrafu 97:**

Należy przypuszczać, że zawarte w raporcie Komisarza wnioski opierają się w dużej części na subiektywnej ocenie przygotowanej przez jedną z organizacji pozarządowych i prezentowanej na forum ONZ w styczniu 2007 r. (tzw. shadow report). Polska, podczas sprawozdawania wykonywania postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie przeciwdziałania dyskryminacji kobiet na forum ONZ w Nowym Jorku, odparła zarzuty zamieszczone w tym raporcie, a Komitet ds. Eliminacji Dyskryminacji Kobiet ONZ przyjął wyjaśnienia Rządu RP odnośnie dostępu do aborcji w Polsce.

Dane dotyczące liczby nielegalnych aborcji nie są oficjalnymi danymi Ministerstwa Zdrowia i stanowią przypuszczalne wielkości, szacowane przez lekarzy specjalistów. W Polsce nie prowadzi się oficjalnej statystyki nielegalnych aborcji, w związku z powyższym Ministerstwo Zdrowia dysponuje wyłącznie liczbą tych nielegalnych aborcji, które zostały rozpoznane jako przestępstwo i są ścigane z mocy odpowiednich przepisów prawa polskiego. Dane te publikowane są w formie sprawozdań z wykonania postanowień przywołanej ustawy.

#### **Komentarz do paragrafu 98:**

*Punkt ten w raporcie Komisarza ma charakter podsumowujący, a jego poszczególne zapisy zostały skomentowane powyżej.*

Niezależnie od stwierdzonych powyżej rozbieżności i odmiennych stanowisk, Polska gotowa jest do wielostronnego dialogu na temat respektowania praw prokreacyjnych kobiet, jakkolwiek podejmowane działania krajowe w tej sprawie zgodne muszą być z wewnętrznymi przepisami prawa i konsensusem uzgodnionym na forum Unii Europejskiej. Jak wspomniano powyżej, Minister Zdrowia zabiega o respektowanie przepisów dotyczących praw prokreacyjnych kobiet, a co za tym idzie, o wypełnianie przesłanek zawartych w tych przepisach dotyczących niezbywalnego prawa do wolności, ochrony prawnej życia prywatnego i rodzinnego, macierzyństwa oraz zdrowia.

#### **Komentarz dodatkowy:**

Polska akceptuje interpretacje, stanowiska i odniesienia do problematyki zdrowia prokreacyjnego, które są zgodne z Programem Działań Międzynarodowej Konferencji na rzecz Ludności i Rozwoju (International Conference on Population and Development - ICPD), która odbyła się w Kairze z 1994 r. oraz Deklaracją Pekijską i Platformą Działania IV Światowej Konferencji ONZ ws. Kobiet (Beijing Declaration and Platform for Action IV World Conference on Women) podpisaną w Pekinie z 1995 r.<sup>29</sup> Podkreślić należy, że stanowisko Polski w sprawie zdrowia prokreacyjnego musi być zgodne nie tylko z dokumentami i

<sup>29</sup> Belgia, Francja oraz państwa skandynawskie coraz częściej proponują włączanie do dokumentów (np.: przemówień UE na forum ONZ i projektów rezolucji) sformułowań wykraczających poza język powyższych konferencji, tj. „sexual and reproductive health care and services”, „sexual and reproductive health and rights”, „reproductive health rights”.

zaleceniami międzynarodowymi, ale także ściśle odpowiadać ustawodawstwu krajowemu i chronić prawo Polski do odrębnego stanowiska. Ponieważ aborcja jest dopuszczalna w Polsce w trzech ściśle określonych sytuacjach, wymagana jest daleko idąca ostrożność przedstawicieli RP przy przygotowywaniu wszelkich stanowisk dotyczących tzw. „*sexual and reproductive health care, services and rights*” - tak, by nie zaistniało ryzyko interpretacji w/w sformułowań jako akceptacji przez Polskę tzw. „aborcji na żądanie”.<sup>30</sup>

W związku z powyższym, istnieje konieczność każdorazowego uzgadniania i konsultowania na szczeblu narodowym sformułowań zawartych w stanowiskach krajowych dot. zdrowia prokreacyjnego. Ze względu na fakt, że kwestia ta wzbudza liczne kontrowersje, także na forum międzynarodowym (np.: kwestia interpretacji zakresu katalogu usług medycznych i praw kobiet w ramach obszaru zdrowia prokreacyjnego), Polska w negocjacjach międzynarodowych (także na forum UE) za każdym razem powinna zastrzegać, że – na poziomie narodowym - z obszaru „zdrowia prokreacyjnego” wyłączona jest kwestia zgody na aborcję na innych warunkach niż wynika to z polskiego prawa.

#### **Komentarz do paragrafu 104:**

Co do zasady w aresztach w celu wydalenia i ośrodkach dostępne są informacje w postaci ulotek o aktualnej sytuacji cudzoziemca, oraz adresy i telefony większości fundacji które zajmują się udzielaniem pomocy cudzoziemcom. Ulotki takie są pisane w czterech językach: angielskim, francuskim, rosyjskim oraz polskim i są cały czas dostępne. Ponadto różne fundacje mają prawo do rozdawania w takich centrach swoich ulotek i informacji dotyczących możliwości udzielenia pomocy dla cudzoziemców.

Należy również nadmienić, iż każdy cudzoziemiec przyjmowany do aresztu w celu wydalenia lub strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców zapoznawany jest w swoim języku ze swoimi obowiązkami i prawami gdzie również zawarta jest informacja o fundacjach i organizacjach zajmującymi się pomocą dla cudzoziemców i o możliwości skontaktowania się z tymi organizacjami.

#### **Komentarz do paragrafu 105:**

Należy podkreślić fakt, że obecnie trwają prace nad ustawą, która umożliwi większości cudzoziemców korzystających z instytucji pobytu tolerowanego otrzymanie pomocy integracyjnej w Polsce.

#### **Komentarz do paragrafu 109:**

Należy zauważyć, iż podobnie jak w przypadku małoletnich ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, cudzoziemiec taki również objęty jest niezwłocznie nadzorem kuratora ustanowionego przez sąd do reprezentowania cudzoziemca w postępowaniu o wydalenie. Ponadto zgodnie z zapisami ustawy z czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, małoletniego wydała się tylko pod opieką przedstawiciela ustawowego i przekazuje się bezpośrednio przedstawicielowi właściwych władz państwa, do którego następuje wydalenie.

#### **Komentarz do paragrafu 112:**

W ocenie Rządu RP niezbędne jest:

- usunięcie w zdaniu trzecim informacji na temat serii planowanych konferencji, gdyż od zamiaru tego odstąpiono,
- usunięcie w zdaniu ostatnim słów „Według Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej”, jako iż kwestia ratyfikacji nie jest przedmiotem stanowiska Ministerstwa, lecz Rządu.

---

<sup>30</sup> Mowa o aborcji ze względów społecznych.

**Komentarz do paragrafu 116:**

Karalność zniesławienia, w tym dokonanego za pośrednictwem środków komunikacji publicznej, jest rozwiązaniem często spotykanym w państwach europejskich i polskie uregulowania nie stanowią w tej mierze wyjątku. Dobre imię i cześć jest dobrem prawnym podlegającym ochronie, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach - również środkami prawa karnego. Wolny rynek mediów służy wolności debaty publicznej i demokracji lecz może również powodować negatywne skutki uboczne, jak wzrost zagrożenia dla praw osobistych jednostki, która w zetknięciu z siłą oddziaływania mediów ma pozycję nieporównywalnie słabszą. Odwołanie się w szczególnych wypadkach do ochrony czci i godności środkami karnymi, pozwala w pewnym stopniu wyrównać pozycję ofiary wobec sprawcy, a ponadto w szerszej perspektywie zapobiegać degeneracji debaty publicznej.

**Komentarz do paragrafu 117:**

W pełni należy zgodzić się z twierdzeniem, że odwoływanie się do prawnokarnych środków ochrony godności i czci należy traktować jako działanie wyjątkowe, którego zastosowanie jest uprawnione w wypadkach świadczących o rażącym wypaczeniu istoty wolności debaty publicznej. Dlatego też penalizację czynu zniesławienia przewidzianego przez art. 212 Kodeksu karnego należy oceniać z uwzględnieniem kontratypu dla tego przestępstwa. Zgodnie z art. 213 Kodeksu karnego zarzuty prawdziwe i podniesione w interesie społecznym, mimo że mogą zawierać treści zniesławiające, nie stanowią przestępstwa.

Ponadto należy uwzględnić, że ściganie przestępstwa zniesławienia odbywa się z oskarżenia prywatnego samej zainteresowanej jednostki co oznacza zasadę, iż organy ścigania nie ingerują w sferę swobody wypowiedzi. Skonstruowany w taki sposób reżim odpowiedzialności karnej nie powoduje ryzyka powstania negatywnego efektu hamowania wolności wyrażania poglądów i wolności debaty publicznej lecz służy zachowaniu równowagi pomiędzy, potencjalnie sprzecznymi, dobrami podlegającymi ochronie. Obowiązujących przepisów, ani praktyki interpretowania i stosowania art. 212 Kodeksu karnego, nie można uznać za restryktywne i nie ma podstaw do twierdzenia, iż proporcja pomiędzy potrzebą ochroną czci i dobrego imienia oraz koniecznością ochrony wolności słowa może ulec zachwianiu na korzyść tej pierwszej ze szkodą dla swobody prowadzenia debaty publicznej.

**Komentarz do paragrafów 118 – 123:**

Paragrafy 118 – 123 zawierają zgodny ze stanem faktycznym opis procesu związanego z tworzeniem przez polskiego ustawodawcę nowej formuły lustracji. Zmiana prawodawstwa okazała się konieczna, ponieważ po dziewięciu latach obowiązywania ustawy lustracyjnej z 1997 r. panowała powszechna zgodność co do potrzeby usprawnienia procedury lustracyjnej. Od samego początku obowiązywania ustawy z 1997 r. treść jej postanowień wzbudzała wiele kontrowersji. Konieczna była zmiana pozwalająca przyspieszyć postępowanie oraz zmniejszyć do niezbędnego minimum stan niepewności nie tylko osoby lustrowanej, ale także organów powołujących i mianujących konkretne osoby na kierownicze stanowiska państwowe. Dokonanie takiej zmiany miała na celu ustawa z dnia 18 października 2006 r., w brzmieniu ustalonym po przyjęciu poprawek zgłoszonych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

**Komentarz do paragrafu 124:**

Trybunał Konstytucyjny w dniu 11 maja 2007 r. na wniosek grupy posłów zakwestionował zgodność z Konstytucją niektórych przepisów nowej ustawy lustracyjnej. Zakwestionowane przepisy utraciły moc prawną z dniem publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w „Dzienniku Ustaw”, to jest w dniu 15 maja 2007 r. Ustawa z dnia 18 października 2007 r. jest aktem obszernym i skomplikowanym i dlatego utrata mocy obowiązującej przez niektóre z jej przepisów spowodowała wątpliwość co do sposobu stosowania pozostałych regulacji, które pozostając w zgodzie z Konstytucją w mniejszym lub większym zakresie wiązały się z przepisami uchylonymi przez Trybunał Konstytucyjny. Faktycznie proces lustracyjny w Polsce wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego (w znaczącym zakresie) znalazł się w

stanie zawieszenia. Konieczna jest interwencja ustawodawcy. Oczekiwane jest sporządzenie przez Trybunał Konstytucyjny uzasadnienia wyroku z dnia 11 maja 2007 r. – co nastąpić powinno w najbliższym czasie.

#### **Komentarz do paragrafu 125:**

W związku z kwestionowaniem zbyt szerokiego zakresu zastosowania ustawy należy stwierdzić, że krajowy ustawodawca dysponuje swobodą określania kręgu osób podlegających procedurze lustracyjnej. Podstawowym kryterium ustalania kręgu osób poddawanych lustracji jest możliwość istotnego wpływu przez te osoby na życie społeczne. Natomiast podstawowym celem lustracji pozostaje zapewnienie jawności życia publicznego, której nie można ograniczać wyłącznie do osób pełniących funkcje publiczne sensu stricto.

#### **Komentarz do paragrafu 126:**

Zdolność IPN do poradzenia sobie, bez zbędnej zwłoki, z napływem oświadczeń lustracyjnych nie stanowi ryzyka dla podstawowych gwarancji praw jednostki, prawa do bezpieczeństwa osobistego i pewności co do prawa. Ustawa lustracyjna wprowadziła domniemanie prawdziwości składanych oświadczeń lustracyjnych. Domniemanie prawdziwości oświadczenia lustracyjnego oznacza, że jak długo sąd prawomocnie nie ustali, że oświadczenie jest niezgodne z prawdą, to nikt nie ma prawa podważać jego prawdziwości. Ewentualna ograniczona zdolność IPN i związana z nią możliwa zwłoka pozostaje bez wpływu na sytuację osobistą i zawodową osoby lustrowanej.

#### **Komentarz do paragrafu 127:**

Planowe i dokonane z premedytacją niszczenie akt byłych służb bezpieczeństwa przez władze państwa totalitarnego nie może stanowić bariery dla przeprowadzenia lustracji w Polsce. Kompletność i stan dokumentów pozostaje bez wpływu na wiarygodność ustaleń w postępowaniu lustracyjnym. Podlegają one bowiem samodzielnej cenie, dokonywanej przez niezawisły sąd karny w postępowaniu prowadzonym z zachowaniem domniemania niewinności. Podstawę wyroku stanowić może wyłącznie całokształt okoliczności ujawnionych w toku rozprawy głównej, zatem niekompletność dokumentacji byłych organów bezpieczeństwa państwa nie może być traktowana jako zagrożenie praw osoby lustrowanej.

#### **Komentarz do paragrafu 128:**

Wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r. dziennikarze, jak również rektorzy i prorektorzy niepublicznych szkół wyższych nie podlegają procedurze lustracyjnej stąd stosowanie wobec nich sankcji polegającej na zakazie wykonywania zawodu, w tym zakazie publikacji, nie jest możliwe.

#### **Komentarz do paragrafu 129:**

Rozwiązania przyjęte przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w Rezolucji nr 1096 z dnia 27 czerwca 1996 r. w sprawie środków służących usuwaniu zaszłości totalitarnego ustroju komunistycznego, jak również postanowienia Raportu nr 7568 Komisji do Spraw Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka w sprawie metod likwidacji spuścizny po byłych totalitarnych systemach komunistycznych miały oczywisty wpływ na niektóre konstrukcje prawne, jakie zostały wprowadzone do polskiej ustawy lustracyjnej. Ustawa lustracyjna gwarantuje osobie lustrowanej prawo do korzystania z pomocy obrońców, odwołania się od orzeczenia sądu pierwszej instancji do sądu drugiej instancji oraz prawo do złożenia wniosku o wznowienie postępowania. Osoba lustrowana ma również prawo żądania, aby sąd stwierdził w wyroku, gdyby zaistniały ku temu stosowane podstawy, że osoba lustrowana współpracując tajnie i świadomie z organami bezpieczeństwa państwa totalitarnego działała pod przymusem, w obawie utraty życia lub zdrowia przez nią samą lub osoby dla niej najbliższe.

#### **Komentarz do paragrafu 129d:**

Vide paragraf 125.

**Komentarz do paragrafu 129g:**

Transformacja ustrojowa i niwelowanie negatywnych społecznie zaszczości ustroju totalitarnego jest procesem skomplikowanym i długotrwałym, umykającym działalności planistycznej. Wyrażone w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku zalecenie, by stosowanie instrumentów lustracyjnych zostało zakończone do dnia 31 grudnia 1999 r. nie jest wykonalne.

Skrócenie zakazu sprawowania funkcji w związku z przeprowadzoną lustracją – jako postulat Komisarza Praw Człowieka Rady Europy – z pewnością poddane zostanie pod rozwagę polskiego ustawodawcy, oczywiście o ile nowe regulacje ustawowe niezbędne po wyroku Trybunału Konstytucyjnego polegać będą na utrzymaniu dotychczasowego modelu lustracji.

**Komentarz do paragrafu 129m:**

Osoba poddana procedurze lustracyjnej – poprzez zamieszczone w ustawie lustracyjnej odesłanie do stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego – korzysta z praw i gwarancji przewidzianych w polskiej procedurze karnej dla osób oskarżonych. Ustawa z dnia 18 października 2006 r. wprowadziła generalną zasadę jawności rozpraw sądowych w postępowaniu lustracyjnym.