



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-598265-I/08/MK/MW

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia 15 września 2008 r.

Pan
Łukasz Rędziniak
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z przekazanym projektem VI okresowego sprawozdania z przestrzegania przez Polskę postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, obejmującego okres od 1 października 2003 r. do 31 sierpnia 2008 r., przekazuję uprzejmie poniższe uwagi. Ze względu na fakt, iż szczegółowe dane dotyczące działalności organu ochrony prawa w Polsce oraz stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela zawarte są w przygotowywanej co roku *Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela*, pozwolę sobie zasygnalizować jedynie podstawowe uwagi do projektu VI sprawozdania, polecając uprzejmie wykorzystanie stosownych publikacji Rzecznika Praw Obywatelskich w celu uzupełnienia braków przedstawionego opracowania. Jednocześnie pragnę podkreślić, że niezrozumiałe jest pominięcie tego źródła wiedzy w toku przygotowywania dokumentu. Informacja Rzecznika jest bowiem najszerszym, określonym Konstytucją i podawanym cyklicznie do wiadomości publicznej, omówieniem najważniejszych dla ochrony praw człowieka i obywatela zagadnień, które powinno być brane pod uwagę w toku działalności wszystkich organów władzy publicznej.

Uwagi prezentowane są w formie komentarza do wybranych kwestii zawartych w projekcie sprawozdania w wersji z dnia 8 września 2008 r.

1. Ad Artykuł 3 - Równouprawnienie kobiet i mężczyzn

Zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (pkt. 28 i pkt. 29)

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) z dnia 27 listopada 2007 r. zakwestionowałem art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, który określa dla ubezpieczonych urodzonych po

dniu 31 grudnia 1948 r. wiek emerytalny, wynoszący co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn. W mojej bowiem ocenie utrzymanie w nowym systemie emerytalnym zróżnicowanego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn oznacza dyskryminacyjne traktowanie kobiet w zabezpieczeniu emerytalnym. Krótszy wiek emerytalny kobiet, a co za tym idzie krótszy okres pozostawania w ubezpieczeniu, prowadzi do sytuacji, w ramach której kobiety krócej oszczędzają na swoją emeryturę i dłużej ją pobierają. W efekcie skutkuje to istotnym zróżnicowaniem wysokości pobieranych świadczeń.

2. Ad Artykuł 6 - **Prawo do życia**

Uwagi odnośnie do niewystarczającej ochrony podstawowych dóbr człowieka, tj. życia i zdrowia, sformułowane na gruncie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. *o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży* przedstawiłem w piśmie do Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 stycznia 2008 r. oraz w pismach do Ministra Zdrowia z dnia 25 stycznia 2008 r. i 10 sierpnia 2008 r. Moje zastrzeżenia budzi niedookreślone pojęcie „zagrożenie dla (...) zdrowia kobiety”, będące jedną z przesłanek uchylających karalność przerwania ciąży, oraz brak gwarancji proceduralnych, na które wskazał Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) w wyroku w sprawie *Tysiiąc przeciwko Polsce*.

Nie sposób abstrahować od publicznie dyskutowanych przypadków, w jakich ujawniły się trudności ze stosowaniem w/w ustawy.

Wątpliwości co do zgodności z rzeczywistością wywołuje ponadto ocena wyrażona w pkt. 56 *dzieciobójstwo czy nielegalne przerwanie ciąży mają w Polsce charakter incydentalny*). Nieuprawnione jest tego typu twierdzenie w świetle danych podawanych przez organizacje pozarządowe zajmujące się tą problematyką (zob. np. Raporty *Federacji na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny*) oraz wobec braku odpowiednich badań/statystyk prowadzonych przez Ministerstwo Zdrowia. O tym, że faktycznie problem istnieje może również świadczyć ostatnio ogłoszona inicjatywa Ministra Zdrowia „rejestracji ciąży”. Wydaje się zatem, że należałoby ponownie zastanowić się nad treścią komunikatu dotyczącego tej sprawy.

3. Ad Artykuł 7 - **Zakaz tortur**

3.1. Przemoc w rodzinie

W świetle posiadanej przez urząd Rzecznika Praw Obywatelskich wiedzy ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. *o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie* nie przyczynia się do poprawy sytuacji pokrzywdzonych.

W tym kontekście chciałbym zwrócić uwagę, że sprawa wprowadzenia wyraźnego zakazu zbliżania się do pokrzywdzonego do katalogu środków zapobiegawczych wymienionych w KPK nadal pozostaje nierozwiązana. Przypomnę, że Rzecznik Praw Obywatelskich postulat taki zgłaszał już w 2004 r.

Wedle ustawy o *przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie* (art. 14), punktem wyjścia dla rozważań o możliwości zastosowania nieizolacyjnego środka zapobiegawczego, jakim jest zakaz zbliżania, jest spełnienie wymogów do zastosowania środka izolacyjnego w postaci tymczasowego aresztowania. Jest to fatalne rozwiązanie, albowiem tam, gdzie zachodzą przesłanki do zastosowania tymczasowego aresztowania, powinno być zastosowane tymczasowe aresztowanie. Aktualnie osoby znęcające się nad rodzinami, które w myśl KPK powinny być izolowane i osadzone w tymczasowym areszcie mogą negocjować swoje pozostanie na wolności. Dla pokrzywdzonych sytuacja ta jest zdecydowanie gorsza niż była. Dane dotyczące częstotliwości zastosowania tego środka mogą również świadczyć o jego niskiej skuteczności (wg MS w latach 2005-2007 sądy skorzystały z możliwości zastosowania tego środka wobec 334 podejrzanych). Zastrzeżenia wywołuje także długa procedura umożliwiająca zastosowanie tzw. warunkowego dozoru policji.

3.2. Nadal brak jest spójnego systemu pomocy ofiarom przestępstw.

Wydaje się, że warto byłoby wspomnieć o roli Rzecznika Praw Obywatelskich w przygotowaniu *Programu na rzecz ofiar przestępstw* (materiały zostały przekazane Ministrowi Sprawiedliwości już w 2004 r.). Z przykrością należy stwierdzić, iż pomimo przekazania kilka lat temu dojrzałych opracowań, prace nad Programem dotąd nie zostały sfinalizowane. W praktyce nadal jaskrawo widoczna jest istotna dysproporcja pomiędzy pomocą oferowaną sprawcy przestępstwa a pomocą udzielaną pokrzywdzonemu. Mam nadzieję, że postanowienie Zespołu ds. Opracowania Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw z dnia 9 września 2008 r., iż Program zostanie przygotowany do końca października 2008 r., zostanie zrealizowane.

W tym stanie rzeczy tym bardziej wypada zauważyć, że na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich od 2005 r. dostępna jest baza instytucji i organizacji świadczących pomoc ofiarom przestępstw, aktów prawnych regulujących sytuację prawną osoby pokrzywdzonej przestępstwem oraz prezentacja konkretnych instytucji prawnych, jak np. mediacji, służących zadośćuczynieniu wyrządzonej krzywdzie. Informacja o istniejących miejscach i formach pomocy ofiarom przestępstw została zebrana już w połowie 2003 roku od Województw, zaktualizowana w roku 2005. Informacja została uzupełniona o dane tych organizacji, które świadczą pomoc pokrzywdzonym i współpracują z Rzecznikiem, a które nie znalazły się w wykazach Wojewodów oraz o dane rządowych ośrodków pomocy dla ofiar przestępstw (Lokalnych Ośrodków Wsparcia). Baza wykorzystywana jest przez wiele podmiotów działających w tym obszarze, również Policję.

W projekcie sprawozdania mowa jest o tym, że opracowane zostały zasady postępowania z dzieckiem uczestniczącym w postępowaniu karnym, osobą zgwałconą, ofiarą przemocy w rodzinie. Informacja o tych zasadach nie jest jednak upowszechniona (m.in. znane mi są różne projekty zasad postępowania z ofiarami zgwałceń, nie jest jednak czytelne, które i w jaki sposób uznane zostały za właściwe), a opracowane standardy nie mają oparcia w przepisach prawa (m.in. sąd nie ma obowiązku przeprowadzania przesłuchania dzieci w tzw. przyjaznych dlań pokojach przesłuchań). Coraz dotkliwszy jest zatem brak rozwiązań systemowych

4. Ad Artykuł 9 - Wolność osobista i Artykuł 10 - Prawo osób pozbawionych wolności do godnego traktowania

4.1. Wyrażam stanowczy sprzeciw wobec treści przekazu dotyczącego tymczasowych aresztowań. Obserwacja praktyki, w tym zapadających wyroków ETPC w sprawach wnoszonych przez obywateli polskich, czy ostateczne orzeczenia TK dowodzą, że jest to problem strukturalny, wymagający kompleksowych działań zarówno ustawodawcy, jak również organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

Udział osób tymczasowo aresztowanych w populacji więziennej w Polsce, chociaż systematycznie zmniejsza się w ostatnich latach, jest jednak wysoki. W latach 2001-2007 wynosił on odpowiednio: 28,5; 26,0; 23,0; 18,7; 17,4, 16,7 i 13,0 %. W tych latach (stan w dniu 31 XII.) tymczasowe aresztowanie wykonywano odpowiednio wobec: 22 730, 20 896, 18 240, 15 055, 13 416, 14 415 oraz 11 441 osób. W dniu 30 kwietnia 2008 r. w jednostkach penitencjarnych przebywało 10 277 tymczasowo aresztowanych.

Osoby tymczasowo aresztowane umieszcza się w aresztach śledczych i wyodrębnionych oddziałach zakładów karnych. Stan całej infrastruktury więziennej oraz wielkość populacji osób pozbawionych wolności w Polsce (utrzymujące się stale w ostatnich latach przeludnienie) w dużym stopniu wpływa na warunki wykonywania tymczasowych aresztowań. Odnosi się to w szczególności do standardów socjalno-bytowych i sanitarnych, możliwości korzystania ze świadczeń zdrowotnych, kontaktów ze światem zewnętrznym, czy dostępu do dóbr kultury i oświaty. Długotrwałość tymczasowych aresztowań najczęściej potęguje występujące w tym zakresie ograniczenia.

Warto zwrócić uwagę na sprawy poddane pod rozstrzygnięcie TK, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczące następujących zagadnień :

- Wniosek z dnia 23 października 2006 r. w sprawie przepisu art. 247 § 1 KPK pozwalającego prokuratorowi zarządzić zatrzymanie i przymusowe doprowadzenie podejrzanego nie precyzując, w jakich sytuacjach zatrzymania może mieć miejsce (sygn. akt K 34/06). TK (5 lutego 2008 r.) orzekł, że art. 247 § 1 KPK, mówiący o zarządzeniu zatrzymania przez prokuratora osoby podejrzananej, narusza konstytucyjne prawo do wolności

osobistej i zasadę proporcjonalności - takie uprawnienie dla prokuratury bez określenia przesłanek „to nadmierna ingerencja w wolności osobiste”.

- Wniosek z dnia 16 sierpnia 2007 r. w sprawie braku sądowej kontroli postanowienia prokuratora dotyczącego przeszukania i zatrzymania rzeczy, wydane w postępowaniu przygotowawczym (sygn. akt K 38/07).

- Wniosek z dnia 19 września 2007 r. w sprawie zasad udostępniania akt sprawy w trakcie postępowania przygotowawczego (sygn. akt K 42/07).

- Wniosek z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie wykonywania tymczasowego aresztowania wobec kobiet w ciąży (sygn. akt K 24/07).

- Wniosek dnia 2 stycznia 2007 r. w sprawie widzeń z tymczasowo aresztowanymi (sygn. akt K 1/07).

4.2. Tytułem uzupełnienia (pkt. 158 sprawozdania) uprzejmie informuję, iż w związku z ratyfikacją Protokołu fakultatywnego *do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania* (OPCAT) pełnienie funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji (dalej: KMP) w rozumieniu art. 3 Protokołu zostało powierzone Rzecznikowi Praw Obywatelskich w styczniu 2008 r. (pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 stycznia 2008 r.). Pełnienie funkcji **KMP** przez Rzecznika Praw Obywatelskich gwarantuje funkcjonalną niezależność oraz niezależność jego personelu. Pracownicy zespołów wizytujących posiadają niezbędne umiejętności i wiedzę zawodową do przeprowadzania wizytacji prewencyjnych mających na celu zapobieganie torturom na poziomie krajowym (art. 18 ust. 1 i 2 OPCAT). Wizytacje miejsc detencji są bowiem przeprowadzane przez przedstawicieli Rzecznika od początku istnienia tego urzędu (tj. od 1988 r.). Przedmiotem działalności **KMP** jest ponad 1000 różnego rodzaju placówek na terenie kraju, które zgodnie z wymogami OPCAT mają być wizytowane regularnie przez interdyscyplinarny zespół ekspertów (prawników, lekarzy czy psychologów). Dodam, że systematycznie spotykam się z przedstawicielami *Porozumienia na rzecz wprowadzenia OPCAT* celem konsultacji i wymiany poglądów na temat działań KMP i implementacji OPCAT. W skład Porozumienia wchodzi czołowe organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną praw człowieka, które gotowe są wspierać KMP w wykonywaniu jego zadań.

5. Ad Artykuł 12 - **Wolność poruszania się**

Proponuję dodać, że wizytacje odpowiednich ośrodków przeprowadzane są również przez przedstawicieli Rzecznika (pkt. 166).

6. Ad Artykuł 14 - Prawo do sądu

W tym obszarze występuje szereg fundamentalnych problemów. Do podstawowych, o których należy poinformować - jeśli zamiarem jest przedstawienie rzetelnego sprawozdania - trzeba zaliczyć: przyznanie braku niezbędnego systemu bezpłatnej pomocy prawnej, przewlekłość postępowania i problemy ze stosowaniem skargi, sprawa asesorów (sposób rozwiązania po wyroku TK).

7. Ad Artykuł 24 - **Prawa dziecka**

Nie można nie zauważyć problemów dotyczących ochrony zdrowia dzieci i młodzieży. Przekazuję uprzejmie w załączeniu publikację wskazującą podstawowe przejawy naruszeń tych praw (Biuletyn Biura RPO *Zdrowie dzieci i młodzieży w Polsce*).

8. Ad Artykuł 21 - **Wolność zgromadzeń**

Chciałbym zaproponować, by informacje dotyczące zastrzeżeń odnośnie do obowiązujących przepisów o warunkach realizacji wolności zgromadzeń uzupełnić o postulaty uregulowania tzw. spontanicznych zgromadzeń (o prowadzonych również w tym zakresie pracach legislacyjnych jestem informowany w korespondencji z Ministrem Sprawiedliwości).

9. Ad Artykuł 26 - **Równość wobec prawa i równość ochrony prawnej**

Ocena dotycząca czasu wejścia w życie projektowanej ustawy *o równym traktowaniu* wydaje się zbyt optymistyczna. Tym bardziej, że nadal brak klarownej koncepcji rozwiązania w tym zakresie. Z tego, co jest mi wiadome uległy zmianie prezentowane w sprawozdaniu rozwiązania. Ostatnio przewidywano powołanie Generalnego Inspektora do spraw równego traktowania, działającego w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw rodziny i równego traktowania; pewne zadania mają być również powierzone Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

Pragnę przy tej okazji zakomunikować, że w świetle obecnych regulacji Rzecznik Praw Obywatelskich stoi również na straży zasady równego traktowania. Uważam, że warto mieć powyższe na uwadze określając system instytucjonalnej ochrony w tym zakresie.

Ponadto uprzejmie informuję, że swoje stanowisko odnośnie do projektu ustawy *o równym traktowaniu*, w tym jego zgodności z Konstytucją przedstawiłem - na jej wniosek - Pani Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania (pismo z dnia 7 sierpnia 2008 r.).

Reasumując pozwolę sobie na konstatację, iż po lekturze projektu VI sprawozdania powstaje wrażenie jakoby w Polsce w zasadzie większe problemy nie występowały; jeśli już jakieś zostały zdiagnozowane, to podejmowane są zdecydowane działania naprawcze. Niestety, moje doświadczenia jako Rzecznika Praw Obywatelskich, nie dają podstaw do tak optymistycznej oceny. Proszę zatem o ponowne rozważenie sposobu prezentacji co najmniej niektórych zagadnień. Być może zbadanie skuteczności wybranych rozwiązań okaże się pomocne.

W odniesieniu do *Core document* chciałbym przedstawić dwie krótkie uwagi:

1. Stosowany jest następujący odpowiednik nazwy organu ochrony prawa w Polsce: *Commissioner for Civil Rights Protection* (nie: *The Commissioner for the Protection of Civil Rights*).
2. Dostępne są - chociażby na stronie www.rpo.gov.pl - aktualne dane statystyczne dotyczące liczby i przedmiotu rozpatrywanych przez Rzecznika spraw (w dokumencie podaje się dane do 31 marca 2006 r. - pkt. 90).

Uprzejmie proszę o podanie do mojej wiadomości poprawionej wersji sprawozdania.

Załącznik: 2

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski