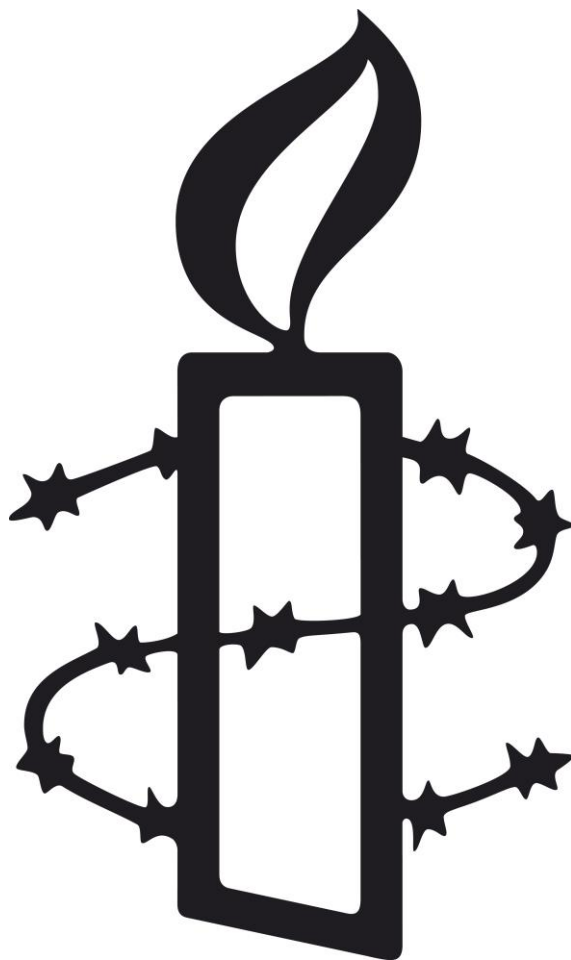




POLSKA

RAPORT ALTERNATYWNY DLA KOMITETU PRAW CZŁOWIEKA ONZ

SESJA 118, 17 PAŹDZIERNIKA - 04 LISTOPADA 2016

AMNESTY
INTERNATIONAL



Amnesty International to globalny ruch zrzeszający ponad 7 milionów osób działających na rzecz świata, w którym wszyscy mogą korzystać z praw człowieka.

Chcemy zapewnić każdemu możliwość realizacji praw zapisanych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz innych dokumentach międzynarodowych poświęconych prawom człowieka.

Jesteśmy niezależni od władz państwowych, ideologii politycznych, interesów gospodarczych lub religii, a fundusze na swoją działalność pozyskujemy od członków bądź poprzez datki.

© Amnesty International 2016

O ile nie postanowiono inaczej, treść niniejszego dokumentu jest chroniona licencją (uznanie autorstwa, użycie niekomercyjne, bez utworów zależnych, międzynarodowe 4.0).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Więcej informacji znajduje się w zakładce dotyczącej pozwoleń na naszej stronie internetowej:

www.amnesty.org

Jeśli materiał przypisany jest właścicielowi praw autorskich innemu niż Amnesty International, to materiał ten nie podlega licencji Creative Commons.

Opublikowano w 2016 roku

przez Amnesty International Ltd

Peter Benenson House, 1 Easton Street

London WC1X 0DW, UK

Indeks: EUR 37/4849/2016

Język oryginału: angielski

amnesty.org

AMNESTY
INTERNATIONAL



SPIS TREŚCI

1. WSTĘP	BŁĄD! NIE ZDEFINIOWANO ZAKŁADKI.
2. PRAWNA I INSTYTUCJONALNA OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA (ART. 2, 14, 26)	6
2.1 TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	6
2.2 RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH	9
ZALECENIA	9
3. DZIAŁANIA ANTYTERRORYSTYCZNE I INWIGILACJA (ART. 2, 6, 7, 9, 14, 17, 19, 21, 26)	10
3.1 USTAWA ANTYTERRORYSTYCZNA Z 2016 ROKU	10
3.1.1 SZEROKA DEFINICJA TERRORYZMU	10
3.1.2 KONCENTRACJA UPRAWNIEN AGENCJI BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO	11
3.1.3 INWIGILACJA CUDZOZIEMCÓW	11
3.1.4 ROZSZERZENIE SKALI INWIGILACJI	12
3.1.5 SĄDOWA DOPUSZCZALNOŚĆ NIELEGALNIE POZYSKANEGO MATERIAŁU DOWODOWEGO	13
3.1.6 ROZSZERZONE STOSOWANIE TYMCZASOWEGO ARESZTOWANIA	13
3.1.7 UŻYCIE SIŁY A PRAWO DO ŻYCIA	13
3.1.8 WOLNOŚĆ WYPOWIEDZI	14
3.1.9 WOLNOŚĆ POKOJOWYCH ZGROMADZEŃ	14
3.2 ŚLEDZTWO W SPRAWIE ZAANGAŻOWANIA WŁADZ POLSKICH W TAJNE WIĘZIENIA CIA	Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.
3.2.1 ŚLEDZTWO KRAJOWE	15
3.2.2 WYKONANIE WYROKÓW EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA	15
4. OCHRONA PRZED DYSKRIMINACJĄ I PRZESTĘPSTWAMI Z NIENAWIŚCI (ART. 2 PAR. 1, ART. 20, 26 27)	17
4.1 WPROWADZENIE	17
4.2 RASA, POCHODZENIE ETNICZNE, NARODOWOŚĆ I WYZNANIE	17
4.3 ORIENTACJA SEKSUALNA I TOŻSAMOŚĆ GENDEROWA	19
ZALECENIA	19
5. PRAWA SEKSUALNE I REPRODUKCYJNE (ART. 6, 7, 17)	20
5.1 DOSTĘP DO BEZPIECZNEJ I LEGALNEJ ABORCJI	20
5.2 PRAWA SEKSUALNE I REPRODUKCYJNE – ROZWÓJ WYDARZEŃ	21
ZALECENIA	22
6. NIEZALEŻNOŚĆ SĄDOWNICTWA (ART. 2, 14)	23
6.1 POŁĄCZENIE FUNKCJI PROKURATORA GENERALNEGO I MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI	23
6.2 POSZERZENIE UPRAWNIEN PROKURATORA GENERALNEGO	23

6.3	UTWORZENIE WYDZIAŁU SPRAW WEWNĘTRZNYCH	24
6.4	NIEPOWOŁANIE SĘDZIÓW PRZEZ PREZYDENTA RP	24
	ZALECENIA	25

1. WSTĘP

Niniejszy dokument przedstawia główne obszary zainteresowania i obawy żywione przez Amnesty International przed rozpoczynającą się w październiku 2016 roku 118 sesją Komitetu Praw Człowieka ONZ (dalej nazywanego „Komitetem”), podczas której zaprezentowane zostanie VII sprawozdanie okresowe Rzeczypospolitej Polskiej. Amnesty International z uznaniem przyjmuje fakt, że od czasu przedłożenia poprzedniego sprawozdania Rzeczypospolita Polska podpisała i ratyfikowała szereg międzynarodowych oraz regionalnych traktatów dotyczących praw człowieka, w tym ratyfikowaną w 2012 roku Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych, podpisaną w 2013 roku Międzynarodową konwencję w sprawie ochrony wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem (do ratyfikacji której Amnesty International nadal wzywa), ratyfikowany w 2014 roku Drugi protokół fakultatywny do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (zwanego dalej „Paktem”), czy ratyfikowany w 2014 roku Protokół nr 13 do Europejskiej Konwencji praw człowieka dotyczący zakazu kary śmierci we wszystkich okolicznościach. Amnesty International przyjmuje także z zadowoleniem ratyfikację przez Polskę w 2015 roku Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, wyrażając zarazem niepokój związany ze zgłoszeniem do niej oświadczenia oraz zastrzeżeń.

Od momentu przedłożenia przez RP sprawozdania okresowego w 2015 roku odnotowano znaczące pogorszenie sytuacji w kilku obszarach przedmiotowych. Po wygranych przez Prawo i Sprawiedliwość (PiS) wyborach z 25 października 2015 roku przyjęto 148 nowych ustaw i zmian ustaw¹. Część reform opisanych w VII sprawozdaniu została wycofana, na przykład dokonane w 2010 rozdzielenie stanowisk ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego². Słaby postęp odnotowano również w kwestii przestępstw z nienawiści, praw seksualnych i reprodukcyjnych, czyli zagadnień od lat stanowiących przedmiot troski Amnesty International.

¹ stan na dzień 22 lipca 2016 roku; Dane ze strony Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej: www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=USTAWYALL&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=23

² Komitet Praw Człowieka, VII sprawozdanie okresowe Rzeczypospolitej Polskiej wymagane w 2015 r.; złożone 26.10.2015r., §4.

2. PRAWNA I INSTYTUCJONALNA OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA (ART. 2, 14, 26)

2.1 TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Od listopada 2015 roku rząd Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadza znaczące reformy prawne, które dotyczą zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego, co zwróciło uwagę szeregu instytucji regionalnych (Komisji Weneckiej³, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy⁴ i Komisji Europejskiej⁵). Orzekając o konstytucyjności ustaw, wyroków, decyzji administracyjnych i działań władz państwowych, Trybunał Konstytucyjny odgrywa kluczową rolę w funkcjonującym w Polsce systemie ochrony praw człowieka. Pokróćce opisane poniżej reformy poważnie ograniczyły zdolność Trybunału do skutecznego wypełniania swojego mandatu, wywołując stan niestabilności i niepewności prawa oraz tworząc okoliczności, w którym strukturalnie zagrożona jest realizacja gwarantowanych przez Rzeczpospolitą Polską praw człowieka. Z powszechną krytyką spotkało się tempo reform, z których część przyjęto podczas nocnych posiedzeń Sejmu RP, oraz brak właściwych konsultacji z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego.

Kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego rozpoczął się wraz z przyjęciem przez Sejm poprzedniej (VII) kadencji Ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym⁶, którą już wówczas skrytykowały organizacje pozarządowe⁷. Ten akt prawny, uchwalony przez Parlament będący pod przewodnictwem Platformy Obywatelskiej (PO), dawał posłom prawo wyboru na ostatniej sesji parlamentarnej pięciu sędziów TK zastępujących tych, których kadencja właśnie się kończyła, przy czym mandaty dwóch z nich wygasły już po zakończeniu kadencji Sejmu RP. Poniżej przedstawiono w porządku chronologicznym najważniejsze wydarzenia związane tym kryzysem:

8 października 2015 roku: kończący swoją kadencję Sejm RP dokonuje wyboru pięciu sędziów Trybunału, po czym Prezydent RP odmawia ich zaprzysiężenia;

³ Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), Opinia nr 833/2015 dotycząca nowelizacji polskiej ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym, 11 marca 2016 roku.

⁴ Raport Komisarza Praw Człowieka Rady Europy Nilsa Muiżnieksa, 15 czerwca 2016 roku.

⁵ Komisja Europejska, Opinia na temat praworządności w Polsce, 1 czerwca 2016 roku, Zalecenie w sprawie praworządności w Polsce, 27 lipca 2016 roku.

⁶ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2015 poz. 1064.

⁷ Oświadczenie Komitetu Helsińskiego w Polsce z dnia 10 czerwca 2015 roku: www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/06/oswiadczenie_kh_11062015.pdf

25 października 2015 roku: Prawo i Sprawiedliwość (PiS) wygrywa wybory parlamentarne;

19 listopada 2015 roku: nowo wybrany Sejm RP uchwala nowelizację Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wprowadzając między innymi zapis pozwalający mu na zastąpienie w drodze ponownego wyboru pięciu sędziów wybranych przez sejm poprzedniej kadencji⁸;

2 grudnia 2015 roku: Sejm RP dokonuje wyboru pięciu sędziów mających zastąpić tych wybranych w dniu 8 października 2015 roku, a Prezydent RP zaprzysięga czterech z nich w środku nocy;

3 grudnia 2015 roku: Trybunał Konstytucyjny orzeka, że dwóch spośród pięciu sędziów wybranych przez Sejm Platformy Obywatelskiej zostało wybranych z naruszeniem Konstytucji RP, gdyż mandaty sędziów, których mieli zastąpić, wygasły już po zakończeniu ówczesnej kadencji Sejmu⁹;

9 grudnia 2015 roku: Trybunał Konstytucyjny orzeka, że większość zmian wprowadzonych w ramach Ustawy z dnia 19 listopada 2015 roku jest niezgodna z Konstytucją¹⁰;

22 grudnia 2015 roku: Sejm RP uchwala kolejną ustawę wprowadzającą dalsze zmiany w sposobie procedowania Trybunału, przyjmując m.in. wymóg orzekania w większości spraw w pełnym składzie, przy czym wyroki wydawane w pełnym składzie muszą zapadać większością 2/3 głosów, nie zaś – jak dotąd – zwykłą większością. Ponadto ustawa przyznaje Prezydentowi RP i Ministrowi Sprawiedliwości prawo wszczynania postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom Trybunału;

24 grudnia 2015 roku: po dwóch dniach Senat RP uchwalił przyjęcie nowej ustawy bez żadnych poprawek;

28 grudnia 2015 roku: zaledwie cztery dni później Prezydent RP podpisuje ustawę¹¹;

13 stycznia 2016 roku: Komisja Europejska ogłasza wszczęcie procedury badania praworządności w Polsce;

9 marca 2016 roku: Trybunał Konstytucyjny orzeka, że Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 roku jest niezgodna z Konstytucją RP¹². Prezes Rady Ministrów odmawia jednak opublikowania wyroku w Dzienniku Ustaw (podobnie jak i późniejszych orzeczeń Trybunału);

22 lipca 2016 roku: Sejm RP uchwala ostatnią jak dotąd nowelizację Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym¹³. Rzecznik Praw Obywatelskich, Naczelna Rada Adwokacka i grupa posłów zaskarża ją do Trybunału Konstytucyjnego;

30 lipca 2016 roku: Prezydent RP podpisuje Ustawę z dnia 22 lipca 2016 roku;

11 sierpnia 2016 roku: Trybunał Konstytucyjny orzeka, że niektóre postanowienia tej ustawy są niezgodne z Konstytucją RP¹⁴ (niektóre z nich są tożsame ze zmianami wprowadzonymi wcześniejszymi nowelizacjami), w tym dotyczące:

- publikowania wyroków Trybunału z wyjątkiem tych dotyczących poprzednich wersji ustawy (tym samym z wykluczeniem wyroku z dnia 9 marca 2016 r.);
- wymogu dopuszczenia do orzekania trzech sędziów wybranych przez Prawo i Sprawiedliwość (sędziowie ci nie zostali dopuszczeni do orzekania przez Prezesa Trybunału, który stwierdził, że stanowiska są już objęte przez trzech sędziów wybranych zgodnie z Konstytucją w październiku 2015r., choć wciąż niezaprzyśiężonych przez Prezydenta) ;
- rozpoznawania spraw według kolejności ich wpływu (z pewnymi wyjątkami), co pozbawiłoby Trybunał możliwości decydowania o tym, które ze spraw uznać za priorytetowe. Ten zapis może poważnie paraliżować pracę Trybunału i wskutek tego regulacje o znacznej doniosłości dla społeczeństwa – na przykład zmiany dotyczące zakresu inwigilacji – będą latami pozostawać w mocy, nawet jeśli naruszają konstytucyjnie gwarantowane prawa obywatelskie;

⁸ Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2015 poz. 1928.

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. sygn. akt K 34/15, Dz.U. 2015 poz. 2129.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r. sygn. akt K 35/15, Dz.U. 2015 poz. 2147.

¹¹ Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2015 poz. 2217.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. sygn. akt K 47/15, dokument nieopublikowany w Dzienniku Ustaw.

¹³ Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2016 poz. 1157.

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 sierpnia 2016 r. sygn. akt K 39/16, dokument nieopublikowany w Dzienniku Ustaw.

- występowania do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o publikację wyroków w Dzienniku Ustaw, czyli przekazania władzy wykonawczej uprawnień decyzyjnych przysługujących wyłącznie władzy sądowniczej;
- odraczania rozpoznawania spraw na skutek nieobecności Prokuratora Generalnego w sprawach, w których wprowadzono obowiązek jego uczestnictwa;
- zawieszenia prac Trybunału na sześć miesięcy w celu dostosowania aktualnie zawisłych spraw do wymogów nowej ustawy połączonego z wymogiem rozpatrzenia już toczących się postępowań w ciągu roku od wejścia w życie nowej ustawy, co może doprowadzić do tego, że liczne skargi dotyczące ostatnio wprowadzonych reform nigdy nie zostaną rozpoznane;
- przyznania sędziom Trybunału możliwości odraczania sprawy na okres do sześciu miesięcy, zamiast składnia zdania odrębnego, jeśli czterech sędziów sprzeciwia się zdaniu większości.

Prezes Rady Ministrów odmówił opublikowania tego wyroku, raz jeszcze przekraczając swoje konstytucyjne uprawnienia i ignorując wyrok niezależnego trybunału będącego w Polsce najwyższym autorytetem w sprawach konstytucyjnych. Decyzja ta zwiększa niepewność odnośnie do obecnie obowiązującego w Polsce stanu prawnego. Odmowa opublikowania wyroków, z którymi nie zgadza się władza wykonawcza, stanowi jednoznaczne zagrożenie dla niezależności władzy sądowniczej.

Ostatnia nowelizacja ustawy teoretycznie weszła w życie z dniem 16 sierpnia 2016 roku, choć z wyłączeniem artykułów uznanych za niezgodne z Konstytucją. Niemniej wyrok z 9 marca 2016 roku nadal nie został opublikowany w Dzienniku Ustaw, a tym samym rząd w sposób ewidentny postanowił nie uznawać ostatniego wyroku Trybunału i zamiast tego zdecydował stosować się do całości nowej ustawy. Trybunał nadal funkcjonuje jako organ niezależny, orzekając zgodnie z nadanym mu na mocy Konstytucji mandatem, ale kadencja obecnego Prezesa Trybunału kończy się w grudniu 2016 roku i istnieje niebezpieczeństwo, że wybór jego następcy podyktowany zostanie interesami partii rządzącej.

27 lipca 2016 roku, na trzy dni przed podpisaniem przez Prezydenta RP ostatniej nowelizacji Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Komisja Europejska wystosowała zalecenie dla Polski, w którym dała jej trzy miesiące na złożenie sprawozdania na temat kroków podjętych w celu zażegnania kryzysu¹⁵. Komisja stwierdziła też, że istnieje realne zagrożenie dla praworządności w Polsce zalecając, by władze RP podjęły następujące kroki w celu umożliwienia skutecznego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego:

- przestrzeganie wyroków, w których orzeczono, że trzech sędziów wybranych zgodnie z prawem w październiku 2015 roku przez Sejm poprzedniej kadencji powinno objąć swoje stanowiska, a trzech sędziowie wybrani z naruszeniem Konstytucji RP przez Sejm obecnej kadencji nie powinni obejmować urzędu;
- publikacja i pełne wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 roku oraz późniejszych orzeczeń, jak również zagwarantowanie, że publikacja przyszłych wyroków odbywać się będzie w sposób automatyczny i niezależny od władzy wykonawczej lub ustawodawczej;
- zapewnienie zgodności przyszłych nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z odnoszącymi się do niej orzeczeniami Trybunału oraz opinią Komisji Weneckiej;
- zagwarantowanie, że efektywność Trybunału w zakresie orzekania o zgodności z Konstytucją nie będzie ograniczana wprowadzaniem kolejnych wymogów;

Ponieważ skargi składane do Trybunału nie skutkują zawieszeniem stosowania zaskarżonego aktu prawnego, a dodatkowo nie wszystkie wyroki Trybunału są respektowane przez władzę wykonawczą, skuteczność tego środka odwoławczego została znacznie ograniczona. W Polsce można obecnie uchwalić i stosować ustawy niezgodne z Konstytucją, co daje pole do naruszeń praw człowieka. Wnioski w rodzaju tego zgłoszonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie zbadania konstytucyjności nowej ustawy o działaniach antyterrorystycznych nie przynoszą natychmiastowych rezultatów. Zmiany ustawodawcze połączone z okazywanym przez władzę wykonawczą lekceważeniem dla orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego prowadzą do skutecznego rozmontowywania istniejącego w Polsce systemu ochrony praw człowieka, usuwając istotny

¹⁵ Komisja Europejska, Zalecenie w sprawie praworządności w Polsce, 27 lipca 2016 roku.

komponent prawa do skutecznego środka odwoławczego oraz osłabiając integralność i niezależność wymiaru sprawiedliwości.

2.2 RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) to niezależny i ustawowy organ ustanowiony w 1987 roku w celu ochrony praw człowieka zagwarantowanych w Konstytucji, traktatach międzynarodowych i regionalnych, oraz stosownych przepisach krajowych. Rzecznik może przyjmować skargi od każdej osoby znajdującej się pod jurysdykcją RP, badać działania lub zaniechania organów administracji publicznej i podejmować kroki związane z ewentualnymi naruszeniami praw oraz wolności, w tym kierować wnioski do Trybunału Konstytucyjnego. RPO zaskarżył liczne zmiany ustawodawcze wprowadzone od jesieni 2015 roku. Choć rząd wycofał się na chwilę obecną z propozycji ograniczenia zakresu uprawnień Rzecznika, to właściwemu funkcjonowaniu tego organu zagrażają wprowadzone cięcia budżetowe – w porównaniu z 2015 rokiem budżet instytucji na rok 2016 został zmniejszony o ok. 3 mln złotych (ok. 781 tys. dolarów), czyli niemal o 8%, i to mimo zgłaszanych przez Rzecznika wniosków o zwiększenie jego budżetu.

ZALECENIA

Odnośnie do Trybunału Konstytucyjnego Amnesty International zaleca, aby władze polskie:

- pilnie rozwiązały kryzys konstytucyjny i wdrożyły zalecenia Komisji Europejskiej z dnia 27 lipca 2016 roku;
- uznały, opublikowały i w pełni zastosowały się do wyroków Trybunału Konstytucyjnego, w tym orzeczeń z 9 marca i 11 sierpnia 2016 roku;
- uszanowały integralność i niezależność Trybunału Konstytucyjnego.

Odnośnie do instytucji chroniących prawa człowieka Amnesty International zaleca, aby władze polskie:

- zapewniły Rzecznikowi Praw Obywatelskich środki budżetowe niezbędne do skutecznego i niezależnego działania.

3. DZIAŁANIA ANTYTERRORYSTYCZNE I INWIGILACJA (ART. 2, 6, 7, 9, 14, 17, 19, 21, 26)

3.1 USTAWA ANTYTERRORYSTYCZNA Z 2016 ROKU

10 czerwca 2016 roku przyjęto z wykorzystaniem szybkiej ścieżki legislacyjnej Ustawę o działaniach antyterrorystycznych¹⁶. Przyznaje ona Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) szerokie uprawnienia w zakresie działań operacyjnych, łącznie ze wzmocnionymi kompetencjami w zakresie inwigilacji nie wprowadzając zarazem żadnych niezależnych mechanizmów kontrolnych, które pozwalałyby na zapobieganie ewentualnym nadużyciom władzy i pociąganie do odpowiedzialności ich sprawców. W połączeniu z nowelizacjami innych aktów prawnych, w tym zmianami w Ustawie o Policji¹⁷ i Kodeksie postępowania karnego¹⁸, ustawa ta stwarza warunki sprzyjające łamaniu prawa do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, poszanowania życia prywatnego, rzetelnego procesu sądowego, wolności wypowiedzi, pokojowych zgromadzeń i zakazu niedyskryminacji.

3.1.1 SZEROKA DEFINICJA TERRORYZMU

Komitet Praw Człowieka w swoich Uwagach końcowych z 2010 r. dotyczących Polski wyraził obawy odnośnie do definicji przestępstwa o charakterze terrorystycznym zawartej w artykule 115 §20 Kodeksu karnego¹⁹. Uznał ją za zbyt szeroką i niewłaściwie określającą naturę i konsekwencje takiego przestępstwa, wzywając Polskę do zapewnienia, by w Kodeksie karnym zdefiniowano tego rodzaju przestępstwa wężiej i nie wyłącznie poprzez odwołanie do ich celu²⁰.

Zalecenie nie zostało wykonane, a władze nie odniosły się do niego w VII sprawozdaniu okresowym RP.

W Ustawie z dnia 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych „przestępstwa o charakterze terrorystycznym” zdefiniowane zostały poprzez odniesienie do artykułu 115 § 20 Kodeksu karnego. Ponadto

¹⁶ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, Dz.U. 2016 poz. 904.

¹⁷ Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016 poz. 147.

¹⁸ Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016 poz. 437.

¹⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. 1997 nr 89 poz. 555 ze zmianami.

²⁰ Uwagi końcowe Komitetu Praw Człowieka, Polska, 15 listopada 2010, §4.

ustawa wprowadza pojęcie „incydentów o charakterze terrorystycznym”, przez które rozumie się sytuacje, co do których istnieje podejrzenie, że powstały skutek przestępstwa o charakterze terrorystycznym, lub niosą zagrożenie zaistnienia takiego przestępstwa (artykuł 2 §7). W uzupełniającym ustawę Rozporządzeniu z dnia 22 lipca 2016 roku i zawartym w nim katalogu zdarzeń określanych jako mające „charakter terrorystyczny” wymieniono między innymi następujące sytuacje: kontakt obywatela RP z osobą, co do której istnieje „obawa” dotycząca możliwości prowadzenia działalności terrorystycznej, wyjazd w rejon konfliktu zbrojnego odbywającego się z udziałem organizacji o charakterze terrorystycznym lub powrót z tego rejonu, czy wręcz utrata dokumentów tożsamości przez obywatela Rzeczypospolitej Polskiej przebywającego za granicą²¹. Warto nadmienić, że w pochodzącej z maja 2016 roku poprzedniej wersji tego rozporządzenia wyszczególniono także „plany utworzenia w naszym kraju uczelni islamskich” czy wizyty muzułmańskich duchownych w polskich więzieniach²². Zawarta w ustawie i rozporządzeniu definicja „incydentów o charakterze terrorystycznym” jest szeroka, nieprecyzyjna i niezgodna z zasadą pewności prawa, pozwala również na nieuzasadnioną koniecznością lub nieproporcjonalną ingerencję państwa w realizowane przez jednostkę prawa człowieka. Choć prawo międzynarodowe z zakresu praw człowieka nakłada na państwa-strony obowiązek ochrony prawa do życia, to jednak niejasno sformułowane i posługujące się zbyt szeroko zdefiniowanymi pojęciami akty prawne powodują ryzyko ich arbitralnego stosowania i nadużywania.

3.1.2 KONCENTRACJA UPRAWNIEŃ AGENCJI BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

Ustawa rozszerza i konsoliduje uprawnienia Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego bez ustanowienia zewnętrznych mechanizmów kontrolnych, które nadzorowałyby działalność tej instytucji. Zgodnie z nowo ustanowionym prawem, ABW prowadzi wykaz zawierający informacje o osobach uczestniczących w działaniach terrorystycznych lub o osobach w sposób uzasadniony podejrzewanych o tego typu działalność. Agencja wyposażono również w dostęp do danych o zagrożeniach o charakterze terrorystycznym gromadzonych przez inne organa administracji publicznej (np. Policję, Straż Graniczną, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jednostki samorządu lokalnego) oraz właścicieli obiektów prywatnych, a pozyskane tą drogą informacje i ich wykazy może udostępniać innym agencjom; ustawowo udostępniono jej również sporządzone w miejscach publicznych nagrania telewizji przemysłowej, uprawniając ją do ich przechowywania. Ponadto decyzje dotyczące bezpieczeństwa i czynności operacyjno-rozpoznawczych związanych z osobami podejrzewanymi o prowadzenie działalności terrorystycznej pozostawiono do wyłącznej kompetencji ABW w konsultacji jedynie z Ministrem Koordynatorem Służb Specjalnych. Większość tego rodzaju czynności przeprowadzanych jest wyłącznie w sposób niejawnny, co znacząco zwiększa ryzyko wystąpienia przypadków nadużywania władzy. W ustawie nie przewidziano postanowień zobowiązujących do informowania, w stosownym czasie, osób o umieszczeniu ich na wyżej wymienionym wykazie, możliwości odwoływania się od tej decyzji, czy procedury usunięcia zawartych w wykazie danych osobowych.

3.1.3 INWIGILACJA CUDZOZIEMCÓW

Wraz z przyjęciem Ustawy o działaniach antyterrorystycznych przebywający w Polsce cudzoziemcy stali się przedmiotem szczególnego zainteresowania służb specjalnych. Artykuł 9 §1 ustawy stanowi, że bez zgody sądu można niejawnie, przez okres trzech miesięcy (po tym czasie wymagana jest zgoda sądu), poddawać ich inwigilacji, polegającej między innymi na utrwalaniu treści rozmów prowadzonych za pomocą sieci telekomunikacyjnych, czy monitorowaniu używanych przez nich urządzeń komunikacji elektronicznej, sieci telekomunikacyjnych oraz systemów informatycznych i teleinformatycznych. Środki te można zastosować, gdy zaistnieje sama „obawa” – nie zaś uzasadnione podejrzenie – co do możliwości prowadzenia przez osobę nie będącą obywatelem RP działalności terrorystycznej. Takie szczególne traktowanie obcokrajowców nosi

²¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie katalogu incydentów o charakterze terrorystycznym, Dz.U. 2016 poz. 1092, lp. 1.4, 1.9 i 2.5.

²² <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12284561/12348757/12348758/dokument220228.pdf>

znamiona dyskryminacji, a ponadto z uwagi na niejawną działalność operacyjno-rozpoznawczą może prowadzić do oficjalnego profilowania cudzoziemców ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne. Ustawa nie zawiera gwarancji procesowych zapewniających osobie, która zyskała wiedzę o prowadzonej wobec niej inwigilacji możliwość zgłoszenia sprzeciwu lub uzyskania dostępu do innego skutecznego środka odwoławczego wobec takich praktyk. Ustawa wpływa też na sytuację obywateli RP utrzymujących kontakty lub żyjących z obcokrajowcami, wobec których prowadzone są czynności operacyjno-rozpoznawcze.

Ustawa nadaje funkcjonariuszom ABW, Policji i Straży Granicznej uprawnienia do pobierania odcisków palców, zdjęć oraz materiału biologicznego od obcokrajowców podejrzewanych o nielegalne wkroczenie lub przebywanie na terytorium RP, gdy tylko występują wątpliwości związane z ich tożsamością lub deklarowanym celem pobytu w Polsce, bądź jeśli występuje podejrzenie, że mogą być powiązani z „incydentem o charakterze terrorystycznym”, który – jak odnotowano powyżej – zdefiniowano w sposób mglisty i szeroki. Zgodnie z Rozporządzeniem z dnia 22 lipca 2016 roku „incydentem o charakterze terrorystycznym” może być zawarcie małżeństwa pomiędzy obywatelem RP a cudzoziemcem prowadzącym działalność terrorystyczną lub obcokrajowcem, co do którego istnieje „obawa” dotycząca możliwości prowadzenia takiej ości, czy też przerwanie odbywanych na terytorium RP studiów przez cudzoziemca posiadającego zezwolenie na pobyt czasowy w celu kształcenia się. Możliwość wystąpienia „zagrożenia dla przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemców, którzy ze względu na swoje pochodzenie etniczne lub wyznanie są szczególnie narażeni na zdarzenia o charakterze terrorystycznym” (sic!) sama w sobie wymieniona została jako „incydent o charakterze terrorystycznym”²³. Ustawa nie precyzuje w jaki sposób przynależność etniczna czy wyznanie danej osoby miałyby narażać ją na szczególne ryzyko incydentu o charakterze terrorystycznym.

Rozróżnienie na obywateli polskich i niepolskich – poza naruszeniem przysługującego obcokrajowcom prawa do prywatności i domniemania niewinności – jest bezpodstawne oraz narusza prawo do wolności od dyskryminacji.

3.1.4 ROZSZERZENIE SKALI INWIGILACJI

Ustawie o działaniach antyterrorystycznych towarzyszy poszerzenie zakresu uprawnień służb zajmujących się inwigilacją na podstawie zmian Ustawy o Policji²⁴ z 15 stycznia 2016r. Sąd może zatwierdzić niejawną inwigilację, w tym kontrolę treści prowadzonej komunikacji, na okres trzech miesięcy bazując na szerokiej liście przestępstw i nie będąc zobowiązany do stosowania zasady proporcjonalności. Okres ten można przedłużyć łącznie do osiemnastu miesięcy. Nowe prawo daje służbom specjalnym i Policji szeroki dostęp do danych telekomunikacyjnych, w tym danych internetowych. Policja uzyskała również dostęp do metadanych - które mogą zawierać tyle samo lub nawet więcej informacji niż same dane - bez wymogu uzyskania nakazu sądowego. Dodatkowo, poważnie ograniczono poufność informacji objętych tajemnicą zawodową (np. informacje dostępne adwokatom), ponieważ nie zakazano kontroli korespondencji i kontaktów prawników.

Ponieważ inwigilacja jest niejawną, trudno wyobrazić w jakich okolicznościach osoba inwigilowana mogłaby wyrazić swój sprzeciw. Nowelizacja Ustawy o Policji została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego przez Naczelną Radę Adwokacką i Rzecznika Praw Obywatelskich, jednak zważywszy na kryzys trwający wokół Trybunału skarga nie przyniosła żadnych rezultatów i odniosła niewielki skutek i ustawa wciąż pozostaje w mocy.

Kompetencje przyznane Policji i ABW przez Ustawę o Policji oraz Ustawę o działaniach antyterrorystycznych budzą poważne obawy, że podczas działań tych organów naruszone zostanie prawo do prywatności, a osoby inwigilowane nie będą miały możliwości skorzystania ze środka odwoławczego. Ponadto, tak skonstruowany zakres inwigilacji podważa prawo do wolności wypowiedzi, potencjalnie prowadząc do stosowania autocenzury oraz ograniczając prawo do zdobywania i dzielenia się informacjami.

²³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie katalogu incydentów o charakterze terrorystycznym, Dz.U. 2016 poz. 1092.

²⁴ Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016 poz. 147. 13 czerwca Komisja Wenecka wydała opinię, do której dołączono tłumaczenie części Ustawy: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)012-e)

3.1.5 SĄDOWA DOPUSZCZALNOŚĆ NIELEGALNIE POZYSKANEGO MATERIAŁU DOWODOWEGO

Ryzyko naruszania praw człowieka wynika ze skonsolidowania uprawnień Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i udzielenia tej instytucji zgody na inwigilowanie cudzoziemców przez okres do trzech miesięcy bez nakazu sądowego staje się jeszcze wyraźniejsze po analizie nowelizacji Kodeksu postępowania karnego²⁵. Według zmienionego w dniu 11 marca 2016 roku artykułu 168a w postępowaniu karnym nie można dopuścić materiału dowodowego tylko na podstawie tego, że został on pozyskany w sposób niezgodny z prawem (wyjątkiem są sprawy, w których materiał ten pozyskano dzięki popełnieniu przez funkcjonariusza zabójstwa, zamierzonego uszczerbku na zdrowiu lub doprowadzenia do pozbawienia wolności). Zapis ten pozwala wykorzystanie w niemal każdym postępowaniu sądowym nielegalnie pozyskanego materiału dowodowego. W konsekwencji, np. dowody uzyskane przez ABW dzięki inwigilacji obywatela polskiego prowadzonej bez uprzedniego uzyskania stosownego nakazu sądowego (a tym samym z naruszeniem Ustawy o działaniach antyterrorystycznych i Ustawy o Policji) zostaną jednak dopuszczone w sądzie. Stoi to w sprzeczności prawem do rzetelnego procesu sądowego, zasadą równości broni i prawem do życia prywatnego.

3.1.6 ROZSZERZONE STOSOWANIE TYMCZASOWEGO ARESZTOWANIA

Ustawa o działaniach antyterrorystycznych dopuszcza wobec osób podejrzewanych o popełnienie „przestępstwa o charakterze terrorystycznym” definiowanego w opisany wyżej szeroki sposób, zastosowanie tymczasowego aresztowania na okres do 14 dni. W tym wypadku wystarcza jedynie „uprawdopodobnienie” a nie jak normalnym trybie - „uzasadnione podejrzenie” popełnienia przestępstwa. Dodatkowo, ponieważ wystarczającą podstawą postanowienia o przedstawieniu zarzutów mogą być informacje pozyskane w toku prowadzenia inwigilacji, osobie podejrzanej i jej adwokatowi można odmówić dostępu do zebranego materiału dowodowego. W takiej sytuacji prawo do zakwestionowania legalności zatrzymania i domagania się uwolnienia, chronione artykułem 9 Paktu, jest poważnie podważone.

3.1.7 UŻYCIĘ SIŁY A PRAWO DO ŻYCIA

Ustawa o działaniach antyterrorystycznych zmienia Ustawę z dnia 24 maja 2013 roku o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej²⁶, usuwając część zabezpieczeń dotyczących dopuszczalności użycia środków mogących doprowadzić do śmierci. Zezwala ona na „specjalne użycie broni” w ramach działań antyterrorystycznych, gdy jest to „niezbędne do przeciwdziałania bezpośredniemu, bezprawnemu, gwałtownemu zamachowi na życie lub zdrowie człowieka lub do uwolnienia zakładnika”. Uprawnienie to nadano funkcjonariuszom Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, żołnierzom Żandarmerii Wojskowej i żołnierzom Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, o ile stanowią oni część „grupy kontrterrorystycznej”, zaś decyzję o „specjalnym zastosowaniu broni” podejmuje osoba kierująca działaniami grupy.

Uchwalona w 2013 roku Ustawa o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej zawiera w artykule 7 §1 postanowienie gwarancyjne, zgodnie z którym środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej używa się tak, by wyrządzić możliwie najmniejszą szkodę. Z kolei artykuł 48 przewiduje kilka kroków, które należy podjąć przed użyciem broni palnej, w tym ostrzeżenie i wezwanie do porzucenia broni, zaniechania ucieczki i odstąpienia od użycia przemocy, a w przypadku niezastosowania się do wezwania - wydanie kolejnego ostrzeżenia i oddanie strzału ostrzegawczego. Procedurę tę można pominąć, jeśli jej wdrożenie skutkowałoby zaistnieniem bezpośredniego zagrożenia dla życia i zdrowia osoby uprawnionej do użycia broni lub osoby

²⁵ Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy, Dz.U. 2016 poz. 428, i inne ustawy.

²⁶ Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz.U. 2014 poz. 628, 1165, 24, 1199.

postronnej. Jednak Ustawa o działaniach antyterrorystycznych całkowicie rezygnuje z tych gwarancji w przypadku podejmowania działań antyterrorystycznych dopuszczając tzw. „specjalne użycie broni”.

Usunięcie w/w gwarancji jest niezgodne z obowiązkiem ochrony życia wynikającym z artykułu 6 Paktu, którego nie można uchylić nawet na czas stanu wyjątkowego²⁷. Jest to również sprzeczne z Podstawowymi zasadami użycia siły oraz broni palnej przez funkcjonariuszy porządku prawnego stanowiącymi, że jeśli legalne użycie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej jest nieuniknione, to funkcjonariusze powinni działać w sposób powściągliwy i proporcjonalny do wagi przestępstwa oraz uzasadnionego celu, jaki ma być osiągnięty, oraz minimalizować ewentualne uszkodzenia ciała²⁸. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) wyjątki od tej reguły dopuszczalne są tylko wtedy, gdy jest to „absolutnie konieczne”, a „przeprowadzane testy konieczności powinny być surowsze i bardziej wymagające niż kiedy ocenia się, czy działania Państwa są «niezbędne w społeczeństwie demokratycznym»”²⁹. Ustawa o działaniach antyterrorystycznych nie tylko usuwa zabezpieczenia zawarte w Ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, ale także dopuszcza użycie siły mogącej doprowadzić do śmierci w okolicznościach nie spełniających wymaganego przez Europejską Konwencję Praw Człowieka (EKPC) standardu konieczności³⁰.

3.1.8 WOLNOŚĆ WYPOWIEDZI

Zgodnie z postanowieniami Ustawy o działaniach antyterrorystycznych Szef ABW ma prawo zarządzić bez uzyskania nakazu sądowego natychmiastową blokadę stron internetowych, o ile uzna, że zwłoka w tej materii mogłaby doprowadzić do zaistnienia „incydentu o charakterze terrorystycznym” (artykuł 32c §4). Takie postanowienie może naruszać prawo do wolności wypowiedzi, w tym prawo do poszukiwania, otrzymywania i dzielenia się informacją. Blokada zostaje zdjęta jeśli sąd nie zatwierdzi jej w ciągu pięciu dni, jednak Szef ABW i Prokurator Generalny mogą odwołać się od tej decyzji, powołując się na nieokreślony interes bezpieczeństwa publicznego. Ustawa nie przewiduje możliwości odwołania się od decyzji o nałożeniu blokady przez inne, niż Szef ABW i Prokurator Generalny, osoby lub organizacje. Blokada dostępności treści całej strony internetowej rodzi poważne obawy w zakresie wolności wypowiedzi, zwłaszcza jeśli dochodzi do niej bez wcześniejszego nakazu sądowego. Nadzór sądowy po fakcie jest niewystarczający, zaś pięciodniowa zwłoka może prowadzić do usunięcia zawartych na stronie internetowej treści bez wcześniejszego przesądzenia przez sąd, czy takie usunięcie jest konieczne i proporcjonalne do zagrożenia.

3.1.9 WOLNOŚĆ POKOJOWYCH ZGROMADZEŃ

Ustawa o działaniach antyterrorystycznych zagraża także wolności pokojowych zgromadzeń. Wprowadza ona system stopni alarmowych, w przypadku ogłoszenia trzeciego lub czwartego stopnia zagrożenia, władze zyskują możliwość zakazu lub przerwania zgromadzeń i wydarzeń masowych odbywających się w określonych miejscach. Mało precyzyjna definicja terroryzmu i brak przejrzystości funkcjonowania systemu stopni alarmowych – w tym to, że większość danych wywiadowczych będących podstawą ogłoszenia danego stopnia alarmowego jest niejawną – może prowadzić do naruszeń prawa do pokojowych zgromadzeń i wolności wypowiedzi. Pojawiają się też obawy, że rząd może wykorzystać wprowadzenie stopnia alarmowego jako pretekstu dla zakazu pokojowych protestów przeciwko swojej polityce, choćby tych związanych z aborcją czy prawami lesbijek, gejów, osób biseksualnych oraz osób transgenderycznych lub interseksualnych (LGBTI).

²⁷ KPC, Uwaga ogólna 14, §1.

²⁸ Podstawowe zasady użycia siły oraz broni palnej przez funkcjonariuszy porządku prawnego – rezolucja VIII Kongresu ONZ w Sprawie Zapobiegania Przestępczości i Postępowania z Przestępcami, Hawana, Kuba, 27 sierpnia – 7 września 1990 roku, §5.

²⁹ *McCann i Others przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* 18984/91 [1995] ETPC (27 września 1995 roku) §149.

³⁰ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, ogłoszona 4 listopada 1950 roku, nabrała mocy prawnej 3 września 1953 roku).

3.2 ŚLEDZTWO W SPRAWIE ZAANGAŻOWANIA WŁADZ POLSKICH W TAJNE WIĘZIENIA CIA

W 2015 roku ETPC uznał, że rząd RP porozumiał się z amerykańską Centralną Agencją Wywiadowczą (CIA) w celu utworzenia tajnego więzienia w Starych Kiejkutach, które działało w latach 2002-2005. W sprawach Al-Nasziri³¹ przeciwko Polsce i Husajn (Abu Zubajda)³² przeciwko Polsce, w których Amnesty International uczestniczyło w ramach interwencji strony trzeciej, Trybunał orzekł, że Polska naruszyła Europejską Konwencję Praw Człowieka (EKPC), między innymi w związku brakiem postępowania w sprawie zarzutów podnoszonych przez skarżących, stosowaniem tortur i innych form niehumanitarnego traktowania, potajemnego przetrzymywania i przewożenia do ośrodków, gdzie byli narażeni na bycie ofiarą dalszych naruszeń praw człowieka. Więcej informacji znajduje się w sporządzonym w 2013 roku przez Amnesty International raporcie „Uwolnić prawdę: Udział Polski w programie tajnych więzień CIA” i w dokumentacji podejmowanych wspólnie z innymi podmiotami działań³³

3.2.1 ŚLEDZTWO KRAJOWE

Od 2008 roku prowadzone jest na szczeblu krajowym śledztwo w sprawie zaangażowania władz polskich w realizowany przez CIA program uprowadzania i tajnego przetrzymywania osób podejrzewanych o terroryzm. W marcu 2016 Prokurator Generalny i Prokurator Regionalna w Krakowie odpowiedziały na zgłoszone przez Amnesty International zapytanie o informację oznajmiając, że postępowanie jest w toku.

3.2.2 WYKONANIE WYROKÓW EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

W październiku 2014 roku, rząd RP zwrócił się do USA o udzielenie gwarancji dyplomatycznych, że do czasu zakończenia obu spraw przed Trybunałem, wobec Abd al-Rahim al-Nasziri nie zostanie wykonana kara śmierci i obaj skarżący nie zostaną pozbawieni prawa do rzetelnego procesu sądowego. W marcu 2015 roku Komitet Ministrów Rady Europy wezwał do przyspieszenia działań idących w tym kierunku. W lutym 2016 roku Polska poinformowała Komitet Ministrów, że Stany Zjednoczone odrzuciły jej prośbę. Komitet zalecił w tej sytuacji w marcu, a następnie czerwcu 2016 roku, by Polska i Stany Zjednoczone porozumiały się na najwyższym szczeblu politycznym.

W piśmie Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP z dnia 19 lipca 2016 roku do dyrektora Departamentu Wykonywania Wyroków Rady Europy wskazano, że władze polskie działają zgodnie z zaleceniami Komitetu. Z dokumentu wynika, że Polska ponowiła prośbę o udzielenie gwarancji dyplomatycznych – tym razem korespondencja prowadzona była na szczeblu Sekretarza Stanu Kancelarii Prezydenta RP³⁴.

Tego rodzaju wysiłki i współpraca z Komitetem Ministrów zasługują na pochwałę. Priorytetem powinien pozostać dialog Polski ze Stanami Zjednoczonymi oraz podejmowanie wszelkich możliwych działań prowadzących do uzyskania stosownych gwarancji oraz zapewnienia przestrzegania przysługujących skarżącym prawa do życia i prawa do rzetelnego procesu sądowego.

³¹ *Al-Nasziri przeciwko Polsce*, 28761/11 [2015] ETPC (16 lutego 2015 roku).

³² *Husajn (Abu Zubajda) przeciwko Polsce* 7511/13 [2015] ETPC (16 lutego 2015 roku).

³³ Amnesty International, *Uwolnić prawdę: Udział Polski w programie tajnych więzień CIA*, (Indeks: EUR 37/002/2013). *Al-Nasziri przeciwko Polsce*: Pisemne wnioski złożone w imieniu Amnesty International i Międzynarodowej Komisji Prawników, 5 listopada 2012 roku, www.amnesty.org/en/library/info/EUR37/002/2012/en; Wnioski uzupełniające, 15 lutego 2013 roku, www.amnesty.org/en/library/info/EUR37/003/2013/en; *Husajn (Abu Zubaydah) v Poland*: Written submissions, 17 października 2013 roku, www.amnesty.org/en/library/info/EUR37/007/2013/en.

³⁴ www.coe.int/en/web/execution/submissions-poland

Absolutnie pilne i konieczne jest wyeliminowanie wskazanych w wyrokach Trybunału przyczyn (źródeł) zaistniałej sytuacji tak, by zapobiec naruszeniom praw człowieka w przyszłości. W sprawie Abu Zubajdy EPTC podkreślił, że „ochrona praw człowieka (...) wymaga nie tylko rzetelnego śledztwa w sprawie ewentualnych pogwałceń tychże praw, ale także wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń – zarówno prawnych, jak i praktycznych – przeciwko naruszającej zapisane w Konwencji prawom człowieka aktywności służb specjalnych, zwłaszcza podczas podejmowanych przez nie działań niejawnych”³⁵. Tego rodzaju obawy są szczególnie istotne w kontekście rozszerzonej inwigilacji i środków antyterrorystycznych wprowadzonych ustawą z 2016 roku. Jest kwestią najwyższej wagi, by Polska uwzględniła w swoim ustawodawstwie skuteczne funkcjonowanie stosownych zabezpieczeń przed nadużyciami władzy związanymi z operacjami służb specjalnych, nie dopuszczając do powtórzenia nieprawidłowości, jakie wystąpiły w przypadku al-Nasziriego i Abu Zubajdy.

ZALECENIA

Amnesty International zaleca, aby władze R:

- znowelizowały Ustawę o działaniach antyterrorystycznych, dostosowując ją do międzynarodowych standardów praw człowieka i zapewniły, że operacje antyterrorystyczne będą prowadzone w pełnej zgodności z tymi standardami;
- zagwarantowały, że obcokrajowcy nie będą profilowani ze względu na narodowość, rasę, przynależność etniczną lub wyznaniową, ani też nie będą poddawani inwigilacji i kontroli wyłącznie z powodu ich obywatelstwa;
- zapewniły, że osobom pozbawionym wolności albo zostaną w rozsądnym czasie przedstawione zarzuty albo zostaną one zwolnione, a ponadto zyskają możliwość zaskarżenia legalności swojego zatrzymania oraz dostęp do pomocy prawnej już od początku postępowania i przez cały jego czas. Osoby takie powinny mieć również możliwość utrzymywania kontaktów z członkami rodziny, dostęp do odpowiedniej opieki medycznej oraz zapewnione wszelkie gwarancje i zabezpieczenia wynikające z międzynarodowych zobowiązań RP z zakresu praw człowieka;
- przejrzały i znowelizowały akty prawne dotyczące inwigilacji, oraz ustanowiły niezależny i skuteczny system autoryzacji i nadzoru (w tym w kwestiach związanych z pozyskiwaniem metadanych), który uzupełni obecnie obowiązujące na podstawie Ustawy o Policji mechanizmy uzyskiwania zgody sądu na inwigilację;
- wprowadziły test proporcjonalności w odniesieniu do zakresu niejawnej inwigilacji, w tym pozyskiwania metadanych;
- zagwarantowały, że tajemnice zawodowe nie będą naruszane w wyniku działań operacyjnych;
- zapewniły, że wykorzystanie materiałów dowodowych nie odbędzie się z pogwałceniem praw człowieka;
- bezzwłocznie doprowadziły do zakończenia śledztwa w sprawie tajnych więzień CIA, zapewniając zarazem, że wszystkie osoby odpowiedzialne za popełnienie przestępstw przewidzianych prawem międzynarodowym zostaną osądzone w rzetelnych procesach sądowych;
- bezzwłocznie wykonały wyroki ETPC w sprawach al-Nasziriego i Abu Zubajdy, oraz podjęły wszelkie możliwe kroki w celu uzyskania od rządu Stanów Zjednoczonych gwarancji dyplomatycznych zabezpieczających prawo skarżących do życia i rzetelnego procesu sądowego;
- ratyfikowały bez dalszej zwłoki Międzynarodową Konwencję w sprawie ochrony wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem.

³⁵ *Husayn (Abu Zubaydah)* §492.

4. OCHRONA PRZED DYSKRYMINACJĄ I PRZESTĘPSTWAMI Z NIENAWIŚCI (ART. 2 PAR. 1, ART. 20, 26, 27)

4.1 WPROWADZENIE

Choć odnotowano pewien postęp w zwalczaniu przestępstw z nienawiści skierowanych przeciwko pewnym grupom społecznym, to władze RP całkowicie pozostawiły bez ochrony inne grupy, tworząc tym samym dwutorowy system ochrony oraz istotną lukę w prawie i praktyce. Polski Kodeks karny zawiera postanowienia pozwalające ścigać przestępstwa z nienawiści na tle rasowym, etnicznym, narodowym, wyznaniowym i politycznym. Niemniej, takie przesłanki jak wiek, niepełnosprawność, płeć społeczno-kulturowa, tożsamość płciowa, orientacja seksualna, czy status społeczny lub majątkowy, nie są uwzględniane.

Amnesty International z uznaniem podchodzi do przyjęcia przez Polskę Ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania³⁶. Niemniej, przewidziany w niej zakres ochrony osób LGBTI, osób z niepełnosprawnością lub o odmiennym wyznaniu, jest ograniczony. Amnesty International z zadowoleniem odnotowuje zgłoszony do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 31 marca 2016 roku wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o uznanie za niekonstytucyjne ograniczenie przez tę ustawę ochrony pewnych grup społecznych³⁷, choć zdaje sobie sprawę w kryzysu trwającego wokół samego Trybunału.

4.2 RASA, POCHODZENIE ETNICZNE, NARODOWOŚĆ I WYZNANIE

We wrześniu 2015 roku Amnesty International opublikowało raport poświęcony przestępczości z nienawiści w Polsce³⁸. Wynika z niego, że mimo regulacji penalizujących przemoc lub groźby karalne wobec członków

³⁶ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, Dz.U. 2010 nr 254 poz. 1700.

³⁷ www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wniosek_do_Trybunalu_Konstytucyjnego_ws_zakresu_stosowania_ustawy_o_rownym_traktowaniu.pdf

³⁸ Amnesty International, *Dotknięci przez nienawiść, zapomniani przez prawo. Brak spójnego systemu zwalczania przestępstw z nienawiści w Polsce*, wrzesień 2015 roku, EUR 37/2147/2015.

mniejszości etnicznych, uchodźców, osób ubiegających się o azyl oraz migrantów, osoby te nadal padają ofiarą dyskryminacji i przemocy. Większość organizacji trzeciego sektora i instytucji wspierających ofiary, z przedstawicielami których rozmawiało Amnesty International, zgadza się, że w ostatnich latach władze lepiej reagują na przestępstwa o charakterze rasistowskim. Niemniej w kilku przypadkach skuteczna reakcja pojawiła się dopiero wtedy, gdy incydenty wpisały się w szerszą falę narastającej przemocy na tle rasistowskim. Niejednokrotnie wcześniejsze i szybsze działanie mogłoby zapobiec części ataków.

Według ostatniego raportu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, policja wszczęła w 2015 roku 9 62 postępowania w sprawie przestępstw z nienawiści – dla porównania w 2014 roku było ich 698³⁹. Nie jest jasne, czy wzrost ten odzwierciedla wzbierające na sile zjawisko, wyższą liczbę ofiar zgłaszających tego typu przestępstwa, czy też lepsze przygotowanie Policji do wszczynania w takich przypadkach postępowań karnych. W 2014 roku ministerstwo odnotowało 315 tego rodzaju spraw⁴⁰, niemal dwa razy więcej niż w roku poprzednim, kiedy było ich 175⁴¹. 45 spośród wszystkich przypadków zgłoszonych w 2014 roku związanych było z zastosowaniem przemocy fizycznej, a ponad trzy czwarte (251) dotyczyło nawoływania do przemocy lub nienawiści, bądź zniewag o charakterze dyskryminacyjnym. Ponad dwie trzecie (223) odnotowanych przypadków to przestępstwa z nienawiści popełnione na tle rasowym, etnicznym lub narodowym⁴². Co więcej, według danych uzyskanych z Biura Prokuratora Generalnego, które gromadzi dane z rozbiorem na różne etapy postępowania karnego, w 2014 roku wszczęto 1 062 nowych postępowań, co jest 50% wzrostem w porównaniu do 2013 roku, kiedy wszczęto ich 719.⁴³ Wzrost ten był po części następstwem wprowadzenia lepszych metod odnotowywania i ścigania przestępstw z nienawiści.

Ostatni raport MSWiA zawiera informację o zauważonym w 2015 roku znaczącym wzroście liczbie przestępstw skierowanych przeciwko Arabom i muzułmanom⁴⁴. W Liście pytań wstępnych Komitet zwrócił się o podanie informacji na temat środków podjętych w związku ze zgłoszeniami na temat rosnącej liczby przypadków słownych i fizycznych ataków na muzułmanów, Romów i osób pochodzenia afrykańskiego, w tym krokach podjętych w celu promowania tolerancji i walki z uprzedzeniami⁴⁵. Zważywszy na rosnącą liczbę przestępstw z nienawiści, których ofiarą padają Arabowie i muzułmanie, Amnesty International odnotowuje z niepokojem publiczne oświadczenia polskiego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusza Błaszczaka, w tym to wygłoszone dzień po zorganizowanym w 2016 roku ataku terrorystycznym w Nicei, w którym stwierdził on, że zamach był „konsekwencją dziesiętek lat polityki multi-kulti i poprawności politycznej”⁴⁶. Z kolei w związku z zawracaniem w dniu 30 sierpnia 2016 roku uchodźców z granicy polsko-białoruskiej minister oznajmił, że ich starania o uzyskanie azylu to próba „stworzenia nowego szlaku napływu do Europy emigrantów muzułmańskich”, a reprezentowany przez niego rząd nie narazi „Polski na zagrożenie terrorystyczne”⁴⁷. Amnesty International uważa, że tego rodzaju oświadczenia wygłaszane przez przedstawiciela administracji publicznej wskazują, że w Polsce brakuje działań na rzecz propagowania tolerancji i zwalczania uprzedzeń, szczególnie wobec muzułmanów, osób ubiegających się o azyl i uchodźców. Niemniej, choć występują pewne niedociągnięcia we wdrażaniu rozwiązań politycznych i aktów prawnych mających na celu walkę z przestępstwami z nienawiści, to rosnąca liczba doniesień o takich zdarzeniach i wszczynanych w tych sprawach postępowań wskazuje na istotny postęp w tej dziedzinie.

Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2016 roku zlikwidowano Radę do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji⁴⁸. Ponadto w czerwcu 2016 roku wskutek skarg zgłaszanych przez skrajnie prawicowe ugrupowanie Młodzież Wszechpolska zaprzestano dalszego stosowania publikacji edukacyjnej dla oficerów Policji poświęconej przestępstwom z nienawiści, o której wzmianka pojawia się w VII sprawozdaniu okresowym RP⁴⁹.

³⁹ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Analiza przestępczości z nienawiści*, maj 2016, s. 5.

⁴⁰ Przed 2015 rokiem dane statystyczne prezentowane przez MSWiA opierały się na doniesieniach medialnych i raportach sporządzanych przez organizacje pozarządowe, nie zaś na danych własnych Policji.

⁴¹ Amnesty International, *Dotknięci przez nienawiść, zapomniani przez prawo*, Tabela 1, Załącznik 3.

⁴² Amnesty International, *Dotknięci przez nienawiść, zapomniani przez prawo*, Tabela 2, Załącznik 3.

⁴³ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Analiza przestępczości z nienawiści*, s. 21.

⁴⁴ KPC, *Lista pytań wstępnych przed złożeniem siódmego sprawozdania okresowego RP*, §6.

⁴⁵ www.polsatnews.pl/wiadomosci/2016-07-15/blaszczak-to-konsekwencja-dziesiatek-lat-polityki-multi-kulti-i-poprawnosci-politycznej/, www.ft.com/fastft/2016/07/15/polish-minister-blames-multiculturalism-for-nice-attack/

⁴⁶ www.tvp.info/26757965/blaszczak-nie-dopuszcza-aby-polska-byla-zagrozona

⁴⁷ Zarządzenie nr 53 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie zniesienia Rady do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji.

⁴⁸ KPC, VII Sprawozdanie Okresowe Rzeczypospolitej Polskiej, 2015, §96.

4.3 ORIENTACJA SEKSUALNA I TOŻSAMOŚĆ GENDEROWA

W Polsce wciąż występuje poważny problem związany z reagowaniem na przestępstwa z nienawiści oraz dyskryminację na tle tożsamości płciowej i orientacji seksualnej. Zgodnie z sondażem przeprowadzonym w 2013 roku dla Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej 21% Polaków-osób LGBT odpowiedziało, że w poprzednim roku padło ofiarą dyskryminacji w szkole, a 18% podczas poszukiwań mieszkania do wynajęcia lub kupna. Porównywalne odsetki zanotowano dla osób transpłciowych – odpowiednio 25% i 19%⁵⁰. Kampania Przeciw Homofobii – najważniejsza polska organizacja zajmująca się osobami LGBT – odnotowała w 2014 roku około 120 przypadków przestępstw z nienawiści na tle homofobicznym lub transfobicznym, których przyczyną, według ofiar, była ich orientacja seksualna (90%). W ponad 50 przypadkach sprawcy zastosowali przemoc.

W przesłanym Komitetowi VII sprawozdaniu okresowym RP stwierdzono, że „władze popierają postulat wprowadzenia szczególnego rodzaju przestępstw o charakterze dyskryminacyjnym z uwagi na przesłanki orientacji seksualnej i tożsamości płciowej”⁵¹. Jednak wysiłki mające na celu zreformowanie Kodeksu karnego stanęły w martwym punkcie, mimo poparcia dla tego procesu wyrażanego ze strony ówczesnego Ministra Sprawiedliwości w marcu 2015 roku. Sejm poprzedniej kadencji nie znowelizował stosownych aktów prawnych przed przeprowadzonymi 25 października 2015 roku wyborami parlamentarnymi. Nową propozycją w tym zakresie zgłosiła 15 lipca 2016 roku opozycyjna partia Nowoczesna⁵².

Jak wspomniano, osobom LGBTI – mimo bycia ofiarami powszechnej dyskryminacji – nie zagwarantowano odpowiedniej ochrony w Ustawie z dnia 3 grudnia 2010 roku o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Zakres tej osłony jest bardzo wąski i ogranicza się do ochrony lesbijek, gejów i osób biseksualnych jedynie w dziedzinie zatrudnienia. Osoby transpłciowe i interseksualne nie są wprost chronione przed dyskryminacją na tle tożsamości płciowej.

ZALECENIA

Amnesty International zaleca, aby władze RP:

- przedłożyły Sejmowi RP projekt ustawy nowelizującej Kodeks karny tak, żeby przestępstwa wynikłe z wszelkiego rodzaju dyskryminacji, w tym na tle wieku, niepełnosprawności, płci, tożsamości płciowej, orientacji seksualnej, czy statusu społecznego lub ekonomicznego, były ścigane jako przestępstwa z nienawiści;
- przedłożyły Sejmowi RP projekt ustawy nowelizującej Ustawę z dnia 3 grudnia 2010 roku o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania tak, żeby zakazać wszelkiego rodzaju dyskryminacji – w tym na tle wieku, niepełnosprawności, wyznania, płci społeczno-kulturowej, tożsamości płciowej, orientacji seksualnej, czy statusu społecznego lub ekonomicznego – we wszystkich dziedzinach życia, wliczając w to szkolnictwo, dostęp do dóbr i usług, zasobów mieszkaniowych, służby zdrowia i opieki społecznej;
- przywróciły Radę do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji.

⁵⁰ Sondaż z udziałem osób LGBT, www.fra.europa.eu/DVS/DVT/lgbt.php

⁵¹ KPC, VII Sprawozdanie Okresowe Rzeczypospolitej Polskiej, 2015, §56.

⁵² [www.orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-270-2016/\\$file/8-020-270-2016.pdf](http://www.orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-270-2016/$file/8-020-270-2016.pdf)

5. PRAWA SEKSUALNE I REPRODUKCYJNE (ART. 6, 7, 17)

5.1 DOSTĘP DO BEZPIECZNEJ I LEGALNEJ ABORCJI

Obecnie obowiązujące ustawodawstwo dotyczące zabiegu przerywania ciąży w RP jest jednym z najbardziej restrykcyjnych w Europie. Kobiety w Polsce nadal napotykały na przeszkody w dostępie do bezpiecznej i legalnej aborcji, co było już uprzednio wskazywane przez Amnesty International w Informacjach do Powszechnego Przeglądu Okresowego Praw Człowieka, maj-czerwiec 2012⁵³.

W raporcie przedstawiającym wyniki badania przeprowadzonego pomiędzy kwietniem 2015 roku a lutym 2016 roku i przedłożonym Komitetowi wraz z innymi polskimi organizacjami pozarządowymi w dniu 21 lipca 2016 roku Federacja na Rzecz Kobiet i Planowania Rodziny odnosi się do powszechnych trudności, z którymi borykają się kobiety chcące uzyskać dostęp do legalnego zabiegu przerywania ciąży w polskich szpitalach⁵⁴. Rzecznik Praw Pacjenta (RPP) w swym skierowanym do Rzecznika Praw Obywatelskich piśmie z dnia 11 sierpnia 2016 roku potwierdza te spostrzeżenia. RPP zauważa, że odmowom wykonania legalnego zabiegu przerywania ciąży często nie towarzyszą formalne adnotacje powołujące się na „klauszulę sumienia”, bądź też fakt odmowy nie jest w ogóle odnotowywany w dokumentacji medycznej pacjentek. RPP zwraca również uwagę na to, że pacjentki wskazują również na przypadki lekarzy odmawiających przeprowadzenia badań prenatalnych, które mogłyby wykazać istnienie podstaw medycznych do przeprowadzenia legalnego zabiegu aborcji, co z kolei stanowi ograniczenie przysługującego pacjentkom prawa do informacji⁵⁵.

Od czasu ostatniego przeprowadzonego przez Komitet w 2010r. przeglądu okresowego RP, ETPC rozpatrzył dwie sprawy – R.R. przeciwko Polsce⁵⁶ i P. i S. przeciwko Polsce⁵⁷ – w których orzekł, że przeszkody i opóźnienia w dostępie kobiet do bezpiecznej i legalnej w myśl obowiązującego w RP prawa aborcji stanowiły naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. ETPC uznał, że brak dostępu do legalnego zabiegu przerywania ciąży naruszał przysługujące stronie skarżącej prawo do życia rodzinnego oraz prawo do wolności od tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania. W sprawie R.R. (dotyczącej odmowy przeprowadzenia na czas badań prenatalnych, przez co skarżąca urodziła dziecko z zespołem Turnera) ETPC wydał wyrok, że sposób, w jaki potraktowano skarżącą, był poniżający, a ponieważ w przypadku wad rozwojowych płodu przerywanie ciąży jest w Polsce dopuszczalne prawem, to ciężarna kobieta powinna mieć dostęp do pełnej i wiarygodnej informacji na temat stanu zdrowia płodu. W sprawie P. i S. Trybunał orzekł, że z powodu mnożenia przeszkód, nękania i zwłoki w dostępie do bezpiecznej i legalnej aborcji Polska naruszyła przysługujące czternastoletniej ofierze gwałtu prawo do wolności od niehumanitarnego i poniżającego traktowania.

⁵³ Amnesty International, *Polska. Zaangażowanie w amerykański program nielegalnych transferów i tajnych więzień CIA oraz prawa seksualne i reprodukcyjne kobiet*. Amnesty International. Informacje do Powszechnego Przeglądu Okresowego Praw Człowieka, maj-czerwiec 2012, s. 5-6.

⁵⁴ Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, *Dzień dobry, chcę przerwać ciążę... O procedurach dostępu do legalnej aborcji w polskich szpitalach. Raport z monitoringu*, Warszawa 2016: http://www.federa.org.pl/dokumenty_pdf/raporty/kontrola_praw_kobiet.pdf

⁵⁵ www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odp.%20RPP%2019.8.16%20%282%29.pdf, p 5.

⁵⁶ *Sprawa R.R. przeciwko Polsce*, 27617/04 [2011] ETPC (26 maja 2011 roku).

⁵⁷ *Sprawa P. i S. przeciwko Polsce*, 57375/08 [2013] ETPC (30 stycznia 2013).

Amnesty International żywi głęboką obawę, że w Polsce kobiety nadal padają ofiarą tego rodzaju naruszeń praw człowieka, a sformułowane przez Komitet w 2010 roku zalecenia, by dokonać pilnego przeglądu restrykcyjnego prawa, nie zostały zrealizowane.

5.2 PRAWA SEKSUALNE I REPRODUKCYJNE – ROZWÓJ WYDARZEŃ

5 lipca 2016 roku wpłynął do Sejmu RP projekt nowej ustawy jeszcze bardziej ograniczającej prawa seksualne i reprodukcyjne w Polsce. Dokument autorstwa Instytutu Ordo Iuris oraz organizacji antyaborcyjnej Fundacja Pro zawiera propozycję zmian w Ustawie o planowaniu rodziny⁵⁸ oraz Kodeksie karnym⁵⁹. Z kolei 4 sierpnia 2016 roku zgłoszono do Sejmu RP alternatywny projekt ustawy o prawach kobiet i świadomym rodzicielstwie, w którym zaproponowano między innymi dopuszczenie możliwości bezwarunkowego przerywania ciąży do końca dwunastego tygodnia jej trwania. Po przedłożeniu tego projektu do sejmiku posłowie z partii opozycyjnych ogłosili, że nie będą go wspierać, tylko zgłoszą tak, by dotychczas obowiązuje prawo nie uległo zmianie. Komisja sejmowa rozpatrzy oba wnioski – razem lub osobno – na posiedzeniu, które zacznie się 21 września 2016 roku.

W myśl propozycji zgłoszonej przez środowiska antyaborcyjne przerywanie ciąży byłoby całkowicie zakazane z wyjątkiem sytuacji, w której zabieg okazałby się jedynym środkiem mogącym uratować życie ciężarnej kobiety. Ponadto projekt przewiduje karanie kobiet, co do których istnieją podejrzenia, że próbowały lub rzeczywiście dokonały aborcji, jak też każdej osoby pomagającej im w tym zabiegu lub namawiającej je do niego. Kara pozbawienia wolności dla osoby przeprowadzającej zabieg przerywania ciąży za zgodą kobiety ciężarnej wzrosłaby z maksimum trzech do maksimum pięciu lat.

Jeśli Sejm przyjmie ten projekt, to wprowadzone w nim zmiany naruszać będą szereg praw zapisanych w Pakcie i innych traktatach dotyczących praw człowieka, mianowicie prawo do życia, zdrowia i wolności od tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania, jak również prawo do życia prywatnego, informacji, równości i braku dyskryminacji. Wejście w życie takiej nowelizacji ustawy antyaborcyjnej negatywnie oddziaływać będzie na przysługujące pracownikom służby zdrowia prawa i możliwości świadczenia kobietom usług ratujących życie i zdrowie – można się na przykład spodziewać, że lekarze niechętnie podejmować się będą badań prenatalnych ze strachu przed nieumyślnym spowodowaniem śmierci płodu i wynikającą z tego powodu odpowiedzialnością karną.

Już uprzednio uznano, że pod względem przysługującego kobietom prawa dostępu do bezpiecznej i legalnej aborcji obowiązujące w Polsce ustawodawstwo stoi w sprzeczności z EKPC. Dalsze ograniczanie dostępu do tych usług oznaczać będzie zignorowanie wyroków ETPC oraz niewypełnianie przez RP licznych międzynarodowych i regionalnych zobowiązań związanych z ochroną praw człowieka. Proponowane reformy – oprócz naruszania szeregu standardów z zakresu praw człowieka – stanowiąc będą niedozwolone w prawie międzynarodowym działania regresywne⁶⁰. Co więcej, zważywszy na kryzys trwający wokół Trybunału Konstytucyjnego, zagrożone jest prawo do skutecznego środka odwoławczego i słusznego zadośćuczynienia w następstwie jakichkolwiek naruszeń będących wynikiem uchwalenia projektu. Ponieważ kierowane do Trybunału wnioski o zbadanie konstytucyjności aktów prawnych nie powodują zawieszenia ich obowiązywania, wszelkie ewentualnie złożone skargi dotyczące nowej ustawy nie wstrzymają wdrażania jej w życie, co wpłynie na prawa milionów kobiet, jak również pracowników służby zdrowia.

⁵⁸ Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, Dz.U. 1993 nr 17 poz. 78.

⁵⁹ Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=784

⁶⁰ Jak określono w Komentarzu Ogólnym nr 14 Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych w sprawie Prawa do Możliwie Najwyższego Poziomu Ochrony Zdrowia (artykuł 12 paragraf 32): „działania regresywne w odniesieniu do prawa do zdrowia nie są dozwolone. Jeśli rozmyślnie podjęto jakiegokolwiek działania regresywne, Państwo-strona zobowiązane jest do wykazania, że zrobiono to po jak najbardziej przemyślnym przeanalizowaniu wszelkich możliwości alternatywnych i że krok ten jest należyście uzasadniony w odniesieniu do całości praw zawartych w Konwencji rozpatrywanych w kontekście pełnego wykorzystania pozostającego w dyspozycji Państwa-strony maksimum dostępnych zasobów”.

ZALECENIA

Amnesty International zaleca, aby władze RP:

- zapewniły praktyczną dostępność bezpiecznej i legalnej aborcji poprzez stworzenie jasnych oraz prawnie wiążących regulacji umożliwiających rzeczywiste wdrożenie Ustawy o planowaniu rodziny z 1993 roku;
- w pełni i skutecznie wykonały wyroki ETPC w sprawie dostępu do przerywania ciąży;
- uchylili postanowienia Kodeksu karnego odnoszące się do lekarzy przeprowadzających lub asystujących przy zabiegu przerywania ciąży, w szczególności art. 152 § 1 i 2;
- zapewniły dostęp do skutecznego środka odwoławczego i bezzwłocznego rozpatrywania odwołań od odmowy przeprowadzenia aborcji w wypadkach, gdy zabieg jest zgodny z prawem;
- odrzuciły zmiany proponowane przez organizacje Ordo Iuris i Fundację Pro, gdyż sprowadzają się one do niedozwolonych działań regresywnych, które mają poważne konsekwencje dla kobiet w Polsce i naruszają przysługujące kobietom prawa człowieka, w tym prawo do możliwie najwyższego poziomu ochrony zdrowia.

6. NIEZALEŻNOŚĆ SĄDÓW (ART. 2, 14)

6.1 POŁĄCZENIE FUNKCJI PROKURATORA GENERALNEGO I MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Na podstawie nowej Ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, połączono funkcję Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, odwracając tym samym reformę opisywaną w VII sprawozdaniu okresowym RP dla Komitetu⁶¹. Ta sama osoba, która jako Prokurator Generalny może decydować o wszczęciu postępowania przez prokuratorów liniowych oraz w nie ingerować, jest obecnie politykiem w randze Ministra Sprawiedliwości sprawującym administracyjny nadzór nad sądami.

Połączenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości wraz z wynikłym z nowej ustawy poszerzeniem uprawnień Prokuratora Generalnego niesie ze sobą poważne konsekwencje dla prawa do rzetelnego procesu sądowego oraz niezależności sądów.

6.2 POSZERZENIE KOMPETENCJI PROKURATORA GENERALNEGO

Nowe Prawo o prokuraturze znacząco poszerzyło kompetencje Prokuratora Generalnego - Ministra Sprawiedliwości bez wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń na wypadek nadużycia władzy. Jako Prokurator Generalny, Minister Sprawiedliwości ma prawo ingerować w postępowania prowadzone przez innych prokuratorów, uchylać lub modyfikować ich decyzje oraz przejąć każdą z toczonych spraw. Poprzez połączenie obu stanowisk i rozszerzenie przysługujących Prokuratorowi Generalnemu - Ministrowi Sprawiedliwości możliwości ingerowania w postępowania prowadzone przez innych prokuratorów nowe Prawo o prokuraturze skutecznie nakłada na każdego prokuratora wymóg wypełniania instrukcji formułowanych przez polityka.

Zgodnie z nową ustawą, Prokurator Generalny - Minister Sprawiedliwości oraz Prokurator Krajowy lub inni działający za jego zgodą prokuratorzy mają prawo do ujawniania organom władzy państwowej i – w pewnych okolicznościach – także innym osobom informacji dotyczących konkretnych spraw i postępowań przygotowawczych, „jeżeli informacje takie mogą być istotne dla bezpieczeństwa państwa i jego prawidłowego funkcjonowania” (artykuł 12 §1). Prokurator Generalny Minister Sprawiedliwości oraz kierownicy jednostek organizacyjnych prokuratury mogą bezpośrednio udostępnić mediom tego typu informacje, o ile nie są one niejawne, lub też upoważnić do ich przedstawienia innego prokuratora, o ile w grę wchodzi „ważny interes publiczny” (artykuł 12 §2). Informacje takie można ujawnić bez uzyskania zgody prokuratora prowadzącego dane postępowanie i bez nadzoru sądu. Okoliczności, w których tego typu dane mogą zostać upublicznione, nie są jasno określone, co otwiera się drogę do nadmiernej ingerencji w prawo do prywatności, domniemanie

⁶¹ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, Dz.U. 2016 poz. 177.

niewinności i prawo do sprawiedliwego procesu sądowego – zwłaszcza w kontekście sprawowania funkcji Prokuratora Generalnego przez członka rządu sprawującego władzę.

6.3 UTWORZENIE WYDZIAŁU SPRAW WEWNĘTRZNYCH

Zgodnie z Prawem o prokuraturze w Prokuraturze Krajowej powołany został nowy, samodzielny wydział mający ścigać „najpoważniejsze przestępstwa” popełnione przez sędziów i prokuratorów⁶². Nie załączono jednak wykazu ani nie zdefiniowano „najpoważniejszych przestępstw”. Zapis ten wydaje się ignorować fakt, iż do postawienia sędziom lub prokuratorom zarzutów konieczne jest wcześniejsze uchylenie ich immunitetów. Utworzenie wydziału - wraz z poszerzeniem kompetencji Prokuratora Generalnego - Ministra Sprawiedliwości oraz brakiem klarownych rozwiązań w zakresie nadzoru i stosownych gwarancji przed nadużyciem władzy – może mieć bardzo negatywne konsekwencje dla niezależności władzy sądowniczej.

6.4 NIEPOWOŁANIE SĘDZIÓW PRZEZ PREZYDENTA RP

22 czerwca 2016 roku Prezydent RP Andrzej Duda odmówił bez podania uzasadnienia powołania dziewięciu sędziów do sądu wyższej instancji oraz jednego sędziego do sądu rejonowego – wszystkich kandydatów wskazała Krajowa Rada Sądownictwa (zwana dalej „Radą”)⁶³. Tym samym Prezydent przekroczył nadane mu przez Konstytucję RP prerogatywy, podważając konstytucyjnie określony proces niezależnego wyłaniania sędziów. Ponadto, brak jakiegokolwiek publicznego uzasadnienia tej decyzji rodzi wątpliwości co do jej potencjalnej arbitralności i stojących za nią motywów politycznych. Działania Prezydenta RP znacząco osłabiają niezawisłość sędziowską i mogą paraliżować funkcjonowanie władzy sądowniczej. Jeden z niepowołanych sędziów złożył skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich, który w dniu 18 sierpnia 2016 roku wystosował do Kancelarii Prezydenta pismo w tej sprawie⁶⁴.

Dalsze reformy dotyczące władzy sądowniczej spodziewane są jesienią 2016 roku. 2 maja 2016 roku przedłożono projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa⁶⁵. Jego przyjęcie oznaczać będzie wygaszenie kadencji wszystkich obecnych członków Rady i wprowadzenie wymogu przedstawiana Prezydentowi RP dwóch kandydatów na wszystkie stanowiska sędziowskie (z wyjątkiem sędziów Trybunału Konstytucyjnego). Tym samym Prezydentowi powierzona zostałaby możliwość wyboru preferowanego kandydata, a Radę zmuszono by do przedstawiania dwóch kandydatur nawet w sytuacji, gdy jej zdaniem tylko jeden kandydat spełniałby przewidziane wymagania. Taka nowelizacja stanowiłaby również zagrożenie dla niezależności sądów i prawa do rzetelnego procesu sądowego.

Konsekwencje połączenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości oraz innych reform opisanych pokrótce w tym rozdziale ujawniły się w lipcu 2016 roku, gdy dopuszczono się udokumentowanej próby wywarcia presji na sędzim. 25 lipca 2016 roku Sąd Rejonowy w Łodzi orzekł w pierwszej instancji, że drukarnia odmawiająca świadczenia usług fundacji LGBTI (LGBT Business Forum Foundation) działała niezgodnie z prawem. 26 lipca 2016 roku Prokurator Generalny - Minister Sprawiedliwości opublikował na stronie ministerstwa oświadczenie krytykujące ten wyrok, oznajmiając zarazem, że jako Prokurator Generalny zdecydował dołączeniu do postępowania Prokuratury Okręgowej w Łodzi. Nazwał wyrok „niebezpiecznym precedensem”, i stwierdził, że ogranicza on wolność myśli, przekonań, poglądów i sumienia pracowników drukarni poprzez uprzywilejowanie fundacji reprezentującej „środowiska mniejszości seksualnych”⁶⁶.

Jak potwierdzono w Komentarzu ogólnym nr 32 dotyczącym prawa do rzetelnego procesu sądowego, „sytuacja, w której funkcje oraz kompetencje władzy sądowniczej i władzy wykonawczej nie są jasno

⁶² Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, artykuł 19 §4.

⁶³ Postanowienie nr 1130.9.2016 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, Monitor Polski z 2016 r. poz. 696.

⁶⁴ www.rpo.gov.pl/sites/default/files/do%20szefowej%20Kancelarii%20Prezydenta.pdf

⁶⁵ Projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 2 maja 2016 r.: www.legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12284955/12350829/12350830/dokument219698.pdf

⁶⁶ www.ms.gov.pl/pl/informacje/news,8476,oswiadczenie-ministra-sprawiedliwosci-prokuratora.html

rozgraniczone, lub okoliczność, gdy władza wykonawcza może kontrolować władzę sądowniczą lub kierować jej działaniami, nie mieści się w definicji niezależnego trybunału”⁶⁷.

Połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego z jednoczesnym przyznaniem Prokuratorowi Generalnemu - Ministrowi Sprawiedliwości prawa ingerencji w każde z prowadzonych postępowań niesie ze sobą poważne zagrożenie dla niezależności sądów. Możliwość naruszania międzynarodowych standardów z zakresu praw człowieka jest tym większa, że Prokuratorowi Generalnemu - Ministrowi Sprawiedliwości nadano uprawnienie do ścigania sędziów podejrzewanych o popełnienie bliżej nieokreślonych „najpoważniejszych przestępstw”, jak też do upubliczniania informacji o tych postępowaniach bez zgody sądu. Tego rodzaju działania podejmowane w imieniu Prokuratora Generalnego - Ministra Sprawiedliwości wydają się dodatkowo niepokojące z uwagi na opisany powyżej fakt odmowy powołania sędziów przez Prezydenta RP.

ZALECENIA

Amnesty International zaleca, aby władze RP:

- opracowały i przedłożyły Sejmowi RP projekt nowelizacji Prawa o prokuraturze rozdzielający funkcje Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości oraz wprowadzający odpowiednie gwarancje zabezpieczające przed możliwymi nadużyciami władzy, a tym samym chroniący niezależność sądów i prawo do rzetelnego procesu sądowego;
- zaprzęstały prób wywierania nacisków na prokuratorów i sędziów;
- nie dążyły do uchwalenia nowej ustawy o Krajowej Radzie Sądowniczej;
- zastosowały się do spoczywających na Prezydencie RP konstytucyjnych obowiązków w zakresie powoływania sędziów wskazanych przez Krajową Radę Sądowniczą.

⁶⁷ KPC Komentarz ogólny nr 32 §19. Pismo nr 468/1991, *Oló Bahamonde v Equatorial Guinea*, §9.4.

**AMNESTY INTERNATIONAL
TO GLOBALNY RUCH NA
RZECZ PRAW CZŁOWIEKA.
JEŚLI CHOĆ JEDNA OSOBA
PADA OFIARĄ
NIESPRAWIEDLIWOŚCI, TO
JEST TO SPRAWĄ NAS
WSZYSTKICH.**

CONTACT US



info@amnesty.org



+44 (0)20 7413 5500

JOIN THE CONVERSATION



www.facebook.com/AmnestyGlobal



[@AmnestyOnline](https://twitter.com/AmnestyOnline)

POLSKA

INFORMACJA DLA KOMITETU PRAW CZŁOWIEKA ONZ

SESJA 118, 17 PAŹDZIERNIKA - 04 LISTOPADA 2016

Niniejszy dokument odzwierciedla główne obawy żywione przez Amnesty International w kontekście dokonywanego podczas przeglądu VII sprawozdania okresowego RP dokonywanego w ramach zaczynającej się w październiku 2016 roku 118 sesji Komisji Praw Człowieka ONZ.

CONTACT US



info@amnesty.org



+44 (0)20 7413 5500

JOIN THE CONVERSATION



www.facebook.com/AmnestyGlobal



[@AmnestyOnline](https://twitter.com/AmnestyOnline)