

Informacja o działaniach RPO dotyczących wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Mając na uwadze prawne możliwości działania Rzecznika oraz program działań rządu ws. wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, pragnę poniżej przedstawić działalność RPO w sprawach, które dotyczą zagrożeń dla podstawowych praw i wolności obywateli i które były oraz mogą być przedmiotem zainteresowania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka(ETPC)

A. Działalność RPO związana z wykonaniem wyroków ETPC

- *Bączkowski i inni v Polska a zgromadzenia publiczne*

Na kanwie sprawy dotyczącej organizacji Parady Równości w 2005 r. w Warszawie, RPO skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908).

Wyrokiem z dnia 16 stycznia 2006 r. (sygn. K 21/05), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 65 ustawy w części obejmującej wyraz „zgromadzenia” jest niezgodny z art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W obszernym uzasadnieniu do wyroku Trybunał wskazał, iż prawo do zgromadzeń nie może podlegać jakiegokolwiek reglamentacji, gdyż jest prawem kardynalnym zapisanym w Konstytucji. Nadto, Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż zaskarżona regulacja stawia „na jednej płaszczyźnie [...] różnego rodzaju imprezy, a mianowicie zawody sportowe, rajdy, wyścigi, zgromadzenia i inne imprezy, które powodują utrudnienia w ruchu drogowym lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny”. Możliwość korzystania z jednego z fundamentalnych praw człowieka o charakterze politycznym podlegała więc limitacji związanej z koniecznością spełnienia wymagań o charakterze administracyjnym. Trybunał Konstytucyjny jako tzw. negatywny ustawodawca podważył konstytucyjność wskazanej normy prawnej.

W związku z powyższym, w dniu 10 marca 2008 r. RPO skierował w tej materii wystąpienie o podjęcie inicjatywy ustawodawczej do Wiceprezesa Rady Ministrów (RPO – 559255). RPO zwrócił także uwagę na problematykę zgromadzeń spontanicznych oraz na art. 52 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, który przewiduje nadal karę aresztu do

14 dni, ograniczenia wolności bądź karę grzywny dla osoby zwołującej zgromadzenie bez wymaganego zawiadomienia albo przewodniczącej takiemu zgromadzeniu (a także dla podżegacza i pomocnika). Oznacza to, zdaniem Rzecznika, iż nadal można być potencjalnie ukaranym za naruszenie przepisu prawa o ruchu drogowym, uznanego przez Trybunał Konstytucyjny, za niezgodny z Konstytucją. Wyeliminowanie z systemu prawnego tego przepisu - mając na względzie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik uważa za niezbędne. Podjęcie więc przez Premiera inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie wydaje się być najbardziej odpowiednie ze względu na przedmiotową materię. Jednocześnie, nawiązując do uprzedniej korespondencji, RPO przypomniał, iż Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 3 kwietnia 2007 r. (sprawa *Bączkowski v. Polska*, skarga nr 1543/06) wyraził w pkt. 83 pogląd, „że aby skutecznie korzystać z wolności zgromadzenia się muszą istnieć odpowiednie przepisy przewidujące właściwe terminy, w ramach których organy państwowe podejmują decyzje”. Rzecznik zwrócił się do MSWiA o informację o podjętych pracach nad rozwiązaniem problemu zgromadzeń publicznych o charakterze spontanicznym.

W odpowiedzi MSWiA wyjaśniło, iż po interwencji Rzecznika, w ministerstwie prowadzone są prace studyjne nad możliwościami uregulowania przedmiotowej problematyki. Z przeprowadzonej wstępnej analizy problemu wynika, że nie jest możliwe odstępianie od pewnych wymogów formalnych, polegających choćby na konieczności określenia organizatora zgromadzenia oraz obowiązku zgłoszenia zamiaru zorganizowania zgromadzenia właściwemu organowi gminy. Powyższe wynika z faktu, iż wskazane elementy *de facto* odróżniają zgromadzenie od zbiegowiska. Problemy w dalszym opracowaniu zagadnienia sprowadzały się przede wszystkim do próby określenia minimalnych odstępów czasowych pomiędzy notyfikacją zamiaru zorganizowania takiego zgromadzenia, a jego rozpoczęciem. Okresy takie powinny stanowić pochodną sumy czasu niezbędnego do przekazania informacji z organu gminy do właściwej jednostki Policji, czasu niezbędnego do zorganizowania sił policyjnych umożliwiających zapewnienie bezpieczeństwa - zarówno uczestników zgromadzenia, jak i osób postronnych - oraz czasu potrzebnego do przemieszczenia sił policyjnych w rejon planowanego zgromadzenia. Niezależnie od powyższego, wskazane powyżej problemy stanowić będą przedmiot analizy w komórkach sztabowych Komendy Głównej Policji. Wnioski z przeprowadzonych analiz zostaną następnie przedstawione Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji celem podjęcia decyzji o dalszych działaniach.

- A. Tysiąc v Polska a dopuszczalnoc przerywania cizy

Kolejny problem, jaki pojawil się w działalności RPO związany jest z rozwiązaniem przyjętymi przez ustaw z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania cizy (Dz. U. Nr 17, poz. 78 ze zm.) oraz wyrokiem ETPC w sprawie *A. Tysiąc v. Polska*.

W tej sprawie, w dniu 22 stycznia 2008 r. Rzecznik zorganizowa w BRPO konsultacjq z ekspertami, w wyniku ktorej to przedstawi Ministrowi Zdrowia oraz Ministrowi Sprawiedliwości w dniu 25 stycznia 2008 r. swe zastrzeżenia, dotyczące ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. *o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania cizy* (dalej jako ustawa o planowaniu rodziny, RPO-578571-I/08).

Wątpliwości Rzecznika dotyczą w szczegolnoci przesłanki „zagrozenie dla (. .) zdrowia kobiety cizarnej” (art. 4a ust. 1 pkt. 1 w/w ustawy). Przepis ten jest niedostatecznie określony, a sama przesłanka wydaje się arbitralna. Arbitralnoc wynika przede wszystkim z tego, że ustawodawca dowolnie zrwna wartośc, jaką jest życie płodu, z szeroko rozumianym zdrowiem kobiety cizarnej. Ponadto, dodatkowo wzmacnia ją brak ograniczenia czasowego dopuszczalności aborcji oraz. brak określenia trybu postępowania zmierzającego do stwierdzenia zajcia tej przesłanki, w tym możliwych czynności w przypadku ewentualnego sporu w tym względzie. Brak przejrzystych i jasno określonych procedur prowadzących do ewentualnego uznania, że w danej sprawie indywidualnej spełnione zostały prawne warunki do dokonania aborcji terapeutycznej skutkuje tym. że w praktyce kobiety - w wyjątkowych przeciez sytuacjach - nie mogą skorzysta z przysługującego im prawa; lekarze zaś, nie chcąc narazi się na ewentualną odpowiedzialnośc karną, nie wydają koniecznych zaświadczeń (na szczegolne znaczenie gwarancji proceduralnych - i ich obecny brak – zwraca juz uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie *A. Tysiąc przeciwko Polsce*). W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich naruszona została zasada określoności przepisów prawa wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego - art. 2 Konstytucji. Nie dopełniono także wymogu ustawowego określenia przesłanek dopuszczających ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw - art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie respektuje si obowiązku zapewnienia prawnej ochrony życia płodu ludzkiego, a tym samym godności człowieka w tym aspekcie, co stanowi naruszenie art. 38 w zw. z art. 30 Konstytucji. Rzecznik poinformowa o swoim stanowisku Prezesa Rady Ministrów podczas spotkania w dniu 16 stycznia 2008 r. Wystpi także z prob o wspolne

posiedzenie z udziałem Ministra Zdrowia i Ministra Sprawiedliwości, w czasie którego mógłby przedstawić wywołujące wątpliwości zagadnienia oraz postulowane rozwiązania.

Obecnie RPO oczekuje na stanowiska w/w instytucji.

B. Przykładowe działania związane z problemami poruszonymi przez Komisarza Praw Człowieka w memorandum z dnia 20 czerwca 2007

A. Problematyka przeludnienia w więzieniach

We wrześniu 2007 r. RPO zgłosił swój udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Jacka G. dotyczącej przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych (sygn. akt SK 25/07). Rzecznik zaprezentował stanowisko, w świetle którego art. 248 § 1 ustawy - Kodeks karny wykonawczy jest niezgodny z art. 41 ust. 4 i art. 40 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 110 § 2 k.k.w., powierzchnia w celi mieszkalnej przypadająca na skazanego, wynosi nie mniej niż 3 m². Przepis ten odnosi się również do tymczasowo aresztowanego przebywającego w areszcie śledczym i ma charakter standardu minimum, jaki zapewnia się w zakresie warunków socjalnych uwięzienia. Kodeks karny wykonawczy w art. 248 § 1 zezwala jednak w szczególnie uzasadnionych wypadkach dyrektorowi zakładu karnego lub aresztu śledczego na umieszczenie osadzonych, na czas określony, w warunkach, w których powierzchnia w celi na jedną osobę wynosi mniej niż 3 m². O takim umieszczeniu należy bezzwłocznie powiadomić sędziego penitencjarnego. Analiza tego przepisu daje podstawy do stwierdzenia, iż nie służy on realizacji celu, jaki przyjął ustawodawca dla jego wydania, ale w istocie, jak wykazuje kilkuletnia praktyka jego stosowania, buduje odrębny reżim prawny, który sankcjonuje chroniczne przeludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych. Wspomniana praktyka w sposób jednoznaczny wskazuje, że przewidziany art. 248 § 1 k.k.w. "szczególnie uzasadniony wypadek" uzasadniający odstępnie od kodeksowych gwarancji zapewnienia minimalnej normy powierzchni stał się w istocie regułą. Przepis ten nie tylko eliminuje ustawową gwarancję z art. 110 § 2 k.k.w., ale jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności oraz z wyrażonym w art. 40 Konstytucji zakazem niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i karaniami.

W dniu 26 maja 2008 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną Jacka G. dotyczącą braku granic czasowych umieszczenia skazanego w warunkach, w których powierzchnia w celi na jedną osobę wynosi mniej niż 3 m². Trybunał Konstytucyjny

podzielił stanowisko skarżącego oraz RPO i orzekł, że art. 248 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy jest niezgodny z art. 40, art. 41 ust. 4 i art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten traci moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

B. Dyskryminacja ze względu na orientację seksualną

a) Czynności służbowe prowadzone przez Policję wobec osób o orientacji homoseksualnej (RPO- 560097)

Uwagę Rzecznika zwróciły doniesienia medialne na temat prowadzonych przez Policję czynności służbowych wobec osób o orientacji homoseksualnej. W publikacjach podnosi się, iż działacze organizacji mniejszości seksualnych wzywani są przez funkcjonariuszy Policji do udzielania informacji o prowadzonej działalności i zaangażowanych w nią osobach oraz wyjaśnień o będącym w użyciu żargonie środowiska. W ocenie osób objętych zainteresowaniem Policji niejasne są motywy i cel podejmowanych czynności; powstaje subiektywne przeświadczenie o próbie ich zastraszenia.

Policja jest formacją służącą społeczeństwu. Sytuacja, w której osoby zaliczane do jednej z grup społecznych wyodrębnianych z uwagi na pewną cechę relewantną mają poczucie nieuzasadnionego, w szczególności względami bezpieczeństwa i porządku publicznego, ingerowania w sferę prywatną, nie przyczynia się do budowania tak potrzebnego zaufania do organów państwowych. Jeżeli przytoczone przez prasę zdarzenia rzeczywiście miały miejsce, stanowiłyby one przejaw dyskryminacji. Rzecznik - mając na uwadze ochronę podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela oraz standardy demokratycznego państwa, zwrócił się¹ do Komendanta Głównego Policji z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie i wskazanie podstaw prawnych prowadzonych czynności.

W odpowiedzi Komendant Główny Policji poinformował², że zgodnie z ustawą o Policji, Policja może pobierać, uzyskiwać, gromadzić, przetwarzać i wykorzystywać w celu realizacji zadań ustawowych informacje o osobach podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, nieletnich dopuszczających się czynów zabronionych przez ustawę jako przestępstwa

¹ RPO-560097-I/07 z 04.06.2007 r.

² Pismo z 25.06.2007 r.

ścigane z oskarżenia publicznego, osobach o nieustalonej tożsamości lub usiłujących ukryć swą tożsamość oraz o osobach poszukiwanych, także bez ich zgody i wiedzy. Dane te mogą obejmować informacje o sposobie działania sprawcy, jego środowisku i kontaktach. Policyjne systemy informacyjne nie zawierają danych o preferencjach seksualnych osób. Brak jest podstaw prawnych do zbierania informacji o osobach wyłącznie z powodu wykazywania określonej orientacji, dlatego też gromadzenie określonych danych następuje niezależnie od orientacji seksualnej.

b) Naruszenie przez Ministra Edukacji Narodowej zasady poszanowania godności przynależnej każdemu człowiekowi – niezależnie od światopoglądu czy orientacji seksualnej (RPO- 560091)

Z relacji medialnych wynikało, iż w trakcie Marszu dla Życia i Rodziny, który miał miejsce w Warszawie dnia 20 maja 2007 r., Minister Edukacji Narodowej wypowiedział swoją opinię na temat uczestników wcześniejszej Parady Równości; osoby te zostały określone słowami "wstrętnei pедераści". W wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej Rzecznik stwierdził³, że publiczna wypowiedź Ministra, która odnosiła się do osób korzystających z konstytucyjnej wolności zgromadzeń, nie respektowała wymogu poszanowania godności przynależnej każdemu człowiekowi - niezależnie od jego światopoglądu bądź orientacji seksualnej. Wolność wyrażania swoich poglądów podlega ograniczeniom wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, czyli między innymi ze względu na ochronę godności innych osób. Konstytucja w art. 30 podkreśla, iż obowiązek poszanowania i ochrony godności ludzkiej ciąży w szczególności na władzach publicznych. W debacie publicznej nie powinny padać słowa, które należą do tzw. mowy nienawiści, używanej w celu dyskryminacji jednostek bądź grup społecznych. Wyrażanie opinii, także tych znajdujących mocne podstawy w wyznawanych wartościach, może następować wyłącznie w granicach wyznaczanych przez Konstytucję RP.

c) Rzecznik Praw Obywatelskich wziął w 2007 r. udział w postępowaniu przed sądem rejonowym z powództwa Mirosława Sielatyckiego, byłego dyrektora Centralnego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli (CODN), przeciwko Ministrowi Edukacji Narodowej i CODN. Do sprawy tej Rzecznik przystąpił w 2006 r. po odwołaniu ze stanowiska dyrektora CODN Pana M. Sielatyckiego.

³ RPO-560091-I/07 z 29.05.2007 r.

Powodem odwołania dyrektora CODN było rzekome dopuszczenie się przez niego do naruszenia Podstawy programowej kształcenia ogólnego poprzez wydanie przez kierowany wówczas przez Pana M. Sielatyckiego CODN publikacji „Kompas – edukacja o prawach człowieka w pracy z młodzieżą”, opracowanej pod auspicjami Rady Europy. Owa publikacja – wedle organu odwołującego – stoi w sprzeczności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, promuje małżeńskie związki homoseksualne oraz adopcję dzieci przez takie pary.

Sąd rejonowy w dniu 30 maja 2007 r. uwzględnił powództwo, orzekając zgodnie ze stanowiskiem Rzecznika. Wyrok ten został, co do zasady, utrzymany w mocy przez sąd odwoławczy, który to zmienił tylko wysokość zasądzonego odszkodowania.

d) W dniu 25 czerwca 2007 r. Rzecznik, mając na uwadze podjętą przez Parlament Europejski rezolucję dotyczącą sytuacji i praw osób homoseksualnych m.in. w Polsce, zwrócił się do Marszałka Sejmu z propozycją przeprowadzenia w tej sprawie debaty na posiedzeniu Sejmu (RPO-559455). Marszałek Sejmu w odpowiedzi (pismo z dnia 19.07.2007 r.) stwierdził, że Konstytucja RP stoi na straży poszanowania godności oraz wolności człowieka, a także gwarantuje wszystkim obywatelom brak dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. W związku z powyższym, zdaniem Marszałka, nie ma potrzeby zorganizowania debaty sejmowej oraz dyskusji poświęconej zagadnieniu celowego naruszania lub ograniczania praw osób homoseksualnych w Polsce. W ocenie Marszałka zdecydowana większość zarzutów przedstawionych przez Parlament Europejski w stosunku do Polski jest nieprawdziwa oraz nie ma odzwierciedlenia w polskim ustawodawstwie.

e) odmowa dofinansowania projektu Kampanii Przeciwko Homofobii z Programu Młodzież

W dniu 6 października 2006 r. do Rzecznika wpłynęła skarga Stowarzyszenia *Kampania Przeciwko Homofobii* dotycząca negatywnej decyzji Komitetu Oceniającego Programu *Młodzież* w sprawie złożonego przez Stowarzyszenie wniosku w ramach Akcji 2 – Wolontariat Europejski. W ocenie skarżącego uzasadnienie decyzji o odrzuceniu wniosku wskazywało na dyskryminujący,

sprzeczny z art. 32 Konstytucji, sposób potraktowania wnioskodawcy i projektu przez władze publiczne.

Wobec powyższego, Rzecznik wystąpił do właściwych instytucji z prośbą o przesłanie kopii dokumentacji dotyczącej niniejszej sprawy, której analiza pozwoliłaby na dokonanie właściwej oceny. Rzecznik zwrócił się również o udzielenie wyjaśnień do ówczesnego Sekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej, Pana Mirosława Orzechowskiego, pełniącego jednocześnie funkcję Przewodniczącego Komitetu Oceniającego Programu *Młodzież*.

Uwzględniając treść przesłanej dokumentacji w opinii Rzecznika należało przyznać, że Komitet Oceniający, podejmując decyzję o odrzuceniu wniosku Stowarzyszenia nie uwzględnił właściwych kryteriów oceny projektów. Ocena ta, w świetle decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady, która ustanowiła Program *Młodzież*, powinna być przeprowadzona zgodnie z określonymi przez Komisję priorytetami, celami i kryteriami Programu. Zdaniem Rzecznika wymaga podkreślenia, że – stosownie do przyjętych założeń – „dostęp do Programu powinni mieć wszyscy młodzi ludzie, a zatem nikt nie może być dyskryminowany ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, wyznanie religijne lub światopogląd, niepełnosprawność czy orientację seksualną”. Przeciwdziałanie dyskryminacji stanowi zasadniczy element Programu. W związku z tym, decyzja Komitetu Oceniającego oraz podane przesłanki jej podjęcia słusznie zostały uznane przez aplikujące Stowarzyszenie za przejaw dyskryminacji ze względu na orientację seksualną. Przestrzeganie obowiązujących zasad jest tym bardziej istotne, że podmiot aplikujący nie ma możliwości odwołania i pozostaje bezradny wobec nazbyt woluntarystycznych decyzji.

W piśmie Ministra Edukacji Narodowej (pismo z dnia 4.10.2007 r.) poinformowano ponadto o wprowadzonych zmianach w pracy instytucji oceniającej, tj. obecnie Krajowego Komitetu Ewaluacyjnego. Rzecznik wyraził nadzieję, że pozwolą one dokonywać wyboru projektów najlepiej odzwierciedlających ogólne priorytety Programu – uczestnictwo młodzieży, różnorodność kulturową, obywatelstwo europejskie i integrację społeczną – zgłaszanych i ocenianych zgodnie z przyjętymi wytycznymi i z poszanowaniem polityk horyzontalnych Unii Europejskiej (pismo z dnia 5.02.2008 r. nr 542345).

Projekt Stowarzyszenia został zrealizowany pomimo braku przyznanego dofinansowania ze strony polskiej.