



POLSKI RAPORT SOCIAL WATCH

2 0 0 8

Czas na prawa



Raport powstał dzięki wsparciu finansowemu Komisji Europejskiej.
Treść publikacji nie jest wyrazem oficjalnego stanowiska Komisji Europejskiej.



Rocznica
Powszechnej
Deklaracji
Praw Człowieka

Godność i sprawiedliwość dla wszystkich

POLSKI RAPORT SOCIAL WATCH 2008



POLSKI RAPORT SOCIAL WATCH 2008

Warszawa, Grudzień 2008

ISBN 83-919601-6-1

Wydawca: **Koalicja KARAT**



KARAT Coalition
ul. Rakowiecka 39A/14,
02-521 Warszawa
tel/fax: (48) 22 849 16 47
e-mail: info@karat.org.pl

Fragmenty publikacji to przedruki z międzynarodowego raportu Social Watch 2008.
Tytuł oryginału: *Social Watch Report 2008. Rights is the answer*, Instituto del Tercer Mundo, Montevideo 2008
www.socialwatch.org



Raport powstał dzięki wsparciu finansowemu Komisji Europejskiej.
Treść publikacji nie jest wyrazem oficjalnego stanowiska Komisji Europejskiej.

Spis treści

Social Watch: promowanie odpowiedzialności	7	Prawa reprodukcyjne (Wanda Nowicka, Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny)	73
Social Watch na świecie	9	Sytuacja osób LGBT w Polsce. Raport z analizy sytuacji społecznej (Greg Czarnecki, Kampania Przeciw Homofobii)	77
Przedmowa do raportu polskiego	15	Podstawowe dane o osobach niepełnosprawnych w Polsce, a właściwie brak danych (Małgorzata Peretiatkiewicz, Piotr Todys, Fundacja TUS)	81
Social Watch w Polsce	17	Prawa dzieci-ofiar przemocy w rodzinie – analiza (Olga Kudanowska, Fundacja Dzieci Niczyje; Agnieszka Olszewska, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej)	85
ARTYKUŁY TEMATYCZNE			
Wprowadzenie: Prawa człowieka a system gospodarczy	21	Prawa człowieka w biznesie: czyje zyski i czyja odpowiedzialność? (Katarzyna Szymielewicz, Polska Sekcja Międzynarodowej Komisji Prawników (ICJ))	89
Prawa w czasach kryzysu (Roberto Bissio)	25	Polska pomoc rozwojowa a Deklaracja ONZ o Prawie do Rozwoju. Próba oceny (Kasia Staszewska, Marek Marczyński, Instytut Globalnej Odpowiedzialności)	95
Prawdziwa historia podatków (Nicholas Shaxson, John Christensen)	27	RAPORTY KRAJOWE	
Struktura finansowa i prawna UE: implikacje dla podstawowych praw człowieka (Mirjam van Reisen, Simon Stocker)	31	Bułgaria	100
PRAWA CZŁOWIEKA W POLSCE			
Prawa człowieka w Polsce – refleksje w związku z 60. Rocznicą Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (Adam Bodnar, Helsińska Fundacja Praw Człowieka)	35	Czechy	102
Rządowy projekt ustawy o równym traktowaniu. Analiza. Rekomendacje (Krzysztof Śmiszek, Wiceprzewodniczący Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego)	39	Litwa	104
Prawa człowieka w procesie sądowym (Katarzyna Szymielewicz, Polska Sekcja Międzynarodowej Komisji Prawników) ..	43	Łotwa	106
Sytuacja osób pozbawionych wolności. Podstawowe problemy (Maria Niełacna, Witold Klaus, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej)	49	Mołdowa	108
Ochrona uchodźców w Polsce – między teorią a praktyką (Agata Foryś, Helsińska Fundacja Praw Człowieka; Agnieszka Kosowicz, Polskie Forum Migracyjne; Maciej Fagasiński, Amnesty International)	53	Polska	110
Szkoła etnocentryzmu? (Joanna Konieczna-Salamatin Towarzystwo Demokratyczne „Wschód”/Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego)	61	Rumunia	112
Kobiety w polityce (Małgorzata Żuk, NEWW-Polska)	65	Serbia	114
Nierówne traktowanie. Sytuacja kobiet i mężczyzn w nowym systemie emerytalnym w Polsce (Irena Wóycicka, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową)	69	Słowacja	116
		Słowenia	118
		Tanzania	120
		Węgry	122

Social Watch: Promowanie odpowiedzialności

Social Watch jest siecią organizacji, zrzeszającą członków w ponad 60 krajach na całym świecie. Social Watch powstał w 1995 roku by stworzyć „miejsce spotkań dla organizacji pozarządowych, zajmujących się zagadnieniami społecznymi i zwalczaniem dyskryminacji ze względu na płeć” w celu promowania woli politycznej koniecznej do wpływania na ONZ by spełniał on dane przez siebie obietnice. Od tego czasu sieć wciąż się rozwija, zarówno pod względem merytorycznym, jak i liczby członków. Wydane zostało 13 rocznych raportów na temat postępów i niepowodzeń w walce z ubóstwem oraz dyskryminacją ze względu na płeć, które stanowią narzędzie rzecznictwa na poziomie lokalnym, regionalnym i międzynarodowym.

Pierwszy raport Social Watch został wydany w 1996 roku. W sumie w raportach Social Watch opublikowanych zostało ponad 550 raportów organizacji obywatelskich. Każdemu z nich przyświecał ten sam cel: *przypominać rządowi o ich zobowiązaniach i monitorować ich wdrażanie, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym.*

Problematyka wokół której zrzesza się ponad 60 krajowych koalicji Social Watch (jak dotąd rekordowa ich liczba) od 1995 roku pozostaje nadal aktualna. To potrzeba stworzenia narzędzi oraz strategii naprawy mechanizmów (a raczej ich braku), promujących odpowiedzialność za składane obietnice, jak również monitorowanie wdrażania zobowiązań międzynarodowych związanych z polityką społeczną i celami rozwojowymi.

W czasie gdy powstawał Social Watch, miał miejsce szereg konferencji ONZ, które zdefiniowały na nowo globalne podejście do kwestii społecznych, poczynając od Światowego Szczytu dla Dzieci w 1990 roku, a na Milenijnym Szczycie w 2000 roku kończąc. W 1995 roku odbył się Szczyt Społeczny w Kopenhadze oraz IV Światowa Konferencja ds. Kobiet w Pekinie. Te konferencje po raz pierwsze uznały zwalczanie ubóstwa oraz dyskryminacji ze względu na płeć za cele uniwersalne i wyznaczyły czas w jakim mają zostać one osiągnięte. Warto tutaj wspomnieć, że już wcześniej, w 1946 roku, zostały one mgliście sformułowane przez ONZ jako „godność dla wszystkich”. Social Watch powstał w celu promowania woli politycznej, potrzebnej do urzeczywistnienia tych obietnic.

Raport Social Watch stanowi narzędzie, za pomocą którego prezentowane są dane statystyczne oraz jakościowe analizy problemów. W prace nad raportem włączone są organizacje społeczeństwa obywatelskiego w poszczególnych krajach. Coroczna publikacja raportu poświęcona jest postępowi i niepowodzeniom w walce z ubóstwem oraz dyskryminacją ze względu na płeć – dwoma silnie zająbującymi się problemami, gdyż ogromna większość ludzi żyjących w biedzie to kobiety.

Raport Social Watch nadaje międzynarodowy wymiar lokalnym inicjatywom i kampaniom. Jest to pierwsza tego typu publikacja, która nie tylko monitoruje rozwój społeczny i równość płci na poziomie krajowym, lecz również łączy problematykę równości płci i biedy na poziomie międzynarodowym.

W pracach nad raportem nr 0 z 1996 roku brało udział 13 organizacji. Od tamtej pory sieć systema-

tycznie się rozwija. Obecnie Social Watch posiada członków w ponad 60 krajach na całym świecie, a ich liczba rośnie każdego roku.

Elastyczna sieć

Choć Social Watch systematycznie się rozwija, podstawowe założenia i cele pozostają niezmiennie. W ramach przygotowań do uczestniczenia w Szczyście Społecznym w Kopenhadze, organizacje społeczeństwa obywatelskiego ustaliły pewne sposoby funkcjonowania i działania. Zdecydowano, że Social Watch będzie elastyczną siecią organizacji, działającą ad hoc. Nie powstały żadne formalne struktury: ciała zarządzające, czy też grupy koordynujące działania. Organizacje pozarządowe preferowały działania oparte na wzajemnym informowaniu się oraz horyzontalnej „strukturze” organizacyjnej. Jest to podejście, które według wielu obserwatorów określiło charakter Social Watch’a. Podobne rozwiązania zostały później przyjęte przez Światowe Forum Społeczne. Wiele z organizacji pozarządowych, które brały udział w Szczyście Społecznym stały się siłą napędową Social Watch’a. W rezultacie struktura i sposób funkcjonowania sieci nie różni się znacznie do otwartego i elastycznego pierwowzoru.

Poza krajowymi koalicjami, Social Watch funkcjonuje w oparciu o trzy ciała: Zgromadzenie Ogólne, Komitet Koordynacyjny oraz Międzynarodowy Sekretariat. W ostatnich latach powstały również regionalne oraz lokalne struktury koordynacyjne. Nie stanowią one jednak elementu zapośredniczającego kontakt między daną organizacją a strukturą międzynarodową.

Social Watch nie posiada osobowości prawnej i nie powstał w oparciu o sztywne zasady funkcjonowania. Niemniej jednak, opracowano podstawowe zasady współpracy pomiędzy krajowymi koalicjami a siecią, które to określają wzajemne oczekiwania, mające na uwadze zarówno autonomię krajowych koalicji, jak i demokratyczną, horyzontalną strukturę podejmowania decyzji. Kluczowym aspektem, który odróżnia Social Watch od innych międzynarodowych sieci obywatelskich jest brak centralnego ciała zarządzającego, które zapewniałoby fundusze swoim członkom. Takie rozwiązanie pomaga uniknąć napięć na linii dawca – odbiorca wewnątrz sieci. Z tego też powodu nie tracimy energii na dyskusje na temat pieniędzy, budżetu, raportów finansowych i innych proceduralnych kwestii. Zaowocowało to również silnym poczuciem zaangażowania w Social Watch.

Zasady współpracy pomiędzy krajowymi koalicjami oraz siecią Social Watch

1. Koalicja musi funkcjonować w danym kraju i podejmować na jego terenie działania związane ze społecznym rozwojem (nie tylko w wymiarze naukowym czy na zasadach konsultacji).
2. Podstawowym zobowiązaniem jest stworzenie krajowego raportu, w którym każdego roku zostaną zaprezentowane postulaty oraz wnioski krajowej koalicji.
3. Od koalicji oczekuje się używania krajowych i międzynarodowych raportów w celach lobbingowych na poziomie krajowym.
4. Koalicje muszą być otwarte na włączanie nowych organizacji, aktywne działanie na rzecz promocji Social Watch’a, a także zachęcać nowych członków do dołączania do tej inicjatywy.
5. Odpowiedzialne za gromadzenie funduszy na swoją działalność spoczywa na krajowych koalicjach. Krajowe koalicje nie są finansowo zależne lub odpowiedzialne przed Sekretariatem lub żadną inną międzynarodową komórką Social Watch.
6. Każda z koalicji tworzy swoją własną strukturę organizacyjną.
7. Członkostwo w Social Watch’u wyklucza zajmowanie jakichkolwiek funkcji w strukturach rządowych.
8. Współpraca z innymi krajowymi koalicjami powinna być wspierana zarówno na poziomie lokalnym, regionalnym, jaki i globalnym.

Zasady współpracy zostały opracowane podczas pierwszego Zgromadzenia Ogólnego w Rzymie w 2000 roku. Dostępne są na: www.socialwatch.org/en/acercaDe/asambleaRoma.htm.

Krajowe koalicje organizują się w samodzielnie w sposób, jaki jest dla nich najbardziej odpowiedni lub najefektywniejszy w kontekście danego kraju. Członkowie koalicji Social Watch są bardzo zróżnicowani. To instytucje badawcze, organizacje pozarządowe, oddolne inicjatywy, związki zawodowe, grupy kobiece, organizacje wiejskie i inne. Biorąc pod uwagę, że międzynarodowy raport Social Watch może poświęcić tylko kilka stron każdemu z państw oraz ze względu na fakt, iż jest on dostępny tylko po angielsku i hiszpańsku, lokalne koalicje publikują bardziej szczegółowe raporty krajowe w narodowych językach. Tego typu raporty powstają, między innymi, w Beninie, Brazylii, Niemczech, Indiach, Włoszech, Filipinach i regionie Arabskim.

Zgromadzenie Ogólne

Zgromadzenie Ogólne odgrywa rolę nadrzędną. To forum decyzyjne, które omawia politykę działania oraz długo- i krótkoterminową strategię. Zgromadzenie Ogólne pozwala na wzmocnienie poczucia przynależności do Social Watch'a oraz budowanie wspólnej tożsamości. Zgromadzenie Ogólne zbiera się co 3 lata i do tej pory odbyło się 3 razy: w Rzymie w 2000, Bejrucie w 2003 oraz w Sofii w 2006 roku.¹ Poza tym, że Zgromadzenie Ogólne odpowiedzialne jest za ustalanie krótko- i długoterminowych priorytetów oraz identyfikowanie potencjalnych partnerów, Zgromadzenie wybiera członków Komitetu Koordynującego, który jest odpowiedzialny za polityczne przewodnictwo pomiędzy Zgromadzeniami.

Komitet Koordynujący

Komitet Koordynacyjny (Coordinating Committee – CC) wytycza politykę działania w ramach codziennego funkcjonowania Social Watch'a. Członkowie Komitetu pozostają ze sobą w ciągłym kontakcie, przede wszystkim za pomocą listy mailingowej oraz regularnych konferencji telefonicznych. Dwa razy do roku odbywają się spotkania na żywo członków Komitetu.

Przy wyborze składu CC, bierze się pod uwagę zarówno równowagę pod względem reprezentacji geograficznej, jak i płciowej. Kolejnym kryterium doboru członków jest stopień zaangażowania w Social Watch oraz doświadczenie i potencjał jednostki, które mogą służyć sieci. Decyzje Komitetu Koordynującego podejmowane są na zasadzie konsensusu. Decyzje te są następnie komunikowane całej sieci. W skład Komitetu wchodzi ad hoc dwóch reprezentantów międzynarodowego sekretariatu. Zapewnia to sprawność komunikacji między tymi dwoma ciałami. Funkcją Sekretariatu jest wsparcie i wdrażanie strategicznych decyzji.

Międzynarodowy Sekretariat

Sekretariat jest głównym ciałem wykonawczym Social Watch'a. Pierwsza zewnętrzna ewaluacja funkcjonowania sieci (w latach 1995-2000) odnotowała, że „z pośród różnych ciał Social Watch'a, rola Sekretariatu zmieniła się najbardziej” (Hessini and Nayar, 2000). Początkowo funkcja sekretariatu była

ograniczona do odpowiedzialności za przygotowanie rocznego raportu międzynarodowego. Jednak wraz z rozwojem sieci, rola sekretariatu stopniowo się zmieniała. Obecnie sekretariat zajmuje się również zbieraniem danych, budowaniem potencjału, promocją sieci i jej reprezentantów na międzynarodowych forach.

Wymiar lokalny i globalny oraz raport

Co roku Social Watch wybiera do analizy inny temat, który zostaje następnie dokładnie zglębiany w raporcie. Zazwyczaj Social Watch skupia się na tematach, które są przedmiotem dyskusji na arenie międzynarodowej, a zyskują na spojrzeniu z lokalnej perspektywy. Eksperti z różnych środowisk służą zróżnicowaną perspektywą w opracowanych przez nich artykułach tematycznych. Ta międzynarodowa, przekrojowa perspektywa jest uzupełniana przez krajowe i regionalne raporty, które zawierają sprawozdania organizacji członkowskich na temat stanu rzeczy w ich krajach, w odniesieniu do specyficznego tematu przewodniego raportu.

Ponadto, Social Watch opracowuje własne statystyki oraz tabele. Pozwalają one na porównywanie informacji z różnych krajów oraz prezentują makroperspektywę na stan odnoszący się do konkretnych wymiarów rozwoju, równocześnie zapewniając informacje na poziomie kraju. Social Watch stworzył alternatywne wskaźniki do mierzenia postępu i niepowodzeń w równouprawnieniu ze względu na płeć oraz spełnianiu podstawowych potrzeb ludzi. Są one obecnie używane jako punkty odniesienia, zarówno przez społeczeństwo obywatelskie, jak i instytucje międzynarodowe.

Członkowie sieci używają raportu do w kontekście rzecznictwa. Wydanie raportu stanowi znakomitą okazję do nagłośnienia kwestii w nim zawartych, zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym. Stanowi również okazję dla krajowych koalicji by te zwróciły uwagę mediów na problemy obecne w danym kraju, a także by przedyskutowały swoje postulaty i propozycje rozwiązania problemów z decydentami.

Oprócz tego, Social Watch opracowuje Dokumenty Okolicznościowe. Wydawane są one głównie w celu budowania potencjału oraz poszerzenia wiedzy koalicji członkowskich².

Organizowane są również szkolenia, a także opracowywane stanowiska. Wielokrotnie też, rzecznik prasowy Social Watch zwracał się do Zgromadzenia Ogólnego ONZ oraz innych międzynarodowych

organizacji w imieniu sieci Social Watch, a także szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego.

Referencje

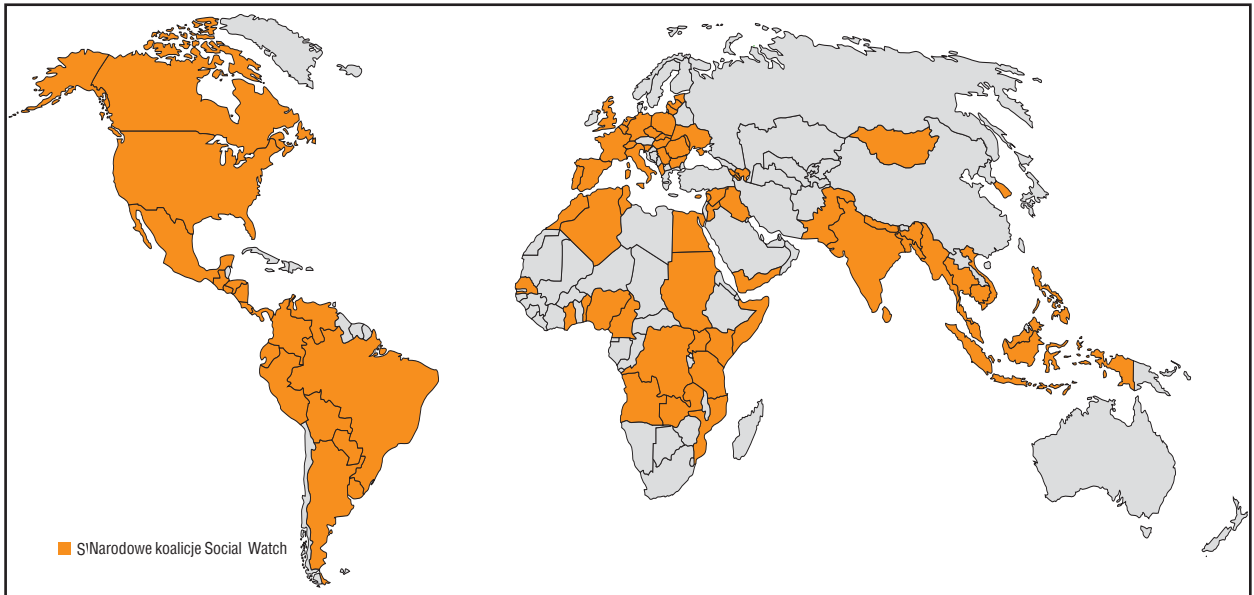
- Friedlander, E. and Adams, B. (2006). *Social Watch external evaluation 2001-2005*. Available at: <www.socialwatch.org/en/noticias/documentos/SW_Evaluation_report.doc>.
- Hessini, L. and Nayar, A. (2000). *A Movement Toward Social Justice. An Evaluation Report*. Strategic Analysis for Gender Equity (SAGE). New York. Available at: <www.socialwatch.org/en/acercaDe/evaluacion.htm>.
- Social Watch No. 0 (1996). *The starting point*. Instituto del Tercer Mundo. Montevideo. Available at: <www.socialwatch.org/en/informelImpreso/informe1996.htm>.
- Social Watch (2006). *Strategy and Framework of Activities 2007-2009*. Available at: <www.socialwatch.org/en/noticias/documentos/cambiarSW_Strategy_Framework_2007-2009.doc>.
- Van Reisen, M. (2001). *The lion's teeth. The prehistory of Social Watch*. Instituto del Tercer Mundo. Montevideo. Available at: <www.socialwatch.org/en/informelImpreso/images/otrasPublicaciones/ZOOM-01-eng.pdf>.

¹ Raporty końcowe, instrukcje i inne materiały z tych trzech spotkań dostępne na stronie: <www.socialwatch.org>

² Pierwszy Dokument Okolicznościowy został stworzony przez Mirjam Van Reisen, Lwie zęby. (badanie kontekstu politycznego w którym powstał Social Watch). Drugi stworzyła Ana Maria Arteaga, Control Ciudadano desde la base, analizujący demokratyzację międzynarodowych instrumentów praw człowieka w Chile w 1997 roku. Trzeci pod redakcją Patricii Garce i Roberto Bissio przedstawia monitoring Kopenhaskich celów poprzez konkretne przykłady. Dokumenty 4 i 5 koordynowane przez Zespół Badań Społecznych Social Watch dotyka problemu biedy i nierówności w Ameryce Łacińskiej oraz związku pomiędzy biedą i prawami człowieka. Dokumenty Okolicznościowe dostępne są na:

<www.socialwatch.org/en/informelImpreso/cuadernosOcasionales.htm>.

Social Watch na świecie



DZIAŁANIA W RAMACH INICJATYWY SOCIAL WATCH PODEJMOWANE SĄ W NASTĘPUJĄCYCH KRAJACH:

- **ALBANIA:**
Human Development Promotion Centre (HDPC), hdpc@icc-al.org
- **ALGERIA:**
Association El Amel pour le Développement Social, mseilougha@yahoo.fr; Algerian Youth Forum
- **ANGOLA:**
Sindicato Nacional de Professores (SINPROF), sinprof@angonet.org, www.sinprof.org
- **ARGENTINA:**
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), parcidiacono@cels.org.ar, www.cels.org.ar
- **ARMENIA:**
"Sociometr" Independent Sociological Research Center, svetasian@hotmail.com
- **AZERBAIJAN:**
Public Finance Monitoring Center (PFMC), kenan@pfmc.az, www.pfmc.az
- **BAHRAIN:**
Bahrain Human Rights Society (BHRS), bhrs@bhrs.org, anhalekry@yahoo.com, www.bhrs.org/arabic/; Awal Women Society; Bahrain Women Renaissance Society; Bahrain Sociologists Society
- **BANGLADESH:**
Unnayan Shamannay, shamunnay@sdbnd.org, www.shamunnay.org; Action on Disability and Development (ADD); Bangladesh Adivasi Forum; Campaign for Good Governance (SHUPRO); Community Development Library (CDL); Education Watch (CAMPE); Ganoshasto Kendro; Steps Towards Development; Manusher Jonno Foundation; People's Health Movement (PHM)
- **BELGIUM:**
Plateforme belge pour le travail décent coordinated by Centre National

de Coopération au Développement (CNCD), cncd@cncd.be, alexandre.seron@cncd.be, www.cncd.be, and 11.11.11 (North-South Flamish Cooperation), www.11.be

• **BENIN:**
Social Watch Benin, swbenin@yahoo.fr, www.socialwatchbenin.org; Association Béninoise de Droit du Développement (ABDD); Association des Bonnes Volontés pour l'Excellence (ABOVE ESPOIR); Action Citoyenne pour un développement durable (ACIDU-SUSUNYUEN); Art- Culture Tourisme Sans Frontière (ACT-SF); Association des Femmes Alphabétiseuses du Bénin (AFA-BENIN); Association des Femmes pour le Développement Rural Intégré (AFDRI); Association Femmes et Vie (AFV); Association des Instituteurs et Institutrices du Bénin (AIIB); Association des Jeunes pour le Progrès et le Développement de l'Éducation (AJPDE); Association de Lutte contre le Régionalisme, l'Ethnocentrisme et du Racisme (ALCRER); Association des Personnes Rénovatrices des Technologies Traditionnelles (APRECTECTRA); Assistance à la Promotion de la Femme et de la Jeune Fille (APROFEJ); Association pour la Promotion des Initiatives Locales (ASSOPLI); Association Vinavo et Environnement (ASSOVIE); Cercle d'Auto promotion pour le Développement Durable (CADD); Conseil des Activités Educatives du Bénin (CAEB); Centre Afrika Obota (CAO); Caritas-Benin; Centre Béninois pour l'Environnement et le Développement Economique et Social (CEBEDES); Centre de Réflexion et d'Action sur le Développement Intégré et la solidarité (CeRADIS); Comité Inter- Africain sur les pratiques traditionnelles ayant effet sur la santé de la femme et de l'enfant (CI-AF); Eglise Protestante Méthodiste du Bénin (EPMB); Espace & Vie; Espoir Plus; Forces Nouvelles pour un Développement Humain durable

(FNDHD); Flourished Youth Association (FYA-BENIN); Groupe d'Action pour l'Amour du Bien-être Familial (GABF); Groupe d'action pour la justice et l'Egalité Sociale (GAJES); Groupe de Recherche et d'Action pour le Développement de la Femme au Bénin (GRAD-FB); Groupe de Recherche et d'Appui aux Initiatives de Base pour un Développement Durable (GRAIB); Groupe de Recherche et d'Action pour la Promotion de l'Agriculture et le Développement (GRAPAD); Groupe d'appui à l'Éducation et à la Santé de Base (GRAPESAB); Groupe de Sécurité Alimentaire pour Tous (GSAT); Jeunesse Sans Frontière Bénin (JSF-ONG); Le Jour Utile - ONG (LJU); Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale (LARES); Ligue pour la Défense du Consommateur au Bénin (LDCB); Le Rural; Nouveau Défi pour le Développement (NDD); Nouvelles Perspectives Afrique (NPA); Organisation Communautaire pour la Santé, l'Éducation et le Développement (OCSED); Organisation pour le Développement Economique et Social (ODES); Our Conviction; Projet d'appui aux Producteurs Agricoles du Bénin (PAPA BENIN); Recherches, Actions Communautaires, Initiatives pour un Nouvel Espoir (RACINES); Recherche et Action pour la Promotion des Initiatives de Développement Local (RAPIDEL); Regard sur notre Développement – Notre Santé la Sécurité Alimentaire de nos Peuples et la Prévention du Sida sur les Cotes Africaines (RD-SSAP-PSCA); Réseau de Développement d'Agriculture Durable (REDAD); RESEAU GLEGBENU; Réseau des Journalistes Economique du Bénin (RESEAU JEB); Réseau d'Intégration des Femmes des ONG et Associations du Bénin (RIFONGA); SIDA HONYI; SINAI; SIN-DO; SUBLIME EXCELLENCE; Sœurs Unies à l'Œuvre (SUO); Syndicat National des Agents Experts Maritimes et Assimilés (SYNAEMAB); Syndicat National des Paysans du Bénin (SYNPA-Synergie Paysanne); Union des Femmes Aboméennes pour la démocratie

et le Développement (UFADD); Victory Way; Women In Law and Development in Africa (WILDFA)

• **BOLIVIA:**
Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), cedla@cedla.org, www.cedla.org; ADESPROC Libertad; AIPE; ASOFAMD; Casa de la Mujer; CASDEL; Católica Derecho a Decidir; CDC; CEADDESC; CECASEM; CEJIS; Centro de Estudios Fronterizos; Centro Gregoria Apaza; Centro Juana Azurduy; CEPROLAI; CIDEM; Colectivo Cabildeo; Colectivo Juvenil Decide; Colectivo Rebelde; CONBOJUV; DNI-Bolivia; ECAM; FENATRAHOB; Fundación Más Vida; Fundación Tierra; Infante; IPTK; ITEI; Líder; Marie Stopes Bolivia; MEPB; Movimiento Cultural Saya Afroboliviana; Produe Yanpakuna; Psinergia; Pukañawi; Red Habitat; Red Participación y Justicia; Sense Internacional; UNITAS; Wiñay

• **BRAZIL:**
Coordinating Group: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), observatorio@ibase.org.br, www.ibase.br; Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfema); Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes (Cesec/Ucam); Criola-Rio; Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase); Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc); Rede Dawn; Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (Abia); Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong); ActionAid; Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB); Articulação de Mulheres Negras Brasileiras; Ação pela Tributação das Transações Especulativas em Apoio aos Cidadãos (Attac); Centro de Atividades Culturais, Econômicas e Sociais (Caces); Centro de Articulação de Populações Marginalizadas (Ceap); Conselho Estadual dos Direitos da Mulher

(Cedim); Comunicação, Informação e Educação em Género (Cemina); CEN/Fórum de Mulheres do Piauí; Centro de Cultura Luiz Freire; Centro de Defesa da Criança e do Adolescente/Movimento de Emus; Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião; Centro de Estudos de Defesa do Negro do Pará; Cidadania Estudo Pesquisa Informação e Ação (Cepia); Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (Cladem); Centro de Mulheres do Cabo (CMC); Comissão Pastoral da Terra (CPT/Fian); Comunidade Baha'í; Centro de Pesquisa e Assessoria (Espelar); Fala Preta; Fórum da Amazônia Oriental (Faor); Fórum de Mulheres de Salvador; Fórum de Mulheres do Rio Grande Norte; Instituto da Mulher Negra (Geledés); Grupo de Mulheres Negras Malunga; Instituto Patrícia Galvão; Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur/UFRJ); Instituto de Estudos da Religião (Isrer); Laboratório de Análises Econômicas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais (LAESER); Movimento Nacional de Direitos Humanos (MINDH); Nova; Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Estudos Sociais (Pólis); Rede de Desenvolvimento Humano (Redeh); Rede Mulher de Educação; Rede Saúde; Assessoria Jurídica e Estudos de Género (Themis); Ser Mulher – Centro de Estudos e Ação da Mulher Urbana e Rural; SOS Corpo; SOS Mata Atlântica

• **BULGARIA:**

Bulgarian Gender and Research Foundation (BGRF), bgrf@fastbg.net, www.bgrf.org; Bulgarian-European Partnership Association (BEPa); ATTAC Bulgaria; "Demetra" Association Burgas; Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria (KNSB)

• **BURMA:**

Burma Lawyers' Council, aungthoo@cesloxinfo.com, www.blc-burma.org

• **CAMBODIA:**

SILAKA, silaka@silaka.org, www.silaka.org; The Committee to Promote Women in Politics; NGO Committee on CEDAW; NGO Forum on Cambodia

• **CAMEROON:**

Fédération des Organisations de la Société Civile Camerounaise (FOSCAM), mballballa2001@yahoo.fr; andelac@yahoo.com, www.foscam.org

• **CANADA:**

The North-South Institute (NSI), jfoster@nsi-ins.ca, www.nsi-ins.ca; **Canadian Centre for Policy Alternatives (CCPA)**, ccpa@policyalternatives.ca, www.policyalternatives.ca; Feminist Alliance for International Affairs (FAFIA)

• **COLOMBIA:**

Corporación Región, coregion@region.org.co, antioja@region.org.co, www.region.org.co; Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo – Capítulo Antioquia; Escuela Nacional Sindical; Instituto Popular de Capacitación; Corporación para la vida Mujeres que Crean; Central Unitaria de Trabajadores (CUT)

• **CONGO, DEM. REP.:**

Centre Africain d'Echange Culturel, b.schombe@gmail.com, www.societecivile.cd

• **COSTA RICA:**

Red Costarricense de Control Ciudadano, **Centro de Estudios y Publicaciones**

Alforja, cep.ciudadania@alforja.or.cr,

www.alforja.or.cr/centros/cep/; Agenda Cantonal de Mujeres de Desamparados (ACAMUDE); Asociación Centroamericana para la Economía, la Salud, y el Ambiente (ASEPESA); Asociación Centro de Educación Popular Vecinos; Asociación MadreSelva, Derechos Humanos y Salud Integral; Agenda Política de Mujeres; Asociación de Profesores/as de Segunda Enseñanza (APSE); Asociación para el Desarrollo del Trabajo; Centro para el Desarrollo y Capacitación en Salud (CEDCAS); Colectiva por el Derecho a Decidir; Comisión de Derechos Humanos (CODEHU); Coordinadora de Organizaciones Sociales para la Defensa de los Derechos de la Niñez (COSECODENI); Defensa de Niñas y Niños Internacional (DNI); Dirección de Extensión Universitaria de la Universidad Estatal a Distancia; Federación Costarricense de Organizaciones de Personas con Discapacidad (FECODIS); Fundación Pedagógica Nuestra América; Fundación Promoción; Capacitación y Acción Alternativa (PROCAL); Liga Internacional de Mujeres por Paz y Libertad (LIMPAL); Movimiento Diversidad; Mujeres Unidas en Salud y Desarrollo (MUSADE); Redes Comunitarias de Salud de la Provincia de Puntarenas (Pacífico Central); Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ); Sindicato de Empleados/as del Banco Nacional (SEBANA); Unión Nacional de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS, UNDECA)

• **CYPRUS:**

Centre for the Advancement of Research and Development in Educational Technology (CARDET), pambos@cardet.org, www.cardet.org

• **CZECH REPUBLIC:**

Ecumenical Academy Prague, tozicka@ceskoprotichudobe.cz, ekumakad@volny.cz, www.ekumakad.cz; Centre of Global Studies; Gender & Sociology - Institute of Sociology, Academy of Sciences; Forum 50 %

• **ECUADOR:**

Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), cdes@cdes.org.ec, www.cdese.org.ec

• **EGYPT:**

The Egyptian Association for Community Participation Enhancement (EACPE), cpe_eg@yahoo.com, www.mosharka.org;

New Woman Centre, Research and Resource Centre for Human Rights, National Association for Human Rights

• **EL SALVADOR:**

Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social (CIDEP), cidep@cidep.org.sv, www.cidep.org.sv; Acción para la Salud (APSAL); Consorcio de ONG de Derechos Humanos; Fundación Maquilishuat (FUMA); Movimiento Estudiantil Cristiano (MEC)

• **ESTONIA:**

Estonian Roundtable for Development Cooperation (AKÜ), anu@terveilm.net, info@terveilm.net, www.terveilm.net

• **EUROPEAN UNION:**

European Solidarity Towards Equal Participation of People (EUROSTEP), admin@eurostep.org, sstocker@eurostep.org, www.eurostep.org

• **FRANCE:**

Secours Catholique-Caritas France, michel-roy@secours-catholique.asso.fr,

www.secours-catholique.asso.fr;

Coordination SUD, europe@coordinationsud.org, www.coordinationsud.org

• **GERMANY:**

Social Watch Germany, jensmartens@globalpolicy.org, www.social-watch.de; **Coordinating Committee: Evangelischer Entwicklungsdienst (EED); Global Policy Forum Europe; Terre des Hommes Germany; Werkstatt Ökonomie; WOMNET**; Arbeiterwohlfahrt (AWO); Asienhaus; Aktion Brot für die Welt; Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialhilfeinitiativen; Deutsche Stiftung Weltbevölkerung (DSW); dbb – beamtenbund und tarifunion; Deutscher Caritasverband; DGB-Bildungswerk; Diakonisches Werk der EKD; Entwicklungspolitische Gesellschaft; FIAN Sektion der Bundesrepublik Deutschland; Friedrich-Ebert-Stiftung; IG Metall; Initiative Kirche von Unten; INKOTA; Kath. Arbeitnehmerbewegung (KAB); Lebendige Kommunikation mit Frauen in ihren Kulturen; Ökumenischer Trägerkreis Armut/Reichtum – Gerechtigkeit; Pax Christi; Peter-Hesse-Stiftung; Philippinenbüro; Pro Asyl; ver.di – Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft; VSOP – Verein für Sozialplanung; Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (weed)

• **GHANA:**

Network for Women's Rights in Ghana (NETRIGHT) – Convener of Social Watch Ghana: netright@twnafrica.org; Third World Network Africa (TWN Af); ABANTU for Development (ROWA); Ghana Trades Union Congress (GTUC); General Agricultural Workers' Union of GTUC (GAWU); Gender Studies and Human Rights Documentation Centre (Gender Centre); Women's Initiative for Self Empowerment (WISE); The Coalition on the Women's Manifesto for Ghana (WMC); Integrated Social Development Centre (ISODEC); Foundation for Grassroots Initiatives in Africa; Centre for Democracy and Development (CDD); Civic Response; National Coalition Against Water Privatisation (NCAP); Institute for Democratic Governance (IDEG); Save the Children Ghana; Ghana National Association of Teachers (GNAT); Ghana Association of the Blind; Consumers Association of Ghana; Christian Council of Ghana; Ghana Registered Nurses Association (GRNA); University of Ghana Students Representatives Council; National Union of Ghana Students (NUGS)

• **GUATEMALA:**

Instituto de Investigación y Autoformación Política (INIAP), iniap@intelnet.net.gt; Coordinadora Si! Vamos por la Paz!; Comité Beijing

• **HONDURAS:**

Centro de Estudios de la Mujer Honduras (CEM-H), cemhhonduras@yahoo.es, annfech@yahoo.es, www.cemh.org.hn; Centro de Estudios y Acción para el Desarrollo de Honduras (CESADEH); Articulación Feminista de Redes Locales; Centro de Hondureño de Promoción para el Desarrollo Comunitario (CEHPRODEC); Mujeres Sindicalistas (Sindicato de la Educación SIEMPE); Marcha Mundial de la Mujeres - Capítulo Honduras

• **HUNGARY:**

ATTAC Hungary, mbenyik@freemail.hu, www.attac.hu; **Secours Catholique Social Forum** Movements

• **INDIA:**

National Social Watch Coalition (NSWC), info@socialwatchindia.com, nationalsocialwatch@yahoo.co.in, www.socialwatchindia.net; Centre for Youth and Social Development (CYSD); National Centre for Advocacy Studies (NCAS); Centre for Development Support (SAMARTHAN); Samarthan Bhopal; Madhya Pradesh Voluntary Action Network (MPVAN); Youth for Voluntary Action (YUVA); Vikas Sahyog Pratishthan (VSP); Rejuvenate India Movement (RIM); Community Development Foundation (CDF); Tamil Nadu Social Watch (TNSW); Centre for Policy Studies (CPS); Gandhigram Rural University; Tamilnadu People's Forum for Social Development (TNPFSD); Centre for World Solidarity (CWS); Hyderabad Dalit Bahujan Shramik Union (DBSU); Uttar Pradesh Voluntary Action Network (UPVAN); Asian Development Research Institute; Mayaram Surjan Foundation (MSF); Gramin Yuva Abhikram (GYA); Centre for Community Economics and Development Consultants Society (CECOEDECON); Institute of Development Studies; Pratham; Institute for Motivating Self Employment (IMSE); Forum of Voluntary Organisations; Kerala Sasthra Sahitya Parishad; Centre for Development Studies; Indian Institute of Information Technology and Management; Association for People's Welfare and Development (APWAD); SPAR; Gene Campaign; Agragati, South Asian Network for Social and Agricultural Development (SANSAD); Concern Worldwide India

• **INDONESIA:**

Women Headed Household Empowerment Program (PEKKA), naniz@centrin.net.id; **Center for Women's Resources Development (PPSW-CWRD)**, ppsw@cbn.net.id; Association for Women in Small Business Assistance (ASPPUK)

• **IRAQ:**

Iraqi Al-Amal Association, baghdad@iraqi-alamal.org, www.iraqi-alamal.org; Iraqi Council for Peace and Solidarity; Iraqi Women Network; Culture for All

• **ITALY:**

Social Watch Italian Coalition, info@socialwatch.it, jason.nardi@socialwatch.it, rondinella@sbilanciamoci.org; Associazione Cristiana Lavoratori Italiani (ACLI); Associazione Ricreativa e Culturale Italiana (ARCI); Campagna per la Riforma della Banca Mondiale; Fondazione Culturale Responsabilità Etica; Lunaria; Mani Tese; Sbilanciamoci; Ucodep; Unimondo; World Wide Fund For Nature-Italy (WWF)

• **JORDAN:**

Jordanian Women Union, jwu@go.com.jo; Jordanian Association to Combat Illiteracy

• **KENYA:**

Social Development Network (SODNET), sodnet@sodnet.or.ke, www.sodnet.or.ke; Southern and Eastern African Trade Information and Negotiations Institute (SEATINI); Building East African Community Network (BEACON); DARAJA - Civic Initiative Forum; Kenya Debt Relief Network (KENDREN); Kenya Land Alliance (KLA); People Against Torture (PAT); Release Political Prisoners (RPP); Undugu Society of Kenya; Kenya Social Forum (KSF); Bunge La Wananchi; Migori Clan; Futa Magendo Chapters

• **KOREA, REP.:**
Citizens' Coalition for Economic Justice (CCEJ), suyoung@ccej.or.kr, iccej@ccej.or.kr, www.ccej.or.kr

• **LATVIA:**
MiTi Foundation, miti@telenet.lv

• **LEBANON:**
Arab NGO Network for Development (ANND), annd@annd.org, www.annd.org; Najdeh Association; Secours Populaire Libanais, Lebanese NGO Network; Ecole Sociale-USJ, Lebanese Development Forum

• **LITHUANIA:**
Centre for Civic Initiatives, girvydas@pic.lt, www.pic.lt

• **MALAYSIA:**
Third World Network (TWN), twnet@po.jaring.my, www.twinside.org.sg; Consumers' Association of Penang, meenaco@pd.jaring.my; Cini Smallholders' Network; Penang Inshore Fishermen Welfare Association; Sahabat Alam Malaysia (Friends of the Earth, Malay); Teras Pengupayaan Melayu

• **MALTA:**
Koperazzjoni Internazzjonali (KOPIN), kopin@maltaforum.org, jmsammut@maltanet.net, www.kopin.org

• **MEXICO:**
DECA Equipo Pueblo, puebloip@equipopueblo.org.mx, www.equipopueblo.org.mx; ESCR civil society coordination forum (Espacio Desc); DECA Equipo Pueblo; Casa y Ciudad de Coalicón Hábitat México; Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México; Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos (CAM); Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (PRODH); Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL) de Fomento Cultural y Educativo; Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH); Defensoría del Derecho a la Salud Chiapas; FIAN Sección México, Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC) - Guadalajara; Liga Mexicana de Defensa de Derechos Humanos (LIMEDDH); Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Coalicón Internacional del Hábitat; Radar-Colectivo de Estudios Alternativos en Derecho

• **MOLDOVA:**
National Women's Studies and Information Centre "Partnership for Development", cpd@progen.md, www.progen.md

• **MONGOLIA:**
Democracy Education Centre (DEMO), demo@magicent.mn, www.demo.org.mn

• **MOROCCO:**
Espace Associatif, espasso@iam.net.ma, www.espasseassociatif.org; Association Démocratique des Femmes du Maroc (ADFM); Association de lutte contre le Sida (ALCS); Association Marocaine des Droits des Femmes (AMDF); Association Marocaine des Droits Humains (AMDH); Carrefour Associatif; Organisation Marocaine des Droits Humains (OMDH); Union Marocaine du Travail (UMT); Transparency Maroc; Abdesselam Aboudrar

• **MOZAMBIQUE:**
Liga Moçambicana dos Direitos Humanos, cnesta@gmail.com; Grupo Mocambicano da Divida; Associacao dos Parlamentares Europeus para Africa (AVEPA); Rede de Organizações Contra Sida (MONASO); Sociedade Aberta; Jornalistas Para os Direitos Humanos

• **NEPAL:**
Rural Reconstruction Nepal (RRN), akarki@rrn.org.np, prajeeana@rrn.org.np, www.rrn.org.np; National Alliance for Human Rights and Social Justice; Child Workers Concern Centre (CWIN); NGO Federation of Nepal; General Federation of Nepalese Trade Union; South Asia Alliance for Poverty Eradication (SAAPE); LDC Watch

• **NETHERLANDS:**
OXFAM-NOVIB Netherlands, sita.dewkalie@oxfamnovib.nl, www.oxfamnovib.nl; National Committee for International Cooperation and Sustainable Development (NCDO)

• **NICARAGUA:**
Coordinadora Civil (CC), mquintana@cacer.org.ni, fmoreira@cacer.org.ni, www.cacer.org.ni; Acción Ciudadana; Asociación de Mujeres Nicaragüenses Luisa Amanda Espinoza (AMNLAE); Consejo de la Juventud de Nicaragua (CJN); Coordinadora de ONGs que trabajan con la Niñez y la Adolescencia (CODENI); Federación de Organismos No Gubernamentales (FONG); Federación de Organizaciones por la Rehabilitación e Integración (FECONORI); Foro de Educación y Desarrollo Humano (FEDH); Mesa Agropecuaria y Forestal (MAF); Movimiento Comunal Nicaragüense (MCN); Movimiento Pedagógico Nicaragüense (MPN); Red de Mujeres contra la Violencia; Red Nicaragüense de Comercio Comunitario (RENICC); Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local; Red de Vivienda; Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG)

• **NIGERIA:**
Social Watch Nigeria: Socio Economic Rights Initiative (SRI), sri@hyperia.com, seri@hyperia.com, onyegur@hyperia.com, onyegur@yahoo.com; Women Empowerment and Poverty Alleviation (WEPA); Mindset and Community Advancement Operations (MICADO); Community Life Advancement Project (CLAP); Africa Youth Growth Foundation; Christian Foundation for Social Justice & Equity; Otia Development Foundation; Care and Action Research (CaRE-NGO); Osa Foundation; National Productivity Centre Coop, Credit & Thrift Society; Kanewa Women Group; Women In Nigeria (WIN); Life Intervention Project (LIP); Women United for Economic Empowerment (WUEE); Consensitizing Against Injustices and Violence (CAN); Campaign for Child's Right and Survival (CCRS); SEDAFRICA; Initiative Development Now (IDN); International Centre for Youth Development (ICYD); Friendly Environment and Human Development Foundation (FEHDF); Methodist Diocese of Enugu; Youth Resource Development Education and Leadership Center for Africa (YORDEL AFRICA); Volunteer Societies of Nigeria Organization on AIDS (VOSONOA); Safe Motherhood & Child Survival Organization of Africa (SMACS); Community Conservation Initiative; National Council of Women Societies (NCWS Abia State Branch); People's Rights Organization (PRO); Nigerian Concerned Group for Environment, Population and Development; Survival Foundation Network (SUFON); NOB Movement for the Less privileged; Daughter of Virtue and Empowerment Initiatives (DOVENET); Women Survival and Development Association; Safe Motherhood Ladies Association (SMLAS); Federated Ebonyl Women Association

(FEWA); Chiamaka Cooperative Union; Women of Virtue; Destiny Daughters of Nigeria (DEDAN); Community Health and Development Advisory Trust (COHDAT); Oasis of the Elderly, Youth & Family Development (OEYFAD); Natural Resources Development Motivators; Rural Life Improvement Foundation (RULIF); Women in Nigeria (WIN), Imo State

• **PAKISTAN:**
Civil Society Support Programme (CSSP), csspsindh@yahoo.com, soonharani@yahoo.com; Indus Development Foundation, qureshiahjazz@yahoo.com

• **PALESTINE:**
Palestinian NGO Network (PNGO), j_allam@hotmail.com; Arab Association for Human Rights, Bisan Center for Research and Development

• **PANAMA:**
Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, tipanama@cableonda.net, www.libertadciudadana.org; Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA)

• **PARAGUAY:**
Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana, direccion@decidamos.org.py, www.decidamos.org.py; Educación Comunicación y Tecnología Alternativa (BASE - ECTA); Centro de Documentación y Estudios (CDE); Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (CEPAG); Equipo de Educación en DDHH; FE Y ALEGRÍA Movimiento de Educación Popular Integral; NEMONGUETARA Programa de Educación y Comunicación Popular; PRESENCIA Proyecto de Formación y Capacitación de la Mujer para la Vida Cívica; Servicio de Educación y Apoyo Social (SEAS - AR); Servicio de Educación Popular (SEDUPO); Servicio Paz y Justicia Paraguayo (SERPAJ - PY); TAREA

• **PERU:**
Comité de Iniciativa, Grupo de Acción Internacional de la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social (CONADES), cedep@cedepperu.org, hechebar@yahoo.com, www.conades.org.pe; Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS); Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP); Red Jubileo 2000; Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Comité Perú; Grupo Género y Economía; Grupo de Economía Solidaria; Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo

• **PHILIPPINES:**
Social Watch Philippines, sowat@info.com.ph; Action for Economic Reforms (AER); ALAGAD-Mindanao; Alay Kapwa-Social; Action Center; Alibay NGO-PO Network; Alliance of Community Development Advocate; Alliance of Community Development Advocates Provincial NGO Federation of Nueva Vizcaya; Alliance of Concerned Teachers (ACT); Alternate Forum for Research in Mindanao (AFRIM); Alternative Community-Centered Organization for Rural Development (ACCORD); Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (ANGOC); Bantay Katilingban; Banwang Tuburan; BAPAKA; Bataan NGO-PO Network; Bisaya Alliance Growth and Sustainable Sugar Estate (BAGASSE); Bohol Alliance of Non-Governmental Organizations (BANGON); Broad Initiative for Negros Development (BIND); CARET Inc.; Caucus of Development

NGO Networks (CODE-NGO); Caucus on Poverty Reduction; CCAGG; CCF Reconciliation Center; Center for Migrant Advocacy Philippines (CMA - Phils.); Center for Policy and Executive Development (CPED); Centro Saka, Inc.; Civil Society Network for Education Reforms (E-Net); CMLC; COMPAX - Cotabato; Co-Multiversity; Convergence; Daluyong Ugnayan ng mga Kababaihan (National Federation of Women's Group); DAWN-Southeast Asia / Women & Gender Institute; Earth Savers Movement; Ecowaste Coalition; ELAC - Cebu; Emancipatory Movement for People's Empowerment; Focus on the Global South - Philippine Program; Freedom from Debt Coalition (FDC); Global Call to Action Against Poverty - Philippines; Government Watch - Ateneo School of Government; Health Care without Harm; IBASSMADC; Iloilo Code of NGOs; Indicative Medicine for Alternative Health Care System Phils., Inc. (INAM); Initiatives for International Dialogue (IID); Institute for Popular Democracy (IPD); Institute for Social Studies and Action (ISSA); Institute of Public Health Management (IPHM); Integral Development Services, Phils. (IDS-Philis); Jaro Archdiocesan Social Action Center; Jihad Al Akbar; Justice for Peace and Integrity of Creation-Integrated Development Center (JPIC-IDC); KAMAM; Kaisampalad; Kalipunan ng Manggagawing Tinig ng Manggagawang Inormal (KATINIG); Kasanyagan Foundation Inc. (KFJ); Kinayahan Foundation; Kitanglad Integrated NGO's (KIN); Konfederasyon ng mga Nobo Eshihano para sa Kalikasan at Kaayusang Panlipunan; La Liga Policy Institute; Labing Kubos Foundation, Inc.; Lubong Salakniban Movement; Management & Organizational Development for Empowerment (MODE); Medical Action Group (MAG); Micah Challenge; Midsayap Consortium of NGOs and POs; Mindanao Land Foundation (MLF); Mindanawon Initiative for Cultural Dialogue; Multi-sectoral organization of CSOs for environmental and development in Marinduque KASAMAKAPA); Nagkakaisang Ugnayan ng mga Manggagawa at Magasaka sa Niuyagan (NIUGAN); National Council of Churches in the Philippines (NCCP); National Council of Social Development (NCSD); NATRIPAL; NEGRONET; Negros Oriental Center for People's Empowerment (NOCFED); NGO-PO Network of Quezon; NGO-PO of Tabaco City; Oxfam Great Britain; Paghiliusa sa Paghidaat-Negros; Panaguhugpong sa Gagmayng Bayanihang Grupo sa Oriental Negros (PAGBAGO); Participatory Research Organization of Communities and Education towards Struggle for Self Reliance (PROCESS Bohol); Partido Kalikasan; Partnership for Clean Air; Peace Advocates Network; Philippine Alliance of Human Rights Advocates (PAHRA); Philippine Center for Investigative Journalism (PCIJ); Philippine Center for Policy Studies (PCPS); Philippine Human Rights Info Center; Philippine Network of Rural Development Institutes (PhilNet-RDI); Philippine Partnership for the Development of Human Resources in Rural Areas - Davao; Philippine Rural Reconstruction Movement (PRRM); Phil-Net Visayas; Piglas Kababaihan; PIPULI Foundation, Inc.; Popular Education for People's Empowerment (PEPE); Positive Action Foundation Philippines, Inc. (PAFP); Public Services Labor Independent Confederation (PSLink); Research and Communication for Justice and Peace; Rice Watch and Action Network (RWAN); Rural Development Institute of Sultan Kudarat (RDISK); Rural

Enlightenment & Accretion in Philippine Society (REAPS); Samahang Manggagawa sa Pangkalusugan (SAMAPA); SAMAPACO; SARILAYA; Save the Ifugao Terraces Movement (SITMO); Silliman University; Social Action Center of Malaybalay Bukidnon; Southeast Asia Regional Initiatives for Community Empowerment (SEARICE); Student Council Alliance of the Philippines (SCAP); Sustainability Watch; Tambuyog Development Center; Tanggol Kalikasan; Tarbilang Foundation; Task Force Detainees of the Philippines (TFDP); Tebtebba Foundation, Inc.; Technical Assistance Center for the Development of Rural and Urban Poor (TACDRUP); The Community Advocates of Cotabato; Third World Studies Center (TWSC); U.S. Save the Children; Unity for the Advancement of Sus Dev and Good Governance; Unlad Kabayan; UPLIFT Philippines; Womanhealth Philippines; Youth Against Debt (YAD)

• **POLAND:**

KARAT Coalition, secretariat@karat.org.pl, www.karat.org, The Network of East-West Women (NEWW-Polska), neww@neww.org.pl, www.neww.org.pl

• **PORTUGAL:**

Grupo de Trabalho "Economia e Sociedade" / Comissão Nacional Justiça e Paz (CNPJ), catarina_cordas@hotmail.com; Cooperação e Desenvolvimento (OIKOS)

• **ROMANIA:**

Civil Society Development Foundation (FDSC), fdsc@fdsc.ro, www.fdsc.ro; valentin.burada@fdsc.ro, www.fdsc.ro; Confederatia Caritas Romania; Asociatia Specialistilor in Resurse Umane (AUR); Asociatia pentru Dezvoltarea Organizatiei (SAH ROM)

• **SENEGAL:**

Association pour le Développement Économique Social Environnemental du Nord (ADESEN), adesen@yahoo.com; ENDA Tiers-Monde; ACAPEs

• **SERBIA:**

Women's Center for Democracy and Human Rights, mirad@eunet.rs, wcenter@eunet.rs, www.globalizacija.com; Association Technology and Society, vmatejic@sbb.co.yu, dana@eunet.rs, www.eccf.su.ac.yu/id/english.htm

• **SLOVAKIA:**

Slovak-European Cultural Association (FEMAN), daniel.klimovsky@upjs.sk; University of Pavol Jozef Safarik in Kosice

• **SLOVENIA:**

Legal information Centre for NGOs (LIC), katarina.bervar@pic.si, www.pic.si; South-East European Child Rights Action Network (SEECRAN), gorana.flaker@guest.arnes.si, www.seecran.org; Humanitas, info@humanitas.si, www.humanitas.si

• **SOMALIA:**

Somali Organization for Community Development Activities (SOCDA), socda@socda.org, socda@globalsom.com; Coalition of Grassroots Women Organization (COGWO); Private Formal Education; Network in Somalia (FPENS); School Association for Formal Education (SAFE); Somali National Network of AIDS Service Organization (SONNASO); Resource Management Somali Network (RMSN); Somali Journalists Network (SOJON); Mogadishu University; Tadamun Social Society (TASS); Somali Law Society; Youth Movement for Democracy; Peace and Human Rights Network (PHRN); Dr. Ismael Jumale Human Rights Organization

(DIJHRO); Somali Peaceline; Iniskoy Human Rights Organization; Civil Society In Action; Afgoi Agricultural Development Organization (AADO); Network for Somali NGOs (NETSON); We Are Women Activists (WAWA); Talowadaag Network; Pen Network; Saacid Voluntary Organization; Baniadam Relief and Dev. Org.; Somali Young Women Activist (SOYWA); Somali Women Journalist (SOWJA); Somali Rehabilitation Relief and Dev. Org. (SORDA); Youth Anti HIV/AIDS (YAA); Isha Human Rights Organization; Somali Youth Council; Peace Action Society for Somalia (PASS); Somali Health Care Org. (SHCO); HINNA; Indian Ocean University; Banadir University; Hamar University Islamic University; Somali Consultant Association (SOCA); Somali Institute of Management & Administration Development (SIMAD); Somali Independent Newspaper Association (SOINA); Kalsan Voluntary Organization for Women (Kalsan); Mogadishu Standard Newspaper (Independent newspaper); Somali Business Women Association (SBWA); Wanle Weyn Human Rights and Development Organization; Women Care Organization (WOCA); Horn Relief; Eiman Peace and Human Rights; North and South Somali Women Widows Group; Somali Rehabilitation Relief and Development Organization (SORRDO); Iida Women Development Organization; Iiman Women Development Organization; Somali Scout Organization (SSO); Subiye Development Volunteer Org.; Somalink Relief and Development Organization; Muslim Aid; SSWC; Iiman Women Development Organization; Somali Engineering Union; SIRWA; Iiman Women Development Organization; Somali Young Women Activist (SOYWA); Community Organization for Relief and Development (CORD); Ummu Ruman Women Organization; Afgoi Center for Education and Community Development (ACECOD); Humanitarian Agency for Relief & Development (HARDO); Sifa Women Voluntary Organization; Umul Kheyr

• **SPAIN:**

Plataforma 2015 y más, coordinacion@2015ymas.org, www.2015ymas.org; Interfém Oxfam, info@intermonoxfam.org, www.intermonoxfam.org; Observatorio DESC; ACSUR-Las Segovias; Arquitectos Sin Fronteras; Asamblea de Cooperación por la Paz; Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR); Fundación CEAR; Cooperación; Economistas sin Fronteras; Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA); Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo (IPADE); Instituto Sindical de Cooperación y Desarrollo (ISCOD); Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL); PTM-mundubat; Paz y Solidaridad; Solidaridad Internacional

• **SRI LANKA:**

Movement for National Land and Agricultural Reform (MONLAR), monlar@sltnet.lk, www.geocities.com/monlarslk; Law & Society Trust (LST)

• **SUDAN:**

National Civic Forum, h_abdelati@hotmail.com, hassan.abdelati@usa.net; Al Amal Social Association

• **SWITZERLAND:**

Alliance Sud Swiss Alliance of Development Organisations, pepo.hofstetter@alliancesud.ch, www.alliancesud.ch; Swissaid; Catholic Lenten Fund; Bread for All; Helvetas; Caritas; Interchurch Aid

• **SYRIA:**

Syrian Environmental Association (SEA), sea-sy@scs-net.org, www.sea-sy.org

• **TANZANIA:**

Southern Africa Human Rights NGO Network (SAHRINGON)-Tanzania Chapter, sahringontz@yahoo.com, rshilamba@yahoo.com; Action for Relief and Development Assistance (AFREDA); Association for the Prevention of Torture (APT); Babati Paralegal Centre (BAPACE); Biharamuro Originating Socio-economic Development Association (BOSEDA); Campaign for Democracy and Human Rights; Campaign for Good Governance (CGG); Centre for Environment and Health (CEHE); Centre for Human Rights Promotion (CHRP); Chama cha Walemavu Tanzania (CHAWATA); Children's Dignity Forum (CDF); Children's Education Society (CHESO); Community Development For All (CHODEFA); Community Participation Development Association (COPADE TA Z); Community Support and Development Network (CSDN); Development Peace and Human Rights Centre; Development Vision and Mission group (DEVMI) Bagamoyo branch; Disabled Organization for Legal Affairs and Social Economic Development (DOLASED); Environmental & Human Rights Organization (ENVIROHUR); Environmental Conservation Livestock and Peasant Programme (EKENYWA-ECOLIDES); Environmental Human Rights Care and Gender Organization (ENVIROCARE); Hakielimu; Human Rights Centre for Disabled Persons; Journalists' Environmental Association of Tanzania (JET); Kibaha Paralegal Centre; Kigoma and Ujiji NGO Network (KIUNGO-NET); Kigoma-kasulu NGO Network (KIKANGONET); Kilimanjaro Women Information Exchange and Consultancy Company Limited (KWIECO); Kituo cha Maadili kwa Jamii (Centre for Social Ethics); Kivulini Women's Rights Organization; Kuleana Centre for Children's Rights Profile; Laretok – Le-Sheria na Haki za Binadamu Ngorongoro (LASHEHABINGO); Leadership Forum; Legal and Human Rights Centre (LHRC); Lumbesa Group Economic, Health & Social Development Association; Mategemeo Group Mlalo (MGM); Matumaini Mapya; Mbozi Biogas Energy and Environmental Protection Association (MBEPA); Mocuba Community Development Foundation; Morogoro Paralegal Centre; Moshi Paralegal Organization; Muungano wa Vikundi wa Wafugaji kanda ya Korogwe Magharibi (MVIWAKOMA); Mwanza Women Development Association (MWDA); National Organization for Legal Assistance (NOLA); Orphans and Vulnerable Children Care Centre (OVCCC); Paralegal Aid Scheme for Women and Children; PCNW; Society for Women and Aid in Africa Tanzania Chapter (SWAAKORO); Taaluma Women Group (TWG); Tanga Aids Working Group (TAWG); Tanzania Centre for Conflict Resolution; Tanzania Disabled Persons Movement; Tanzania Gender Networking Programme (TGNP); Tanzania Home Economics Association (TAHEA); Tanzania Media Women's Association (TAMWA); Tanzania Mineworkers Development Organization (TMDO); Tanzania Network of Women Living with HIV/AIDS; Tanzania Self Development Association (TSDA); Tanzania Women and Children Welfare Centre (TWCWC); Tanzania women for self initiatives (TAWSEI); Tanzania Women Lawyers' Association (TAWLA); Tanzania Women of Impact Foundation (TAWIF); Tanzania Women Volunteers Association (TAWOVA); Tanzania Youth Awareness Trust Fund (TAYOA); Training for

Sustainable Development (TSD); Tushiriki; Umoja wa Walemavu Zanzibar; United Nations Association of Tanzania (UNA-Tanzania); Upendo Women's group; Vijana Vision Tanzania; Wasaidizi wa Sheria na Haki za Binadamu Serengeti (WASHEHABISE); Wazee na Ukimwi Singida (WAUSI); Winners National Association (WINA); Women Advancement Trust (WAT); Women and Children Improvement Agency (WOCHIA); Women in Action for Development (WADE); Women in Law and Development in Africa (WILDAF); Women wake up (WOWAP); Women's Legal Aid Centre (WLAC); Women's Research and Documentation Programme; Youth Partnership Countrywide (YPC); Zanzibar Legal Services centre (ZLS)

• **THAILAND:**

Social Agenda Working Group (Social Watch, Thailand), suairanee@yahoo.com; Chulalongkorn University Research Institute; Focus on the Global South Thailand; Foundation for Women; Foundation for Children's Development; Arom Pongpangan Foundation; Peace and Culture Foundation; Drug Study Group; Women Network for the Advancement and Peace; Political Economy Centre; Centre for Social Development Study; Peace and Conflict Study Centre; Thai Development Support Committee

• **TUNISIA:**

Tunisian League for Human Rights, sjoursh@voila.fr; Tunisian Association for Democratic Women, bochra.bhh-avocate@voila.fr

• **UGANDA:**

Development Network of Indigenous Voluntary Association (DENIVA) deniva@utlonline.co.ug, info@deniva.org.ug, www.deniva.org.ug; Africa 2000 Network Uganda; Acoke Rural Development Initiatives (ARDI); Action for Youth Organization Uganda; Action Line for Development (ALFORD); Action for Development (ACFODE); Agency for Promoting Sustainable Development Initiative (ASDI); Adyaka Orphan Development Initiatives (AODI); African International Christian Ministry (AICM); Anthony Youth Development Association (AYDA); Anti Corruption Coalition Uganda (ACCU); Anaka Foundation Gulu; Action to Positive Change on People with Disabilities; Akwata Empola Women Development Association; Akiika Embuga Women's Self Help Association; Arua District Indigenous NGO Network (ADINGON); African Child Care Foundation; Africa for Christ International; Action Aid Uganda; Arua District Farmers Association; Awake Bushenyi; Action for Slum Health and Development; Adult Education Centre; Bakonzo Culture Association; Balyalwoba Rehabilitation and Development Agency. (BARDEA); Basic Needs UK in Uganda; Banyo Development Foundation; Benevolent Support Child Programme Kampala; Bagya Basaaga Orange Freshed Potato Growers and Processors; (BBOFPGAP); Bidhompola Community Development Association Mayuge (BICODA); Bedmot Child and Family Programme; Bileafe Rural Development Association (Arua); Blessings Christian Rehab Ministries; Bakatawamu Information and Development Empowerment (BIDE); Budde Women's Development Association; Budongo Forest Community Development Organization (BUCODO); Blind But Able Self Help Project; Bundibugyo District NGOs/CBS Forum; Bunyoro Youth Development Network; Bugiri District Literacy and Adult Education Network (BLAEN); Bukogolwa Widows and Orphans Care Centre; Build Up Again Ex Prisoners Association (BAP);

Bundibugyo Association of the Disabled; Bugisu Civil Society Forum (BUCINET); Buso Foundation; Buwagi Rural Development Foundation; Bahai Faith International National Spiritual Assembly of The Bahai of Uganda; Bushenyi District Civil Society Organization Forum (BUCCOF); Ceazaria Complex Public Library; Centre for Community Enterprise; Community Integrated Development Initiatives; Centre for Environmental Technology and Rural Development (CETRUD); Centre for the Integrated Development; Centre for Peace Research (CPR); Christian Children's Network International; Centre for Conflict Resolution (CECORE); Community Action for Rural Development Association (CARD); Community Based Rehabilitation Alliance (COMBRA); Community Development Resource Network (CDRN); Centre for Peace Research (CPR); Child Aid International Lyantonde; Cultural Agency for Social and Environment Development (CASRDEN); Concern for the Girl Child; Community Effort for Women Development Concerns (CEWDCO); Community Health and Development Association-Uganda (COHEDA-Uganda); Community Empowerment Partnership; Development Training and Research Centre (DETREC); Development and Rehabilitation Organization (DABO); Enhance Abilities Initiatives (EAI); Ebenezer Rural Ministries Uganda (ERIMU); Engabu Za Tooro Tooro Youth Platform for Action; First African Bicycle Information Office (FABIO); Foundation for Young Orphans (FYO); Friends In Need Association (FINA); Foundation for Urban and Rural Advancement (FURA); Foundation for Rural/Urban Poverty Alleviation (FORUPA); Foundation for Development and International Links (FODILI); Foundation for Human Rights Initiatives (FHRI); Foundation for Rural Development (FORUD); Fountain of Hope Ministry Pader; Friends Orphanage School; Friends of Orphans Pader; Forum for Women In Democracy; Grass Root Women Development Organization (GWODEO); General Community Development Association; Genesis Microfinance Bureaux Ltd (Genefina); God's Mercy Uganda (Traditional Herbs); Gospel Pace-Setting Ministries (GPM); Green Pasture Christian Outreach; Gulu Community Based Management Network Project (GCBMNT); Gulu District NGO Forum (GDNF); German Development Services; Good Hope Foundation for Rural Development; Gwosusa Emwanyi Women's Association; Gukwatamanzi Farmers Association Ltd; Gulu Foundation Community Based Rehabilitation; Gulu Women Empowerment Network; Goal Uganda; Habitat for Humanity; Hope Association; Hamukungu Women Association Group; Huys Link Community Initiative; Hope after Rape; Holistic Services for Uganda; Hewasa Health Through Water and Sanitation Programme; Ibanda Rural Development Promoters; Initiative for Women Equation (IWE); Ibanda Zero Grazing Association (IZGA); Integrated Environmental Defence (INED); Integrated Family Development Initiatives (IFDI); International Anti Corruption Theatre Movement; International Child Welfare Organization; International Institute for Cultural and Ethical Development; Integrated Rural Development Initiatives; Integrated Care and Development Initiative; Ikongo Rural Development Association; Iganga District NGO/CBO Forum; Joint Energy and Environment Project (JEIP); Jonam Development Foundation; Jinja Mothers'

Savings and Credit Scheme; Joint Energy to Save the Environment (JESE); Jinja Diocesan Coordinating Organization (JIDDECO); Jamii Ya Kupertanisha; Kabale Farmers Networking Association; Kabarole Integrated Women's Effort in Development (KIWED); Kabbo Women's Assistance Finance and Project; Kasawo Namuganga Development Association; Kabale Civil Society Forum (KACSOF); Kabongo Women's Group / Dodoth Community Based Development Association; Kamwenge District Indigenous Voluntary Development Organizations Network (KADIVDO); Kamwenge Bee Keepers Cooperative; Saving and Credit Society; Kamuli Network of NGOs (KANENGO); Kabarole Research and Resource Centre (KRC); Kasese District Development Network; Kabarole NGOs and CBOs Association (KANCA); Kakuuto Network of Indigenous Voluntary Associations (KANIVA); Katakwi Evangikinos People Living with AIDS (HIV/AIDS (KEPLWA)); Kaserengethe Rural Development Initiative Women Group; Kasilo Christian Youth Association; Kamuli Lutheran Church; Kayunga District Farmers Association; Kamengo Business Institute; Kanyenze Rural Women's Organization; Kinawataka Women Initiative; Kinyamaseke United Women Club; Kiira Adult Education Association; Koboko Civil Society Network; Kamuli Lutheran Church; HIV/AIDS Care and Support Project; Kabaale District Civil Society Organizations Network; Kibuku Multipurpose Cooperative Society Ltd; Kapchorwa Civil Society Organizations Alliances (KACSOA); Kigulu Development Group; Kigezi Health Care Foundation; Kicwamba Nyankuku Rural Development; Kasangati Orphans Fund Society; Karambi Women's Association; Kamuli Lutheran Church HIV/AIDS Care and Support Project; Kiima Foods; Koka Women Development Programme; Kumi Pentecostal Assemblies of God; Kumi Network of Development Organizations; Kyakulumbye Development Foundation; Kibaale District Civil Society Network; Kyebando Associates Club; Kaserengethe Rural Development Initiative Women Group; Kakuuto Network of Indigenous Voluntary Associations (KANEVA); Lira Community Development Association; Little Sister of St. Francis; Agriculture and Rural Development Programme; Literacy and Adult Basic Education; Matlong Youth Mixed Farming Organization; Makindye Multipurpose Youth and Vendors Group-CBO; Mbarara District Civil Society Organizations Forum; Masindi District Education Network; Mengo Child and Family Development Project Ltd; Malukhu Youth Development Foundation; Ms Uganda; Mpigi Women Development Trust (MWODET); Mpigi Widows Entrepreneurs (MWEA); Mukono Multipurpose Youth Organization (MUMYO); Musingi Rural Development Association; Mt. Rwenzori Initiative for Rural Development; Nabinyonyi Development Group; Namutumba District Civil Societies Network; Nangabo Environment Initiative (NEI); National Community of Women Living with HIV/AIDS (Nacwola) Kamuli; National Union of Disabled Persons in Uganda (NUDIPU); National Women Association for Social & Education Advancement; Network of Ugandan Researchers and Research Users (NURRU); Ngeye Development Initiative (NDI); Ntungamo District Farmers Association; Ntungamo District NGOs/CBOs Forum; Ntulume Village Women's Association; Nile Vocational Institute (NVI); Nyabubare United Group; Northern Uganda Rural Association;

Northern Uganda Vision Association; Ntungamo Rural and Urban Development Foundation; Nyio Development Association; Ntungamo District Local Government CBO; Ndiima Cares Association (NDICA); National Foundation for Human Rights in Uganda (FHRI); Osia Integrated Farmers' Cooperative; Organization for Rural Development; Poverty Alleviation Credit Trust; Prayer Palace Christian Centre, Kibuye; Protecting Families against HIV/AIDS (PREFA); Participatory Initiative for Real Development (PIRD); Participatory Rural Action for Development; Peace Foundation; Plan International Kampala; Poverty Alert and Community Development Organization (PACDO); Pallisa District NGOs/CBOs Network; Pamo Volunteers; Palisa Development Initiative; Rwoho Bakayara Twimusyane Tukore; Rushooka Orphans Education Centre; Rwenzori Organization for Children Living Under Difficult Circumstances; Rwenzori Peace Bridge of Reconciliation; Rushenyi Youth Drama Actors; Ruhama Bee Keeping Group; Rural Productivity for Development Africa; Rural Initiatives Development Foundation (RIDF); Rural Initiative for Community Empowerment; Riamiriam Moroto Nakapiripiri Civil Society Network; Rakai Children Trust; Rakai Community Strategy for Development (RUCOSDE); Rwoho Bakayara Twimusyane Tukore; Redeemed Bible Way Church Organization; Rwenzori Information Centre (RUCNET); Rwenzori Agriculture Diversification Promotion Organization; Samaritan Partners for Development; Sustainable Agriculture Trainers Network; Small World Counselling Health Education Association; Single Parents Association of Uganda; St. Francis Tailoring Helper Programme; Soroti Rural Development Agency; South Eastern Private Sector Promotion Enterprise Limited; Soroti District Association of NGOs/CBOs Network; Sustainable Agriculture Society of Kasese; Spiritual Assembly of Uganda; Tusubira Health and Research Foundation; Tripartite Training Programme; Twezimbe Rural Development Organization; Tororo Civil Society Network; Triple B Kasese Community; Tukole Women's Group; Talent Calls Club; The Organization for the Emancipation of the Rural Poor; The United Orphans Association; The Modern Campaign Against Illiteracy; Trinita Rural Integrated Community Development Association; Tirinyi Welfare Circle; Tecwaa Child and Family Project Bweyale-Masindi; The Aged Family Uganda; The Youth Organization for Creating Employment; Temele Development Organization (TEMEDO); The Forestry College at Nyabeyya; The Uganda Reach the Aged Association; Tusubira Health and Research Foundation; Tororo District NGO Forum; Tirinyi Welfare Circle; Uganda Christian Prisoners Aid Foundation; Uganda Church Women Development Centre; Uganda Change Agent Association; Uganda Indigenous Women's Club; United Humanitarian Development Association; Uganda Environmental Education Foundation; Uganda Environmental Protection Forum (UEPF); Uganda Development Initiatives Foundation; United African Orphanage Foundation; Uganda Project Implementation and Management Centre (UPIMAC); Uganda Rural Development and Training Programme; United Orphanage School; Uganda Rural Self Help Development Promotion (SEDEP); United Humanitarian Development Association; Uganda Indigenous Women's Club; Uganda Human Rights Activists;

Uganda Support for Children and Women Organization; Uganda Orphans Rural Development Programme; Uganda Gender Resource Centre; Uganda Media Women's Association; Uganda Joint Action for Adult Education; Uganda National Action on Physical Disabilities (UNAPD); Uganda Mid Land Multipurpose Development Association; Uganda Women's Welfare Association; Uganda Youth Anti AIDS Association; Uganda Women Tree Planting Movement; Uganda Project Implementation and Management Centre; Uganda Women's Finance and Credit Trust Limited; Uganda Women's Effort to Save Orphans; Uganda Women Foundation Fund; Uganda Environmental Protection Forum; Uganda Young Men's Christian Association; UN Association of Uganda; Uganda Mid Land Multipurpose Development Foundation; Uganda Restoration Gospel Churches Organization; Uganda Martyrs Parish; Urban Rural Environment Development Programme; Victoria Grass Root Foundation for Development; Vredeseilanden Coopibo-Uganda; Volunteer Efforts for Development Concerns; Voluntary Services Trust Team; Voluntary Services Overseas; Voluntary Service Team Mubende; Wakiso Environment Conservation and Development Initiative; World Light Caring Mission Initiative; World Learning Inc; Women Alliance and Children Affairs; Women Together for Development; Wera Development Association; Youth Initiative for Development Association; Youth Organization for Social Education and Development; Youth Development Organization – Arua; Youth Development Foundation; Youth Alliance in Karamoja (YAK); Uganda Coalition for Crisis Prevention (UCCP)

- **UKRAINE:**
Liberal Society Institute, okisselyova@volicable.com; okisselyova@yahoo.com
- **UNITED KINGDOM:**
Oxfam GB for UK Coalition against Poverty, eileen.devaney@ukcap.org, cecily.craven@ukcap.org, www.oxfam.org.uk; Anti Poverty Network Cymru (APNC), Wales; Northern Ireland Anti Poverty Network (NIAPN); Poverty Alliance (PA), Scotland; European Anti Poverty Network, England; Trades Union Congress of the UK (TUC)
- **UNITED STATES OF AMERICA:**
Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP), iatp@iatp.org, www.iatp.org; aspieldoch@iatp.org, www.iatp.org; Center of Concern; Action Aid USA; Global-Local Links Project; Hunger Notes
- **URUGUAY:**
Social Watch Secretariat, socwatch@socialwatch.org, www.socialwatch.org; Instituto del Tercer Mundo; CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía
- **VENEZUELA:**
PROVEA, provea@derechos.org.ve, www.derechos.org.ve
- **VIETNAM:**
VUFO-NGO Resource Centre (NGO RC), director@ngocentre.org.vn, www.ngocentre.org.vn
- **YEMEN:**
Human Rights Information and Training Center, hrite@y.net.ye
- **ZAMBIA:**
Women for Change (WFC), wfc@zamnet.zm, www.wfc.org.zm

Przedmowa do raportu polskiego

Mamy przyjemność przedstawić Państwu pierwszy raport opracowany przez polską koalicję Social Watch. W 2008 roku obchodzimy 60. rocznicę uchwalenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, dlatego też tematem raportu są właśnie prawa człowieka w kontekście lokalnym oraz globalnym. Mamy nadzieję, że niniejsza publikacja stanie się ważnym głosem w dyskusji na temat problemów i wyzwań związanych z realizacją, promocją i ochroną praw człowieka w Polsce.

Raport, który mają Państwo przed sobą składa się z trzech części.

Pierwsza z nich zawiera przedruki artykułów tematycznych z tegorocznego międzynarodowego raportu Social Watch na temat globalnych zagadnień z zakresu praw człowieka, w tym na temat wpływu światowego systemu podatków czy polityki rozwojowej na prawa człowieka.

Druga, najobszerniejsza część publikacji została opracowana przez polską koalicję Social Watch. To artykuły problemowe dotyczące wybranych zagadnień związanych z przestrzeganiem i ochroną praw człowieka w Polsce. Artykuły te zostały opracowane przez ekspertów, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

Wreszcie część ostatnia to wybrane raporty krajowe przedstawiające sytuację praw człowieka w Bułgarii, Czechach, Litwie, Łotwie, Mołdowii, Polsce, Rumunii, Serbii, Słowacji, Słowenii, Tanzanii i na Węgrzech. Teksty te zostały opracowane przez niezależne organizacje pozarządowe z danych krajów (członków międzynarodowej sieci Social Watch) i są przedrukami z raportu międzynarodowego. Publikujemy dostępne raporty z krajów Europy Środkowo-Wschodniej ze względu na znaczenie tego regionu w kontekście Polski oraz z krajów do których kierowana jest polska pomoc rozwojowa.

Polska koalicja Social Watch została powołana do życia w czerwcu 2008 w ramach prowadzonego przez KARAT projektu *Promowanie rozwoju społecznego: budowanie potencjału koalicji Social Watch*. Obecnie w prace koalicji włączyło się 12 polskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Koalicja nie ma formalnej struktury i jest otwarta na przyjmowanie nowych członków.

Celem koalicji jest monitorowanie wdrażania międzynarodowych zobowiązań rządu w zakresie rozwoju społecznego oraz równości płci, takich jak postanowienia Światowego Szczytu Rozwoju Społecznego w Kopenhadze czy Pekinśka Platforma Działania. Międzynarodowa sieć Social Watch jest opiniotwórcza w tym zakresie na arenie międzynarodowej, w tym na forum ONZ. Pragniemy, aby dyskusja dotycząca tej problematyki odbywała się z jednakowym zaangażowaniem społecznym i politycznym na gruncie polskim. Każdego roku polska koalicja opracuje raport, który będzie krajowym odpowiednikiem międzynarodowego raportu Social Watch.

Działania polskiej koalicji Social Watch koordynuje KARAT, który wraz z NEWW-Polska współpracuje ze międzynarodową siecią Social Watch od 2005 roku.

Zainteresowanych projektem oraz działaniami polskiej koalicji Social Watch prosimy o kontakt z KARATem:



KARAT Coalition
ul. Rakowiecka 39A/ 14,
02-521 Warsaw, Poland
tel/fax: (48) 22 8491647
e-mail: sekretariat@karat.org.pl

Realizacja projektu jest możliwa dzięki wsparciu finansowemu Komisji Europejskiej oraz Ambasadzie Królestwa Niderlandów w Warszawie.



SOCIAL WATCH W POLSCE

Członkowie polskiej koalicji Social Watch:

Amnesty International - jest ogólnosiwiatowym ruchem ludzi działających na rzecz praw człowieka. Stowarzyszenie Amnesty International Polska zostało zarejestrowane w 1990 roku. Organizacja bada, dokumentuje i publikuje raporty o przypadkach naruszeń praw człowieka; prowadzi kampanie i rzecznictwo w celu powstrzymania tych naruszeń oraz edukację na rzecz praw człowieka, jak również reaguje na indywidualne przypadki łamania praw człowieka. Amnesty International co roku publikuje raport o sytuacji praw człowieka na całym świecie. Do Amnesty International należy ponad 2 miliony ludzi (w Polsce ponad 4000 członków i donorów). W Polsce działa 12 grup lokalnych i 12 grup edukacyjnych oraz 102 grupy Szkolne Amnesty International.

www.amnesty.org.pl

Instytut Globalnej Odpowiedzialności (IGO) - jest niezależną organizacją zrzeszającą ludzi podzielających pogląd o współzależności świata. IGO zajmuje się analizowaniem bieżących trendów w zakresie współpracy rozwojowej, wspiera polskie organizacje i instytucje działające na rzecz Globalnego Południa, wydaje publikacje, prowadzi badania oraz szkolenia. Jednym z zadań Instytutu jest wpływanie na globalną świadomość Polaków poprzez prowadzenie edukacji rozwojowej, kampanii oraz działań rzecznicych.

www.igo.org.pl

Federacja na rzecz kobiet i planowania rodziny - Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny działa od 1992 r. na rzecz liberalizacji prawa polskiego w zakresie praw reprodukcyjnych oraz właściwej polityki państwa w tym zakresie. Prowadzi stały monitoring przestrzegania praw człowieka w Polsce, o rezultatach którego informuje opinię publiczną i właściwe instytucje w kraju i za granicą. Prowadzi działalność poradniczą, interwencyjną, edukacyjną, wydawniczą i popularyzatorską.

www.federa.org.pl

Fundacja Dzieci Niczyje - jest organizacją pozarządową, której celem jest ochrona dzieci przed krzywdzeniem oraz pomoc dzieciom krzywdzonym, ich rodzinom i opiekunom. W placówkach prowadzonych przez Fundację udzielana jest pomoc psychologiczna, medyczna i prawna dla ofiar krzywdzenia i ich opiekunów. Fundacja działa na rzecz poprawy sytuacji dzieci uczestniczących w procedurach prawnych (program „Dziecko-świadek szczególnej troski”). Prowadzi też programy profilaktyki krzywdzenia dzieci przez dorosłych i rówieśników, m.in. program przeciwdziałania zagrożeniom dzieci w Internecie oraz program wsparcia rodziców przeżywających trudności w wychowaniu dzieci. Organizuje specjalistyczne szkolenia z zakresu problematyki dziecka krzywdzonego dla różnych grup profesjonalnych oraz zespołów interdyscyplinarnych. Zajmuje się także prowadzeniem badań i analiz. Od listopada 2008 r. Fundacja prowadzi Ogólnopolski Telefon Zaufania dla Dzieci i Młodzieży 116 111.

www.fdn.pl

Fundacja Towarzystwo Demokratyczne Wschód (TDW) - jest organizacją pożytku publicznego. Powstała jesienią 2002 roku. Jej misją jest rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce oraz krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Fundacja jest członkiem Grupy Zagranica. Najważniejsze cele Fundacji to: działanie na rzecz kształtowania instytucji demokratycznych, myśli niezależnej, obrony praw człowieka i niezależnych ruchów społecznych, a także wspólnot lokalnych; wspieranie grup i środowisk marginalizowanych społecznie; rozwijanie kontaktów naukowych, kulturalnych, politycznych i społecznych z krajami przechodzącymi transformację ustrojową; rozpowszechnianie wiedzy o tych krajach w Polsce i za granicą.

www.tdw.org.pl

Fundacja TUS - powstała w 1993 roku, od tego czasu pomaga osobom niepełnosprawnym uczestniczyć w życiu społecznym. Od 1993 roku do końca 2004 roku TUS prowadził transport specjalistyczny dla osób niepełnosprawnych w Warszawie. W 2005 roku Fundacja przestała zajmować się transportem i rozpoczęła działania mające na celu wspieranie osób niepełnosprawnych w wejściu na otwarty rynek pracy (Centrum Karier Osób Niepełnosprawnych). Od początku swego istnienia Fundacja zajmowała się badaniami potrzeb osób niepełnosprawnych a od kilku lat systematycznie monitoruje rozwiązania systemowe oraz samorządowe plany strategiczne pod kątem ich wpływu na sytuację osób niepełnosprawnych. Fundacja zaangażowana jest także w stworzenie internetowej bazy danych w ramach pilotażowego projektu „Mobidat. Niepełnosprawnik po Warszawie”. Baza gromadzi informacje o przystosowaniu budynków użyteczności publicznej w Warszawie do potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności.

Fundacja jest organizacją członkowską Federacji Organizacji Służebnych MAZOWIA.
www.tus.org.pl

Kampania Przeciw Homofobii (KPH) - jest ogólnopolską organizacją pożytku publicznego. Od 2001 roku przeciwdziałamy dyskryminacji lesbijek, gejų, osób biseksualnych i osób trans (LGBT). Zajmujemy się kształtowaniem postaw tolerancji i przełamywaniem uprzedzeń i stereotypów wobec osób bi- i homoseksualnych; kształtowaniem pozytywnej tożsamości osób bi- i homoseksualnych, edukacją, działalnością naukowo-badawczą, integracją społeczną, działaniami na rzecz kobiet i przeciwdziałaniem dyskryminacji ze względu na płeć. KPH specjalizuje się w organizacji dużych akcji edukacyjnych i społecznych. Do tej pory przeprowadziliśmy szkolenia uwrażliwiające na problemy gejų i lesbijek dla nauczycieli, pedagogów, pracowników socjalnych, studentów wielu kierunków humanistycznych, prawników i policjantów. Organizujemy pomoc prawną i psychologiczną dla ofiar homofobii. Jesteśmy zaangażowani w lobbging na rzecz poszanowania praw gejų i lesbijek na szczeblu ogólnopolskim i międzynarodowym.

www.kampania.org.pl

KARAT - to koalicja organizacji pozarządowych oraz osób indywidualnych działająca na rzecz równego statusu płci w regionie Europy Centralnej i Wschodniej oraz w Krajach Wspólnoty Niepodległych Państw. KARAT monitoruje wdrażanie międzynarodowych porozumień, lobbuje na rzecz poprawy sytuacji kobiet w Regionie oraz dostosowania polityki i ustawodawstwa w krajach Regionu do standardów i umów międzynarodowych. W swojej działalności wykorzystuje międzynarodowe dokumenty, takie jak: Pekinńska Platforma Działania, Konwencja ds. Eliminacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet (CEDAW), konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy czy dyrektywy równościowe Unii Europejskiej. Powstanie Koalicji KARAT (1997) związane jest z udziałem w IV Światowej Konferencji na Rzecz Kobiet w Pekinie (1995). Koalicja liczy 54 organizacje członkowskie z 23 krajów Regionu. Obecnie KARAT realizuje trzy programy tematyczne: *Prawa kobiet, Sprawiedliwość społeczno-ekonomiczna oraz Polityka rozwojowa w kontekście równości płci (Gender in Development)*.

www.karat.org

Międzynarodowa Komisja Prawników (International Commission of Jurists) - jest organizacją pozarządową z siedzibą w Genewie. Powstała w roku 1952 i skupia prawników z kilkudziesięciu krajów świata. ICJ ma status konsultacyjny przy ONZ, UNESCO oraz Radzie Europy. Polska Sekcja ICJ powstała w roku 1992 żeby promować prawa człowieka i rządy prawa w Polsce. Skupia praktyków, w tym głównie sędziów i adwokatów, oraz pracowników naukowych. Podejmuje przede wszystkim działania na rzecz ochrony niezawisłości

sądownictwa oraz prawa do rzetelnego procesu. Bieżące projekty Polskiej Sekcji ICJ mają na celu zwiększenie kontroli społecznej nad przestrzeganiem zasady rządów prawa w Polsce oraz funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości (m.in. Obywatelski Monitoring Kandydatów na Sędziów). Organizacja była zaangażowana w ocenę stanu przestrzegania praw człowieka przez Polskę podczas tegorocznego przeglądu (UPR) w Radzie Praw Człowieka ONZ. Jednym z głównych obszarów zainteresowania ICJ w Polsce i na świecie jest przestrzeganie praw człowieka w ramach tzw. wojny z terrorem oraz szeroko rozumianej polityki bezpieczeństwa.

www.icj.org

Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego (PTPA) - zostało powołane w 2006 r. i skupia prawników - ekspertów z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji. Celem działania PTPA jest m. in. popieranie rozwoju nauki prawa antydyskryminacyjnego, upowszechnianie wiedzy w tym zakresie oraz aktywne działanie na rzecz zwalczania dyskryminacji, w szczególności ze względu na płeć, pochodzenie etniczne i narodowe, rasę, religię i wyznawane poglądy, niepełnosprawność, orientację seksualną, stan cywilny i majątkowy oraz wiek. Towarzystwo realizuje swoje cele m.in. poprzez inicjowanie i organizowanie badań naukowych, w tym prawno-porównawczych; przygotowywanie ekspertyz naukowych; wspieranie osób dotkniętych dyskryminacją i problemami z nią związanymi, ze szczególnym uwzględnieniem pomocy prawnej łącznie z reprezentacją przed sądami powszechnymi, sądami międzynarodowymi oraz organami administracji publicznej; działanie na rzecz ochrony praw człowieka i propagowanie wiedzy na ich temat; propagowanie inicjatyw sprzyjających tworzeniu atmosfery zaufania i szacunku dla ludzi różnych religii, kultur i światopoglądów; tworzenie, wspieranie i opiniowanie projektów legislacyjnych w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji; podnoszenie kwalifikacji przedstawicieli różnych grup zawodowych, w tym prawników, w zakresie znajomości krajowego i międzynarodowego prawa antydyskryminacyjnego.

www.ptpa.org.pl

Stowarzyszenia Interwencji Prawnej (SIP) – misją SIP jest podejmowanie wszelkich działań na rzecz osób dyskryminowanych i zagrożonych marginalizacją, w tym poprzez udzielanie im niezbędnej pomocy prawnej i społecznej. Stowarzyszenie udziela porad prawnych oraz reprezentuje klientów przed organami publicznymi. Prowadzi też aktywności, które mają na celu wprowadzenie zmian systemowych w prawie i polityce społecznej, np. poprzez uczestnictwo w konferencjach, konsultację aktów prawnych, komentowanie przepisów prawa, sporządzanie ekspertyz i opinii, a także działalność informacyjną, badawczą i wydawniczą. W chwili obecnej nasze działania skupione są szczególnie na pomocy uchodźcom i osobom ubiegającym się o ten status; więźniom i byłym więźniom. W sferze naszych zainteresowań znajduje się także młodzież i dzieci, w tym także przebywające w instytucjach opiekuńczo-wychowawczych oraz rodzinach adopcyjnych. Działamy również na rzecz propagowania idei sprawiedliwości naprawczej.

www.interwencjaprawna.pl

Stowarzyszenie Współpracy Kobiet NEWW-Polska - prowadzi Międzynarodowy Sekretariat organizacji Network of East-West Women (NEWW). Jest to organizacja działająca w Europie Środkowej i Wschodniej oraz krajach byłego Związku Radzieckiego. Misją NEWW jest wspieranie obywatelskich ruchów i niezależnych organizacji kobiecych oraz pomoc kobietom w oddziaływaniu na politykę.

www.neww.org.pl

© ARTYKUŁY TEMATYCZNE

Wprowadzenie: Prawa człowieka a system gospodarczy

Jaki jest związek między prawami człowieka, a strukturą ekonomiczną i finansową świata? Kiedy to pytanie zostało postawione przed koalicją Social Watch, pojawiły się niezwykle złożone i zróżnicowane odpowiedzi. Podchodząc do nich z otwartym umysłem przed czytelnikiem pojawia się wyzwanie by nie myśleć zgodnie z utartymi schematami, a może nawet połączyć w umyśle rzeczy, które wcześniej wydawały się bardzo odległe.

Coraz więcej ludzi zgadza się z tym, że katastrofa rynków finansowych w USA i Europie, która pcha cały świat w kierunku recesji, bezrobocia i społecznej dezintegracji, wzięła się z deregulacji banków na początku lat 90-tych, a także z braku nadzoru państwowego nad chciwymi jednostkami, podejmującymi ryzykowne inwestycje.

„Załamania się instytucji publicznych naruszyło gospodarkę. Inicjatywy ze strony sektora prywatnego, a także mechanizmy rynkowe mają duży problem z przetrwaniem bez odgórnego zarządzania. Uprzedzenia, a także zorientowana tylko na własne korzyści ekstremistyczna ideologia powstrzymała postęp społeczny, polityczny i ekonomiczny” - jak stwierdza jeden z analityków w raporcie Social Watch. Można te słowa z powodzeniem odnieść do obecnej sytuacji globalnych finansów, ale autor mówił o Somalii, jednym z najbiedniejszych krajów świata, gdzie lokalna koalicja Social Watch była świadkiem załamania się państwa na początku lat 90-tych. W rezultacie w Somalii szerzy się obecnie przestępczość, piractwo, a także wojny między frakcjami, które nie wahają się rekrutować żołnierzy nawet wśród dzieci, gwałcić dziewczynki, a także aby nie pozostawiać żadnych świątków zbrodni zabijają dziennikarzy i aktywistów społecznych.

Szwajcarska koalicja Social Watch, działająca w jednym z najbogatszych krajów świata donosi, że „kraj zapewnia skąpą pomoc rozwojową i nie bierze udziału w wysiłkach by stworzyć innowacyjne mechanizmy finansowania, jednocześnie pozostając magnesem dla funduszy pochodzących z unikania podatków. Innymi słowy, Szwajcaria nie podejmuje działań na rzecz stworzenia międzynarodowej polityki podatkowej”. Kraj ten, tym samym, nie honoruje własnych zobowiązań do promowania rozwoju i praw człowieka. Z kolei Social Watch w Salwadorze ocenia, iż wielkie korporacje uniknęły podatków na sumę 2,6 miliarda dolarów w 2006 roku. Jest to suma mniej więcej równa budżetowi tego kraju za rok 2007. Unikanie podatków od początku lat 90-tych szacowane jest na sumę 25 miliardów USD. Ta suma pokryłaby cały zewnętrzny dług Salwadoru, który pożera obecnie jeden na cztery dolary państwowego przychodu.

Globalizacja rosnąc w siłę z dnia na dzień, przybliża do siebie bardzo odległe realia. Niemiecka koalicja Social Watch apeluje do swojego rządu by ten

uznał, iż „Niemcy mają zobowiązania wobec ludzi żyjących w innych krajach, gdzie państwo, jego obywatele jak i jego firmy prowadzą swoją działalność”. Działania powinny być podjęte w zakresie handlu i polityki inwestowania, a także w ramach funkcjonowania banków wielostronnego rozwoju. Holandia poszła właśnie w takim kierunku ogłaszając, że prawa człowieka będą „punktem wyjścia” ich zagranicznej polityki, wzywając do wolności wyrazu, abolicji kary śmierci, zakazu tortur oraz promocji praw kobiet. Rząd zadeklarował, że „gdy jest to niezbędne, będzie krytyczny wobec swych sojuszników, ale będzie też przygotowany by w równym stopniu przyglądać się własnym poczynaniom”. Jednak lokalni obserwatorzy Social Watch stwierdzili, że rząd nadal nie jest skory przyjąć zwierzchnictwo Międzynarodowych Komitetów Monitorujących Przestrzeganie Praw Człowieka, a także często jego polityka zaprzecza celom rozwojowym i promocji praw człowieka.

Podczas gdy Somalia żyje nadzieją na spokój i „przyszły demokratyczny rząd zdolny do zredukowania biedy i nierówności”, w Demokratycznej Republice Kongo wybory z 2006 roku stawiają przed rządem wymóg zagwarantowania, „iż społeczne korzyści demokracji będą wkrótce widoczne”. Współpraca pomiędzy krajami globalnego południa oraz rewizja zasad koncesjonowania przemysłu wydobywczego są strategiami promowanymi przez kongijskie organizacje społeczeństwa obywatelskiego. W Nepalu, również jednym z najbiedniejszych krajów świata, obalenie monarchii i wybory nowego Zgromadzenia Ustawodawczego dają nadzieję lokalnym koalicjantom Social Watch: „Długi okres brutalnego konfliktu nareszcie się skończył”. Liberalizacja handlu była efektem dołączenia Nepalu w 2003 roku do Światowej Organizacji Handlu (WTO). W efekcie tego wybuchł konflikt, gdyż zezwolono wtedy na masowy import jedzenia z zagranicy, co niszczyło rodzimych farmerów. W Nepalu rolnictwo jest źródłem zatrudnienia dla trzech czwartych obywateli, a sadzenie, żniwa i produkcja nasion to zajęcia, które podejmują przede wszystkim kobiety, więc niszczenie ich źródła utrzymania jest pogwałceniem ich prawa do bezpieczeństwa żywnościowego.

Związek pomiędzy konfliktami a pogłębiającą się biedą ludzi i łamaniem praw człowieka jest oczywisty, jednak analizy przyczyn konfliktów nie przynoszą tak jasnych odpowiedzi. W kenijskim raporcie Social Watch autorzy spoglądają na problem konfliktu przez pryzmat ziemi oraz dostępu do zasobów i władzy. Społeczeństwo obywatelskie zaproponowało nową koncepcję „sprawiedliwości wzmacniającej”, która podtrzymywałaby dobro publiczne, a niej jak dotychczas konwencjonalna „sprawiedliwość karna”, która wzmacnia polaryzację społeczeństwa. Liban również stoi w obliczu konfliktu i stara się zapobiec

niestabilnej zarówno politycznie i społecznie sytuacji, która może przerodzić się nawet w konflikt zbrojny. Obecne plany wdrażane przez rząd, a także popierane przez międzynarodowych donatorów, stawiają na pierwszym miejscu zintegrowanie kraju z międzynarodową ekonomią, nawet ponad zabezpieczenie podstawowych praw socjoekonomicznych Libańczyków. W badaniu na temat praw społeczności na poziomie lokalnym, tajlandzki Social Watch donosi, że przemoc może powstać z zaburzenia zrównoważonych trendów kulturalnych, jak i ekologicznych.

Jeden z najdramatyczniejszych konfliktów dzieje się właśnie w Iraku, gdzie „codzienne życie stało się koszmarem”. Irackie stowarzyszenie Al-Amal już wcześniej, za czasów Saddama Husseina, raportowało dla Social Watch na temat cierpień jakie doznawali Irakijczycy pod rządami dyktatora. W tym roku raport skupia się na milionach Irakijczyków, którzy zostali zmuszeni do opuszczenia swych domów w poszukiwaniu bezpieczniejszych rejonów w kraju lub zagranicą. Jest to największa i najszybsza migracja w nowoczesnej historii, dotykająca około 5 milionów ludzi. Podczas gdy proces wciąż trwa, irackie społeczeństwo obywatelskie już planuje jak złagodzić cierpienia w ramach zakończenia konfliktu.

Na drugim końcu problemu migracyjnego znajduje się Hiszpania, gdzie rocznie przybywa 600 tysięcy imigrantów. „Podstawową przyczyną jest łamanie Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych” - jak twierdzą przedstawiciele hiszpańskiego Social Watch'a. „Pomimo postępów w ostatnich latach, które ułatwiają zdobyć zezwolenie na pracę, obcokrajowcy są często kierowani do pracy w cięższych warunkach i za niższe wynagrodzenie. Z kolei kobiety imigrantki są zagrożone z trzech powodów: jako imigrantki, pracowniczki i kobiety.” Jednak rząd Hiszpanii posiada kredyt zaufania u swojego społeczeństwa ze względu na wzrost pomocy rozwojowej oraz promocję międzynarodowego porozumienia o kontroli handlu bronią.

Obserwatorzy Social Watch z Korei Południowej również niepokoją się o los imigrantów, których dotyka dyskryminacja i złe traktowanie, mimo iż w 2001 roku Sąd Konstytucyjny wydał wyrok, że „obcokrajowcy mają takie samo prawo do godności, praw człowieka i dążenia do szczęścia jako istoty ludzkie”. Na Cyprze Social Watch walczy o lepszą edukację jako środek do osiągnięcia społecznej sprawiedliwości, szczególnie dla rosnącego odsetku dzieci, których matki nie mówią po grecku jako pierwszym języku. Na Malcie z kolei świetne osiągnięcia w dziedzinie praw człowieka są niszczone przez regularne przypadki rasizmu i złe warunki w czterech państwowych ośrodkach dla uchodźców.

Każdego roku ponad milion ludzi, w większości kobiet, migruje z Filipin. Wysyłając pieniądze do kraju pod-

trzymają one wzrost ekonomiczny na Filipinach, ale dużą część przychodu rząd przeznacza na spłatę długów. Bieda wzrasta, a niezadowolone społecznie jest zwalczane za pomocą nowego prawa antyterrorystycznego.

Zmiana ustroju gospodarczego to inwestycja, która może (choć niekoniecznie) przynieść zyski, ale zawsze będzie się również wiązała z kosztami. Te koszty są najczęściej ponoszone przez najsłabsze i bezbronne osoby w społeczeństwie. W przypadku Węgier, Romowie (pogardliwie zwane Cyganami) są grupą najmocniej dotkniętą przez zmiany w kierunku gospodarki rynkowej, a na dodatek stali się oni kozłami ofiarnymi, gdyż społeczeństwo węgierskie w całości odczuło pewien spadek w standardzie życia. Sytuacją Romów przejmują się również działacze Social Watch w Serbii, Słowacji, Rumunii oraz Czechach. Z kolei na Łotwie to mniejszość rosyjska (jedna trzecia populacji) ma ograniczone prawa.

Prawo do godnego mieszkania jest kamieniem węgielnym w walce o realizację Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Po pierwsze, pojęcie domu jest mocno związane z pojęciem rodziny, która zasługuje na ochronę we wszelkich kulturach oraz konstytucjach. Po drugie, rząd powinien podejmować jakieś pozytywne działania (a nie tylko powstrzymać się od karygodnych działań, jak cenzura lub tortury) i zagwarantować dach nad głową dla swoich obywateli. W 2007 roku, po skutecznej kampanii obywatelskiej, Francja ustanowiła prawo o „mieszkaniach w przystępnej cenie”, czyniąc z tego obowiązek państwa, który w razie zaniedbania może się stać podstawą do procesu sądowego. Jednakże niewielka ilość zasobów w budżecie na mieszkalnictwo powoduje, iż państwo może zagwarantować mieszkanie tylko dla 10% z trzech milionów ludzi żyjących w domach o niskim standardzie lub w ogóle nieposiadającym domów. Argentyński raport Social Watch też skupia się w tym roku na mieszkalnictwie, które jest zastrzeżone w konstytucji, ale pozostawione w rękach wolnego rynku. W rezultacie jedna czwarta domostw znajduje się w nieodpowiednim stanie.

W Stanach Zjednoczonych jedną z największych kampanii na rzecz praw człowieka jest kampania na rzecz godnej płacy (Living Wage Campaign), prowadzona przez ACRON. Jej postulatami są: praca dla wszystkich, odpowiednia minimalna płaca, jak również mieszkania w przystępnej cenie. Stany położone w zatoce meksykańskiej, jak Missisipi czy Luizjana, które zostały zniszczone przez Huragan Katarina, stały się poligonem do testowania wielu rozwiązań prawnych zwykle umiejscawianych w wymiarze międzynarodowym, począwszy od praw osób wysiedlonych, aż po prawo do ziemi i mieszkania.

Po sześćdziesięciu latach aktywnego działania na rzecz promocji i realizacji Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Stany Zjednoczone odsunęły się od systemu ONZ, który pomogły stworzyć. Jest to trend, który podkopuje potencjalną siłę zbiorowych działań przeciw problemom, takim jak zmiany klimatyczne, rosnący deficyt żywniowy, a także bieda i wojny. Od II Wojny Światowej rząd USA promował deregulację rynków jako środek redukcji konfliktów i wsparcie dla osiągnięcia politycznych celów, zarówno

wewnątrz, jak i poza granicami własnego kraju. Zalicza się do tego trendu również prywatyzację sektora publicznego, a także rozluźnienie regulacji prawnych dotyczących zatrudnienia i ochrony środowiska by zwiększyć ilość inwestycji i wspomóc handel.

Prywatyzacja była wprowadzana wszędzie w ten sam sposób, niestety nie różnicząc ze względu na lokalne warunki, historię i procesy polityczne. W przypadkach ekstremalnych, jak donoszą koalicjanci Social Watch z Bahrajnu, projekt reformy całej gospodarki kraju był stworzony przez amerykańską prywatną firmę McKinsey&Co.

W Serbii Rada Antykorupcyjna, rządowe ciało doradcze, ujawniło jak prawo prywatyzacyjne przyjęte w 2001 roku otworzyło drzwi dla nietypowych możliwości korupcyjnych oraz stworzyło szereg monopolii. Pranie pieniędzy oraz rabowanie państwowych spółek przez „magnatów finansowych” oraz „grupy trzymające władzę”, które konstruowały prawo dla osobistych korzyści, stało się powszechne.

Korupcja niszczy prawo i narusza podstawową zasadę równości w dostępie do zasobów i podstawowych usług. Z tego powodu jest ona dużym zagrożeniem dla praw człowieka, a także wielkim problemem poruszonym w raportach Social Watch w Wietnamie, Mozambiku oraz wielu innych krajach. Stwierdzenia z rumuńskiego raportu mogą się odnosić do wielu innych krajów *„Prawa własności, silnie promowane po 1989 roku, jako podstawa „liberalnej demokracji”, były często naruszane przez manipulatorów, którzy wykorzystali proces prywatyzacji. Niektórzy z nich wzbogacili się poprzez znajomości z nomenklaturą lub Securitate. Inni z kolei pociągali za sznurki systemu prawnego i szantażowali lub oszukiwali innych aby przejąć na własność jak największą część z majątku zagarniętego przez reżim komunistyczny od prawomocnych właścicieli. Jeszcze inni z kolei zbilili fortuny z pomocą znajomych obecnie będących u szczytu władzy, zdobywając dostęp do prywatyzowanych dóbr państwowych lub rządowych kontraktów.”*

„Bezkarność ludzi władzy z koneksjami jest jednym z najważniejszych czynników utrzymujących korupcję i samym w sobie naruszeniem praw człowieka”. Ciężka sytuacja Rumunii świetnie to ilustruje.

Możliwe, że w żadnym obszarze wpływ złej polityki gospodarczej na prawa człowieka nie jest tak widoczny, jak w przypadku rolnictwa, gdzie miliony ludzi mogą zostać pozbawieni nawet w ciągu jednej nocy swojego podstawowego prawa, jakim jest dostęp do żywności. W Bangladeszu, gdzie trzy czwarte obywateli żyje na wsi, liberalizacja handlu spowodowała znaczne obniżenie bezpieczeństwa żywniowego kraju. Poddając się presji dawców pomocy, którzy naciskali by w zglobalizowanej gospodarce każdy brak w zasobach żywności był nabywany na międzynarodowym rynku, spowodowało, że Bangladesz przestał gromadzić zapasy żywności. *„W tym roku przyszedł czas zapłaty”* – jak donosi lokalny Social Watch. *„Powodzie i cyklony spowodowały znaczne straty w uprawach zbóż, co zmusiło Bangladesz do zakupu ryżu na międzynarodowym rynku w momencie spadku zapasów i wzrostu cen”*.

W Ghanie rolnictwo stanowi główne źródło wzrostu gospodarczego, ale przy bliższym spojrzeniu

ukazuje się silna nierówność płci wpisana w charakter tego rozwoju. Inwestycje rządowe stały się silnym bodźcem dla rozwoju przemysłu eksportowego, głównie drewna i kakao, gdzie w większości zatrudnieni są mężczyźni. Jednocześnie, rząd nie skierował wystarczająco wiele pomocy do sektora produkcji podstawowej żywności, gdzie głównie pracują kobiety. W rezultacie produkcja krajowa zboża, trzody chlewnej oraz połowu ryb spadła. W maju 2008 roku, kiedy to kryzys żywniowy stał się faktem, prezydent John Kuffour ogłosił program „złagodzenia trudnej sytuacji Ghańczyków, spowodowanej rosnącymi cenami jedzenia i paliwa”, który polegał na zmniejszeniu cła na produkty żywnościowe oraz zniesienie akcyzy na niektóre produkty paliwowe. Członkowie Social Watch z Ghany poparli tę inicjatywę, jednocześnie odnotowując, że „nie skorzystają na tym mali producenci, głównie kobiety, którzy produkują 80% pożywienia w Ghanie”.

Podobnie sytuacja ma się w Jemenie, kraju znajdującym się na dnie rankingu równości płci, opracowanym przez Social Watch (Gender Equity Index – GEI). Kobiety biedne są zazwyczaj zatrudniane w rolnictwie i przy wyпасie zwierząt. Bardziej niż mężczyźni cierpią z powodu liberalizacji handlu i wzrostu cen zboża. Lokalni koalicjanci Social Watch donoszą, że „większość danych dostarczanych przez społeczeństwo obywatelskie wskazuje, że oficjalna polityka rządu nie opiera się o prawidła badań ekonomicznych, ale jest wprowadzana w sposób niezorganizowany, a nawet służy jako narzędzie dla skorumpowanej mniejszości, która rozgrywa bogactwami kraju wedle własnego uznania. Pozostawia to na barkach większości biednego społeczeństwa ciężar „reform gospodarczych”, które nie przynoszą żadnego efektu.

Korupcja i błędnie zaprojektowana polityka nie występują tylko i wyłącznie w krajach rozwijających się. Były czeski prezydent, Vaclav Havel, scharakteryzował proces przemian prywatyzacyjnych jako „mafijny kapitalizm”, a lokalni członkowie Social Watch przypominają nam w swoim raporcie, iż *„znaczna część strat bankrutujących banków i funduszy została pokryta z pieniędzy podatników”*. Reforma podatków z 2007 roku opisywana jest krótko: *„zabierz biednym, daj bogatym”*. Podobne zdania można usłyszeć od kanadyjskich koalicjantów Social Watch: *„Kanada jest pośród małej grupy krajów, które zredukowały podatki w taki sposób, by zyskali tylko zamożni obywatele”*. W Paragwaju, gdzie podatki są tak niesprawiedliwe, że przychód nie jest opodatkowywany w ogóle, ostatnie reformy podatkowe *„nakładają nowe zobowiązania podatkowe na ludzi ze średnim i małym przychodem, z kolei nie wymagając od wysoko-zarabiających żadnych znaczących wpłat na rzecz państwa”*.

Prześciganie się w coraz to gorszych rozwiązaniach podatkowych to rezultat współzawodnictwa państw w przyciąganiu do siebie zagranicznych inwestorów. „Strefy wolnego handlu” zostały zwolnione z obowiązku płacenia podatków krajowych (a czasem nawet z przestrzegania praw i obowiązków konstytucyjnych jak *Guantanamo*). W Maroku „strefy bezcłowe są często oskarżane o naruszanie praw

pracowniczych, ekonomicznych i społecznych". W Ugandzie z kolei sytuacja praw pracowników w przemyśle kwiatowym i hotelarskim jest „poważna i pogarsza się”.

Zapewnienie podstawowych usług społecznych (edukacji, zdrowia, wody pitnej) jest kluczem w strategii redukcji ubóstwa i realizacji Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Członkowie Social Watch informują o stopniu, w jakim te podstawowe prawa są realizowane, a także ustalają kto płaci za te usługi. Dokładnie studiując krajowy budżet, Social Watch w Brazylii doszedł do wniosku, że „osoby które finansują programy promujące prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne stają się sami beneficjentami tych programów.” Innymi słowy, redystrybucja bogactwa nie ma miejsca. W Indiach, które razem z Brazylią są postrzegane jako jedna z gospodarek sukcesu i w których PKB rośnie rocznie o 9%, „nadal nie wiadomo czy rząd zapewni podstawowe usługi marginalizowanym i bezbronny grupom społecznym”.

Poprzez podpisanie Północnoamerykańskiego układu wolnego handlu z USA i Kanadą, Meksyk jako pierwszy z krajów rozwijających się wszedł w tego rodzaju „partnerstwo”, tym samym akceptując wszystkie makroekonomiczne warunkami z nim związane. Meksyk oficjalnie zobowiązał się do „gwarantowania nieograniczonego poszanowania dla praw człowieka, a także działań na rzecz ich promocji oraz ochrony”. Niemniej jednak, meksykańscy członkowie Social Watch twierdzą, że „model gospodarczy, jaki państwo bezrefleksyjnie wdraża, nie promuje prawdziwego rozwoju, ale powoduje społeczną niesprawiedliwość, niszczenie środowiska oraz różnego rodzaju naruszenia praw społecznych, politycznych, ekonomicznych, obywatelskich, kulturalnych i środowiskowych”.

W republice Kostaryki, kraju gdzie państwo tradycyjnie gwarantowało powszechny dostęp do podstawowych usług społecznych, podpisanie porozumienia o wolnym handlu ze Stanami Zjednoczonymi było wysoce kontrowersyjne. W sprawie tego porozumienia zorganizowane zostało referendum, ale zamiast impulsu dla racjonalnej debaty nad problemem, zwolennicy „wolnego handlu” rozpoczęli kampanię wzbudzania „strachu” w głosujących. Wiceprezydent został zmuszony do odejścia z urzędu, kiedy to ujawniono liczne przypadki naruszeń praw wyborczych. Niemniej jednak, umowa weszła w życie, czyniąc kraj bardziej podatnym na wpływ kryzysu pod koniec 2008 roku oraz nadwyrężając zaufanie do instytucji demokratycznych.

W Malezji protesty przeciw porozumieniu o wolnym handlu z USA spowodowały, że nie zostało ono ostatecznie podpisane. Lokalni działacze Social Watch twierdzą, że „rządowy nawyk do utajniania informacji musi zostać nieco złagodzony, jeżeli kraj chce być bardziej otwarty, odpowiedzialny i transparentny, co zwiększy udział społeczeństwa w rozwoju gospodarczym”.

Te czynniki są niezbędne lecz niewystarczające by budować społeczeństwo obywatelskie. W Polsce „decydenci wykazują się brakiem umiejętności konstruktywnego reagowania na kampanie i propozycje

związane z promocją praw człowieka, a tworzenie szeroko zakrojonych kampanii pozostaje wyzwaniem. Obywatele nie mają wiary w skuteczność swoich działań, dlatego niezwykle trudno przekonać ich do aktywnego udziału w inicjatywach społeczeństwa obywatelskiego.”

Litwini również pozostają raczej sceptyczni w stosunku do możliwości obrony swych praw. Trzy czwarte respondentów w badaniu z 2006 roku przyznało, że ich prawa zostały naruszone, ale nie złożyli oni skargi. Siedemdziesiąt cztery procent respondentów zadeklarowało, że nie odwoływaliby się do instytucji państwowych po zadośćuczynienie, gdyż uważają to za daremne. Co gorsza, Litwińscy członkowie Social Watch donoszą, że „społeczeństwo zaniechało organizowania popularnych dotychczas protestów, które rządcy i tak ignorowali”.

Doświadczenia Social Watch'a w Beninie znacznie kontrastują z tymi wyżej wymienionymi. W tym afrykańskim kraju, decentralizacja rządu rozpoczęła się w 2003 roku poprzez przyznanie 77 okręgom administracyjnym (okręgom terytorialnym) autonomii w zarządzaniu i administracji aby mogły one zdefiniować swoje lokalne cele, a także sposoby ich osiągnięcia. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego wyegzekwowały od państwa zwiększenia finansowania tak zwanych „międzyokręgowych funduszy solidarności”, a także przekazywanie różnego rodzaju dopłat dla okręgów, w których obywatele mogą bacznie kontrolować rząd. Tego rodzaju finansowanie wzrosło z 1,6 miliona USD w 2003 do 4,9 miliona w 2008 roku.

W Kolumbii, pomimo walki politycznej, ostatnie trzy lata były okresem znaczących przemian. Mieszkańcy wsi, ludność rdzenna, związki zawodowe, obywatele pochodzenia afrykańskiego, kobiety, ofiary przestępstw popełnionych przez państwo, geje, lesbijki i aktywiści praw człowieka – wszystkie te grupy zmobilizowały się przeciw ciągłemu łamaniu ich praw oraz łączą się wokół potrzeby osiągnięcia porozumienia w polityce i rozwiązania społecznych konfliktów zbrojnych, jak również zaradzeniu poważnemu kryzysowi humanitarnemu.

Koalicjanci Social Watch w Zambii wyrażają swoje ogólne niezadowolone stwierdzając, że „zarówno państwo, jak i społeczność międzynarodowa są winne „zbrodni przeciw ludzkości”, wliczając w to najkrótszą średnią długość życia na świecie dla ludzi poniżej 40 lat, wysoką zachorowalność i śmiertelność wśród matek w wyniku komplikacji związanych z ciążą, rosnący analfabetyzm, przemoc ze względu na płeć i skrajne ubóstwo.”

W Senegalu „strukturalna poprawa polityki społecznej, wliczając prywatyzację większości podstawowych usług (woda, energia, transport) nie przyczyniła się do ożywienia gospodarki. W rzeczywistości takie działania podkopują dotychczasową industrializację kraju, powodując katastrofalne konsekwencje społeczne: likwidację tysięcy miejsc pracy, ekstremalnie wysokie bezrobocie, masową migrację do ośrodków miejskich”. W takim kontekście „oficjalne mechanizmy promocji i ochrony praw człowieka stały się znacznie słabsze, a nie silniejsze”, a społeczna opinia jest ograniczana przez notoryczne zakazy

protestowania, nękanie dziennikarzy, bezkarność osób popełniających zbrodnie polityczne, a także defraudacje środków publicznych i tortury. Naruszenie praw człowieka w stosunku do kobiet i dzieci (nawet jeżeli nie jest ono jasno „umotywowane politycznie”) również osiąga „niepokojące proporcje i obejmują takie zjawiska, jak: molestowanie seksualne, nadużycia, gwałty, morderstwa, przymusowe małżeństwa, okaleczania narządów płciowych i pedofilii”.

Przywódcy polityczni Sri Lanki wygrali wybory w 1994 i 2005 roku, obiecując wstrzymanie prywatyzacji i innych działań wymaganych przez Bank Światowy oraz Międzynarodowy Fundusz Monetarny. Jednakże, kiedy już zdobyli władzę w sposób oczywisty pogwałcili obietnice dawane w czasie kampanii wyborczej, podążając śladem tej samej polityki, którą zwalczali. Podjęli próbę prywatyzacji wody, edukacji, służby zdrowia, a także zainwestowali więcej pieniędzy w infrastrukturę by uczynić kraj bardziej atrakcyjnym dla zagranicznych inwestorów.

Według Social Watch „zabranianie ludziom używania ich kreatywności do powstrzymywania głodu i biedy, tylko dlatego by zadowolić globalną potęgę gospodarczą, która stara się osiągnąć jak największy zysk, stanowi wyraźne naruszenie praw człowieka. Najgorsze, iż połączone jest to z łamaniem wielu praw jednocześnie: prawa do wolności wyrazu, prawa do opieki socjalnej, prawa do organizowania się i życia w bezpieczeństwie.”

Prawa w czasach kryzysu

Międzynarodowy sekretariat Social Watch
Roberto Bissio

Tegoroczny międzynarodowy raport Social Watch idzie do druku w połowie października 2008, w obliczu bezprecedensowego światowego kryzysu i niepewności.

Sześćdziesiąt lat temu, Powszechna Deklaracja Praw Człowieka zdecydowanie określiła, że „Wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi pod względem swej godności i swych praw” (Artykuł 1) oraz, że „każdy (...) ma również prawo do urzeczywistnienia - poprzez wspólny wysiłek narodu i współpracę międzynarodową oraz zgodnie z organizacją i zasobami każdego Państwa - swych praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, niezbędnych dla poczucia godności” (Artykuł 22)

Realizacja prawa „godności dla każdego” pozostała jednakże niespełnioną aspiracją. W 1995 roku, wkrótce po upadku muru berlińskiego, światowi przywódcy spotkali się w Kopenhadze i publicznie zobowiązali się do „likwidowania ubóstwa na świecie poprzez zdecydowane krajowe działania i międzynarodową współpracę, jako etyczny, społeczny, polityczny i ekonomiczny imperatyw ludzkości”. Pięć lat po Milenijnym Szczycie w Nowym Jorku zadeklarowano limit czasowy dla tego zobowiązania: „Do roku 2015 planujemy zredukować o połowę liczbę ludzi na świecie żyjących za mniej niż dolar dziennie, jak również o połowę liczbę ludzi cierpiących z powodu głodu oraz o połowę liczbę ludzi których nie stać na czystą wodę do picia”.

Wraz z innymi celami, które zyskały ramy czasowe, zobowiązania te zostały zebrane przez ONZ na 8-punktowej liście znanej jako „Milenijne Cele Rozwoju”, która od tamtej pory zdobyła powszechną polityczną akceptację.

Milenijne Cele Rozwoju zaraz po upublicznieniu zostały skrytykowane za to, że są zbyt skromne. Jak stwierdził jeden z kluczowych twórców listy - od strony technicznej, przewidywana data osiągnięcia celów w roku 2015 opiera się o wskaźniki społeczne wzięte z lat 90-tych i 80-tych. Nie było żadnej próby nacisku na szybsze ich realizowanie. Uznano po prostu, że siłą rozpędu zostaną one osiągnięte.

Zarówno wskaźnik BCI (Basic Capabilities Index) opracowany i opublikowany przez Social Watch w 2008 roku, jak również kilka innych oficjalnych i niezależnych źródeł podaje, że sprostanie celom milenijnym będzie niemożliwe ze względu na „typowe nastawienie biznesowe”.

Bank Światowy jako jedyna instytucja pozostaje optymistycznie nastawiony co do możliwości osiągnięcia tych celów. Pomimo narastających dowodów, w sierpniu 2008 jego oficjalne stanowisko na temat MCR głosiło, że zostaną one spełnione,

a w szczególności cel numer jeden, mówiący o redukcji ubóstwa na świecie do 2015 roku. Takie stanowisko zostało ogłoszone w dokumencie zatytułowanym „*Rozwijający się świat jest biedniejszy niż myśleliśmy, ale tak skuteczny w walce z biedą, jak zakładaliśmy.*” Autorzy tego dokumentu (Martin Ravallion - Dyrektor Grupy Badań Rozwojowych w Banku Światowym oraz starszy statystyk Banku Światowego Shaohua Chen) wydali również w maju 2008 opracowanie naukowe zatytułowane „*Chiny, biedniejsze niż myśleliśmy, ale tak skuteczne w walce z biedą, jak zakładaliśmy.*”

Nie potrzeba wiele badań by stwierdzić, że średnia światowa pozostaje pod wpływem osiągnięć gospodarczych Chińczyków i oczywiste jest, że szybki wzrost w Chinach redukuje biedę w tym kraju. Jednak uśrednianie całego świata powoduje, że Bank nie dostrzega wzrostu biedy i nierówności wszędzie indziej. Dane z 2005 roku na podstawie których Bank opiera swoje optymistyczne założenia nie obejmują „kryzysu żywieniowego” (nieodstatku jedzenia i niebotycznych cen), który zaczął się kilka miesięcy później i ściąga co tydzień miliony ludzi na granicę ubóstwa.

Podczas ostatniej dekady XX wieku oraz pierwszych lat tego stulecia wartości postępu wszystkich społecznych wskaźników zmalały, przez co cele jakie wydawały się łatwe do osiągnięcia teraz wydają się zdecydowanie trudniejsze do zrealizowania.

Co takiego stało się w latach 90-tych, co spowolniło lub odwróciło postęp społeczny na całym świecie? Odpowiedź jest prosta: deregulacja finansów, prywatyzacja społecznych usług poprzednio pozostających w rękach rządów, liberalizacja międzynarodowego handlu, otwarcie krajowych gospodarek na przepływ kapitału i inwestycji. Innymi słowy: globalizacja.

Globalizacja, lub niektóre z jej kluczowych elementów, jak deregulacja sektora bankowego oraz znoszenie wszelkich barier dla przepływu kapitału, jest teraz identyfikowana jako przyczyna kryzysu, który rozpoczął się w sektorze finansowym w USA, a obecnie zalewa cały świat.

Błędna struktura

Alan Greenspan do roku 2006 przez 18 lat był prezesem Rezerw Federalnych (Bank Centralny USA). W październiku zakomunikował Radzie Nadzorczej, że jego „antyregulacyjne” podejście było „błędem” i mogło się przyczynić do kryzysu. „Ci z nas, którzy zwracali uwagę na interes instytucji pożyczkowych by chronić kapitał akcyjny, szczególnie ja, pozostajemy w głębokim szoku i niedowierzaniu” – powiedział Greenspan.

Ekspertci nadal dyskutują, czy te słowa oznaczały, że Greenspan bierze część winy na siebie. Podejście

typu „nikt nie mógł przewidzieć kryzysu” implikuje „głęboki szok i niedowierzenie” neoliberalnych guru. Zostało to wyśmiewane przez karykaturzystów słowami „kto mógł przewidzieć, że połączenie benzyny i zapalek może spowodować pożar?”. Rzeczywiście, w raporcie Social Watch z 2006 roku na temat globalnej struktury finansowej stwierdza się, że „wpływ kapitału, unikanie podatków, fałszywy handel wewnątrz firm oraz wymieniony powyżej sposób nadzoru instytucji finansowych (...) jest strukturą, która zdecydowanie potrzebuje rewizji”. Social Watch nazwał strukturę finansową niemożliwą: „zarówno ze względu na niepraktyczność, jak i niedopuszczalność”.

Załamanie się tej struktury – lub moment w którym to nastąpiło – może być niespodzianką, ale negatywny wpływ zglobalizowanych finansów na dobrobyt ludzi był już jasny dwa lata temu dla krajowych koalicji tworzących raport Social Watch w pięćdziesięciu krajach.

W pierwszych dniach grudnia 2008 świat będzie obchodził 60. rocznicę Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w Doha w Katarze. Światowi przywódcy zbiorą się na Finansowym Szczycie dla Rozwoju. Te okoliczności dają nam możliwość do zbadania relacji pomiędzy prawami człowieka, rozwojem a zglobalizowaną gospodarką.

Czy deregulacja sektora bankowego, demontaż państwa opiekuńczego, prywatyzacja sektora publicznego oraz otwarcie granic na nieograniczony przepływ dóbr, usługi i kapitału miały pozytywny wpływ na prawa człowieka i demokrację, jak prorokowano dwie dekady temu w czasie upadku muru berlińskiego? Czy raczej wzrost mocy „fundamentalizmu rynkowego” (termin używany w ostatnich tygodniach przez finansistę George’a Sorosa; laureta Nagrody Nobla - Paula Krugmana, a nawet Johna Williamsona – ekonomistę który ukuł termin „konsensus waszyngtoński”) był przeszkodą dla konsolidacji demokracji, wzmocnienia praw człowieka i realizacji założenia o godności dla wszystkich?

Każda z krajowych koalicji Social Watch obserwując swoje własne państwo, odnalazła szereg sposobów w jaki makroekonomia wpływa na prawa człowieka. Wnioski jakie wyciągnięto stanowią rdzeń raportu i zapewniają oddolną perspektywę ludzi pracujących i znajdujących się na samym końcu tego łańcucha.

Raport ten nie jest przygotowywany na zamówienie. Każdy z raportów krajowych, który zostaje opublikowany w zbiorczym raporcie Social Watch, jest opracowywany przez organizacje i grupy, które pracują przez cały rok nad problematyką rozwoju społecznego. Ich eksperci i wnioski nie opierają się wyłącznie o dane badania. Koalicje te są przyzwyczajone do skupiania uwagi władz na pro-

blenach, z którymi spotykają się na co dzień w swej pracy i przez to pomagają kształtować lepszą politykę względem ludzi żyjących w biedzie oraz kobiet.

Poproszone o zbadanie relacji pomiędzy prawami człowieka a gospodarką, koalicje same decydują o priorytetach i kluczowych elementach. Aby stworzyć raport, każda z grup sama zbiera fundusze oraz określa swoje własne sposoby konsultacji ze społeczeństwem, aby zebrać dane na podstawie których wyciągane są wnioski. Krajowe koalicje nie wahają się przed krytyką władz, działań politycznych, elit i systemów rządowych kiedykolwiek czują, że jest to konieczne. Wygłaszanie krytycznych opinii pomaga wzmocnić proces demokratycznych przemian. Nawet jeżeli raport stwierdza, że wiele może (a nawet musi) być zrobione we własnym kraju, koalicje również wskazują na międzynarodowe ograniczenia, które nie mogą być rozwiązane w obrębie jednego kraju.

W październiku 2008, kiedy to kryzys uderzył w instytucje finansowe i rynki giełdowe krajów OECD, ich rządy rozpoczęły ogromny i bezprecedensowy program rządowych interwencji, nacjonalizacji banków, przekazywania ogromnych dopłat dla podupadających instytucji oraz regulowania na nowo sektorów finansowych.

Taka reakcja stanowi zaprzeczenie prostej neoliberalnej polityki, narzucanej krajom rozwijającym się przez Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Monetarny przez ostatnie trzydzieści lat. Rządy globalnego południa zostały zmuszone do liberalizacji barier handlowych, deregulacji finansowej i rynków pracy, prywatyzacji narodowego przemysłu, abolicji subsydiów oraz redukcji społecznych i ekonomicznych wydatków. Rola państwa została znacząco ograniczona.

Takie podwójne standardy są niedopuszczalne. Międzynarodowy system finansowy, jego struktura i instytucje, zostały całkowicie przytłoczone rozmiarami obecnego kryzysu finansowego i ekonomicznego. Struktura systemu finansowego i budowa instytucji muszą zostać przeomyślane od nowa.

W ostatnich tygodniach, światowi przywódcy zrozumieli wadliwość istniejących systemów oraz potrzebę stworzenia szerszego pakietu propozycji dla zreformowania światowego systemu finansowego i jego instytucji. Jest to oczywiście niezbędne, by zając się sprawami związanymi z kryzysem, jednak priorytetem musi być odpowiedzialność za jego wpływ na zwykłych pracowników, domostwa z niskim przychodem, emerytów i inne wrażliwe grupy. Nietrwale i krótkowzroczne rozwiązania mogą zostać wygenerowane na organizowanych w pośpiechu spotkaniach, w których uczestniczą reprezentanci jedynie kilku krajów i w których nie będą brały udziału wszystkie strony, których kryzys dotyka. Może to zawocować niewystarczającą skalą zmian i nieodpowiednim rozkładem jej ciężaru pomiędzy narodami.

Mimo, iż kryzys rozpoczął się w krajach globalnej północy, rozprzestrzenił się i zaczyna być odczuwany również w krajach rozwijających się. Kryzys stawia pod znakiem zapytania wszystko to, co ONZ przedsięwzięła na rzecz biednych krajów świata. Sekretarz Generalny ONZ, Ban Ki Moon, na posiedzeniu oficjeli

ONZ stwierdził: „Zagraża to wszystkim naszym osiągnięciom i całemu postępowi jaki osiągnęliśmy”. Następnie oznajmił: „Nasz postęp w likwidowaniu ubóstwa i chorób, nasze wysiłki by zwalczyć zmiany klimatyczne i promować rozwój, by zapewnić ludziom wystarczającą ilość jedzenia... To może być ostateczny cios, którego wiele z najbardziej ubogich krajów świata po prostu może nie przetrwać.”

Kraje rozwijające się znajdują się pod wpływem spadających cen ich dóbr eksportowych oraz dewaluacji ich narodowych walut wobec dolara, rosnących stóp procentowych na ich kredytach, wypływu zagranicznych inwestycji z ich krajów i brakiem zaufania. Jeżeli świat popada w globalną recesję, to w rezultacie spada też stopa zatrudnienia, a wraz z nią obniża się standard praw człowieka i standard warunków życia pracowników. Warto pamiętać, że podczas kryzysu finansowego dziesięć lat temu w południowo-wschodniej Azji i na południu Ameryki Południowej, to kobiety odczuły go w dużo większym stopniu. Zostały zmuszone do wykonywania pracy poniżej ich kwalifikacji, były zobligowane do kompensowania znajdującej się w opłakanym stanie publicznej opieki społecznej, a także narażone były na wzrost przemocy domowej. Poziom biedy zwiększył się w kilka tygodni a przywrócenie go do poziomu sprzed kryzysu zajęło kilka lat.

Z tego powodu tak ważne jest, aby wszystkie kraje wzięły udział w debacie nad nową strukturą międzynarodowych finansów. Żadne sprawiedliwe i trwałe rozwiązania nie powstaną w wyniku raptownego działania, które może nie brać pod uwagę udziału wielu krajów rozwijających się oraz społeczeństwa obywatelskiego. Takie działania mogą wręcz nadwyrężyć zaufanie i poczucie bezpieczeństwa krajów, które już teraz optują za regionalnymi rozwiązaniami, niż bardziej sprawiedliwym i skutecznym międzynarodowym systemem finansowym.

Jedynie międzynarodowa konferencja zwołana przez ONZ by zbadać międzynarodową strukturę monetarną i finansową (jej instytucje i sposób zarządzania) może być skuteczna w tej dziedzinie. Tylko w takim przypadku możemy efektywnie zmierzyć się z problemem w jego całym spektrum, instytucjonalnie i proceduralnie. Wiele trudnych problemów będzie trzeba poruszyć i rozwiązać w czasie procesu transformacji z obecnego systemu – który spowodował niestabilność i nierówność – w kierunku bardziej stabilnego i odpowiedzialnego, który służy większości ludzkości. W takim systemie, prawa człowieka powinny być punktem z którego się wyrusza, a nie jakimś odległym celem do spełnienia. Takie oparte o prawa człowieka podejście do rozwoju, uwzględniające równouprawnienie ze względu na płeć, godną pracę (ogólnie prawa człowieka jako rdzeń) powinno stać się główną zasadą wytyczającą kierunek działania.

Prawdziwa historia podatków

W listopadzie i grudniu 2008 głowy państw i rządów z całego świata spotkają się na sponsorowanej przez Organizację Narodów Zjednoczonych konferencji w Doha w Katarze aby dyskutować na temat finansowania rozwoju. Nowym bardzo istotnym zagadnieniem są podatki. Silne finansowe grupy interesu z Wielkiej Brytanii i USA lobbują przeciw wprowadzeniu reform w międzynarodowym systemie podatkowym. Organizacje pozarządowe, a także pojedynczy aktywiści i eksperci, mający na uwadze biedę na świecie, muszą natychmiast rozpocząć zdecydowane działania, które pomogą w osiągnięciu właściwych zmian.

Tax Justice Network

Nicholas Shaxson
John Christensen

Trochę historii

Pod koniec II Wojny Światowej dwaj ekonomiści – John Maynard Keynes z Wielkiej Brytanii oraz Harry Dexter White za Stanów Zjednoczonych – rozrysowali finansową mapę świata, jaka ich zdaniem pojawi się po zakończeniu tego konfliktu. Ich praca zaowocowała porozumieniem z Bretton Woods w lipcu 1944 roku oraz utworzeniem Banku Światowego, a także Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF).

Keynes i White szczególnie obawiali się wypływu kapitału z Europy. Ich zdaniem prowadziłyby to do dalszej destabilizacji i tak już rozchwiejanego wojną kontynentu, a także do możliwości odwrócenia się jego państw w kierunku bloku sowieckiego. Wiedzieli oni jak trudne będzie kontrolowanie przepływu kapitału pomiędzy krajami, dlatego zaproponowali następujące rozwiązanie: przejrzystość. Chcieli aby rządy krajów do których napływał kapitał (jak USA), dzieliły się informacjami z krajami z których on wypływał (np. krajami europejskimi), aby te ostatnie mogły widzieć ruch kapitału swoich obywateli. Te działania pozwoliłyby biednym krajom nie tylko na odpowiednie opodatkowanie swoich obywateli, ale również zmniejszyłyby wpływ kapitału z kraju. Ujawnianie transakcji pozwala zamożnym obywatelom, a także korporacjom na umieszczanie swoich bogactw poza zasięgiem organów podatkowych i na uniknięcie w ten sposób opodatkowania, które jest ich obowiązkiem wobec demokratycznego społeczeństwa.

Lobby z USA silnie oponowało przeciw przejrzystości przepływu środków, dlatego ostatecznie propozycje Keynes'a i White'a nie znalazły się w międzynarodowych dokumentach. Międzynarodowa współpraca między krajami nie jest wymagana, ale najwyżej dopuszczalna. Efekty tego lobbingu dotknęły nie tylko Europę, ale po dziś dzień dotyczą wiele innych krajów, zarówno biednych, jak i bogatych.

Obecnie niewiele krajów korzysta z korzyści z umów o wymianie informacji, a te które to czynią, wymieniają informacje tylko na specjalne życzenie. John Christensen i David Spencer z Tax Justice Network niedawno na łamach Financial Times argumentowali, że "...trzeba wiedzieć czego się szuka zanim się prosi o konkretne informacje. To jest rażąco nieprawidłowa kolejność. Niezbędna jest automatyczna wymiana informacji podatkowych

między jurysdykcjami, również w krajach rozwijających się."

Skala tego zjawiska jest imponująca. Bank Światowy podaje, że od 1 do 1,6 trylionu nieujawnionych dolarów przekracza rocznie granice krajów, a około połowa z tego (500-800 miliardów) pochodzi z państw rozwijających się i państw przechodzących transformację gospodarczą. Można to porównać do zaledwie 100 miliardów dolarów zagranicznej pomocy dla najbardziej ubogich krajów, zapewnianej przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Ujawnione, niskie lub zerowe podatki są głównym powodem nielegalnych przepływów kapitału. Przejrzystość tych międzynarodowych operacji finansowych jest obecnie jednym z kluczowych, globalnych problemów naszych czasów. Jest wręcz niewiarygodne, że dotychczas międzynarodowa społeczność zwracała tak mało uwagi na ten problem.

Jeżeli tajność przepływu zostałaby usunięta, a kapitał byłby opodatkowany w sposób prawidłowy, finanse publiczne i sytuacja ekonomiczna krajów rozwijających się, a także rozwiniętych, zmieniłaby się diametralnie. Powstrzymałoby to elity od bogacenia się kosztem zwykłych obywateli.

Kierunek Doha

Obecnie nie istnieją wielostronne międzynarodowe umowy lub organy, pozwalające krajom rozwijającym się na monitoring zagranicznych środków swoich obywateli w krajach takich jak Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Szwajcaria, Luksemburg czy choćby Singapur, a także na odzyskiwanie podatków.

Konferencja w Doha odbędzie się między 29 listopada a 2 grudnia 2008 (nie należy mylić jej z negocjacjami w Doha w kwestii handlu światowego pod patronem Światowej Organizacji Handlu). Konferencja w Doha ma potencjał aby położyć podwaliny pod to, co chcieli osiągnąć wiele lat wcześniej Keynes i White – otwartą, automatyczną wymianę informacji podatkowych na skalę światową pomiędzy wszystkimi krajami.

Tego typu przedsięwzięcie jest jak najbardziej możliwe, podobne rozwiązanie istnieje już wewnątrz Unii Europejskiej, gdzie kraje automatycznie wymieniają pomiędzy sobą informacje o przychodzie swoich obywateli, umożliwiając odpowiednie egzekwowanie podatków.

Niestety system Unii Europejskiej nie jest doskonały. Wiele kruczków prawnych jest systematycznie usuwanych, jednak jeden kluczowy nadal funkcjonuje. Otóż Europejczycy chcący uchylić się od płacenia podatków mogą przekierować swoje dochody bez

problemu poza granice UE, na przykład do Singapuru. Ten element wymaga jeszcze zmian, ale już na globalnym poziomie, ze szczególnym uwzględnieniem krajów rozwijających się.

Ponadto, przejrzystość operacji finansowych jest potrzebna jeszcze z jednego powodu. Około 60% światowego handlu stanowią wewnętrzne transfery międzynarodowych firm, a prawdziwa wielkość tych transferów jest ukrywana aby zminimalizować obowiązki podatkowe.

Raymond Baker, światowy autorytet w sprawie nielegalnych operacji finansowych, a także autor przełomowej książki *Capitalism's Achilles Heel* (Pięta Achillesowa Kapitalizmu), ocenia, że złą wycenę i nadużycia przy samych transferach (te działania są powszechnie znane) szacuje się na jakieś 500 do 750 miliardów dolarów rocznie. Zlikwidowanie tego procederu wymaga międzynarodowej współpracy, a także raportów na temat każdego z krajów.

Obecnie prawo międzynarodowe, a także zasady księgowania nie wymagają od firm międzynarodowych publikowania raportów na temat ich funkcjonowania w każdym kraju z osobna. Firmy światowe mają możliwość grupowania danych i przedstawiania swoich wyników z pewnego regionu, na przykład z „Afryki”. Takie działania uniemożliwiają osobom z zewnątrz na sprawdzenie, czy firmy są rozliczone ze swoich tajnianych transakcji oraz czy urzędy podatkowe nie są oszukiwane. Niezbędne są zmiany prawne obligujące firmy międzynarodowe do publikowania tego typu danych.

Przygotowania przed Doha

Żadne jednorazowe rozwiązanie nie zlikwiduje problemu, który leży u podstaw międzynarodowego systemu podatkowego. Żaden kraj nie jest w stanie samodzielnie wprowadzić znaczących zmian. Jedyną współpracą międzynarodową pomiędzy państwami może przynieść znaczący efekt.

Pod koniec lat dziewięćdziesiątych, OECD zaproponowało poważne zmiany poprzez budowanie koalicji krajów rozwiniętych, która działałaby na rzecz jawności międzynarodowych transakcji bankowych. Po wstępnych sukcesach wysiłki spełży jednak na niczym, po części z powodu wycofania się USA z koalicji, co nastąpiło po wygraniu wyborów prezydenckich w 2000 roku przez Georga W. Busha.

Dużym problemem jeżeli chodzi o OECD jest fakt, iż jest to instytucja regionalna, tak zwany Klub Bogaczy, któremu brak zdolności prawnej do tworzenia międzynarodowych norm obejmujących wszystkie kraje. Istnieje jedna taka organizacja, która może

przemówić do społeczności międzynarodowej – Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ).

ONZ zdążyło położyć fundamenty pod kwestię podatków, która zostanie poruszona w Doha za pomocą raportu „High-Level Panel on Financing for Development” z 2001 roku. Raport ten jest również nazywany Raportem Zedillo (od nazwiska przewodniczącego Ernesto Zedillo, byłego prezydenta Meksyku). Raport ten postuluje wielostronną jawność informacji podatkowych, a także zapewnienie krajom pomocy technicznej w kwestii administracji podatkowej oraz dzielenia się tymi informacjami w celu zmniejszenia nielegalnego przepływu kapitału.

Lobby finansowe powstrzymało dalsze zmiany, lecz w 2002 roku, ONZ zwołało spotkanie głów państw w Monterrey w Meksyku aby przedyskutować plany finansowania rozwoju w krajach rozwijających się. Rezultatem było Porozumienie z Monterrey, które dziś stanowi fundamentalny dokument pod względem wielu kwestii, w tym polityki podatkowej dla rozwoju.

Na kolejnym szczycie ONZ w 2005 roku postanowiono wspierać wysiłki prowadzące do zmniejszenia nieopodatkowanego przepływu kapitału, a także zwiększania kontroli nad nielegalnym przepływem funduszy. Następnie w grudniu 2007 na Zgromadzeniu Ogólnym ONZ podjęto decyzję o zorganizowaniu kolejnej międzynarodowej konferencji na temat finansowania rozwoju, na której to ocenie zostanie poddana kwestia wdrażanie porozumienia z Monterrey.

Pora na podatki

Podatki, pod hasłem „Mobilizowanie domowych finansów dla rozwoju”, są jednym z sześciu tematów konferencji w Doha. Podatki, jak i blisko z nimi związana międzynarodowa przejrzystość finansowa są na tyle ważne, iż muszą się znaleźć w centrum uwagi, jak i spisanych wniosków z Doha.

Ludzie zaczynają rozumieć ogromną skalę zjawiska wysysania środków finansowych z najbiedniejszych krajów świata. Zaskakujące nowe odkrycia ukazują raport uniwersytetu z Massachusetts na temat wypływu kapitału z 40 państw Afryki.

„Wypływ kapitału ze wszystkich 40 krajów przez ostatnie 35 lat wynosi około 420 miliardów dolarów (licząc po kursie z 2004 roku). Wliczając w to zyski z odsetek, skumulowany wypływ kapitału wynosił 607 miliardów dolarów na koniec 2004 roku.”

Prawie cały kapitał jaki wypływa z Afryki nigdy tam nie wraca. Całkowity dług tych krajów w 2004 roku wynosił 227 miliardów dolarów. W związku z tym, zadłużone kraje zostały zmuszone do ekonomicznych zmian i karkołomnych spłat, kiedy w tym samym czasie prywatny kapitał z tych państw migrował w kierunku krajów zachodnich. Te prywatne zasoby z zadłużonych krajów, przewyższające zadłużenie państw, jak na ironię kredytowały resztę świata.

Jest jedna znacząca różnica pomiędzy zasobami, a wierzycielami: prywatne zewnętrzne zasoby należą do wąskiej grupy bogatych elit, kiedy to publiczne zewnętrzne długi spoczywają na barkach wszystkich obywateli za sprawą ich rządów. Co gor-

sza, przepływ kapitału następuje prawie tylko i wyłącznie do krajów stosujących utajnianie informacji podatkowych. To nie tylko zachęca do uchylania się od płacenia podatków w Afryce, która traci kapitał inwestycyjny, który następnie zostaje uzupełniany pomocą z zachodu, lecz również cały ten proceder rodzi negatywne zjawiska, jak na przykład korupcję. Ci, którzy są zaniepokojeni problemem długów i złego zarządzania w Afryce powinni przede wszystkim zająć się tą kwestią.

Kraje stosujące utajnianie informacji podatkowych to nie tylko raje podatkowe, jak Kajmany, Jersey czy Szwajcaria, ale także największe światowe centra finansowe, a w szczególności Nowy Jork i Londyn. W maju 2008 agencja Reuters doniosła, że były liberyjski prezydent Charles Taylor, którego siły regularnie używały gwałtu i tortur jako narzędzi wojny, ulokował duże sumy pieniędzy w banku USA. Bank wziął pieniądze z otwartymi rękami, nie zadając żadnych pytań. To tylko jeden z bardzo wielu przykładów.

Nie każdy w Stanach Zjednoczonych pobłaża tego typu działaniom. W maju 2008 senatorowie Barack Obama, Carl Levin i Norm Coleman przedstawili projekt, próbujący ukrócić zatajanie informacji podatkowych w Stanach Zjednoczonych.

Jak powiedział Levin:

„Każdego roku w Stanach Zjednoczonych pozwala się na otwieranie prawie 2 milionów firm lub spółek z o.o. bez dokładnej wiedzy, a nawet pytania o to, kto je zakłada. Obecnie osoba zakładająca firmę lub spółkę z o.o. w naszym kraju dostarcza mniej informacji niż w przypadku założenia konta w banku lub otrzymania prawa jazdy. Kryminaliści wykorzystują tę słabość naszego systemu. Tworzą nowe firmy lub spółki z o.o. i wykorzystują je do popełniania przestępstw: poczynszy od terroryzmu, handlu narkotykami, przez pranie brudnych pieniędzy, oszustwa podatkowe, a na korupcji kończąc (...) nasze organy państwowe zbyt często nie potrafią udzielić informacji, w sytuacji gdy są pytane przez przedstawicieli innych państw o amerykańskie firmy, które tamyły prawo na ich terytorium. Prawda jest brutalna – USA jest również źle zorganizowane w kwestii udzielania informacji podatkowych, jak każde inne państwo.”

Ogromna część pieniędzy płynących do USA pochodzi oczywiście z państw rozwijających się

Wielka Brytania działa w podobny sposób, jednak oparte jest to na nieco innym mechanizmie. Odbywa się to za pomocą zamorskich terenów zależnych, jak wyspa Jersey lub Guernsey albo terytoriów, takich jak Kajmany czy Bermudy, w których to otwierane są przedstawicielstwa londyńskich firm. Używając tego typu zabiegów udaje się tam gromadzić pieniądze z całego świata. Zarówno Stany Zjednoczone, jak i Zjednoczone Królestwo zarządzają ogromnymi fiskalnymi i handlowymi deficytami. Poprzez ukrywanie sposobu wpływu tych środków, nie opodatkowywanie ich (także nie dzielenie się tym zyskiem z krajami-ofiarami) wabią oni kapitał finansujący te deficyty. Wielka Brytania i USA w tym świetle wypadają niezwykle cynicznie, organizując największe

konwoje pomocy na świecie dla krajów rozwijających się, jednocześnie biorąc od nich ogromne sumy pieniędzy pod stołem.

Nie tylko ile pieniędzy zostaje zebranych, ale też jak to jest robione!

Ogrom środków jakie wypływają z krajów rozwijających się, pomaga wyjaśnić dlaczego opodatkowanie tego wypływu jest tak istotne. Jest jeszcze jednak inny wymiar tej kwestii, jaki może być równie istotny. Podatki, szczególnie bezpośrednie opodatkowanie (w przeciwieństwie do pośrednich podatków jak VAT czy cło) są potężnym narzędziem usprawniania funkcjonowania państwa.

Jest to kolejny wymiar, pojawiający się na polu międzynarodowego rozwoju. Nowa książka Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent (Podatki i budowa państwowości w krajach rozwijających się: potencjał i aprobata) pod redakcją Debory Bräutigam, Odd-Helge Fjeldstad oraz Mick'a Moor'a, wyjaśnia, że podatki:

„są nowym zagadnieniem dla ludzi, zajmujących się rozkwitem państwowości w krajach rozwijających się. Istota opodatkowania wychodzi poza ramy przychodu do budżetu (...) gdyż podatki mogą odgrywać główną rolę w rozwoju i utrzymywaniu siły rządu, a także tworzeniu więzi ze społeczeństwem. Rola podatków w tworzeniu silnej państwowości widoczna jest w dwóch głównych aspektach: wzroście znaczenia umowy społecznej w oparciu o negocjacje wokół podatków oraz impulsie dla rozwoju instytucji państwowych dzięki przychodowi płynącemu z podatków. Postęp w pierwszym z tych aspektów rozwija demokrację w państwie, drugi natomiast wzmacnia potencjał państwa. W obu przypadkach mamy do czynienia z rozwojem państwa oraz wzrostem troski państwa o obywateli i odwrotnie.”

Nie możemy dłużej skupiać się wyłącznie na pomocy, bez wprowadzenia podatków jako elementu dyskusji. Pomoc zewnętrzna przynosi korzyści, ale ma też swoje minusy, jak częściowa zależność rządów od dawców pomocy, a nie swoich obywateli. W przypadku podatków jest inaczej. Podatki są najbardziej odpowiednim i trwałym źródłem finansowania rozwoju. Co więcej, rząd wtedy jest zależny od obywateli, nie darowizn. Niwelowana jest przez to zależność od zewnętrznej pomocy. Jak mówi przedstawiciel kenijskiego Urzędu Podatkowego „Płać podatki i patrz jak twój kraj staje się wolny”. Studenci historii Europy i Ameryki znają słynne powiedzenie „Żadnych podatków bez reprezentacji”. Z jakiegoś powodu dopiero teraz dostrzegamy zastosowanie tego w kwestii rozwoju. Deborah Bräutigam wyjaśniła niedawno w swojej publikacji¹:

“Dyskusja na temat podatków i ich potencjału rozwojowego dla państw jest niestety nieobecna w środowisku organizacji niosących pomoc. Zajmują się one raczej zbiórkami darów i pieniędzy, a nie wspieraniem przychodu państw. Rola

¹ “Taxation and Governance in Africa” dostępne na: www.aei.org/publications/pubId.27798/pub_detail.asp

² Pełna nazwa to “Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters”

podatków w umacnianiu państwowości powinna zajmować zdecydowanie ważniejszą rolę w działaniach ludzi, którym nieobojętny jest los załamanych gospodarek, słabych państw a także braków w demokracji w rozwijającym się świecie (...) duża ilość pomocy zewnętrznej powoduje, że organizacjom pomagającym jak i rządowi otrzymującym pomoc trudno jest zbudować samodzielne i odpowiedzialne państwo.”

Uczestnicy i obserwatorzy konferencji w Doha mogą spędzić zbyt wiele czasu debatując nad tym jak wiele pieniędzy jest zbieranych za pomocą podatków, a nie jak te pieniądze są zbierane. Wiele aspektów tej problematyki musi zostać dokładnie przebadanych, wliczając w to wpływ międzynarodowych regulacji podatkowych, raje podatkowe, a także kruczki prawne. Należy zbadać jak to wszystko wpływa na kraje rozwijające się, a także ich systemy podatkowe i sposób w jaki zbierają podatki.

Komitet ONZ ds. Podatków

USA i Wielka Brytania oraz inne podatkowe raje na świecie działają przeciw zwiększeniu przejrzystości podatkowej. Komitet ONZ ds. Podatków² to mało znany dział, gdzie poruszane są tego typu tematy. Komitet ten będzie kluczowym graczem na konferencji w Doha. Składa się on z przedstawicieli krajów rozwiniętych i rozwijających się. Niestety jednak zbyt wiele z tych krajów to raje podatkowe, jak Barbados, Bahamy, Szwajcaria, Wielka Brytania czy Irlandia. Kraje rozwijające się, będące rajami podatkowymi, jak wspomniani już Barbados czy Kajmany, są oczywiście za zachowaniem dotychczasowych wpływów z podatków. Diametralna różnica w populacji pomiędzy krajami, będącymi rajami podatkowymi (np. 45.000 obywateli na Kajmanach) i krajami, z które cierpią za sprawą rajów podatkowych (600 milionów w Afryce), obrazuje sytuację z którą musimy się uporać.

Społeczeństwo obywatelskie musi natychmiast zdać sobie sprawę z istnienia i działań tego komitetu, a także szerszego kontekstu w jakim jest on osadzony i pomóc w nagłośnieniu tej palącej sprawy. Dotychczas społeczeństwo obywatelskie nie było obecne w tej rozgrywce, pozwalając potężnym grupom interesu działać bez kontroli.

Pilne: zasady postępowania potrzebne od zaraz

Jest kilka aspektów w których ONZ, a w szczególności konferencja w Doha może przyspieszyć postęp, z możliwością uczynienia co najmniej tyle dobrego, co cała pomoc zachodnich krajów razem wzięta. Wszystkie te aspekty potrzebują wsparcia społeczności z całego świata.

Szczególnie istotnym fragmentem będzie ustalenie zasad postępowania w sprawie podatków. W listopadzie 2006 Komitet ONZ ds. Podatków poczynił pierwsze kroki poprzez ogłoszenie potrzeby stworzenia zasad postępowania w sprawie współpracy przy kontroli wypływu kapitału, omijania międzynarodowych przepisów podatkowych (co jest nielegalne) oraz unikania podatków (co jest teoretycznie legalne, ale z definicji wbrew oczekiwaniom rządów). Tym

problemem ma się zająć amerykański ekspert podatkowy Michael McIntyre. Nic podobnego nie zostało nigdy wcześniej przedsięwzięte.

Aby efekt prac miał maksymalną siłę wpływu, zasady postępowania powinny być zatwierdzone przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Aby to osiągnąć, wymagane jest wpięty pokonanie serii legislacyjnych szczebli wewnątrz ONZ, gdzie jak trzeba pamiętać, działają silne lobby rajów podatkowych, które będą starały się obrócić sytuację na swoją korzyść. Społeczność światowa powinna mieć się na baczności monitorując proces i głośno protestować, jeżeli cokolwiek będzie zbaczać z wybranego kursu. Konferencja w Doha będzie spełniać w tym ważną rolę. Turbiny maszyny już ruszyły, czas aby działać nadszedł właśnie teraz.

Zatwierdzenie przez Zgromadzenie Ogólne nie będzie jednak nadal wystarczające. Sprawa musi być zdecydowanie promowana przez poszczególne rządy a także społeczeństwo obywatelskie.

Zasady postępowania są czasami interpretowane jako „luźne prawo”, ponieważ nie dostarczają dokładnych instrukcji co do ich wdrażania. Stanowią teoretyczne wytyczne, a nie zoperacjonalizowane instrukcje. Mają na celu zmobilizowanie opinii publicznej (lub przynajmniej jej zainteresowanej części) działając poprzez promowanie pewnych standardów, a nie działania prawne.

Przez lata kraje traktowały omijanie międzynarodowych przepisów podatkowych i nie płacenie podatków z przymrużeniem oka. Obecnie widać, że świat skłania się ku ukróceniu tego typu oszustw podatkowych i ukaraniu tych, którzy je wspierają. Jak ujmuje to Mike McIntyre „Zasady postępowania mogą pomóc stworzyć sytuację, w której oszustwa podatkowe nie są postrzegane już jako unikanie niesprawiedliwych opłat, ale jako to czym naprawę są, czyli samolubnymi, dostrzegającymi jedynie wąską perspektywę działania, prowadzącymi do utrzymania trzech czwartych świata w ubóstwie.”

Inne istotne zagadnienia

We wrześniu 2007 Tax Justice Network zaprezentował 18 rekomendacji dla Komitetu ONZ ds. Podatków. Między innymi:

- Należy zwrócić się do MFW aby uwzględniało w swoich raportach informacje o tym, czy dany kraj lub centrum finansowe potrafi dostarczyć odpowiednich danych swoim zagranicznym partnerom odnośnie kwestii podatkowych, a także czy efektywnie wymienia informacje.
- Powinno się rozważyć włączenie przepływu kapitału (a w rezultacie problemu unikania podatków) pod uchwałę o korupcji w ramach Konwencji ONZ na temat Korupcji. Wówczas problem unikania podatków będzie kontrolowany na każdym szczeblu: poczynając od podmiotu unikającego opodatkowania, pośredników przekazujących pieniądze dzięki którym unikane podatków jest możliwe, na centrach finansowych kończąc.
- Uznanie wypływu kapitału i unikania podatków jako pranie pieniędzy na podstawie odpowiednich regulacji lub organów, na przykład w ramach MFW Financial Action Task Force.

- MFW i Bank Światowy powinny współpracować z centrami finansowymi aby pomóc krajom rozwijającym się unikania wypływu kapitału i strat podatkowych.

Wszystkie te kwestie powinny zostać przeanalizowane nie tylko przed i w trakcie konferencji w Doha, lecz również przez cały czas na bieżąco w przyszłości. Międzynarodowe reformy finansowe trwają wiele lat.

Zmiana nastroju

Dotychczas zmiany były blokowane, gdyż uprzywilejowana pozycja grup interesu była zbyt silna, a społeczeństwo trwało w nieświadomości odnośnie międzynarodowej sytuacji podatkowej. Niemniej jednak, globalny trend się zmienia. Jednym z powodów jest istnienie inicjatyw społecznych, jak Tax Justice Network czy Global Financial Integrity, które dostarczają analizy sytuacji na wysokim poziomie, a także doradzają innym jak włączyć się do działania.

Ponadto, na drugim końcu stołu od krajów rozwijających się, siedzą też kraje bogate, które również odczuwają negatywne skutki działań rajów podatkowych. Dzięki temu działania polityczne w tym kierunku gromadzą zróżnicowaną grupę ludzi o wspólnym celu.

Sytuacja na rynkach finansowych również wspiera zmiany. Proces prywatyzacji, który zaczął się w latach 70-tych pozwolił na wzrost państw w obrębie których możliwe jest ukrywanie kapitału, a także nadużywanie zasad podatkowych. Kryzys kredytowy jaki zaczął się w 2007 roku zachwiał dotychczasowe przekonanie o samoregulowaniu się rynków. Z tego powodu zahamowano trend prywatyzacji i zapoczątkowano okres intensywnej współpracy międzynarodowej na najwyższym poziomie.

Jak mówił w maju 2008 Lawrence Summers, były Sekretarz Stanu w USA:

„Dotychczas panował trend obniżania podatków dla korporacji, dzięki temu kraje wabiły do siebie wielkie firmy i ich inwestycje. Blisko związany z tym jest problem rajów podatkowych, kuszący bogatych obywateli świata obietnicami uniknięcia płacenia podatków od ich majątków. Może okazać się nieuniknione, iż globalizacja prowadzi do wzrostu nierówności między ludźmi, ale nie jest konieczne aby przy okazji pozwalać na unikanie wyższego opodatkowania bogatszych ludzi. USA powinno wieść prym w promowaniu międzynarodowej współpracy w kwestii podatków.”

Ustawa „Stop Rajom Podatkowym” została przedstawiona ostatnio przez kandydata na prezydenta, Baracka Obamę, w porozumieniu z demokratycznymi i republikańskimi senatorami, w okresie licznych dochodzeń gazet na temat prywatnych firm unikających podatków. Wpłynęło to na ostrą zmianę nastrojów politycznych w USA.

Europa, mimo że w jej skład wchodzi kraje, takie jak Austria, Belgia, Wielka Brytania, Luxemburg czy Szwajcaria, będzie chętna do współpracy. Ostatnie doniesienia o tajnych kontaktach bogatych europejczyków w Lichtensteinie pomogły stworzyć nowy polityczny trend, dążący do rozwiązania problemu rajów podatkowych.

Prasa w Wielkiej Brytanii i Holandii prowokuje debatę na temat tego, czy demokratyczne społeczeństwo powinno się godzić na drastyczne unikanie płacenia podatków przez firmy-giganty lub spółki zagraniczne. Debatą dotyczy również brytyjskiego prawa, które w obecnym kształcie pozwala najbogatszym członkom swojego społeczeństwa unikać płacenia podatków. Związki zawodowe w Wielkiej Brytanii starają się obecnie nagłośnić kwestię sprawiedliwości podatkowej. Norweska grupa działaczy wspierana przez organizacje społeczne, stara się zgłębiać i nagłaśniać wypływ kapitału z krajów rozwijających się, a także problem uchylania się od podatków. Tax Justice Network oraz działający w Waszyngtonie Global Financial Integrity Program rozpoczęły obecnie wieloletni program badawczy, finansowany przez Fundację Forda, który pozwoli po raz pierwszy dokładnie ukazać i opisać pełen wymiar zjawiska ukrywania dochodów w niektórych państwach.

Wiele ze światowych rajów podatkowych, szczególnie tych związanych z Wielką Brytanią, pojawiło się i rozwinęło po rozpadzie Imperium Brytyjskiego. Po drugiej Wojnie Światowej Imperium rozpadło się a rząd starał się łagodzić tego konsekwencje. Nadszedł czas aby posprzątać po tym bałaganie.

Spółeczeństwo, szczególnie w Europie, zaczyna się budzić z letargu i w końcu dostrzegać niszczycielską i potężną rolę, jaką raje podatkowe odgrywają w kontekście światowego rozwoju. Konferencja w Doha musi przyczynić się do tego przebudzenia.

Odnosiniki

Tax Justice Network: <www.taxjustice.net>.

Tax Justice blog: <taxjustice.blogspot.com/>.

Tax Justice Focus, Pierwszy kwartał 2008, The Doha Edition: <www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJF_4-1_Doha.pdf>.

ONZ <www.un.org/esa/ffd/>.

O podatkach ogólnie: <www.taxresearch.org.uk/Blog/>.

Struktura finansowa i prawna UE: implikacje dla podstawowych praw człowieka

Głównym elementem polityki rozwojowej Komisji Europejskiej jest likwidacja ubóstwa. Już od 1992 roku poszanowanie zasad demokracji, praw człowieka i praworządności były jednymi z fundamentalnych punktów we wszystkich umowach zawieranych przez Unię z krajami trzecimi (lub regionami). Jednocześnie, nie szacuje się wpływu światowego trendu liberalizacji i prywatyzacji, znajdującego również odbicie w Unijnej współpracy rozwojowej, na likwidację problemu biedy. W rezultacie pomoc dla sektora społecznego - edukacji, służby zdrowia czy praw kobiet – jest zdecydowanie zaniebdywana i niedofinansowana.

EEPA

Miriam van Reisen

Eurostep

Simon Stocker¹

Nadrzędnym celem polityki rozwojowej Komisji Europejskiej (KE) jest redukcja biedy, ze szczególnym uwzględnieniem Milenijnych Celów Rozwoju (MCR) oraz praw człowieka. Prawa człowieka mogą być bardzo szeroko rozumiane. We współpracy rozwojowej włącza się w nie prawa społeczne, polityczne, ekonomiczne, prawa kobiet, a także demokratyczne rządy. Jednakże w szerszym znaczeniu, prawa człowieka mogą być rozumiane jako prawo do życia wolnego od biedy, gdyż bieda nieodłącznie łączy się z licznymi naruszeniami nie tylko praw, ale i godności istot ludzkich.

Pomimo, iż Komisja Europejska teoretycznie zgadza się z taką koncepcją biedy, liczne analizy wykazują brak spójności pomiędzy faktycznymi działaniami a deklarowanymi celami. Poprzez skupianie się na promocji konkurencyjności Europy poza jej granicami, Komisja używa pomocy rozwojowej do wspierania trendów w kierunku liberalizacji i prywatyzacji. Być może jest to podstawową przyczyną negatywnych tendencji w walce z biedą. Jak wykazał niedawno opublikowany raport, pomimo wzrostu gospodarczego w większości z 49 najmniej rozwiniętych krajów świata, liczba ludzi żyjących w biedzie nie zmienia się².

Na promocję praw człowieka mają wpływ w sposób pośredni oraz bezpośredni następujące czynniki: budżet, priorytety oraz instrumenty UE służące do realizacji pomocy rozwojowej. Kiedy poddamy ocenę różne instrumenty budżetowe KE, jasno widzimy, że nie udaje się jej promocja podstawowych praw człowieka pod kilkoma względami.³

Struktura finansowania

Komisja Europejska zarządza obecnie około jedną piątą Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (ODA). W latach 2007 – 2013, pomoc dla krajów rozwijających się zarządzana przez KE wyniesie około 52 miliarda Euro.

W chwili obecnej istnieją trzy główne instrumenty prawne, zapewniające podstawy dla finansowania współpracy UE z krajami rozwijającymi się: Europejski Fundusz Rozwoju

(EFR), Europejski Instrument Partnerstwa i Sąsiedztwa (ENPI) i Instrument Współpracy Rozwojowej (DCI).

Europejski Fundusz Rozwoju stanowi główną podstawę współpracy rozwojowej z krajami Afryki, Karaibów i Oceanii (Africa, Caribbean, Pacific – ACP). Fundusz Rozwoju działa zgodnie z porozumieniem z Cotonou i obejmuje współpracę rozwojową, handlową, a także dialog polityczny z tymi krajami. EFR nie jest standardową częścią budżetu UE i jest finansowany oddzielnie przez bezpośrednie wpłaty od członków UE. W latach 2008 – 2013 EFR dysponuje środkami rzędu 22,6 miliarda Euro.

ENPI jest z kolei instrumentem finansowym obejmującym kraje związane z Europejską Polityką Sąsiedztwa (EPS). EPS jest odpowiedzialna za współpracę Unii z krajami sąsiadującymi na południu i wschodzie.

Natomiast powstały w 2006 roku Instrument Współpracy Rozwojowej dotyczy krajów rozwijających się, nieuwzględnionych w dwóch poprzednich instrumentach. Są to kraje Azji i Ameryki Łacińskiej. DCI zajmuje się również finansowaniem programów tematycznych przeznaczonych dla krajów rozwijających się na całym świecie.

Jednym z kluczowych założeń DCI na 2007 rok było wdrożenie unijnej polityki rozwoju, jako głównego schematu działań wobec współpracujących z Unią krajów rozwijających się. Postanowienia z unijnych traktatów kreślą szerokie cele tej polityki, u której podstaw leży likwidacja biedy, a jednym z fundamentalnych elementów by osiągnąć ten cel jest niwelowanie dyskryminacji ze względu na płeć. Równie istotne jest inwestowanie w świadczenia socjalne jako podstawę dla rozwoju. Warto podkreślić, że co najmniej 20% pomocy zarządzanej przez KE ma być wykorzystywane na ten cel, a w latach 2007 – 2013 około 16,9 miliarda Euro zostanie przekazane za pomocą DCI.

Ustalanie priorytetów na poziomie narodowym i regionalnym

W kontekście współpracy zewnętrznej podejmowanej przez KE, ustalanie programów działania stanowi zasadniczy proces podejmowania decyzji, który ma na celu zdefiniowanie strategii KE dla krajów otrzymujących zewnętrzną pomoc. Strategia Unii Europejskiej, ujęta w Opracowaniach Strategii Krajowej (Country Strategy Papers -CSP), Opracowaniach Strategii Regionalnej (Regional Strategic Papers -RSP), a także w programach tematycznych powinna odzwierciedlać unijną politykę oraz podstawowe zasady leżące u jej podstaw. Co więcej, proces podejmowania decyzji odnośnie tych strategicznych dokumentów powinien uwzględniać konsultacje zarówno z rządami, jak i organizacjami

społeczeństwa obywatelskiego krajów-partnerów oraz z krajami członkowskimi i innymi donatorami. Niestety, nie istnieje strategia systematycznego włączania społeczeństwa obywatelskiego w tego typu procesy, mająca na celu ich udział w opracowywaniu polityki oraz wdrażaniu ustaleń na poziomie danego państwa.

Podstawowymi instrumentami Komisji Europejskiej jeżeli chodzi o działania na rzecz praw człowieka w kontekście współpracy rozwojowej są systemy wsparcia dla wdrożeń. KE przyczynia się do promocji praw człowieka i praw społecznych w ramach programu pomocy dla rozwoju poprzez, między innymi, tworzenie narzędzi i wytycznych rozwiązywania problemów takich, jak zdrowie, HIV/AIDS czy dyskryminacja ze względu na płeć, a także poprzez opracowywanie Krajowych Programów Orientacyjnych (National Indicative Programs – NIP) oraz Regionalnych Programów Orientacyjnych (Regional Indicative Programs – RIP), jak i poprzez finansowanie projektów silnie ukierunkowanych na kwestie społeczne.

Niemniej jednak, udało się osiągnąć tylko niewielki postęp w systematycznym wdrażaniu tych wytycznych. Programy orientacyjne i umowy o finansowaniu, które określają pomoc finansową dla każdego z krajów partnerskich, często nie uwzględniają w wystarczającym stopniu kwestii równości płci, biedy, a także problemu głodu.

Niestety, przyczyną tego należy często dopatrywać się w braku włączania krajów-partnerów w procesy uzgadniania priorytetów strategii działania. Konsultacje nie są prowadzone ani z narodowymi parlamentami, ani ze społeczeństwem obywatelskim z krajów partnerskich. Porównanie opracowywanych na szczeblu narodowym Strategii Redukcji Ubóstwa (Poverty Reduction Strategy Papers - PRSP) z unijnymi Opracowaniami Strategii Krajowych (CSP) pokazuje jak bardzo różnią się te dokumenty pod względem wyznaczania priorytetów.⁴ Istnieją liczne dowody, że departamenty sektora społecznego z regionu ACP nie są włączane w proces przygotowywania CSP, kiedy to inne departamenty, na przykład handlu czy transportu, regularnie biorą udział w konsultacjach. Oznacza to, że w rzeczywistości tylko poszczególne ministerstwa krajów rozwijających się biorą udział w procesach decyzyjnych. W tym sensie, zasada własności zapisana w Deklaracji Paryskiej, która jest uznawana przez KE na poziomie deklaracyjnym, w praktyce bywa ignorowana. Prowadzi to do zaniebdywania i niedofinansowania sektora społecznego oraz działań na rzecz praw człowieka, w tym w dziedzinie edukacji, służby zdrowia, czy awansu społecznego kobiet.

¹ Autorzy chcą podziękować też za współpracę Ann-Charlotte Sallmann.

² UNCTAD, "Growth, Poverty and the Terms of Development Partnership", Least Developed Countries Report 2008, New York and Geneva 2008.

³ Eurostep, "Europe's global responsibility", Briefing paper, Bruksela, luty 2008.

⁴ Alliance2015, "The EC's response to HIV/AIDS: Lost between ownership, division of labour and mainstreaming", Wydawca: EEPA, Bruksela, Październik 2007.

W najnowszych rozporządzeniach finansowych na lata 2007 – 2013, priorytetowo zostały potraktowane trzy elementy: transport, infrastruktura oraz handel. Programy dla Azji i Ameryki Łacińskiej ukazują próbę pogodzenia faktycznych działań z założeniami na rzecz podstawowych praw społecznych. Nie jest tak niestety w przypadku krajów ACP. Pomimo, że istnieją międzynarodowe badania dowodzące, że Afryka jest najdalej od osiągnięcia Milenijnych Celów Rozwoju, pobieżnie zebrane informacje na temat krajowych dokumentów strategicznych z 70 krajów z ACP współpracujących z UE, pokazują, że tylko 8 z nich uznało za priorytet zdrowie publiczne, a 9 edukację.⁵

Jeżeli chodzi o zarządzanie, to kryterium decydowania o dodatkowych bodźcach finansowych są zarówno interesy Unii Europejskiej – takie jak migracja, zapobieganie terroryzmowi i liberalizacja handlu – jak również uniwersalne zasady demokratycznego rządzenia, zarządzanie finansami publicznymi oraz promocja praw człowieka.⁶ Liberalizacja zamówień publicznych jest często wyszczególniona jako warunek w finansowaniu umów dla programów ogólnego wsparcia dla budżetu (General Budget Support programmes), podczas gdy często na takie kwestie, jak wzmocnienie instytucji demokratycznych, przeznaczają się znacznie mniej środków.

W obecnych opracowaniach strategii regionalnych priorytetem stało się wsparcie handlu, kosztem innych programów regionalnych, mimo zapewnień, że pomoc dla handlu będzie tylko dodatkowa i jej celem jest zrekompensowanie strat, jakie UE ponosi w umowach handlowych z jej partnerami. W programach regionalnych dla krajów z grupy ACP, wydaje się że istnieje bardzo mało miejsca na istotne cele, poza tymi związanymi z Umowami o Partnerstwie Gospodarczym (EPA), które obecnie są negocjowane pomiędzy Komisją Europejską a krajami ACP. To nie tylko podkopuje dalszą współpracę według wytycznych z poprzednich funduszy rozwojowych, ale także przekierowuje fundusze na inne cele niż rozwojowe. Obietnica, że pomoc dla handlu z powodu konieczności dopasowania do regulacji EPA będzie finansowana oddzielnie i niezależnie od pomocy rozwojowej nie została jak dotąd spełniona.

Wsparcie budżetu

Komisja Europejska zobowiązała się do ambitnego celu przekierowania 50% pomocy przekazywanej między poszczególnymi rządami do systemów krajowych, między innymi poprzez zaoferowanie ogólnego oraz sektorowego wsparcia dla budżetu. Organizacje pozarządowe mają odmienne spojrzenie na korzyści płynące ze wspierania budżetu, ale generalnie akceptują pomysł na zagwarantowanie finansowania długoterminowych przewidywalnych kosztów, takich jak pensje nauczycieli czy pracowników służby zdrowia. Niemniej jednak, korzystanie ze wsparcia dla budżetu wymaga dokładnego doboru wskaźników.

W listopadzie 2005 komisarz ds. rozwoju i pomocy humanitarnej, Louis Michel, zapewnił przedstawicieli kampanii „Sojusz 2015 Stop Pracy Dzieci” (Alliance 2015

Stop Child Labour), że Komisja Europejska nie będzie dostarczać wsparcia dla budżetów państwom, które nie zwalczają problemu zatrudniania dzieci. Niemniej jednak, ani jedna z umów o finansowaniu nie zawierała żadnych wskaźników odnośnie problemu pracy dzieci.⁷

Podobnie sprawa ma się z problemem dyskryminacji ze względu na płeć oraz prawami seksualnymi i reprodukcyjnymi. Badanie z jesieni 2007 wykazało, że KE mimo deklaracji zajmowania się tymi problemami, nie włącza odpowiednich zapisów z nimi związanych do umów o finansowaniu z krajami-partnerami.⁸

Programy wspierania budżetu są niespójne pod względem ich uwarunkowań. Pomimo, że KE poczyniła kroki w kierunku zmodyfikowania uwarunkowań w taki sposób aby skierowane były na osiąganie rezultatów, co stanowi reakcję na nieefektywność poprzednich strategii uwarunkowań, nadal kraje otrzymujące pomoc mają obowiązek zawierania umów z Międzynarodowym Funduszem Monetarnym (MFW), a zatem działają również w zgodzie z tymi regulacjami. Kolejnym problemem jest niespójność pomiędzy deklarowanym celem Unii w ramach współpracy rozwojowej, czyli „redukcją i likwidacją ubóstwa”, a wpływem programów MFW, które często zawierają wytyczne strategii redukcji ubóstwa. Przykładem jest nakładanie rygorystycznych wymagań odnośnie inflacji i poziomu rezerw, co prowadzi do pomniejszenia zasobów kierowanych do sektora społecznego.⁹

Umowy o partnerstwie gospodarczym (EPA)

EPA to rodzaj umów negocjowanych pomiędzy Unią a grupami krajów z ACP. Komisja Europejska, która odpowiedzialna jest za negocjacje w imieniu państw członkowskich, postrzega pomoc i handel jako dwa powiązane aspekty.

Dla krajów ACP zakres negocjacji EPA został określony w Porozumieniu z Cotonou. Negocjacje handlowe stały się obiektem wielu kontrowersji i gorącej dyskusji. Wielu postrzega EPA jako zagrożenie nie tylko dla dochodów rządu, lokalnych producentów i przemysłów, suwerenności żywnościowej, podstawowych usług publicznych, regionalnej integracji krajów Afryki, ale również dla prawa i potencjału krajów afrykańskich do rozwoju gospodarczego zgodnego z potrzebami ich obywateli oraz priorytetami narodowymi, regionalnymi oraz kontynentalnymi.

Naciski na kraje ACP aby znieśli opłaty celne pod wpływem EPA mogą doprowadzić do tego, że rządy afrykańskie utracą jedyną możliwość ochrony swoich rolników, jako iż nie mogą zapewnić im dotacji ze względu na warunki przyjmowania pożyczek i pomocy rozwojowej. Zasady dotyczące dostępu do rynku, cla i dotacji, poważnie ograniczają możliwości rządów do ochrony rodzimej produkcji rolnej, gdzie w większości pracują kobiety. Biorąc pod uwagę dyskryminację kobiet w Afry-

ce oraz przeszłe doświadczenia związane z liberalizacją rynku, jest jasne, że kobiety poniosą największe koszty społecznej opieki nad ich rodzinami i społecznościami.¹⁰

Z powodu zasadniczej krytyki podczas negocjacji, UE obiecała zapewnić pomoc Afryce dla handlu z powodu kosztów dostosowywania do EPA, w momencie gdy umowy wejdą już w życie. Tego typu pomoc jest konieczna, ale dopiero przekonamy się w jaki sposób będzie ona dostarczona.¹¹

W 2007 roku Komisja Europejska zadeklarowała zwiększenie finansowania dla inicjatyw związanych z EPA poprzez realokację funduszy z różnych regionalnych programów orientacyjnych (RIP). Istnieje jednak obawa, iż zmniejszone zostaną przez to fundusze dla innych działań w ramach regionalnych programów orientacyjnych, szczególnie wsparcie dla sektorów społecznych. I skoro fundusze dotyczą ściśle negocjacji z EPA, pomoc będzie dostępna wyłącznie dla krajów ACP, które podpisały umowy handlowe z UE.

Traktat lizboński – krok na przód

W ramach dyskusowania budżetu, organy prawne UE, odpowiedzialne za korzystanie z funduszy unijnych, zostały zrewidowane oraz wprowadzono zmiany mające na celu wdrożenie współpracy rozwojowej do globalnej polityki rozwojowej UE.

Organizacje pozarządowe, które od szczytu w 2002 roku, gdzie rozpoczął się cały proces prowadzący do opracowania traktatu lizbońskiego, podejmują działania na rzecz wprowadzenia poprawek do traktatów UE. Organizacje pozarządowe stale argumentują, że polityka rozwojowa UE i jej cele powinny definiować strukturę relacji Unii ze wszystkimi krajami rozwijającymi się (według definicji OECD/DAC), bez regionalnej dyskryminacji.

Polityka rozwojowa UE stała się centralnym regulatorem funduszy rozwojowych Unii kierowanych w szczególności do Azji i Ameryki Łacińskiej, a także w mniejszym stopniu dotyczy to krajów śródziemnomorskich, południowego Kaukazu oraz Europy Wschodniej, które podchodzą pod Europejską Politykę Sąsiedztwa. W rezultacie nastąpił wzrost spójności we wdrażaniu unijnej polityki rozwoju w każdej części rozwijającego się świata.¹²

W nowym Traktacie (który jeszcze musi zostać ratyfikowany) należy wprowadzić zapisy zwiększające dostępne zasoby. Kluczowe jest również aby fundusze rozwojowe zostały włączone do struktury budżetu UE. Umożliwi to odpowiednią demokratyczną analizę i zawojuje polityką skupioną wokół zwalczania ubóstwa bez dyskryminacji regionalnej. Parlament Europejski jako jeden ze współustawodawców, będzie miał wtedy możliwość gwarantowania, że fundusze dystrybuowane przy pomocy Instrumentów Współpracy i Rozwoju, finansują odpowiednie przedsięwzięcia. Parlament Europejski powinien móc również kontrolować kraje ACP, aby upewnić się, że wszystko odbywa się zgodnie z zasadami demokracji i identyfikować błędy w działaniu UE na rzecz promocji prawa do życia wolnego od biedy.

⁵ Eurostep, „Democratic scrutiny of EU aid: Benchmarks for scrutiny of the joint EU programme to ACP countries”, Briefing paper, Bruksela, Wrzesień 2007.

⁶ EEPA, „Administering aid differently: A review of the European Commission's general budget support”, EEPA occasional report, Bruksela, Marzec 2008.

⁷ Alliance2015, „The European Commission's commitment to education and the elimination of child labour”, p. 37, editor: EEPA, Brussels 2007.

⁸ EEPA „Gender and Sexual and Reproductive Health indicators in the EU Development Aid”, briefing paper 8, Brussels, December 2007.

⁹ Eurostep, International Women's Day: „Time to indicate progress towards gender justice Gender Equality Indicators in EU Development Cooperation Strategy”, position paper, Brussels, March 2008.

¹⁰ Patrz punkt 7.

¹⁰ ACORD, (2006) „EPAs, an assault on Africa's food sovereignty: - Why a gender and women's rights analysis is important for Africa”, Styczeń 2007.

¹¹ EEPA, „The development cooperation aspects of EU trade negotiations with developing countries”, briefing paper, Bruksela, Październik 2007.

¹² Patrz punkt 3.

© PRAWA CZŁOWIEKA W POLSCE

Prawa człowieka w Polsce – refleksje w związku z 60. rocznicą Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
Adam Bodnar

60. rocznica przyjęcia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka skłania do zastanowienia się jak obecnie, w XXI wieku postrzegamy prawa człowieka oraz jaki jest poziom ich ochrony. W przypadku Polski jest to zadanie szczególnie ciekawe, gdyż nie możemy się poszczycić tak długim okresem budowy demokracji, państwa prawa oraz państwa szanującego prawa człowieka jak państwa Europy Zachodniej. Nasza historia w tym zakresie jest o wiele krótsza i ma niepełna 20 lat i kilkanaście lat okresu międzywojennego. Wcześniej prawa człowieka były przydatne w stopniowym dochodzeniu do przemian demokratycznych, w kolejnych protestach, ruchach społecznych. Ich kulminacją był rok 1989 i przemiany, które wtedy nastąpiły. Do tego jednak czasu trudno uznać, aby władze Polski z każdym kolejnym rokiem zbliżały się do urzeczywistnienia ideałów Deklaracji. Wręcz przeciwnie – to ludzie uczyli się, czym są prawa człowieka, jak się na nie powoływać (choćby poprzez działalność Komitetu Helsińskiego). Władze komunistyczne z kolei, konsekwentnie przeczyły tej idei – pokazywały, że jedynie one mogą obdarowywać obywateli przywilejami, a godność jednostki bynajmniej nie jest źródłem jakichkolwiek praw.

Rok 1989 zapoczątkował istotne przemiany w zakresie tworzenia demokracji, konstytucjonalizmu oraz przestrzegania praw człowieka w Polsce. Po 19. latach można stwierdzić, że egzamin z zakresu tworzenia nowoczesnych regulacji, z Konstytucją na czele oraz ratyfikacji umów międzynarodowych zdaliśmy na czwórkę z plusem. Standardy, które wiążą Polskę, są bardzo wysokie. Jesteśmy stroną Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, członkiem Unii Europejskiej, a Konstytucja z 1997 r. ma nowoczesny katalog praw i wolności jednostki oraz obywatela. Posiadamy sprawnie działające instytucje, które w swoich działaniach wielokrotnie udowodniły przywiązanie do praw człowieka. W szczególności należy wspomnieć o Trybunale Konstytucyjnym oraz Rzeczniku Praw Obywatelskich, instytucjach absolutnie wyjątkowych na tle innych sądów konstytucyjnych czy ombudsmanów w Europie Środkowo-Wschodniej.

Pozostaje jednak powtórnie niedosyt – wciąż kilka konwencji międzynarodowych nie zostało ratyfikowanych, wciąż prawo wspólnotowe (np. w zakresie regulacji antidyskryminacyjnych) nie zostało wprowadzonych w życie. Także Karta Praw Podstawowych UE nie będzie w Polsce w pełni wiążąca.

Jednak nie na tym polega główny problem w zakresie przestrzegania praw człowieka w Polsce. Co do zasady bowiem, standardy konstytucyjne oraz ustawowe mamy zupełnie przyzwoite. W 2008 r. podstawowe problemy z zakresu praw człowieka

sprowadzają się do faktycznej możliwości ich skutecznego dochodzenia. Za każdym bowiem razem, kiedy prawa człowieka są naruszane, powstaje pytanie – czy istnieją skuteczne mechanizmy przeciwdziałania temu naruszeniu, czy jednostka może się gdzieś poskarżyć, uzyskać pomoc, wsparcie, zrozumienie, a władza publiczna w sposób skuteczny zapewnić naprawienie szkody. W wielu przypadkach tak jest – mechanizmy działają. Ale wciąż zdarzają się liczne przypadki, kiedy to jednostka jest niestety, pozostawiona sama sobie, a instytucje państwowe nie zapewniają skutecznej ochrony. Ludzie zderzają się z machiną administracyjną, z przewlekłymi procesami sądowymi, z nadmiernym formalizmem, z władzami unikającymi podejmowania trudnych decyzji czy z brakiem rozważenia, że każda indywidualna decyzja nie jest kolejnym numerkiem statystycznym lecz rozstrzygnięciem często najważniejszym dla całego życia danej osoby.

Powyższe problemy biorą się z różnych przyczyn. Po pierwsze, są one wynikiem wciąż niedokończonych transformacji ustrojowej. Jest to szczególnie widoczne w sądownictwie, które do dzisiaj nie doczekało się poważnej, kompleksowej reformy, a z każdym kolejnym rokiem przybywa mu obowiązków ze względu na zwiększającą się liczbę spraw. Sprawnie funkcjonujące sądownictwo jest kluczem do funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Podobny charakter mają wszelkie naruszenia praw związane z ochroną zdrowotną. Nie wynikają one zazwyczaj ze złych intencji organów władzy, ale z dużego nawarstwienia różnych problemów, które jest wynikiem nieprzeprowadzenia reform zdrowotnych.

Po drugie, wydaje się, że duża część społeczeństwa przestała uznawać prawa człowieka jako wartość istotną dla demokracji oraz dla ich własnego życia. Przeciętny obywatel czterokrotnie nie rozumie istoty praw człowieka tak długo, dopóki sam (albo ktoś z jego rodziny) nie stanie się przedmiotem nadużycia ze strony władzy. Na co dzień prawa człowieka wydają mu się czymś obcym, czymś trudnym do pojęcia i zrozumienia. Dlatego też może być łatwo podatny na manipulację słowem, na kwestionowanie idei powszechności praw człowieka – szczególnie jeśli prawom człowieka przeciwstawi się taką wartość jak walka z przestępczością. Takie podejście do praw człowieka kształtują niektórzy politycy, gdyż wiedzą, że taka strategia bardziej się „opłaca”. Zamiast abstrakcyjnych idei wołać promować jasne i zrozumiałe dla każdego hasła. Problem w tym, że takie podejście odbija się później na działaniach administracji czy innych organów władzy publicznej. Skoro politycy, osoby sprawujące najważniejsze funkcje w państwie, nie są przywiązani do praw człowieka, do wartości wynikających z Konstytucji RP, to dlaczego urzędnik ma w szczególny sposób uwzględnić prawa człowieka w podejmowanych działaniach, w sytuacji

kiedy ma podjąć decyzję uznaniową? Dlaczego ma wykazywać empatię czy zrozumienie dla osoby po drugiej stronie biurka, skoro politycy takich wartości nie podzielają? Prawa człowieka oczywiście nie stoją ponad prawem – są w nie wpisane i z niego wynikają. Urzędnicy muszą mieć tylko tego świadomość aby ich poprawnie używać – w interesie jednostki oraz jakości działania administracji.

Po trzecie, organy stosujące prawo – urzędnicy, policjanci, sędziowie, prokuratorzy, strażnicy więzienni itd. – często nie wiedzą, jakie są standardy praw człowieka. W szkole średniej czy na studiach prawa człowieka traktowane są po macoszemu. W czasie edukacji zawodowej przedstawiciele różnych zawodów uczą się dokładnie procedur, przepisów prawa materialnego, ale niewiele uwagi poświęca się nauczaniu o wartościach, a więc o tym jakimi ogólnymi względami należy kierować się przy wydawaniu rozstrzygnięć czy podejmowaniu decyzji. Czy przy podejmowaniu decyzji uznaniowych należy być formalistą i ściśle stosować się do przepisów? Czy też należy patrzeć na ogólny sens przepisów i, jeżeli konkretna decyzja byłaby krzywdząca dla jednostki, poszukiwać rozwiązań innych w oparciu o zasady konstytucyjne, szczególnie jeśli ocena danej sytuacji wymaga uwzględnienia wielu czynników? Wielokrotnie na powyższe wątpliwości można znaleźć odpowiedź, jeśli zna się standardy praw człowieka, w tym te wynikające z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ale zarówno wartościom związanym z prawami człowieka, jak i standardom orzeczniczym niewiele czasu poświęca się w procesie edukacji.

Po czwarte, dyskusji na temat niektórych praw człowieka towarzyszy silny spór ideologiczny. W sytuacji, kiedy do głosu dochodzą różnego rodzaju systemy wartości, różne pojmowanie tak fundamentalnych pojęć jak życie lub śmierć, trudno jest poszukiwać racjonalnych rozwiązań. Wielu ludzi nie godzi się na to, że prawa i wolności jednostki są w dużej mierze oderwane od poglądów czy zapatrywania na moralność wyrażanego przez dominującą wspólnotę religijną. To z kolei ma wpływ na decyzje podejmowane przez ustawodawcę, polityków czy zwykłych urzędników. Prawa człowieka bywają w takich sytuacjach niejako odsuwane na bok.

Moim zdaniem, naruszenia praw człowieka w Polsce są wynikiem tych czterech przyczyn – strukturalnych problemów niektórych sfer działania państwa przemieszanych z tzw. czynnikiem ludzkim – brakiem empatii, wiedzy czy też względami ideologicznymi. Na pewien sposób jest to pocieszające – z problemami strukturalnymi można sobie poradzić. Ludzi też można zmienić – choćby przez stopniowe uwrażliwienie, szkolenia, wymianę pokoleń, staże zagraniczne i innego rodzaju pracę u podstaw. Z drugiej jednak strony, zmiany strukturalne i edukacja

przedstawiciele władzy trwają latami i wcale nie gwarantują sukcesu. Zbyt wczesnie można spojrzeć na laurach i stwierdzić, że już nic więcej nie trzeba robić, szczególnie jeśli nikt nie patrzy władzy na ręce – ani Unia Europejska, ani obywatele poprzez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, ani media.

Rozwiązywaniu problemów z zakresu praw człowieka w Polsce nie sprzyja poziom debaty publicznej. Często debata odbywa się na poziomie ogólnych haseł, nie jest pogłębiona, i nie wszystkie argumenty są brane pod uwagę. Takiej tendencji ze strony polityków widać w niektórych mediach, dla których ważniejszy jest chwytliwy tytuł i jasna teza niż wdawanie się w niuansowanie czy przedstawianie różnych punktów widzenia. Poszukiwanie odpowiedzi czy dany przepis lub stosowanie prawa narusza prawa człowieka czasami nie jest łatwe. Wymaga właśnie wyważonego podejścia. Jeżeli zamiast rzetelnej debaty pojawiają się proste i chwytliwe hasła, to nie służy prawom człowieka, gdyż utrudnia zrozumienie racji osoby dochodzącej swoich praw i sytuację o wielu odcieniach szarości klasyfikuje się w kategoriach „czarno-białych”. Co więcej, konflikty ideologiczne są czasami podsycane, co tylko powoduje polaryzację stanowisk i mniejszy poziom zrozumienia dla racji osoby poszukującej ochrony swoich praw.

W Polsce często się podnosi, że obywatele nie są świadomi swoich praw i na tym polega właśnie kryzys praw człowieka. Ludzie nie przeciwstawiają się ograniczeniom czy naruszeniom praw, bo nie są ich świadomi lub czują się bezradni wobec machiny, którą musieliby uruchomić, aby ich dochodzić. Nie posiadają także wystarczającej pomocy prawnej. Doświadczenia z pracy w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wskazują, że powyższa teza nie do końca jest zasadna. Ludzie na co dzień nie uświadamiają sobie jak wiele zawdzięczają temu, że w Polsce co do zasady przestrzegane są prawa człowieka. Nie dostrzegają znaczenia wolności słowa, wolności sumienia i wyznania, wolności osobistej, gdyż duża sfera wolności od władzy wydaje im się dość naturalna. Ciekawe jest jednak, że kiedy ktoś narusza ich prawa (albo prawa członków ich rodziny), stonkowo szybko orientują się, że coś jest nie tak, że władza nie powinna działać w taki właśnie sposób, że stała im się krzywda. Wielokrotnie nie są w stanie nazwać jakie prawo zostało naruszone, gdzie jest uregulowane w Konstytucji, a tym bardziej w jaki sposób przeciwdziałać naruszeniu oraz dochodzić praw sędziom czy też administracyjnie. Niemniej jednak są świadomi, że posiadają prawa. Natomiast ze względu na dość niski poziom kultury prawnej naszego społeczeństwa nie zawsze są w stanie ocenić, co w takiej sytuacji należy zrobić. Często nie wierzą także, że działania prawne mogą przynieść jakikolwiek efekt i że mają czas, aby na to czekać.

Przewlekłość postępowań sądowych

W ten sposób dochodzimy do najpoważniejszego problemu z zakresu praw człowieka w Polsce – przewlekłości postępowania sądowego. Prawo do sądu jest prawem samostannym. Dzięki sądom możemy rozstrzygać nasze kwestie majątkowe, rodzinne, ale także bronić się z poszanowaniem

wszelkich zasad proceduralnych, gdy jesteśmy oskarżeni w sprawie karnej. Osoby, które chcą dochodzić swoich praw, – nawet jak pokonają bariery w postaci braku wystarczającej pomocy prawnej, opłat sądowych (i ewentualnych zwolnień) zazwyczaj mogą się spodziewać rozstrzygnięcia sprawy w perspektywie raczej kilkuletniej niż kilkutygodniowej lub kilkumiesięcznej. Długość postępowań sądowych negatywnie odbija się na całym życiu społecznym – ma bowiem wpływ na gospodarkę (powolne dochodzenie roszczeń), życie rodzinne, zatrudnienie, poziom przestępczości, innowacyjność, relacje pomiędzy ludźmi itd. Powiada się, że „sprawiedliwość spóźniona to żadna sprawiedliwość” i w dużej mierze jest to racja. Dla wielu osób nawet pozytywny wyrok, ale uzyskany po 5-6 letnim procesie to wyrok, który już nic nie znaczy. Ich życie częstokroć nieodwracalnie się zmienia i nie mają już szans na powrót do stanu sprzed procesu, także pod względem psychicznym. Dotyczy to w szczególności spraw karnych lub spraw rodzinnych.

Wyznacznikiem problemu z przewlekłością postępowania jest fakt, że w Europejskim Trybunale Praw Człowieka, Polska stała się znana właśnie przez liczne sprawy tego typu. Trybunał w Strasburgu został wręcz zalany skargami polskich obywateli. Na początku żądał sobie z tym problemem poprzez wydawanie kolejnych wyroków i zasądzenie odszkodowań. W 2001 r. wydał jednak przełomowy wyrok w sprawie *Kudła przeciwko Polsce* (skarga nr 31210/96), który całkowicie zmienił podejście do tego typu spraw. Jego następstwem była konieczność przyjęcia w Polsce w 2004 r. specjalnej ustawy o skardze na przewlekłość postępowania sądowego.

Obecnie obywatele nadal się skarżą na ten problem – ale głównie przed sądami krajowymi. Możliwość skargi nie wyeliminowała jednak problemu. Choć kolejni ministrowie sprawiedliwości podejmują różne reformy na rzecz zniwelowania problemu przewlekłości, on wciąż trwa. Może się wydawać, że tak długo jak nie zostaną podjęte reformy maksymalnie kompleksowe, „nowe otwarcie” dla wymiaru sprawiedliwości, problem ten nie zostanie rozwiązany i wciąż się będzie tlił, obniżając konstytucyjny standard demokratycznego państwa prawnego, a także poziom zaufania społeczeństwa do własnego państwa.

Dostęp do sądu

Innym obszarem z zakresu funkcjonowania sądownictwa, w którym dochodzi do wielu naruszeń jest tzw. dostęp do sądu. Pojęciem tym określa się różnego rodzaju regulacje, które warunkują możliwość skorzystania z drogi sądowej jako metody dochodzenia swoich praw (np. dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej, wysokość opłat sądowych, formalizm procedur).

Podobnie jak w przypadku powyżej opisanych zagadnień, nie można stwierdzić, aby w sferze dostępu do sądu dochodziło do kolosalnych naruszeń praw człowieka. Co do zasady, w większości przypadków obywatele mają możliwość skutecznego przedstawienia swoich racji w sądzie. Jednakże nasz system jest daleki od doskonałego ze względu na

brak pewnych rozwiązań systemowych, a także wciąż nierozwiązane problemy okresu transformacji.

Po pierwsze, w Polsce wciąż nie jest zapewniony system dostępu do pomocy prawnej na etapie przedsądowym. Osoby biedne nie mają możliwości zwrócenia się do profesjonalistów z prośbą o napisanie pozwu czy doradzenie w bieżących kwestiach prawnych. Z kolei na etapie sądowym, osobom takim przysługuje adwokat lub radca prawny „z urzędu”. Pojawiają się jednak czasami wątpliwości co do jakości i rzetelności usług świadczonych przez te osoby (szczególnie w porównaniu do klientów prywatnych). Zostało to niedawno naświetlone w sprawie *Staroszczyk przeciwko Polsce* (skarga nr 59519/00) oraz *Siałkowska przeciwko Polsce* (skarga nr 8932/05). Sprawy te dotyczyły problemu odmowy sporządzenia skargi kasacyjnej przez adwokata „z urzędu”, w sytuacji kiedy wniesienie tego środka odwoławczego uzależnione jest od reprezentacji przez adwokata. Wreszcie, doskwiera w Polsce wciąż niewystarczająca ilość adwokatów oraz radców prawnych, co wpływa także na wysoki poziom cen za ich usługi. Szczególnie w mniejszych ośrodkach miejskich istnieje problem z dostępnością profesjonalnych pełnomocników.

Inny problem to wysokość opłat sądowych. Choć w ostatnich latach wiele się w tym zakresie zmieniło, to jednak opłaty sądowe stanowią mogą barierę w dochodzeniu roszczeń. Nakłada się na to niekonsekwentna i dość restrykcyjna praktyka sądów w zakresie zwalniania od opłat sądowych. Dokuczliwe (także dla profesjonalnych pełnomocników) są częste zmiany prawa w zakresie opłat sądowych. Zdarzają się bowiem sytuacje, w których pełnomocnicy, nie będąc świadomymi zmiany wysokości opłat sądowych, spotykają się z odrzuceniem ich pism procesowych ze względu na niewłaściwą opłatę (lub jej brak).

Z tym problemem wiąże się kwestia formalizmu postępowań sądowych, tj. zmierzanie przez sądy do załatwienia sprawy przy wykorzystaniu argumentów formalnych, a pomijanie jej merytorycznych aspektów. Formalizm procesowy co do zasady ma służyć przyspieszeniu postępowań sądowych, a także przeciwdziałaniu różnego rodzaju nadużyciom. W praktyce polskich sądów dzieje się jednak czasami inaczej – formalizm służy ograniczeniu dostępu do sądu. W efekcie, zamiast merytorycznego rozpoznania sprawy sąd koncentruje się na wyłapywaniu wszelkich nieścisłości formalnych i w ten sposób załatwianiu kolejnej sprawy.

Stosowanie tymczasowego aresztowania

Tymczasowe aresztowanie jest najpoważniejszym środkiem zapobiegawczym. Ma służyć zabezpieczeniu prawidłowego toku postępowania przygotowawczego czy sądowego w szczególnych sytuacjach, kiedy dla przykładu istnieje uzasadniona obawa matczenia ze strony podejrzanego czy jego ucieczki. Niestety, w praktyce polskich sądów „tymczasowe aresztowanie stosowane jest jak aspiryna, a nie jak morfina” (używając metafory prof. Zbigniewa Hołdy). Sądy decydują się bowiem na stosowanie aresztu w sytuacji, kiedy nie jest to naprawdę potrzebne, kiedy inne środki zapobiegawcze byłyby wystarczające.

jące (np. poręczenie osobiste, poręczenie majątkowe czy dozór policji).

Polska do tej pory przegrała ponad 70 spraw przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka ze względu na nadmierne i niepotrzebne stosowanie tymczasowego aresztowania. Zdarzały się sprawy, w których skarżący byli „tymczasowo” aresztowani przez ponad 6 lat. Z tego powodu Trybunał w Strasburgu w ostatnich sprawach dopytuje się Rządu RP, czy w Polsce istnieje systemowy problem ze stosowaniem tymczasowego aresztowania. Niestety, moim zdaniem, odpowiedź na tak postawione pytanie jest twierdząca.

Nadmierne stosowanie tymczasowego aresztowania wynika z różnych okoliczności. Po pierwsze, jest to pośredni skutek przewlekłości postępowań sądowych. Skoro sprawy toczą się długo, to często oskarżeni oczekują na ich rozstrzygnięcie właśnie w aresztach. Po drugie, sądy polskie nie znają dostatecznie standardów Trybunału w Strasburgu w zakresie stosowania aresztu. Dla przykładu stosują tymczasowy areszt, a jednocześnie, tak jak nakazuje orzecznictwo strasburskie, zapominają rozważyć, czy alternatywne środki zapobiegawcze byłyby wystarczające. Jeżeli z kolei powołują się na obawę mactwa, to częstokroć ta obawa nie jest niczym uzasadniona, żadnymi faktami czy zdarzeniami z życia podejrzanego (np. dostarczaniem grypsów). Wreszcie, po trzecie, nadmierne stosowanie tymczasowego aresztowania wynika z szeregu drobnych niedoskonałości polskiej procedury karnej. Co do zasady polskie standardy procedury nie są złe. Pojawiają się jednak drobne problematyczne przepisy, które w zestawieniu z innymi bolączkami polskiego wymiaru sprawiedliwości (szczególnie przewlekłością postępowania) powodują poważne konsekwencje. Dotyczy to dla przykładu możliwości przedłużania aresztu czy braku maksymalnego limitu stosowania tymczasowego aresztowania.

Standardy więzienne

Podobnie jak sądy i prokuratura, polski system więziennictwa jest wciąż w okresie transformacji ustrojowej. Choć w zakresie standardów funkcjonowania personelu oraz dbałości o prawa człowieka jest Polskę coraz bliżej do zachodnich demokracji, to jednak niepokojące są wciąż istniejące systemowe problemy.

Pierwszym z nich jest przeludnienie w więzieniach, tj. przetrzymywanie osadzonych w zbyt małych celach, w warunkach, które mogą powodować naruszenie ich godności oraz prywatności. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele: stare więzienia, brak wystarczających inwestycji w nowe więzienia, polityka kryminalna, nikłe stosowanie kar ograniczenia wolności lub nowoczesnych systemów probacyjnych.

Dnia 28 maja 2008 r. Trybunał Konstytucyjny wydał przełomowe orzeczenie, w którym zadeklarował, że powszechnie stosowana w polskich więzieniach i aresztach śledczych praktyka ograniczania powierzchni na jednego więźnia do poniżej 3 m² jest niezgodna z Konstytucją (sygn. SK 25/07). Obecnie Rząd RP ma 18 miesięcy na przeprowadzenie takich zmian, aby faktycznie został zapewniony standard

wynikający z Kodeksu karnego wykonawczego, tj. 3 m². Jednak doprowadzenie do tego standardu będzie Polskę nadal sytuowało na jednym z ostatnich miejsc w Unii Europejskiej jeśli chodzi o poziom powierzchni celi na jednego więźnia. Zgodnie z rekomendacjami Komitetu Przeciwdziałania Torturom, Poniżającemu i Nieludzkiemu Traktowaniu standardem w Polsce powinny być co najmniej 4 m² na jednego więźnia. Trudno jednak obecnie szukać działań służących urzeczywistnieniu tej rekomendacji.

Drugim poważnym problemem w polskim więziennictwie są standardy opieki zdrowotnej. Warto pamiętać, że z momentem pozbawienia wolności jednostki, państwo w pewnym sensie bierze odpowiedzialność za jej stan zdrowia. Niestety braki kadrowe, niewystarczające inwestycje w system ochrony zdrowia, przestarzały sprzęt itp. powodują, że osadzeni czasami nie mają wystarczającej opieki zdrowotnej.

Prawa kobiet

Do wielu naruszeń praw człowieka dochodzi w sferze praw kobiet. Specyfika tych naruszeń jest w dużej mierze uwarunkowana innymi czynnikami niż problemy wymiaru sprawiedliwości. Wpływ na naruszenia mają bowiem tutaj także względy ideologiczne i światopoglądowe.

Sprawa *Alicja Tysiąc przeciwko Polsce* (skarga nr 5410/03) najdobitniej pokazała, że wykonywanie w Polsce ustawy o planowaniu rodziny oraz warunkach przerywania ciąży jest dalekie od standardów demokratycznego państwa prawnego. W debacie publicznej sprawa ta częstokroć była sprowadzana do dyskusji na temat prawa podmiotowego do aborcji. W istocie jednak sens tej sprawy był całkowicie inny. Trybunał w Strasburgu poprzez stwierdzenie naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie przesądził czy przesłanki przerywania ciąży przewidziane przez polską ustawę są poprawne czy nie. Uznał, że skoro w określonych sytuacjach, na podstawie polskiego prawa kobieta ma prawo przerwać ciążę, to obowiązkiem państwa jest zapewnienie realnego skorzystania z takiej możliwości.

Jeśli chodzi o dopuszczalne przesłanki przerywania ciąży, można dyskutować i się spierać na ile powinny one być zawężone, a na ile rozszerzone. Skoro jednak ustawodawca polski zdecydował się na określony katalog takich przesłanek, to w państwie prawa kobieta powinna mieć możliwość ubiegania się o zabieg przerywania ciąży, gdy znajdzie się w sytuacji określonej przez te przepisy. Alicji Tysiąc takiego prawa odmówiono.

Podobny problem ilustruje sprawa państwa Wojnarowskich, którzy zostali z kolei pozbawieni możliwości dokonania badań prenatalnych, a w konsekwencji nie mogli podjąć decyzji co do przerywania ciąży (ze względu na ryzyko występowania poważnej, dziedzicznej choroby genetycznej). Państwo Wojnarowsky postanowili wytoczyć proces odszkodowawczy. W 2008 r. udało im się go doprowadzić do końca. Dzięki ich sprawie w prawie polskim została ustanowiona zasada odpowiedzialności odszkodowawczej za tzw. złe urodzenie (*wrongful birth*), tj. odpowiedzialności za uniemożliwienie podjęcia

decyzji co do planowania rodziny i zwiększone koszty majątkowe wiążące się z leczeniem oraz rehabilitacją niepełnosprawnego dziecka.

Te dwie sprawy są jedynie przykładami wskazującymi na znacznie szerszy problem z prawem do tzw. zdrowia reprodukcyjnego. Oprócz niewykonywania tzw. ustawy antyaborcyjnej istnieją ograniczenia w dostępie do środków antykoncepcyjnych, zapłodnienie *in vitro* nie jest refundowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia oraz brakuje rzetelnej i kompleksowej edukacji seksualnej w szkołach. Wszystkie te kwestie mogłyby być rozwiązane, gdyby nie argumenty natury ideologicznej, które częstokroć mrozą debatę publiczną, a także powstrzymują polityków przed podjęciem zdecydowanych działań na rzecz rozwiązania tych kwestii.

Prawa osób homoseksualnych i transpłciowych

Osoby homoseksualne w ostatnich latach stały się ofiarami szeregu naruszeń praw człowieka w Polsce. Ograniczanie możliwości korzystania z wolności organizowania pokojowych zgromadzeń (por. sprawę *Bączkowski i inni przeciwko Polsce*), mowa nienawiści czy publiczne szykanowanie i napiętnowanie stworzyły atmosferę, w której niewiele osób przyznaje się do swojej orientacji seksualnej. To z kolei ma wpływ na identyfikację innych naruszeń praw. Bowiem nawet jeśli ktoś czuje się dyskryminowany w miejscu pracy czy w innych przejawach życia społecznego, nie podejmuje żadnych działań, gdyż obawia się ujawnienia swojej orientacji seksualnej.

Wydaje się, że dzięki kompleksowym działaniom różnych organizacji pozarządowych coraz więcej osób uświadamia sobie dyskryminację osób homoseksualnych oraz ich swoiste wykluczenie społeczne. Polska, porównując nasze doświadczenia z innymi państwami UE, jest wciąż jednak na początku drogi. Raz po raz zdarzają się sytuacje świadczące o dyskryminacji tych osób. Świadczy o tym także to, że polscy politycy nawet nie chcą podjąć debaty na temat przyjęcia ustawy regulującej status związków tej samej płci. W innych państwach takie ustawodawstwo jest albo przyjęte albo toczy się na ten temat poważna debata.

Osobną kwestią jest sytuacja prawna osób transpłciowych w Polsce. Jest to stosunkowo mało liczna grupa społeczna, której problemy mają trochę inny charakter gatunkowy niż osób homoseksualnych. W wyniku orzecznictwa polskich sądów istnieją możliwości przeprowadzenia procesu zmiany płci. Brakuje jednak kompleksowych regulacji, które stabilizowałyby procedury w tym zakresie, a także przewidywałyby pokrycie operacji zmiany płci z Narodowego Funduszu Zdrowia. Słowem, Polska stoi przed koniecznością debaty, w wyniku której przyjęta zostanie ustawa o statusie prawnym osób transpłciowych.

Osoby niepełnosprawne

Prawa osób niepełnosprawnych postrzega się zazwyczaj w kategoriach świadczeń socjalnych. Jest to jednak perspektywa, która nie do końca odzwierciedla konsekwencje społeczne wiążące się z niepełnosprawnością. Prowadzi także czasami do marnotrawstwa środków finansowych. Zupełnie

inną perspektywą jest spoglądanie na ich problemy z punktu widzenia dyskryminacji w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym.

W Polsce osoby niepełnosprawne mają wciąż problemy z fizycznym dostępem do budynków instytucji publicznych. Istnieją problemy z zapewnieniem dostępu do edukacji dla osób niepełnosprawnych (szczególnie na terytoriach wiejskich). Osoby niepełnosprawne są także dyskryminowane w zakresie zatrudnienia (szczególnie na etapie podejmowania pracy). W tej sferze życia jest jeszcze wiele do zrobienia, aby osoby niepełnosprawne stały się pełnoprawnymi członkami społeczeństwa.

Prawo równego dostępu do świadczeń zdrowotnych

W sferze opieki zdrowotnej dochodzi do licznych naruszeń praw człowieka. Ciągły brak kompleksowej reformy systemu zdrowia, brak sprecyzowania koszyka świadczeń opieki zdrowotnej powoduje, że obywatele nie wiedzą w istocie do jakich świadczeń mają prawa a do jakich nie. W efekcie prowadzi to do konfuzji, nierealistycznych oczekiwań, ale także do zbyt długiego oczekiwania na badania czy zabiegi. Liczne procesy o błędy lekarskie skłaniają także do zastanowienia się nad jakością takich usług. W szczególnie dotkliwej sytuacji znajdują się osoby ubogie, które zdane są tylko i wyłącznie na publiczną służbę zdrowia.

Nauczanie religii i etyki w polskich szkołach

Od 1989 r. w polskich szkołach nauczana jest religia. W istocie, w większości szkół lekcje religii mają charakter nauczania religii Kościoła katolickiego (albo Kościoła prawosławnego – szczególnie w Białymstoku i okolicach). Ustawodawca, w celu poszanowania praw osób bezwyznaniowych (albo niewyrażających zgody na nauczanie religii w szkołach publicznych), stworzył możliwość uczęszczania na lekcje etyki. Problem jednak w tym, że jedynie w 1% polskich szkół lekcje etyki są organizowane. Realny wybór pozostaje zatem w większości przypadków fikcją. Europejski Trybunał Praw Człowieka rozpatruje obecnie sprawy, w których rodzice skarżą się na dyskryminację ich dzieci ze względu na niezapewnienie lekcji etyki, jak również na szykanowanie przez innych uczniów i brak wystarczającej reakcji władz szkolnych.

Prawa człowieka a rozliczenia z przeszłością

W Polsce wciąż nierozwiązany jest problem rozliczenia z dziedzictwem komunizmu, w szczególności współpracy poszczególnych osób ze służbą bezpieczeństwa w okresie PRL. Na tym tle dochodzi do szeregu dyskusji, sporów i kontrowersji, choć raczej z punktu praw człowieka nie budzi wątpliwości fakt, że proces lustracji jest dopuszczalny w państwie demokratycznym.

Problem jednak tkwi w sposobie dokonania lustracji. Proces ten w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne jest uregulowany przepisami prawa. Niezależnie jednak od regulacji prawnych dochodzi często do zjawiska tzw. „dzikiej lustracji”, tj. ujawnienia informacji o danej osobie, bez przeprowadzenia odpowiednich procedur prawnych. Ofiary „dzikiej

lustracji” stają przed problemem oczyszczenia się z zarzutów. Niestety tzw. procedury autolustracyjne, jak również dostęp do archiwów Instytutu Pamięci Narodowej, mocą różnych przepisów i praktyk administracyjnych, są ograniczone, co powoduje niemożność rzetelnego wyjaśnienia swojej przeszłości. Polityka historyczna i dostęp do archiwów IPN, stają się skutkiem tego narzędziem walki politycznej, a nie realnego wyjaśnienia trudnej polskiej historii.

Choć minęło już prawie 20 lat od początku transformacji, to wciąż niezakończony proces rozliczania z przeszłością wskazuje, że Polska jest w stanie transformacji ustrojowej, która odbija się także na poziomie przestrzegania praw człowieka w tej dziedzinie życia.

Co dalej?

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka i prawa w niej zawarte to „wspólny najwyższy cel wszystkich ludów i wszystkich narodów”. Prawa człowieka nigdy na zawsze nie są osiągnięte, wymagają ciągłej troski o ich przestrzeganie, o to, aby władze były ich świadome i zgodnie z nimi postępowały w procesie podejmowania i egzekwowania decyzji.

W Polsce wiele praw człowieka – jak zostało to w skrócie przedstawione – jest naruszanych. Dlatego też obowiązkiem władz polskich powinno być podejmowanie wszelkich działań, aby maksymalnie zmniejszyć skalę tych naruszeń, aby naruszenia były tylko incydentem, wynikiem pomyłki czy błędu, a nie regułą – tak jak jest obecnie w niektórych dziedzinach.

Aby tak się stało, władze powinny traktować prawa człowieka priorytetowo, mieć świadomość, że ich naruszenia mają wpływ na życie zwyczajnego człowieka, także częstokroć wyborcy. Powinny sobie uświadomić, że jeżeli filozofia praw człowieka uczyni się najważniejszą filozofią sprawowania władzy, podejmowanie decyzji w różnych dziedzinach życia może okazać się łatwiejsze niż to się na pozór wydaje.

Jednocześnie Polska powinna podjąć szereg działań, które wzmocnią ochronę praw człowieka na poziomie instytucjonalnym. Tworzenie nowych instytucji, ratyfikowanie nowych umów międzynarodowych czy uchwalanie nowych ustaw (lub poprawianie dotychczas istniejących) w kierunku większej ochrony praw człowieka powinno być priorytetem dla Rządu.

W tym zakresie należy wymienić podjęcie następujących, przykładowych działań, które mogłyby prowadzić do wzmocnienia ochrony praw człowieka w Polsce:

- uchwalenie kompleksowej ustawy o równym traktowaniu, która nie tylko wprowadzałaby przepisy tzw. dyrektyw antydyskryminacyjnych, ale w pełni odpowiadałaby na konstytucyjny zakaz dyskryminacji wyrażony w art. 32 ust. 2 Konstytucji,
- ustanowienie niezależnego od Rządu Urzędu ds. Równości, który zajmowałby się kompleksowo pomocą na rzecz ofiar dyskryminacji, rzecznictwem ich interesów, a także prowadzeniem badań z zakresu społecznych aspektów dyskryminacji,
- uchwalenie ustawy o ochronie prawnej tzw. sygnalistów, tj. osób, które działając w interesie publicznym powiadamiają właściwe władze o naruszeniach prawa lub innych nieprawidłowościach w instytucjach publicznych i prywatnych,

- zmiany ustawy o dostępie do informacji publicznej w kierunku zapewnienia faktycznej realizacji prawa dostępu do informacji, gwarantowanego art. 61 Konstytucji RP,
- ratyfikacji Konwencji ONZ w sprawie praw osób z niepełnosprawnością – pierwszego kompleksowego traktatu międzynarodowego poświęconego w pełni osobom z niepełnosprawnością, przynajmniej bezpośrednio mechanizmów dochodzenia praw,
- ratyfikacji Konwencji o ochronie praw człowieka i godności jednostki ludzkiej w dziedzinie zastosowania biologii i medycyny z 4 kwietnia 1997 r. (European Treaty Series Nr 164),
- ratyfikacji Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Karty Społecznej ustanawiającego system skarg zbiorowych z 9 listopada 1995 r. (European Treaty Series Nr 158), dzięki któremu organizacje społeczne oraz związki zawodowe będą mogły wносить skargi na naruszenie powyższej Karty,
- ratyfikacji Protokołu nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 4 listopada 2000 r. (European Treaty Series Nr 177), przewidującego ogólny zakaz dyskryminacji, a nie jedynie ograniczony naruszeniem innych praw gwarantowanych Konwencją (por. art. 14 Konwencji),
- doprowadzenie do zniesienia obowiązku Protokołu Polsko-Brytyjskiego ograniczającego zastosowanie w Polsce Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Zmiany prawa, stworzenie najlepszych nawet instytucji mogą w każdym państwie prowadzić do pozytywnych tylko rezultatów, jeżeli państwa nie położą nacisku na edukację w zakresie praw człowieka. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka postuluje, aby „wszyscy ludzie i wszystkie organy społeczeństwa” „dążyły w drodze nauczania i wychowywania do rozwijania i poszanowania tych praw i wolności”. Powyższa dyrektywa stanowi wyraźny nakaz, aby prawa człowieka stanowiły podstawę edukacji i wychowania, zarówno na poziomie szkolnym, jak i późniejszym – w szkołach wyższych i podczas szkoleń zawodowych.

Niestety, prawa człowieka nie są priorytetem w polskim systemie edukacji, a czasami ich istota jest wręcz kwestionowana, czego przykładem było wycofanie książki „Kompas – Edukacja o prawach człowieka” z polskich szkół. Edukacja ma znaczenie dla kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, świadomego swojej wolności, a tym samym utrwalającego demokrację. Edukacja u samego źródła przeciwdziała naruszeniom praw człowieka, gdyż zmusza urzędników czy funkcjonariuszy publicznych do refleksji, że po drugiej stronie biurka czy tarczy policyjnej znajduje się konkretna osoba, która ma przyrodzoną i niezbywalną godność.

Adam Bodnar - doktor nauk prawnych, sekretarz zarządu oraz szef działu prawnego Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Jest także adiunktem w Zakładzie Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

E-mail: a.bodnar@hfh.org.pl

Rządowy projekt ustawy o równym traktowaniu. Analiza.

Rekomendacje

Wiceprzewodniczący Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego
Krzysztof Śmiszek

Projekty ustaw równościowych mają w Polsce już kilkunastoletnią historię. Pierwsze dotyczyły przede wszystkim równego statusu kobiet i mężczyzn i były przygotowywane przez zaangażowane w ideę równouprawnienia płci posłanki na Sejm skupione w Parlamentarnej Grupie Kobiet. Niestety, żaden z nich nie uzyskał akceptacji polskiego parlamentu i do dzisiaj w polskim systemie prawnym nie ma ustawy precyzującej konstytucyjną zasadę równego traktowania kobiet i mężczyzn. W latach 2001-2005 Sejm debatował także nad projektem ustawy „O równym statusie kobiet i mężczyzn oraz o przeciwdziałaniu dyskryminacji”, która miała wprowadzić zakaz dyskryminacji nie tylko z powodu płci, ale również z takich przyczyn jak pochodzenie etniczne i rasowe, religia i przekonania, wiek i orientacja seksualna. Projekt ten, odrzucony przez Sejm w dniu 17 czerwca 2005 r. był pierwszą próbą wprowadzenia horyzontalnych przepisów antydyskryminacyjnych na poziomie ustawowym. Jedną z niewielu udanych prób wprowadzenia przepisów równościowych było znowelizowanie Kodeksu pracy i kilku pomniejszych ustaw z obszaru rynku pracy. W latach 2002-2004 weszły w życie przepisy Kodeksu pracy regulujące zakaz dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej, w szczególności z takich powodów jak płeć, wiek, niepełnosprawność, rasa, religia, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkowa, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientacja seksualna, a także zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy. Zakaz dotyczył także molestowania i molestowania seksualnego.

Należy podkreślić, że głównym motorem wprowadzenia antydyskryminacyjnych regulacji do legislacji polskiej było dążenie naszego kraju do członkostwa w Unii Europejskiej, gdzie kwestia równego traktowania ma charakter priorytetowy. Zarówno przepisy ustanawiające Wspólnotę (prawo pierwotne), jak i dyrektywy równościowe (prawo wtórne) wprowadziły wysoki poziom ochrony przed dyskryminacją.

Co ważne, nie tylko członkostwo w UE wymaga od Polski wdrożenia horyzontalnego prawa równościowego. W ostatnich rekomendacjach Rady Praw Człowieka ONZ (maj 2008 r.), wydanych w ramach procedury Powszechnego Przeglądu Okresowego (Universal Periodic Review), zalecono wdrożenie prawa równościowego, które chroniłoby przed dyskryminacją wszystkie grupy społeczne. W odpowiedzi na te rekomendacje rząd polski poinformował (w sierpniu 2008), że ustawa o równym traktowaniu powinna być przyjęta do końca 2008 r.

Ostatnią odpowiedzią rządu wobec ciężącego na Polsce zobowiązania wdrożenia do krajowej legislacji przepisów antydyskryminacyjnych jest projekt ustawy o równym traktowaniu przygotowany przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej. W niniejszej publikacji zostaną omówione założenia projektu w wersji z dnia 3 lipca 2008 r., zamieszczonego na stronie Biuletynu Informacji Publicznej ministerstwa.

Głównym celem projektowanej ustawy jest określenie sposobu realizacji zasady równego traktowania osób fizycznych, prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, a także określenie właściwych organów publicznych właściwych w sprawach realizacji tej zasady. Jednym z głównych celów projektu jest także wprowadzenie zasady równego traktowania w zakresie świadczenia i dostępu do usług oraz dostawy i dostępu do towarów, bez względu na płeć, rasę i pochodzenie etniczne.

Projekt zawiera szereg definicji poszczególnych form dyskryminacji. Za dyskryminację bezpośrednią, w myśl przepisów ustawy, uważa się sytuację, w której z jednej lub z kilku przyczyn (tzw. podstaw dyskryminacji) dana osoba jest traktowana mniej korzystnie niż jest, była lub byłaby traktowana inna osoba w porównywalnej sytuacji. Dyskryminacja pośrednia określona została jako sytuacja, w której na skutek pozornie neutralnego postanowienia, zastosowanego kryterium lub podjętego działania występują lub mogłyby wystąpić niekorzystne dysproporcje albo szczególnie niekorzystna sytuacja osoby wyróżnionej ze względu na jedną lub kilka przesłanek (podstaw dyskryminacji). Dyskryminacja pośrednia może zostać usprawiedliwiona jedynie w przypadku, gdy postanowienie, kryterium lub działanie jest obiektywnie uzasadnione ze względu na zgodny z prawem cel, który ma być osiągnięty, a środki służące osiągnięciu tego celu są właściwe i konieczne. Projekt przewiduje także wyjątek od zakazu dyskryminacji pośredniej odnośnie nadmiernych obciążeń, które miałyby być poniesione w celu zlikwidowania niedogodności dotyczących osoby niepełnosprawnej. Projekt definiuje również zjawisko molestowania jako każde niepożądane zachowanie związane z jedną z przesłanek dyskryminacyjnych, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby fizycznej i stworzenie wobec niej zastraszającej, wrogiej, poniżającej upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery. Molestowanie seksualne określono jako każde niepożądane zachowanie o charakterze seksualnym wobec osoby fizycznej, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności tej osoby, w szczególności stwarzanie wobec niej zastraszającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery. Na zachowanie to mogą się składać fizyczne, werbalne lub pozawerbalne elementy.

Projekt ustawy zakazuje dyskryminacji w szczególności ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, wyznanie lub światopogląd, poglądy polityczne, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, stan cywilny oraz rodzinny głównie w zakresie szeroko pojętego kształcenia zawodowego, prowadzenia działalności gospodarczej, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej, a także przystępowania i działania w związkach zawodowych, organizacjach pracodawców, samorządach zawodowych oraz organizacjach pozarządowych. Natomiast zakaz nierównego traktowania z powodu płci, rasy i pochodzenia etnicznego został zagwarantowany takich sferach jak dostęp do dóbr i usług, zabezpieczenie społeczne, opieka zdrowotna. Z powodu rasy i pochodzenia etnicznego nie dozwolona będzie również dyskryminacja w sferze oświaty i szkolnictwa wyższego.

Projekt ustawy zawiera zastrzeżenie, że przepisy ustawy nie będą mieć zastosowania do sfery życia prywatnego i rodzinnego, a w odniesieniu do kryterium płci – do treści reklam i ogłoszeń, a także w sferze oświaty, wychowania i szkolnictwa wyższego. Co ważne, zakaz różnicowania sytuacji osób z powodu płci nie będzie dotyczył także sfery usług ubezpieczeniowych, co argumentowane jest czynnikami aktuarialnymi oraz zagrożeniem konkurencyjności sektora ubezpieczeń w państwach członkowskich UE wobec ofert ubezpieczycieli z innych państw.

Za naruszenie zasady równego traktowania, oprócz dyskryminacji bezpośredniej, pośredniej, molestowania i molestowania seksualnego, projekt uważa również działania polegające na zachęcaniu lub nakazywaniu innej osobie naruszenia zasady równego traktowania, mniej korzystne traktowanie z uwagi na ciążę lub urlop macierzyński, mniej korzystne traktowanie z uwagi na odrzucenie lub podporządkowanie się molestowaniu lub molestowaniu seksualnemu, nie dokonanie przez pracodawcę tzw. racjonalnego usprawienia miejsca pracy dla osoby niepełnosprawnej.

Projekt ustawy zdefiniował również wyjątki od zasady równego traktowania – tzw. działania wyrównawcze, określone wymogi zawodowe oraz przewidziane dla kościołów i związków wyznaniowych możliwości ograniczania dostępu do działalności zawodowej i jej wykonywania, w przypadku, gdy religia lub światopogląd są rzeczywistym i decydującym wymaganiami zawodowym. Kolejnym wyjątkiem przewidzianym w proponowanej ustawie jest bardzo ograniczona możliwość różnicowania ze względu na wiek: jeżeli służy to polityce zatrudnienia, jak również odnośnie możliwości ustalania różnych zasad przyznawania lub nabywania świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego. Ostatnim wyjątkiem przewidzianym przez projekt jest możliwość różni-

cowania sytuacji kontrahenta, jeżeli dostarczanie towarów i świadczenie usług wyłącznie lub głównie przedstawicielom jednej płci, rasy i pochodzenia etnicznego jest obiektywnie i racjonalnie uzasadnione celem zgodnym z prawem.

Co ważne, projekt ustawy przewiduje powierzenie wykonywania zadań z zakresu równego traktowania ministrowi ds. rodziny i równego traktowania. Do kompetencji ministra należeć będzie m.in. inicjowanie i realizacja działań zmierzających do ograniczenia skutków naruszenia zasady równego traktowania, monitorowanie przestrzegania zasady równego traktowania, szeroko pojęta działalność promocyjna i edukacyjna z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji, zlecanie badań w zakresie równego traktowania oraz udzielanie pomocy merytorycznej, w tym prawnej, w zakresie równego traktowania osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej. Minister został zobowiązany do corocznego sprawozdawania się ze swojej działalności oraz opracowania Krajowego Programu Przeciwdziałania Dyskryminacji zatwierdzonego następnie przez Radę Ministrów.

Projekt ustawy o równym traktowaniu zawiera również propozycje przepisów dotyczących dochodzenia roszczeń z powodu doznanej dyskryminacji, przerzucenia ciężaru dowodu na podmiot, któremu zarzucono działania o charakterze dyskryminacji. Wprowadzono także możliwość żądania przez ofiarę dyskryminacji zaniechania działań dyskryminacyjnych, usunięcia ich skutków oraz zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. Termin przedawnienia roszczeń z tytułu naruszenia zasady równego traktowania ustalono na 3 lata od powzięcia wiadomości o dyskryminacji, nie dłużej jednak niż 5 lat od zajścia zdarzenia stanowiącego naruszenie zasady niedyskryminacji. Przewidziane są także przepisy karne za naruszenia zasady równego traktowania (kara grzywny nie niższa niż 3000 zł).

Projekt ustawy przewiduje także nowelizację ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich w zakresie przyznania mu kompetencji do badania, czy wskutek działania lub zaniechania organów publicznych nie doszło do naruszenia zasady równego traktowania. Na mocy projektu ustawy Rzecznik miałby również uprawnienie do udzielania pomocy, w tym prawnej, osobom fizycznym w zakresie równego traktowania.

Przechodząc do analizy poszczególnych przepisów projektu ustawy, należy poczynić już na wstępie generalną uwagę, iż zaproponowany tekst ustawy o równym traktowaniu prezentuje jedynie minimalistyczną wizję horyzontalnej polityki antidyskryminacyjnej. Jeżeli porówna się tekst projektu z już obowiązującymi przepisami w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej (w tym między innymi Bułgarii, Rumunii, Węgier, Litwy czy Holandii), to można odnieść wrażenie, że celem ustawy jest jedynie spełnienie minimalnym wymagań płynących ze wspólnotowych dyrektyw antidyskryminacyjnych.

Odnosząc się do zakresu podmiotowego projektu ustawy, należy zauważyć, że obejmuje on dość szeroki katalog przesłanek (tzw. cech prawnie chronionych), na podstawie których zabronione jest

nierówne traktowanie. Co więcej, niewątpliwą zaletą tej regulacji jest fakt, iż katalog ten jest otwarty (zwrot „w szczególności”), a to daje możliwość interpretowania go na korzyść niewymienionych w nim grup społecznych. Z punktu widzenia konieczności podniesienia świadomości społecznej wydaje się, że powinna znaleźć się w nim także przesłanka tożsamości płciowej jako podstawy, na mocy której zabroniona jest dyskryminacja. Osoby transseksualne i transgenderowe, to jedna z tych grup społecznych, które są szczególnie narażone na wykluczenie i marginalizację, a regulacje zakazujące nierównego traktowania z pewnością byłyby pomocnym instrumentem przyczyniającym się do zmniejszenia dyskryminacji, jakiej doświadcza ta społeczność. Przykładem kraju, który chroni prawa osób transseksualnych są Węgry, gdzie w ustawie o równym traktowaniu, tożsamość płciowa jest jedną z cech prawnie chronionych na gruncie przepisów antidyskryminacyjnych. Raport Agencji Praw Podstawowych „Homofobia i dyskryminacja z powodu orientacji seksualnej w Krajach Członkowskich UE. Część I”, wydany w czerwcu 2008 r., zawiera także rekomendacje wzywającą do uregulowania kwestii zakazu dyskryminacji osób „trans” w bardziej szczegółowy sposób. Należy jednak podkreślić, że tak szeroki zakres podmiotowy nie koresponduje, niestety, z zakresem przedmiotowym projektu, ograniczonym jedynie do sfery pracy, kształcenia zawodowego czy też podejmowania działalności na własny rachunek. Co ciekawe, pierwotna wersja projektu ustawy przygotowana jeszcze przez rząd Jarosława Kaczyńskiego (2006-2007) nie zawierała takich ograniczeń i była wręcz wzorcową propozycją odnośnie zarówno zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego.

W projekcie ustawy zakaz dyskryminacji w takich sferach jak dostęp do dóbr i usług, zabezpieczenie społeczne, opieka zdrowotna czy oświata i szkolnictwo ograniczono jedynie do przesłanek z powodu płci, rasy i pochodzenia etnicznego. Takie sformułowanie zakazu dyskryminacji wypełnia minimalne wymagania unijne, ale wydaje się być niesprawiedliwe w stosunku do innych grup społecznych, które są szczególnie narażone na nierówne traktowanie w powyższych sferach.

Co ważne, sam Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje także na potencjalną niekonstytucyjność zapisu przyznającego jednym grupom społecznym ochronę w większej liczbie sfer życia niż innym. Art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej w brzmieniu „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny” ustanawia wysoki poziom ochrony przed dyskryminacją dla wszystkich, niezależnie od ich przynależności do jakiegokolwiek grupy społecznej. Wejście w życie tak zaprojektowanych przepisów może ustanowić tzw. hierarchię ochrony praw człowieka w Polsce, co może być podstawą do podważenia zgodności ustawy z Konstytucją.

Projekt ustawy nie zawiera również żadnych przepisów dotyczących konieczności zwalczania tzw. dyskryminacji zwielokrotnionej (ang. *multiple discrimination*), czyli dyskryminacji z więcej niż jednego powodu. Jak wykazują najnowsze badania

i raporty (także te sporządzone na zlecenie Komisji Europejskiej), wielokrotnie zdarza się, że przyczyną dyskryminacji może być więcej niż jedna cecha ofiary nierównego traktowania. W warunkach polskich, osobami doświadczającymi dyskryminacji zwielokrotnionej są najczęściej starsze kobiety (wiek i płeć), Romki (płeć i pochodzenie etniczne) czy też lesbijki (płeć i orientacja seksualna). Warto podkreślić, że skuteczne rozwiązania prawne dotyczące zwalczania takiej dyskryminacji funkcjonują już na przykład w kanadyjskim i rumuńskim systemie prawnym, gdzie uznano, że ofiarą dyskryminacji można paść z powodu więcej niż jednej cechy.

Niezrozumiałym wydaje się poczynienie wyjątku i wyłączenie spod działania ustawy w odniesieniu do kryterium płci sfery reklamy i ogłoszeń emitowanych w prasie. Niestety, projektodawca nie poparł tej propozycji żadnym merytorycznym argumentem w uzasadnieniu do ustawy.

Wyliczenie zachowań, uważanych w myśl projektowanych przepisów za dyskryminację, wydaje się nie wyczerpywać wszystkich potencjalnie dyskryminujących działań. Projekt nie uwzględnia na przykład zidentyfikowanej ostatnio przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości tzw. dyskryminacji przez asocjację. W wyroku z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie *S. Coleman przeciwko Attridge Law, Steve Law* (Sprawa C-303/06) Trybunał stwierdził, że ochrona przed dyskryminacją przysługuje także osobom, które choć bezpośrednio nie noszą cechy prawnie chronionej, to w jakiś sposób są powiązane z osobami, które takimi cechami się charakteryzują (w tym konkretnym przypadku Trybunał zajął się przesłanką niepełnosprawności). Zakaz takiej formy nierównego traktowania, winien znaleźć się również w projekcie ustawy.

Projekt ustawy o równym traktowaniu zawiera także niewystarczające regulacje dotyczące organu do spraw równego traktowania. Jak wynika z tekstu projektu, podmiotem odpowiedzialnym za wykonywanie zadań w zakresie równego traktowania będzie minister do spraw rodziny i równego traktowania. W tym celu znowelizowana zostanie ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej i wprowadzone zostaną przepisy rozszerzające dział rodzina o zakres wynikający z zasady równego traktowania. Należy pamiętać, że dyrektywy wspólnotowe wymagają od Państw Członkowskich utworzenia organu bądź organów, których głównymi zadaniami będzie: udzielanie niezależnej pomocy ofiarom dyskryminacji, prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji oraz publikowanie raportów i wydawanie zaleceń dotyczących przeciwdziałania dyskryminacji. Przedstawiony przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej projekt nie spełnia jednak w pełni tych wymagań. Nie można bowiem ministra uznać za organ niezależny, gdyż będąc członkiem rządu, będzie w pełni podporządkowany aktualnej polityce Rady Ministrów. Z ostatnich, nieoficjalnych informacji płynących z kręgów rządowych wynika, że pojawił się projekt powołania tzw. Generalnego Inspektora ds. Równego Traktowania (pomysł utworzenia stanowiska Inspektora był konsultowany latem 2008 r., z organizacjami pozarządowymi przez Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania,

jednak taka propozycja legislacyjna nigdy oficjalnie nie pojawiła się na stronach Biuletynu Informacji Publicznej ani Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ani Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej). Również ten pomysł budzi wiele kontrowersji w środowisku osób zajmujących się prawem antydyskryminacyjnym. Idea powoływania Inspektora przez ministra ds. rodziny i równego traktowania oraz brak kompetencji do udzielania niezależnej pomocy prawnej ofiarom dyskryminacji wydaje się ciągle stać w sprzeczności z wymogami unijnymi. Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem byłoby powoływanie Inspektora przez Sejm – na wzór Rzecznika Praw Obywatelskich. Tak powoływany Inspektor miałby większą legitymację społeczną do realizacji swoich ustawowych zadań. Wydaje się także, że Inspektor powinien składać swoje sprawozdania przed Sejmem, a nie przed ministrem ds. rodziny i równego traktowania. Wszak zasada równości i niedyskryminacji jest zasadą wprost zapisaną w Konstytucji RP. Nie ma więc powodu, aby w tak drastyczny sposób ograniczać zakres działania i odpowiedzialności Inspektora. Niejasne i budzące podejrzenia wydają się propozycje przepisów dotyczących wymogów, które muszą spełniać kandydaci na stanowisko Generalnego Inspektora i jego zastępcy. Tak jak nie budzi zastrzeżeń wymóg posiadania polskiego obywatelstwa i wyższego wykształcenia, tak zupełnie nie jest jasne, dlaczego zawarto w projekcie konieczność co najmniej czteroletniego zatrudnienia w organach administracji publicznej, w tym co najmniej 3 lat na stanowisku kierowniczym. Wydaje się, że największe znaczenie przy dokonywaniu wyboru takiej osoby powinno mieć wykształcenie i doświadczenie w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji, dorobek naukowy czy doświadczenie w pracy w organizacji społecznej zajmującej się promocją zasady równości. Niestety, tak sformułowane wymogi co do doświadczenia pracy w administracji mogą jedynie nasuwać podejrzenia co do rzeczywistych zamiarów projektodawcy.

Odnosząc się do zakresu działań Generalnego Inspektora, należy podkreślić, że brakuje w nim niezwykle ważnego zadania, jakim jest niezależna pomoc prawna świadczona ofiarom dyskryminacji – osobom fizycznym. Tak zaprojektowany przepis narusza podstawowe standardy prawa wspólnotowego i może być podstawą do wszczęcia postępowania przez Komisję Europejską przeciwko Polsce. Co ważne, większość europejskich urzędów ds. równego traktowania posiada takie kompetencje i co więcej – mają prawo reprezentować te osoby przed sądami krajowymi i międzynarodowymi.

Wydaje się również, że zabrakło w projekcie ustawy chociażby takich kompetencji organu ds. równego traktowania jak możliwość przeprowadzania mediacji, czy też wydawania zaleceń (choćby niewiążących) osobom prawnym naruszającym zasadę równego traktowania. Idealnym rozwiązaniem, przyjętym w bardzo wielu krajach europejskich, jest nadanie Inspektorowi prawa do wydawania decyzji wiążących (w trybie administracyjnym, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego) i możliwość nakładania kar finansowych na osoby

prawne dopuszczające się nierównego traktowania. Takie decyzje mogłyby być następnie przedmiotem zaskarżenia do sądu cywilnego. Takie rozwiązanie funkcjonuje na przykład na Węgrzech, Litwie, w Rumunii czy Bułgarii.

W przepisach karnych projekt ustawy przewiduje grzywnę w wysokości nie niższej niż 3000 zł za naruszenie zasady równego traktowania. Należy się zastanowić, czy określona na tym poziomie grzywna odzwierciedla zawarte we wspólnotowych dyrektywach antydyskryminacyjnych przesłanki określone dla kar za dyskryminację jako skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

Podsumowując, należy stwierdzić, że zaproponowany przez rząd projekt ustawy o równym traktowaniu wymaga gruntowanej zmiany. Gruntownego zredefiniowania wymaga też filozofia przyświecająca projektodawcy co do celu projektu i skutków, jakie może on przynieść, jeżeli wejdzie w życie. Wydaje się, że projekt jest jedynie minimalistyczną wersją odpowiedzi na zobowiązania nałożone na państwo polskie przez legislację wspólnotową. Jednym z większych braków projektu ustawy jest fakt, iż na jego realizację nie przewidziano żadnych odrębnych i konkretnych środków finansowych. Podkreślono jednocześnie w uzasadnieniu do projektu ustawy, że wydatki związane z wprowadzeniem ustawy nie spowodują dodatkowych, istotnych obciążeń finansowych dla budżetu państwa. Takie podejście do polityki antydyskryminacyjnej nie daje większych gwarancji jej skuteczności. Brak efektywnych instrumentów antydyskryminacyjnych, brak położenia nacisku na prewencję antydyskryminacyjną i pominięcie niektórych grup społecznych – to główne słabe strony tego projektu.

Krzysztof Śmiszek – prawnik, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz Podyplomowego Studium Prawa Europejskiego, pracował w Biurze Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn oraz Departamencie Prawnym Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Trener prawny w zakresie antydyskryminacji, konsultant szeregu organizacji pozarządowych w dziedzinie równego traktowania, publikował m.in. w Gazecie Prawnej, Rzeczpospolitej oraz Prokuratorze. Wiceprzewodniczący Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego (www.ptpa.org.pl), współautor książki „Dyskryminacja i mobbing w zatrudnieniu”.

Prawa człowieka w procesie sądowym

Polska Sekcja Międzynarodowej Komisji Prawników
Katarzyna Szymbielowicz

Konieczny kompromis pomiędzy wartościami czy dysfunkcyjny system pomijający człowieka? Jak z perspektywy ochrony praw człowieka ocenić polski model procesu karnego? Odpowiedź na to pytanie na pewno wymaga zastanowienia.

Prawo do uczciwego procesu sądowego stanowi, w świetle wszystkich międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka, podstawową gwarancję, jaką państwo jest winne swojemu obywatelowi¹. I nie tylko obywatelowi: te same gwarancje powinny zapewnić każdemu człowiekowi, jaki znalazł się w obszarze jego władzy. W dużym uproszczeniu, istota tego prawa sprowadza się do wytworzenia takich instytucji i mechanizmów, które dadzą tzw. zwykłemu człowiekowi realną możliwość dochodzenia praw i ochrony sfery wolności przed ingerencją zarówno innego zwykłego człowieka, jak i samego państwa. Uczciwość procesu w dużej mierze polega właśnie na tym, że poziom ochrony prawnej jest taki sam bez względu na to, kto znajdzie się po drugiej stronie sporu, i bez względu na to, w jakim wystąpi charakterze. Człowiek oskarżany przez państwo i człowiek domagający się od tego państwa ochrony przed krzywdą mają takie samo prawo do uczciwego procesu sądowego i zasługują na ten sam szacunek w jego toku. Uświadomienie sobie tej prostej prawdy otwiera drogę do zrozumienia dynamiki procesu sądowego jako dążenia do kompromisu pomiędzy z zasady sprzecznymi interesami i jednoczesnego działania w imię wspólnej wartości, jaką jest ochrona fundamentalnych praw człowieka.

Prawo podwójnie fundamentalne, ale nie bezwzględne

Można powiedzieć, że prawo do sądu i rzetelnego procesu jest *podwójnie fundamentalne*: jako zasada istotna sama w sobie oraz niezbędny warunek realizacji wszystkich pozostałych praw. Najostrożniej tę zależność widać w procesie karnym, gdzie po obydwu stronach kładzione są na szali podstawowe wartości, takie jak zdrowie, życie, godność czy wolność osobista. To, jak jest zorganizowany proces i które interesy są w nim *faktycznie* chronione, pokazuje dopiero, jak państwo wprowadza w życie zasady zadeklarowane w Konstytucji. Dlatego właśnie proces karny bywa nazywany „konstytucją w działaniu”². Sęk w tym, że

prawo do rzetelnego procesu to tzw. prawo pozytywne, czyli wymagające aktywnego zaangażowania państwa, a nie jedynie powstrzymania od ingerencji w sferę wolności obywateli. W rezultacie, ten sam podmiot, którego władzę ta fundamentalna gwarancja ma ograniczać, jest odpowiedzialny za jej zrealizowanie.

Polska Konstytucja uznaje prawo do sądu i rzetelnego procesu, gwarantując każdemu obywatelowi „prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”³. Od poziomu deklaracji i retorycznego uznania do faktycznej realizacji jest jednak jeszcze długa droga, nawet jeśli mowa o gwarancjach konstytucyjnych. Ta zasada sprawdza się szczególnie w przypadku prawa do rzetelnego procesu. Dla zrealizowania tej gwarancji potrzebny jest sprawnie funkcjonujący system, który pogodzi wiele sprzecznych wartości i interesów. Mowa tu nie tylko o interesach samych przeciwników procesowych, ale także o tzw. interesie społecznym i wartościach uznawanych za istotne w demokratycznym społeczeństwie. W tym rachunku indywidualne prawo do obrony czy dochodzenia swoich racji musi być ważone z ekonomią procesową, kosztami wymiaru sprawiedliwości, jakie musi ponieść społeczeństwo, czy ochroną niezawisłości sędziego. Uwzględnienie w procesie sądowym tych wartości wymaga dokonywania wyborów *stricto* politycznych i wykonywanych na żywym organizmie społeczeństwa eksperymentów, których efekty niejednokrotnie dają się zauważyć dopiero po latach. Wreszcie, dobrze funkcjonujący wymiar sprawiedliwości zakłada współdziałanie różnych grup interesów i instytucji – od szeregowych policjantów po sędziów Sądu Najwyższego.

Jeśli weźmiemy pod uwagę wielość wyzwań, z jakimi musi się mierzyć każda reforma wymiaru sprawiedliwości, być może nie powinno nikogo dziwić, że w Polsce, kraju uznawanym za całkiem stabilną demokrację, o średnim poziomie rozwoju ekonomicznego, realizacja tego podstawowego prawa wciąż pozostawia tak wiele do życzenia. Jednak ogólna diagnoza jest dla Polski niekorzystna, nawet w porównaniu z państwami o podobnym poziomie rozwoju społecznego. W tej ocenie zgadzają się polskie organizacje pozarządowe monitorujące funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości⁴, ONZ,

Rada Europy i Europejski Trybunał Praw Człowieka⁵, wreszcie, mówią o tym coraz głośniejsi sami przedstawiciele polskiego wymiaru sprawiedliwości⁶. Taki stan rzeczy, utrzymujący się bez większych zmian na przestrzeni kilku ostatnich lat, musi prowokować do zastanowienia.

Nie sposób w tym miejscu podjąć się kompleksowego omówienia problemów związanych z dostępem do sądu i rzetelnością procesu w Polsce. Celem tej analizy jest tylko zasygnalizowanie najważniejszych problemów – miejsc newralgicznych, w których obecny system wydaje się być dysfunkcyjny. Z drugiej strony, czasem ważniejsze niż sama identyfikacja systemowych dysfunkcji może być postawienie pytania o ich przyczyny i pokazanie szerszego kontekstu. W dużej mierze jest to pytanie o potrzebę i możliwość reformowania systemu, który, zdaniem wielu, funkcjonuje od lat w stanie „permanentnego kryzysu”⁷, do którego wszyscy zdążyli już przywyknąć. Jeśli mówimy o reformowaniu systemu w celu lepszego zabezpieczenia praw człowieka, musi pojawić się pytanie o sposób ważenia nierzadko wykluczających się wartości. Ochrona interesów i praw konkretnych jednostek nigdy nie jest realizowana w aksjologicznej próżni i prawie nigdy nie jest wartością bezwzględną. Ta zależność jest szczególnie widoczna w procesie karnym i w jego ramach może również rodzić szczególne problemy.

Trudny pierwszy krok: zawiadomienie o przestępstwie i co dalej?

W sprawach karnych, gdzie ofiara przestępstwa ma do przebycia trudną drogę, zarówno w sensie czysto organizacyjnym, jak i psychologicznym, pierwszy kontakt z wymiarem sprawiedliwości jest szczególnie ważny. Chodzi o to, aby nie zniechęcić człowieka do dochodzenia swoich praw, a jednocześnie ochronić (ciążyć tylko) podejrzanego o popełnienie przestępstwa przed nieuzasadnionym ograniczeniem wolności czy zniestawieniem. Analizy prowadzone przez organizacje pozarządowe⁸ pokazują, że ten pierwszy etap postępowania bywa nadmiernie utrudniony, a gwarancje poszanowania praw człowieka – niewystarczające. Dla człowieka szukającego

¹ Art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.; Art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

² A. Gaberle, *Reforma procedury karnej w Polsce w latach 1990-2002*, „Państwo i Prawo” 2002 (675).

³ Art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

⁴ Por. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *International Helsinki Federation Annual Report On Human Rights Violations – 2006*, Warszawa 2007; Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Raport końcowy z realizacji projektu pt. „Poszanowanie prawa do rzetelnego procesu w sprawach karnych”*, Warszawa 2008; Amnesty International, *Amnesty International Report 2008: The State of the World's Human Rights, Poland*, London 2008.

⁵ W statystyce wydanych orzeczeń stwierdzających naruszenie prawa Polska ma trzecie miejsce po Rosji i Turcji, por. European Court of Human Rights, *Annual Report 2007 (Statistical Information)*, Strasbourg 2008.

⁶ J. Ignaczewski, *Wymiar sprawiedliwości – teraźniejszość i przyszłość*, Biblioteka Monitora Prawniczego, Warszawa 2008.

⁷ *Idem*, s. 45.

⁸ U. Nowakowska, A. Kępa, W. Chańska, *Przemoc w rodzinie a wymiar sprawiedliwości*, Fundacja Centrum Praw Kobiet, Warszawa 2005; G. Wrona, *Praktyka prowadzenia postępowania przygotowawczego przez Prokuraturę i policję w zakresie art. 207 k.k.*

pomocy w wymiarze sprawiedliwości osobą pierwszego kontaktu jest zwykle policjant dyżurny albo wezwany na interwencję domową. Od przebiegu tej interakcji zależy czasem cały proces. Jeśli funkcjonariusz, świadomie lub nie, zbagatelizuje sprawę albo zniechęci skarżącego do wniesienia zawiadomienia o przestępstwo, to może oznaczać nie tylko zamknięcie drogi do sądu, ale także narażenie ofiary na dalsze niebezpieczeństwo. Z obserwacji praktyków wynika, że źródłem typowych zaniedbań czy „znieczulicy” na pewne patologie społeczne jest brak odpowiednich szkoleń i przygotowania policji. Niedostateczna umiejętność rozpoznania czy zrozumienia sytuacji ofiary, przede wszystkim odróżniania faktycznie bagatelnych konfliktów od poważnych zagrożeń, przekłada się na stosunek policjantów do przyjmowania doniesień o przestępstwach i podejmowania interwencji. W efekcie ten stosunek często wygląda na lekceważący, a co gorsza jest tak odczuwany przez samego pokrzywdzonego.

To wszystko wpływa również na przebieg (lub brak!) dochodzenia i skłonność organów ścigania do zastosowania odpowiednich środków zapobiegawczych. W praktyce poszkodowany nie ma skutecznych narzędzi, aby zmusić policję do podjęcia dochodzenia czy zabezpieczenia dowodów w jego sprawie. Teoretyczna możliwość skierowania skargi na zaniedbania policjantów do ich zwierzchników czy nawet sądu (już na etapie postępowania przygotowawczego), jest zazwyczaj ochroną czysto iluzoryczną. Dowody, jeśli mają być wiarygodne, powinny zostać zabezpieczone natychmiast po zdarzeniu. Sprawca, jeśli faktycznie stanowi ciągłe zagrożenie dla innych lub swojej ofiary, nie powinien pozostawać na wolności, a przynajmniej nie w bezpośrednim kontakcie z ofiarą (zwłaszcza pod jednym dachem).

Te problemy występują przede wszystkim w przypadkach przestępstw trudnych dowodowo, wkraczających w sferę życia rodzinnego i intymnego, gdzie ocena stanu faktycznego balansuje na granicy uznaniowości. W sprawach o przemoc w rodzinie, molestowanie seksualne, gwałt czy mobbing w miejscu pracy najważniejszym dowodem jest często słowo przeciw słowu. Ponadto stan emocjonalny ofiary i nierzadko skomplikowana relacja ze sprawcą bardzo utrudniają osobie z zewnątrz zorientowanie się w sytuacji. W takich przypadkach policja niechętnie angażuje się w dochodzenie, z góry zakładając, że sprawa ma za słabe podstawy albo poszkodowany sam wycofa wniosek. Raporty organizacji kobiecych cytują wiele przypadków, w których po interwencji policjanci przekonywali ofiary, że wszczynanie postępowania nie ma sensu ze względu na trudności dowodowe albo straszili je wizją „ciągania się po sądach”⁹. W teorii, jeśli czyn jest ścigany z urzędu, jak w przypadku znęcania się nad rodziną, nawet wycofanie wniosku przez ofiarę w żadnym razie nie powinno automatycznie kończyć sprawy. W praktyce, także w przypadku przestępstw ściganych z urzędu, policja nierzadko domaga się od ofiary pisemnych wniosków o ściganie sprawcy. Jest oczywiste, że taki

zabieg ma za zadanie przetestować „stopień determinacji” poszkodowanego. W przypadku gdy sprawcą jest osoba bliska, wzrasta prawdopodobieństwo, że taki „test na determinację” wypadnie negatywnie i zakończy testowanemu drogę do sądu zanim ta w ogóle miała szansę się rozpocząć.

Kolejną problematyczną kwestią to dokonanie prawnej klasyfikacji tego, co funkcjonariusz zobaczył na interwencji lub usłyszał na posterunku od poszkodowanego – niektóre przestępstwa są ścigane z urzędu tylko wtedy, gdy występuje odpowiednia *intensywność* czynu. Tak właśnie jest w przypadku przemocy, którą państwo ściga tylko wtedy, gdy jej skutki (tj. kodeksowe „naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia”) trwają dłużej niż 7 dni lub gdy akt przemocy przybiera powtarzalną formę znęcania się. Zawsze w takiej sytuacji pojawiają się pytania o uznaniowość, gdzie, być może, ginie wiele spraw, które powinny być bezwzględnie ścigane przez państwo jako przejawy szkodliwych społecznie patologii. Raporty organizacji pozarządowych¹⁰ wskazują na wciąż dużą podatność funkcjonariuszy na uleganie stereotypom i bagatelizowanie groźnych zjawisk, do których w swojej praktyce zdążyli przywyknąć.

Druga strona sporu... i społeczeństwo w tle

Z drugiej strony, i prawo, i policja muszą zapewnić *rzetelną proces* także tej drugiej stronie sporu – a więc nie mogą chronić interesu ofiary w sposób bezwzględny, np. dając wiarę każdej wniesionej skardze i nie żądając jej udokumentowania. Trudno też wymagać, żeby państwo (a więc pośrednio podatnicy) przyjmowało na siebie obowiązek (i koszt) badania każdego, nawet mało prawdopodobnego doniesienia o przestępstwie. Tutaj właśnie wkraczają wspomniane na wstępie wartości konkurencyjne wobec interesów jednostki, w szczególności zasada ekonomii procesowej czy взгляд na społeczne koszty funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Zaangażowanie poważnych środków w prowadzenie każdej, nawet najstabiliej udokumentowanej, sprawy prowadziłoby albo do zupełnego paraliżu systemu, zamykając w efekcie dostęp do sądu także w najpoważniejszych przypadkach, albo gigantycznego obciążenia budżetu. Samo zwiększenie nadzoru nad policją, czy w ramach policyjnej hierarchii, czy ze strony niezależnego sądu, też nie rozwiązuje problemu, kiedy chodzi o czas, a stawką jest zdrowie i życie ludzkie. W pracy policji, jak w życiu, zawsze będą się zdarzać się momenty uznaniowe, w których to konkretny człowiek musi dokonać oceny i podjąć decyzję. Rzecz tylko w tym, żeby ci, którzy są zmuszeni podejmować na co dzień tak istotne decyzje, byli do tego jak najlepiej przygotowani. Powracamy zatem do takich rozwiązań jak przemyślana polityka kadrowa, szkolenia, w tym psychologiczne, oraz do-inwestowanie policji.

Jednym z narzędzi, które mogłyby wzmocnić pozycję ofiary na etapie wszczynania postępowania, i to bez uszczerbku dla ochrony, jaka również należy się podejrzanemu o przestępstwo, jest pomoc psychologiczna. Polskie prawo, w szczególności

przepisy o interwencji kryzysowej¹¹, stwarza policji możliwość skorzystania z pomocy psychologa, jeśli wymaga tego stan psychiczny poszkodowanego. Według monitorujących ten problem organizacji pozarządowych¹², możliwość ta jest w praktyce traktowana jako luksus i wykorzystywana bardzo rzadko. Podczas gdy trafna diagnoza psychologiczna i wsparcie udzielone ofierze przestępstwa przy pierwszym kontakcie z wymiarem sprawiedliwości może mieć kluczowe znaczenie dla całego postępowania. Przede wszystkim, diagnoza psychologa może pomóc w interpretacji dalszego zachowania ofiary i sprawić, że np. wycofanie skargi przeciw osobie bliskiej będzie uznane za skutek przemocy, a nie świadomą decyzję.

Dylematy postępowania przygotowawczego: jak zabezpieczyć prawa jednych, nie krzywdząc drugich

Obszarem, gdzie na etapie przygotowywania procesu najostrej ścierają się sprzeczne interesy i gdzie najtrudniej o ich wyważenie, jest stosowanie tzw. środków zapobiegawczych, czyli narzędzi, które ograniczając wolność podejrzanego mają chronić dobro ofiary i usprawniać sam proces. Najdrastyczniejszym z nich jest tymczasowe aresztowanie. Ta szczególna forma ograniczenia wolności oznacza kompletną kontrolę nad wszystkimi kontaktami aresztowanego ze światem zewnętrznym, z wyjątkiem kontaktów z adwokatem. W praktyce izolacja w areszcie może być niezwykle dotkliwym środkiem, skutecznie uniemożliwiającym izolowanemu dostęp do informacji o postępowaniu czy realną obronę przed dalszym przedłużaniem aresztu¹³. Taki efekt może być, oczywiście, uzasadniony szczególnymi okolicznościami sprawy, ale nierzadko jest nadużywany w sprawach błahych czy opartych na poszlakach. Celem tymczasowego aresztowania powinna być, z jednej strony ochrona ofiary i reszty społeczeństwa przed kolejną agresją ze strony (wciąż tylko domniemanego) sprawcy przestępstwa, z drugiej – zabezpieczenie *dobry* samego procesu przed ucieczką oskarżonego, niszczeniem dowodów czy wpływaniem na zeznania świadków. Jak sprawa się przedstawia w praktyce, świadczy choćby liczba spraw o niezgodne z prawem stosowanie tymczasowego aresztowania, wniesionych i wygranych przez Polaków przed Trybunałem w Strasburgu. W czerwcu 2007 roku na koncie Polski były aż 44 sprawy – trzeci wynik po Rosji i Turcji. Rozmiar problemu doprowadził do tego, że sam Trybunał, dość niekonwencjonalnie, zwrócił się do Polski z żądaniem o zbadanie, czy aby ta niezgodna z prawem praktyka stosowania tymczasowego aresztowania nie jest „problemem systemowym” i zapro-

¹¹ Art. 46 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r. nr 64, poz. 593 z późn. zm.).

¹² Por. raporty Komitetu Ochrony Praw Dziecka, Niebieskiej Linii i Centrum Praw Kobiet, cytowany Raport Amnesty International oraz opracowanie *Polacy wobec zjawiska przemocy w rodzinie oraz opinie ofiar, sprawców i świadków o występowaniu i okolicznościach występowania przemocy w rodzinie, badania TSN OBOP dla MPIPS*, Warszawa 2007.

¹³ Por. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Raport końcowy z realizacji projektu pt. „Poszanowanie prawa do rzetelnego procesu w sprawach karnych”*, Warszawa 2008.

⁹ U. Nowakowska, A. Kępka, W. Chańska, *Przemoc w rodzinie a wymiar sprawiedliwości*, Fundacja Centrum Praw Kobiet, Warszawa 2005.

¹⁰ *Idem*.

ponowanie rozwiązań. Opinia publiczna w Polsce, oswojona z pojęciem „aresztu wydobywczego”, nie ma chyba w tej kwestii większych wątpliwości: problem niewątpliwie jest systemowy, ale wciąż brakuje realistycznego pomysłu jak ten system uzdrowić.

Z drugiej strony, prokuratorzy nie wnioskują o zastosowanie środków zapobiegawczych w wielu sprawach, w których ich użycie mogłoby naprawdę uratować zdrowie, a czasem życie, człowieka. Takim obszarem *systemowej dysfunkcji*, tylko z wypaczeniem w przeciwnym kierunku, jest postępowanie w sprawach o przemoc w rodzinie, gdzie zbyt rzadko stosowane są środki, jakie prawo przewiduje dla ochrony ofiary. Na wniosek prokuratora sąd (poza zastosowaniem zwykłych środków, takich jak tymczasowe aresztowanie) może nakazać sprawcy przemocy opuszczenie mieszkania i wydać zakaz zbliżania się do ofiary¹⁴. Jednak w praktyce dzieje się to niezwykle rzadko. Według raportów organizacji pozarządowych¹⁵, w ogromnej większości postępowań sprawca przemocy i jej ofiara pozostają pod jednym dachem. Z drugiej strony, statystyki nie pokazują całej złożoności problemu. Decyzje w takich sprawach jak przemoc w relacjach intymnych należą do najtrudniejszych; trudna jest też ocena tego, jak w konkretnym przypadku zadziała areszt albo zmuszenie sprawcy przemocy do opuszczenia lokalu. Na pewno zdarzają się przypadki, w których ostra reakcja i wkroczenie aparatu przymusu doprowadziłyby tylko do zaostrzenia konfliktu. Ale niewątpliwie w większości spraw brak zdecydowanej reakcji ze strony policji czy prokuratury utwierdza sprawcę przemocy w poczuciu bezkarności, a ofiarę – bezradności i osamotnienia. Procedura Niebieskiej Karty stwarza też niejasny z prawnego punktu widzenia stan pomiędzy *wezwaniami policji na interwencję* a formalnym *zawiadomieniem o przestępstwie*. Dopóki sprawa jest na tym pośrednim etapie, prokurator może nawet nie wiedzieć o problemie, a tym bardziej o potrzebie izolacji sprawcy przemocy. Nie ma tutaj prostego rozwiązania i jednej instytucji, na którą można zrzucić winę za zaniedbania i tę swoistą „znieczulicę”. Ponownie powraca problem odpowiedniego szkolenia i uwrażliwiania zarówno policjantów, jak i prokuratorów, aby nie bagatelizowali patologicznych problemów i nie bali się sięgać po instrumenty prawne.

Wobec tego jak skomplikowane okazuje się walenie różnych, zasługujących na ochronę prawną interesów w postępowaniu przygotowawczym, pojawia się pytanie, podnoszone już z resztą nie raz w debacie publicznej, czy przydałaby się w Polsce instytucja sędziego śledczego. W założeniu taki sędzia miałby kierować postępowaniem w interesie praworządności – a więc, zachowując neutralną per-

spektywę i nie wchodząc w „buty” oskarżyciela. Tym samym sędzia śledczy byłby gwarantem uczciwości procesu już na etapie jego przygotowania. Jest prawdopodobnie równie wielu zwolenników, co krytyków tego rozwiązania, głównie ze względu na to, że jego wprowadzenie wymagałoby kompletnej przebudowy systemu, a nigdy nie ma gwarancji, że taka rewolucja się powiedzie. Nie ulega jednak wątpliwości, że obecny model postępowania przygotowawczego, gdzie najsilniejszą pozycję mają organy ścigania, dysponujące przy tym dużą swobodą w decydowaniu o tym kogo, jak, i czy w ogóle, ścigać, nie chroni dostatecznie praw człowieka – ani poszkodowanego, ani oskarżanego.

Pomoc prawna z urzędu: nieuwzględniana konieczność, realne wsparcie czy niebezpieczna iluzja?

Przy obecnym poziomie skomplikowania prawa i postępującej profesjonalizacji wszystkich instytucji, jakie występują w procesie sądowym, prawo przeciętnego człowieka do uczciwego procesu staje się zupełnie iluzoryczne, jeśli zostanie on pozostawiony sam sobie. Do zwyczajnej niewiedzy czy zagubienia w nowej sytuacji, zwykle dochodzi jeszcze stres związany z samym powodem bycia w sądzie, i to bez względu na to, czy tym powodem jest oskarżenie czy obrona. Pytanie o to, jak skutecznie zapewnić pomoc prawną tym, którzy nie mogą jej sobie „kupić” na wolnym rynku, jest prawdopodobnie tak stare jak sam proces. I podobnie skomplikowane – z bardzo wielu względów.

Problem z dostępnością darmowej pomocy prawnej zaczyna się już na etapie wiedzy o istnieniu i funkcjonowaniu takiej instytucji. Poziom świadomości prawnej w polskim społeczeństwie jest ogólnie niski, a wśród grup społecznych, które mają najczęściej do czynienia z procesem karnym, czyli ubogich i zmarginalizowanych, zupełnie znikomy. Dlatego tak ważne jest to, żeby oskarżony był jak najszybciej i w jak najbardziej przystępny sposób poinformowany o jego uprawnieniu do uzyskania pomocy prawnej z urzędu. Natomiast ani przepisy prawa, ani obecna praktyka mu tego nie zapewniają. Zgodnie z prawem policja powinna poinformować oskarżonego na piśmie o jego „prawie do kontaktu z adwokatem”, ale nie jest to wcale równoznaczne z pouczeniem go jak w praktyce taką pomoc może uzyskać człowiek, który nie nosi przy sobie numeru telefonu do zaprzyjaźnionego adwokata. Kolejnym potencjalnym źródłem informacji dla oskarżonego może być prokurator, ale ten powinien pouczyć go o możliwości uzyskania obrońcy z urzędu, jeśli sam uzna, że „z okoliczności sprawy wynika, iż podejrzany nie jest w stanie ponieść kosztów obrony”¹⁶. Nie wiadomo, jak często ta uznaniowość sprawia, że prokuratorzy nie udzielają rzetelnej informacji o przysługującej darmowej pomocy prawnej.

Sama procedura występowania o przyznanie obrońcy z urzędu także zakłada uznaniowość i stwarza ryzyko arbitralnych rozstrzygnięć. To wnioskujący musi *wykazać*, że jego sytuacja materialna

nie pozwala na pokrycie kosztów profesjonalnego pełnomocnika, jednak żaden przepis nie pomaga mu w tym, określając jakie kryteria zostaną wzięte pod uwagę przez sąd. Jeśli taki człowiek nie załączy do wniosku wiarygodnych dokumentów (np. zaświadczenia o bezrobociu albo kopii formularza PIT) sąd zawsze może uznać, że trudna sytuacja materialna nie została wykazana i nawet nie musi swojej decyzji szczegółowo uzasadniać. Wreszcie, na odmowę przyznania obrońcy z urzędu wnioskującemu nie przysługuje zażalenie (!). Tym, co na pewno ułatwiłoby zadanie (i wnioskującemu o pomoc z urzędu, i oceniającemu taki wniosek sędziemu) byłby formularz z konkretnymi pytaniami czy rubrykami do wypełnienia i pouczeniem, jakie dokumenty mogą być przedstawione na dowód trudnej sytuacji materialnej. Ponadto, prawo powinno przewidywać normalną procedurę odwoławczą w przypadkach, kiedy sąd nie zgadza się na obrońcę z urzędu, ponieważ mówimy tu o podstawowej instytucji, jaka ma wyrównywać szanse oskarżonego w konfrontacji z aparatem państwowym.

W kwestii samego dostępu do pomocy z urzędu pojawia się również problem zdefiniowania przez prawo, kiedy taka pomoc jest konieczna bez względu na sytuację materialną, czyli kwestia tzw. pomocy obligatoryjnej. Obecnie przyjęte kryterium to klasyfikacja prawna czynu, za jaki odpowiada oskarżony. W pewnym uproszczeniu, obrońca z urzędu należy się każdemu, kto odpowiada za popełnienie czynu uznawanego za zbrodnię, podczas gdy niektóre czyny klasyfikowane jako *występki* są zagrożone prawie równie wysokimi karami, jak te uznawane za *zbrodnie* (powyżej 10 lat). Takie uregulowanie prawa do pomocy obligatoryjnej jest niezgodne nie tylko z logiką, ale także z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który orzekł, że właściwym kryterium dla oceny, czy państwo nie powinno zapewnić pomocy prawnej jest właśnie zagrożenie surową karą. W tym punkcie powinien się, wypowiedzieć polski Trybunał Konstytucyjny i wymusić na ustawodawcy zmianę przepisów prawa.

Problem z obecnym systemem nie kończy się jednak na utrudnionym dostępie do pomocy prawnej z urzędu; w pewnym sensie największy problem zaczyna się dopiero po jej uzyskaniu. Jeśli już pojawia się w procesie obrońca z urzędu, sąd i prokurator mają prawo zakładać, że – skoro oskarżony ma profesjonalne wsparcie – siły przeciwników procesie zostały wyrównane i gra toczy się według uczciwych reguł. A jednak największy problem obecnie to właśnie *jakość* pomocy, na jaką realnie może liczyć klient, który za nią nie zapłaci. Reprezentacja przed sądem to szczególnie typ usługi, której jakość trudno mierzyć obiektywnymi kryteriami i takim prostym miernikiem jak sam skutek. Rzecz w tym, że w procesie sądowym rezultat powinien zależeć od czynników obiektywnych (takich jak *racja czy wina*), a nie tego, ile wysiłku w sprawę włoży adwokat. Oczywiście, w praktyce ustalenie *prawdy obiektywnej* jest ideałem nie zawsze osiągalnym i bardzo wiele zależy właśnie od zaangażowania aktorów występujących po obydwu stronach sporu. Mimo to, samego założenia o *ograniczonym wpływie* pełnomocnika na wynik procesu podważyć nie można, nie podważając przy tym

¹⁴ Art. 3 oraz 14 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemoc w rodzinie (Dz.U. z 2005 r. nr 180, poz. 1493).

¹⁵ E. Majewska, *Przemoc w Rodzinie i relacjach intymnych, Raport Amnesty International*, Warszawa 2005; U. Nowakowska, A. Kępką, W. Chańska, *Przemoc w rodzinie a wymiar sprawiedliwości*, Fundacja Centrum Praw Kobiet, Warszawa 2005 Kancelaria Rady Ministrów, *Sprawozdanie z realizacji krajowego programu przeciwdziałania przemoc w rodzinie od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2007 r.*, Warszawa 2008.

¹⁶ Art. 78 § 1 Kodeksu postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 89, poz. 555).

dogmatu o niezawisłości i nieomyślności sędziego. Między innymi dlatego na ogół trudno wykazać, kiedy pomoc adwokata była zupełnie iluzoryczna, albo wręcz szkodliwa, a kiedy sprawa była „obiektywnie przegrana”. Jeśli przedmiotem usługi (jaką przecież jest pomoc prawna) ma być należyta staranność, to laikowi, do tego w stanie stresu i zagubienia, ciężko jest ocenić, czy dostaje odpowiednią jakość. Jeśli do tego jeszcze nie on sam, tylko państwo, płaci, to realna możliwość dyscyplinowania pełnomocnika maleje niemal do zera, przekształcając teoretyczne *prawo do pomocy* w swoistą *jałmużnę*.

Mimo pewnego obszaru uznaniowości w ocenie pracy adwokata, chyba nikt obecnie nie ma wątpliwości co do tego, że mamy w Polsce systemowy problem z jakością pomocy prawnej z urzędu. Nie znaczy to, że nie zdarzają się adwokaci, którzy traktują ten obowiązek bardzo poważnie i świadczą realną pomoc, ale o wiele częściej obrońca z urzędu nie kontaktuje się ze swoim klientem w ogóle i zjawia (o ile w ogóle) na rozprawie bez przygotowania. Jak wynika z rozmów z sędziami, takie zaniedbania są notoryczne i obecnie pełnomocnika z urzędu coraz częściej jest traktowana jak przeszłość, a w najlepszym razie neutralny czynnik, na sali sądowej. Właśnie w tym kontekście pojawia się pytanie o właściwą reakcję sędziego czy prokuratora na takie iluzoryczne zaangażowanie obrońcy w proces. Prawo nie zajmuje się wprost konsekwencjami takiej dysfunkcji, ale nakłada na sędziego ogólny obowiązek pouczenia oskarżonego na temat jego praw i przebiegu postępowania. Jak sędzia z tej możliwości korzysta na sali sądowej, jest już kwestią dobrej woli i etycznego zachowania. A zatem, ponownie, wszystko sprowadza się do ukształtowania odpowiedniego podejścia sędziów i prokuratorów do „człowieka w procesie” oraz zasad etyki – i prawniczej, i ogólnoludzkiej.

Nie tylko problem adwokata

Dysfunkcyjność obecnego systemu nie jest (a przynajmniej nie tylko) kwestią złej woli czy zaniedbań adwokatów obciążanych sprawami z urzędu. Cały szereg czynników determinuje ich stosunek do tego obowiązku, a czasem wręcz uniemożliwia rzetelne wywiązanie się z niego. Przede wszystkim, adwokat nie decyduje ani o tym, czy ma być na liście osób udzielających pomocy z urzędu, ani jaka, w sensie merytorycznym, sprawa do niego trafi, ani kiedy to nastąpi. Nawet przy najlepszej woli nie jest więc w stanie się na tę okoliczność przygotować, a tym samym zagwarantować klientowi odpowiedniej jakości usług. Ten brak wyboru i kontroli nad sytuacją to wynik oparcia całego systemu na powszechnym obowiązku świadczenia pomocy z urzędu, czyli (w teorii) obciążającym wszystkich w równym stopniu. Losowy przydział spraw ma tę logikę, że „klient z urzędu” powinien mieć równe szanse trafienia na adwokata świetnego albo słabego, przy założeniu że zdarzają się i tacy, i tacy.

W praktyce, żadne z tych założeń nie działa, ze szkodą przede wszystkim dla klientów – czyli naprawdę osób najbardziej zainteresowanych dobrym funkcjonowaniem tego systemu. Dobrzy adwokaci, prowadzący intensywną praktykę, nie mają zwykle czasu na sprawy z urzędu i nagminnie korzystają

z substytucji, czyli zastępstwa procesowego. Sytuację samego adwokata pogarsza to, że przy przydzielaniu spraw z urzędu nie uwzględnia się jego specjalizacji: wielokrotnie sprawy karne trafiają do osób zajmujących się na co dzień prawem spółek handlowych czy prawem pracy. W efekcie klient nigdy nie wie, kto się zjawi na jego sprawie i czy będzie do niej przygotowany. Motywację adwokatów do poważnego potraktowania spraw z urzędu bardzo skutecznie pogarsza też ryczałtowy system obliczania wynagrodzeń, zgodnie z którym przyznawane koszty zależą od *rodzaju* sprawy, a nie ilości realnie włożonej w nią *pracy*. Dodatkowo, państwo zazwyczaj nie jest zdyscyplinowanym kontrahentem i, co przynajmniej wszyscy, opóźnienia w wypłacaniu wynagrodzeń są na porządku dziennym. Organizacje pozarządowe¹⁷ już od lat sugerują, że lepszym (i prawdopodobnie nawet tańszym) rozwiązaniem byłoby utworzenie Biura Obrońcy Publicznego, czyli profesjonalnej instytucji zajmującej się tylko bezpłatną pomocą prawną dla osób korzystających z pomocy prawnej z urzędu. Obrońcy publiczni byłiby prawnikami przeszkolonymi do pracy z „klientem z urzędu”, opłacanymi przez państwo, a przede wszystkim podejmującymi się tego zadania z wyboru. Taki system dawałby zapewne większą gwarancję, że środki publiczne przeznaczone na bezpłatną pomoc oskarżonym nie zostaną zmarnowane.

Warto się w tym momencie także zastanowić, czy – wobec skomplikowania procesu karnego i ogólnie fatalnego stanu wiedzy prawnej w społeczeństwie – powszechnie dostępna pomoc prawna nie powinna być regułą, a nie wyjątkiem. I to nie tylko w trakcie procesu, ale też na etapie postępowania przygotowawczego i po wydaniu wyroku. Oczywiście, taki postulat musi się spotkać z oporem adwokatów, którzy żyją ze sprzedaży swoich usług na wolnym rynku, i podatników, którzy musieliby za taki system „bezpłatnej” pomocy prawnej zapłacić. Prawo jednostki do uczciwego procesu napotyka i tutaj na oczywiste ograniczenie w postaci interesu ogółu, głównie interesu ekonomicznego. A jednak, nawet abstrahując już od uprawnionych argumentów etycznych, nie jest wykluczone, że interes ekonomiczny ogółu byłby lepiej zabezpieczony przez prosty system bezpłatnej pomocy prawnej dla oskarżonych i poszkodowanych, pod warunkiem, że taki system działałby sprawnie. Koszt takiego państwowego biura pomocy prawnej mógłby być niższy niż obecne nakłady z budżetu na wynagrodzenia dla adwokatów za często fikcyjną pracę i koszty sądowe przeciągających się procesów. W dużym stopniu postępowania przed sądem są przedłużane właśnie przez nieprofesjonalne zachowanie i niestawienie pełnomocników lub skargi wnoszone przez niedoinformowanych i zagubionych oskarżonych.

Człowiek przed sądem: moment sprawiedliwości czy frustracji?

Sala sądowa jest tym miejscem, które w powszechnej opinii utożsamia się z wymierzaniem spra-

wiedliwości i faktyczną realizacją *prawa do sądu*. W rzeczywistości, co pokazuje też niniejsza analiza, sprawa jest o wiele bardziej skomplikowana i moment rozprawy jest tylko kolejnym etapem długiego procesu, angażującego wiele różnych instytucji. O ile trudno jednoznacznie uznać go za etap najważniejszy, o tyle na pewno nakładają się w nim rezultaty i błędy wszystkich poprzednich faz postępowania. Jeśli policja nie zabezpieczyła dowodów, prokurator nie zastosował właściwych środków zapobiegawczych, a adwokat nie przygotował się do sprawy, to wszystko będzie mieć zasadniczy wpływ na przebieg rozprawy i *uczciwość* procesu. Z jednej strony, ta zależność rozprasza odpowiedzialność za rzetelność postępowania i ochronę praw człowieka w procesie pomiędzy różnych aktorów, z drugiej, nakłada na sędziego szczególną odpowiedzialność za wykorzystanie ostatniej szansy naprawienia wszystkiego, co jeszcze można naprawić, aby te prawa zabezpieczyć. W tym kontekście pojawia się pytanie, czy sędziowie są do pełnienia tej trudnej roli przygotowani i czy prawo daje im odpowiednie narzędzia.

W kwestii prawa, czyli formalnych uprawnień sędziego, obecna sytuacja nie wydaje się zła: sędzia ma wiele formalnych środków wpływania na przebieg rozprawy i zachowanie pozostałych aktorów. Może zawieszać i odraczać rozprawę, zlecać przeprowadzenie nowych dowodów, wpływać na przesłuchanie świadków, składać skargi na błędy obrońcy i prokuratora. Przede wszystkim to sędzia, jako niezawisły organ, ocenia wartość i znaczenie wszystkiego, co się na sali wydarza lub trafiło wcześniej do akt sprawy. Kwestia jego realnych możliwości korzystania z tych narzędzi i tego, na ile są one skuteczne, to już problem bardziej złożony. Nawet tak powszechny problem, jak dyscyplinowanie obrońcy z urzędu nie okazuje się prosty. Z jednej strony, mamy argument o podziale ról w procesie, zgodnie z którym to nie sędzia powinien decydować, jak ma przebiegać linia obrony. Z drugiej strony, jeśli nawet jest oczywiste (a często jest), że obrońca nie podejmuje żadnego wysiłku, żeby faktycznie klienta bronić, złożenie skargi do rady adwokackiej nic nie pomoże temu konkretnemu oskarżonemu. Być może powinien istnieć *skuteczny* mechanizm prawny, umożliwiający, czy wręcz nakazujący, sędziemu reagowanie na takie sytuacje zawieszeniem postępowania i żądaniem zmiany obrońcy. Przeciw takiej kompetencji sędziego na pewno wystąpiliby sami adwokaci, broniąc niezależności swojej korporacji oraz większość społeczeństwa, występując w obronie swoich podatków, ekonomii procesowej czy szybkości postępowania. Dlatego wciąż najlepszym rozwiązaniem wydaje się reforma u źródła problemu, jakim jest dysfunkcyjny model przydzielania spraw z urzędu, ignorujący realne możliwości, kompetencje i chęci adwokatów, a nie łatanie dziur w systemie poprzez zwiększanie nadzoru sędziego.

Nie negując, że na przebieg rozprawy wpływa wiele czynników wykraczających poza sąd, w tym zachowanie obrońcy i prokuratora, zasadnicze znaczenie ma także sama jej organizacja i bieżące decyzje podejmowane przez sędziego. W tym zakresie pełna odpowiedzialność za uczciwość procesu spoczywa już na konkretnej osobie sędziego – głów-

¹⁷ Por. m.in. Ł. Bojarski, *Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej. Raport z monitoringu*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2003.

nego reżysera tego swoistego spektaklu, jakim jest rozprawa. Strategicznym jej elementem jest wysłuchanie zeznań świadków. Mają one służyć przede wszystkim ustaleniu tzw. prawdy materialnej (czyli faktów). Jednak dążenie do poznania stanu faktycznego w sprawie nie może być realizowane za wszelką cenę. Sędzia musi zadbać również o to, by w miarę możliwości ochronić poszkodowanego (i w pewnym sensie innych świadków) przed tzw. wtórną wiktyzacją, czyli krzywdą, jaką może im wyrządzić zbyt inwazyjne lub agresywne przesłuchanie. Szczególnie w sprawach wkraczających w życie intymne świadków lub przywołujących głęboko traumatyczne przeżycia, jak przemoc seksualna, mobbing, czy znęcanie się nad rodziną, publiczne przesłuchanie może wywoływać ogromny stres.

Do tej konkluzji doszedł już częściowo polski ustawodawca, wprowadzając szczególne przepisy regulujące przebieg i formę przesłuchań z udziałem dzieci-ofiar przemocy i przestępstw na tle seksualnym. Taki świadek nie może być przesłuchiwany więcej niż raz, chyba że w momencie przesłuchania nie było możliwe postawienie zarzutów sprawy. Może się to odbywać tylko przy udziale biegłego psychologa. Regulacja i praktyka przesłuchiwanie dzieci to już efekt bardzo pozytywnej reformy, mimo że wspomniany wyjątek od reguły jednorazowego przesłuchania bywa nadużywany przez prokuratorów, którzy zwlekają z postawieniem zarzutów, żeby tylko móc z takiej możliwości skorzystać. Ponadto, nie chodzi tu jedynie o formę, która w przypadku przesłuchiwanie dorosłych wciąż bywa brutalna, ale także o zakres dopuszczalnych pytań. Polskie prawo nie zabrania zadawania pytań o szczegóły z życia intymnego ofiar podczas przesłuchań w sprawach o przemoc seksualną i jedynym zabezpieczeniem przesłuchiwanego przed publicznym praniem brudów, stereotypizacją, czy wręcz psychicznym znęcaniem się przez adwokata jest oddalenie pytania przez sędziego. Niewątpliwie w tej sferze pozostaje w Polsce ogrom pracy do wykonania, ponieważ obecny poziom uwrażliwienia na problem wtórnej wiktyzacji i typowe praktyki stosowane w sądach są dalekie od europejskiej normy.

W niektórych krajach, w szczególności w Wielkiej Brytanii, już w latach siedemdziesiątych (!) wprowadzono przepisy ograniczające nie tylko formę przesłuchań w sprawach o gwałt, ale także zakres i przedmiot pytań, jakie można zadawać pokrzywdzonym (tzw. *rape-shield laws*). Po kilkudziesięciu latach doświadczeń oraz stopniowego zaostżania tych przepisów sędziowie i parlamentarzyści dyskutują nad tym, jak równocześnie zabezpieczyć interes oskarżonego i zapewnić mu prawo do obrony. Ta dynamika pokazuje drugą stronę medalu, którą, w przypadku ochrony pokrzywdzonego, jest zawsze prawo do rzetelnego procesu domniemanego sprawcy przestępstwa. Ten problem już jest podnoszony przez sędziów jako komentarz do procedur wprowadzonych w sprawach z udziałem dzieci. Z drugiej strony, na szali stawiany jest tutaj również interes samego przesłuchiwanego, któremu ścisłe ograniczenia formalne mogą, w pewnych sytuacjach, uniemożliwić sprostowanie niedopowiedzeń czy nieprześlanych stwierdzeń. W sprawach tak trudnych

jak przemoc seksualna czy znęcanie się nad bliskimi może się okazać, że bezwzględna reguła jednego przesłuchania albo zakaz pytań określonego typu nie służą prawdzie materialnej i, na dłuższą metę, nie chronią nikogo. A jednak nie ulega wątpliwości, że środek ciężkości w polskim modelu procesu karnego jest wciąż przesunięty daleko w drugą stronę i czeka nas wiele pracy, aby zapewnić ochronę poszkodowanych przed wtórną wiktyzacją.

Sąd mało ludzki?

Kiedy mowa o rozprawie, trzeba uświadomić sobie także rolę psychologiczną i wychowawczą tego etapu postępowania: kontakt z sądem oraz sama możliwość konfrontacji z przeciwnikiem właśnie na sali sądowej to te elementy, które dla przeciętnego człowieka oznaczają *wymierzenie sprawiedliwości*. Bez względu na to, po której stronie sali sądowej ten człowiek się znajduje: i oskarżony, i poszkodowany powinni opuścić salę z poczuciem, że sprawiedliwości stało się zadość. Jeśli przebieg rozprawy nie uwzględni tej wychowawczej i symbolicznej funkcji, może to oznaczać nie tylko zmarnowanie szansy samego wymiaru sprawiedliwości na dotarcie do konkretnego człowieka, ale także odebranie temu człowiekowi istotnej satysfakcji i, w pewnym sensie, prawa do sądu. Tak się dzieje, kiedy rozprawa jest prowadzona niedbale i w pośpiechu, bez czasu na wyjaśnienia ani miejsca na indywidualne potraktowanie człowieka, dla którego to może być najważniejsza sprawa w życiu. Z rozmów z samymi sędziami wynika, że na zauważenie i uwzględnienie potrzeb indywidualnego człowieka przed sądem faktycznie nie ma zazwyczaj czasu. W odpowiedzi na krytykę tego stanu rzeczy nasuwają się natychmiast argumenty o ekonomice procesowej czy potrzebie zapewnienia prawa do sądu *każdemu*, co narzuca niezaprzeczalne ograniczenia środków i czasu, jakie można przeznaczyć na poszczególne sprawy. Ale czy aby na pewno jest to tylko kwestia obiektywnych ograniczeń, takich jak czas? Wydaje się, że niezupełnie: że jest to również, a może przede wszystkim, problem nastawienia sędziego i jego wrażliwości na potrzeby człowieka, który przed nim stoi.

To, czego nie widać w kodeksach ani protokołach, a mimo to ma zasadniczy wpływ na jakość (rzetelność) postępowania, jest atmosfera i poziom stresu na sali sądowej. Klasyczny przebieg rozprawy zakłada cały szereg form, procedur i kodów komunikacyjnych, które dla laika są w najlepszym razie niezrozumiałe, a w najgorszym – wywołują w nim poczucie niższości i zagubienia. Jest tych elementów cały szereg, żeby wymienić tylko obowiązek składania zeznań na stojąco i tyłem do sali, wymóg zwracania się do sądu per „wysoki sędzio” i praktyka zwracania się sędziego do świadków i oskarżonego w trzeciej osobie (!). Ta zewnętrzna otoczka w sporej większości nie ma oparcia w przepisach, a wynika po prostu z przyjętych norm zwyczajowych. Musi się tutaj pojawić wątpliwość, czemu i komu takie normy w rzeczywistości służą. Możliwym i często wysuwany argumentem jest dbałość o powagę sądu czy uświadomienie człowiekowi, który się w tym sądzie znalazł, że wszystko co powie i zrobi na sali sądowej może być doniesie w skutkach. Z obserwacji do-

świadczonych sędziów wynika jednak, że nie tędy droga: poczuciem lęku czy zagubienia nie sposób zbudować prawdziwego autorytetu, a poziom stresu wywołany samą obecnością w sądzie zapewne wystarczy, żeby uświadomić przeciętnemu człowiekowi powagę sytuacji. Potwierdza to praktyka innych krajów, na przykład Holandii, gdzie świadek zeznaje na siedząco, a z prowadzonych przez Holendrów badań wynika, że sędziowie mają w tym społeczeństwie bardzo wysoki autorytet, czego nie można powiedzieć o Polsce.

Wydaje się, że stosunek sędziego do osób na sali, a szczególnie nieprofesjonalistów, to ten szwankujący element systemu, którego reforma mogłaby nastąpić bez rewolucji i wielkich nakładów finansowych. Problem w tym, że program szkolenia sędziów prawie nie przewiduje szkoleń z zakresu psychologii czy komunikacji interpersonalnej ani na etapie aplikacji, ani dalszych szkoleń zawodowych. Rzeczą pierwszoplanową w reformie wymiaru sprawiedliwości musi być zmiana podejścia do edukacji sędziów: przesunięcie akcentów z umiejętności interpretowania przepisów czy znajomości orzecznictwa na przedmioty interdyscyplinarne, a szczególnie na *etykę sędziowską w działaniu*.

Wreszcie problem zupełnie podstawowy, jeśli chodzi o pełną realizację prawa do bycia *wysłuchanym* przez niezawisły sąd, to utrata kontroli nad postępowaniem przez poszkodowanego. Polski model procesu karnego zakłada, że z momentem wniesienia aktu oskarżenia poszkodowany przestaje być stroną postępowania, a w jego miejsce (i prawa) wchodzi państwo uosobione w roli prokuratora. Celem tego zabiegu jest działanie i dla dobra poszkodowanego, i dla dobra ogółu, przy założeniu, że w interesie wszystkich leży sprawne osądzenie i ukaranie sprawcy. Wszystko jest w porządku, dopóki proces karny realizuje w pełni tę zasadę, zapewniając poczucie sprawiedliwości i zadośćuczynienie moralne samemu poszkodowanemu. Jednak i w praktyce, i w samym prawie zdarzają się wyjątki, które ten porządek zaburzają. Polskie prawo karne przewiduje sytuacje, w których, ze względu na ekonomikę procesową, próbę uproszczenia i skrócenia postępowania, rezygnuje się z postępowania przed sądem, bądź w znaczącym stopniu się je ogranicza. Chodzi tu na przykład o instytucję skazania bez rozprawy¹⁸, dobrowolnego poddania się karze¹⁹ oraz warunkowego umorzenia postępowania karnego²⁰. Możliwość korzystania z tych instytucji zależy od spełnienia określonych warunków, w szczególności niewielkiej rangi popełnionego czynu i dobrej postawy sprawcy. W pewnych sytuacjach poszkodowany ma również zapewnioną, przynajmniej teoretyczną, możliwość kontroli nad przebiegiem postępowania karnego. Np. w przypadku wniosku o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności karnej, który wnoszony jest przez oskarżonego, pokrzywdzony może zgłosić sprzeciw na rozprawie, o terminie której powinien zostać po-

¹⁸ Art. 335 § 1 Kodeksu postępowania karnego (Dz.U. z 1997 r. nr 89, poz. 555).

¹⁹ Art. 387 Kodeksu postępowania karnego (Dz.U. z 1997 r. nr 89, poz. 555).

²⁰ Art. 66 Kodeksu karnego (Dz.U. z 1997 r. nr 88, poz. 553).

informowany. Mimo to pozostaje wątpliwość, czy obowiązujące regulacje pozwalają na rzeczywistą ochronę interesów poszkodowanego. Zwłaszcza, że nie zawsze ma on nawet tę teoretyczną możliwość oddziaływania na dalszy tok procesu (np. w przypadku umorzenia postępowania ze względu na niepoczytalność sprawcy). Podczas gdy brak rozprawy oznacza także brak symbolicznego *spektaklu sprawiedliwości*, na który poszkodowany często bardzo liczy. Ze względu na to, szczególnego znaczenia nabiera wiedza, doświadczenie i wyczuwanie sędziego, który pojmując decyzję o rezygnacji z rozprawy powinien za każdym razem mieć na względzie cel postępowania karnego i jego społeczny wymiar, tak by nie pozostawić poszkodowanego w poczuciu, że sprawiedliwości nie stało się zadość.

Zamiast konkluzji

Bez wielkiej przesady można stwierdzić, że reforma wymiaru sprawiedliwości to praca na pokolenia i że niewiele jest w życiu społecznym obszarów o podobnym poziomie skomplikowania oraz tylu dynamicznych współzależnościach. Tym trudniej jest formułować konkretne rekomendacje zmian, skoro to, czy dane rozwiązanie okaże się dobre, czy znowu w pewnym stopniu dysfunkcyjne, zależy będzie w dużej mierze od kontekstu, w którym przyjdzie mu funkcjonować. Zasadniczym elementem tego kontekstu jest człowiek, o czym łatwo się zapomina przy projektowaniu kompleksowych zmian; człowiek znajdujący się po obydwu stronach sporu, w czasie dochodzenia czy na sali sądowej, i w każdym przypadku podatny na błędy, uprzedzenia i słabości. Powyższa diagnoza pokazuje, że w wielu sytuacjach to właśnie słabość tego ludzkiego elementu, a nie samych rozwiązań prawnych, jest przyczyną łamania praw człowieka i nadużywania władzy.

Z drugiej strony, tak często przywoływany *system*, czyli uwikłanie ludzi we wzajemne zależności i trudne dylematy, jest tym katalizatorem, który normalne słabości i błędy ludzkie przeobraża w poważne i nagminne dysfunkcje. Dlatego największym wyzwaniem jest takie przekształcanie reguł rządzących procedurą karną, aby te tendencje do „błędów i wypaczeń” maksymalnie rozładowywać, a nie, jak to ma miejsce obecnie, intensyfikować. Pomimo że trudno wymagać kompleksowej reformy w przeciągu miesięcy, nadchodzący rok powinien być rokiem poważnej publicznej dyskusji o tym, jak się do takiej reformy zabrać – w szczególności jak szkolić i przygotowywać do niej policję, sędziów, adwokatów i prokuratorów.

Celem tej analizy było przede wszystkim pokazanie, że nie ma prostych odpowiedzi na trudne pytania i że wążenie sprzecznych interesów, z których każdy w pewnym stopniu zasługuje na ochronę, jest nieodłącznym elementem wymierzania sprawiedliwości. Dlatego z koniecznością prawnego *ograniczania* niektórych praw człowieka w procesie karnym trzeba się pogodzić. Natomiast w żadnym wypadku nie można tolerować ich zwyczajnego *łamania* i faktycznych naruszeń podstawowych gwarancji rzetelnego procesu.

Pomocy merytorycznej i konsultacji przy przygotowaniu powyższej analizy udzielił następujący praktycy i eksperci (*kolejność nazwisk alfabetyczna*):

Maria Ejchart

(Fundacja Helsińska)

Prok. Aleksander Herzog

(Sekcja Polska Międzynarodowej Komisji Prawników)

Sędzia Jacek Ignaczewski

Adw. **Urszula Namiotkiewicz**

Maria Niełaczn

(Stowarzyszenie Interwencji Prawnej)

Robert Ofiara

(Komitet Ochrony Praw Dziecka)

Sędzia Iwona Ramotowska

Prok. **Wojciech Ramotowski**

Sędzia SN Teresa Romer

(Sekcja Polska Międzynarodowej Komisji Prawników)

Apl. adw. **Marcin Szymielewicz**

Serdecznie dziękuję.

KSZ

Katarzyna Szymielewicz – prawniczka, absolwentka Uniwersytetu Warszawskiego oraz School of Oriental and African Studies (Development Studies), członkini Polskiej Sekcji Międzynarodowej Komisji Prawników. Współpracuje z organizacjami pozarządowymi.

Sytuacja osób pozbawionych wolności.

Podstawowe problemy

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej

Maria Niełacna

Witold Klaus

1. Sytuacja osób tymczasowo aresztowanych¹

Zagadnienie tymczasowego aresztowania trzeba rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: stosowania tego środka przez sądy i prokuratury oraz warunków odbywania aresztu w jednostkach penitencjarnych. W ostatnich latach w Polsce wobec tymczasowego aresztowania używa się określenia „areszt wydobywczy”². Pokazuje ono politykę władz wobec jego stosowania – nie używa się go do zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania przygotowawczego, a do wymuszenia zeznań obciążających inne osoby.

Średniorocznie w 2007 r. w aresztach przebywało ok. 23.500 osób. Ich liczba obecnie maleje. W pierwszej połowie 2008 r. sądy zastosowały ten środek wobec prawie 13 000 osób (co daje spadek aż o 23%!). Jeśli chodzi o długość stosowania aresztu, to w co trzecim przypadku trwa on ponad 3 miesiące, a na koniec czerwca 2008 r. było ponad 100 osób już przetrzymywanych dłużej niż 1,5 roku (w tym 22 ponad 2 lata). Ten stan był wielokrotnie przedmiotem skarg do Trybunału w Strasburgu – do czerwca 2007 r. Polska przegrała aż 44 sprawy. Koszt wypłaconych tylko w 2006 r. odszkodowań za niesłuszne lub bezprawne tymczasowe aresztowanie sięgnął prawie 4,8 mln złotych.

Wskazuje się, że stosowanie tymczasowego aresztowania przez sądy odbywa się automatycznie – uwzględnianych jest prawie 90% wniosków prokuratorskich, a jedynie niewielka część odwołań zostaje uchylona przez sąd wyższej instancji (na poziomie 15% w 2007 r. i 20% w I połowie 2008). Sąd w orzeczeniu o zastosowaniu środka w zasadzie nie podaje wyczerpującego uzasadnienia opartego na stanie faktycznym, a powołuje się na ogólne sformułowania, takie jak zagrożenie wysoką karą, obawa matactwa czy ucieczki. Przy stosowaniu aresztu istnieją także problemy natury proceduralnej – zagadnienie ograniczenia jawności postępowania, dostępu do obrońcy i akt sprawy. Zwraca się także przy tej okazji często uwagę na problem upolitycznienia

prokuratury czy też sądów. Widać go zresztą wyraźnie, kiedy śledzi się dane statystyczne o stosowaniu tymczasowego aresztu – wystarczyła sama zmiana ministra sprawiedliwości, by liczba wniosków prokuratorskich spadła aż o 1/4, a sędziowie w II instancji częściej uchylali ten środek (wzrost tego typu orzeczeń o 5%).

Wreszcie, drugi aspekt – warunki odbywania tymczasowego aresztowania. Reżim przetrzymywania aresztantów jest znacznie sroższy, niż osób już skazanych. Praktycznie są oni pozbawieni kontaktów z rodziną (wizytacje odbywają się za każdorazową zgodą prokuratora lub sądu³). Przetrzymywani są często w gorszych warunkach – w mniejszych celach, gorzej wyposażonych, z ograniczonym dostępem do światła dziennego (poprzez montowanie specjalnych przesłon w oknach, zwanych blendami). Do tego praktycznie nie ma dla nich żadnej oferty zajęć, pola spacerowe mają najgorsze warunki. W efekcie aresztanci siedzą 23 godziny beczynninie w celi.

Do tego zdarzały się ostatnio przypadki przetrzymywania w areszcie osób, którym sąd uchylił stosowanie tego środka. Były one zwalniane kilka dni po tym orzeczeniu, choć powinny być zwalniane natychmiast⁴.

2. Warunki bytowe osadzonych

Obecnie na warunki polskich więzień wpływa karna polityka państwa. Sądy zbyt często orzekają o pozbawieniu wolności i areszcie, co w efekcie spowodowało utrzymujące się od kilku lat przeludnienie. Kodeksowa norma 3 m² na osobę nie jest przestrzegana. Daleko nam do europejskiego standardu 4 m² promowanego przez Europejski Komitet Zapobiegania Torturom (dalej: CPT), który wyraźnie stwierdza, że poziom przeludnienia (zagęszczenia w celi) „może osiągnąć taki stopień, który sam w sobie jest nieludzki lub poniżający z fizycznego punktu widzenia”, zaś przeludniony zakład karny „zazwyczaj oznacza słozone i niehigieniczne pomieszczenia, nieustanny brak prywatności”⁵.

W rzeczywistości skutkuje to ograniczeniem dostępu do światła naturalnego, zaduchem w celi, brakiem przestrzeni życiowej. Dalsze skutki to napięcie i agresja między współwięźniami, przypadki utarczek, poniżania, samouszkodzeń i pobic.

Niemniej jednak warunki bytowe w polskich więzieniach poprawiły się w ostatnich latach. Stan utrzymania zakładów karnych, zwłaszcza pomieszczeń użytkowych (łazienki i kuchnia) oraz mieszkalnych (cele), zależy od infrastruktury budynków, ich wieku i prac renowacyjnych. Na bieżąco są prowadzone prace remontowe oraz konstrukcyjne. Wiele do życia pozostawia wentylacja w celach, która właściwie nie działa. Dlatego kwestią priorytetową powinna pozostawać poprawa warunków cel, gdzie więźniowie spędzają znaczną część swojego czasu. Problemem jest także to, że nie we wszystkich jednostkach istnieją cele przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych⁶. Problem ten został zauważony przez polskie władze stosunkowo niedawno i powoli jest rozwiązywany (przy nowowprowadzonych remontach zazwyczaj cele takie są budowane).

Jeśli chodzi o wyżywienie, wątpliwości wzbudza utrzymująca się od dłuższego czasu bardzo niska stawka żywieniowa na jednego więźnia (4,60 zł). Pośliki nie są urozmaicone, mało jest warzyw, właściwie brak jest owoców, a po ostatnich podwyżkach coraz mniej jest nabiału.

Utrzymanie higieny jest podstawową potrzebą człowieka i buduje jego poczucie wartości. Skarbowe środki higieny osobistej dostarczane więźniom są bardzo złej jakości. Ci, którzy mogą sobie na to pozwolić, nie używają ich bądź używają do czyszczenia urządzeń sanitarnych. W gorszej sytuacji są skazani, którzy nie mają ani środków własnych, ani pomocy z zewnątrz. Norma kodeksowa niektórych środków nie zapewnia w praktyce utrzymania czystości⁷. W pewnej części polskich więzień nie ma dostępu do ciepłej wody w celach. Przy rzadkich i krótkich kąpielach (raz w tygodniu po 7 minut) stanowi to kolejne utrudnienie w utrzymaniu higieny osobistej.

Można także spotkać liczne przykłady niestandardowych kądek sanitarnych, które nie zapewniają przyzwoitych warunków załatwiania potrzeb fizjologicznych ani intymności. Standardem jest kądek sanitarny w pełni wyodrębniony od reszty celi, zabudowany, wyposażony w toaletę i umywalkę z ciepłą i zimną wodą. Niestety, standard ten nie zawsze jest realizowany przez władze więzienne (zdarzają się cele, w których toaleta w zasadzie nie jest oddzielona od powierzchni celi).

Truizmem choć może dla władz nie dość przekonującym, jest stwierdzenie, że największym problemem polskiego więziennictwa jest przeludnienie oraz zagęszczenie. Te dwa zjawiska rodzą pozostałe

¹ Opracowano na podstawie: R. Bielega, M. Gilewicz, *Informacja statystyczna o działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w I półroczu 2008 roku*, Warszawa 2008, str. 5, 18, 19; *Informacja o wykonywaniu kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania za rok 2007*, Warszawa 2008, str. 4; opinia przyjaciela sądu z 4.03.2008 opracowana przez Helsińską Fundację Praw Człowieka w sprawie Jamrozcy przeciwko Polsce (nr 6093/04) rozpatrywanej przez Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/jamrozcy_amicus_final.pdf

² Por. S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2008, s. 437.

³ Przepis ten został zresztą zaskarżony przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego – por. skarga Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 2.01.2007, dostępna na stronie: <http://www.rpo.gov.pl/pliki/1168954735.pdf>; sygnatura sprawy w Trybunale Konstytucyjnym K 1/07

⁴ Por. list w tej sprawie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z 20.05.2008 r.: <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12118054580.pdf>

⁵ § 46 Drugiego Sprawozdania Ogólnego [CPT/Inf (92) 3] i § 13 Siódmego Sprawozdania Ogólnego [CPT/Inf (97) 10].

⁶ Na złe traktowanie osób niepełnosprawnych została złożona skarga do Trybunału w Strasburgu przez Adama Z.; więcej na ten temat patrz opinia przyjaciela sądu w tej sprawie sporządzona przez Helsińską Fundację Praw Człowieka: http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/adam_z_amicus_clean.pdf

⁷ Najczęściej powtarzają się skargi na niewystarczającą ilość papieru, maszynek do golenia, podpasiek.

problemy. Wydaje się także, że kwestią priorytetową będzie zagwarantowanie, że przeprowadzone na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego⁸ rozgłoszenie polskich zakładów karnych nie pogorszy warunków pracy funkcjonariuszy (chodzi o zapewnienie odpowiedniej proporcji między liczbą więźniów a liczbą personelu) ani standardów postępowania z więźniami (chodzi o zapewnienie im regularności spacerów i kąpeli, wygospodarowania dodatkowych pól spacerowych i innych pomieszczeń, dostarczenia im oferty zajęć i kursów zawodowych).

3. Organizacja czasu osadzonym i kontakt ze światem zewnętrznym

W ostatnich latach, walcząc z narastającym przeludnieniem, zamieniano na cele kolejne pomieszczenia. Znikały więc z więzień świetlice i inne miejsca do prowadzenia zajęć. To spowodowało, że wielu osadzonych zaczęło spędzać w celi 23 godziny dziennie oglądając telewizję, bowiem nie ma często fizycznie miejsca do prowadzenia dodatkowych zajęć. Przetrzymanywanie osób w przeludnionych celach, bez dodatkowych zajęć, można uznać za niehumanitarne traktowanie.

Problemem polskich więzień jest brak zajęć resocjalizacyjnych oraz sportowych i niezwykle uboga oferta zajęć kulturalno-oświatowych (wyjątkiem są oddziały szkolne i terapeutyczne). Na tego typu aktywności nie są przeznaczane środki oraz brakuje przygotowanej i dysponującej czasem kadry psychologów i wychowawców (którzy często zajmują się przede wszystkim pracą administracyjną). Brak jest także miejsca do uprawiania sportów. Do tego celu najczęściej nie są przygotowane pola spacerowe (a nawet jeżeli są, to nie służą one wszystkim osadzonym), niezwykle mało jest siłowni (i też korzysta z nich niewiele osób). Jedynym sportem więziennym jest gra w ping ponga.

Ze zmian pozytywnych należy zauważyć, że w ostatnich latach zwiększyła się liczba skazanych pracujących (wynikająca ze zmian gospodarczych), jak również zdecydowanie wzrosła liczba kursów zawodowych organizowanych w więzieniach (za sprawą funduszy unijnych). Jednak, nadal zdecydowana większość osadzonych nie pracuje (ok. 60% skazanych i 95% aresztantów).

Poprawy wymaga także system kontaktów z rodziną – organizacja widzeń oraz miejsca ich odbywania zapewniające choć częściową dyskrecję. Konieczne jest także stworzenie warunków dla widzeń rodzinnych – by była możliwość prowadzenia zabawy z dziećmi przez osadzonych. Ponadto, istnieje potrzeba nawiązania kontaktów i współpracy z partnerami społecznymi czy szkołami wyższymi. W życiu więzień w zasadzie one nie funkcjonują (poza organizacjami religijnymi).

Cele kary pozbawienia wolności są raczej pobożnymi życzeniami niż realnymi możliwościami do osiągnięcia przez osadzonego. Dzieje się tak, gdyż polskie więziennictwo nie inwestuje w działania penitencjarne. W praktyce głównym i podstawowym celem kary pozbawienia wolności jest izolacja, a nie resocjalizacja.

4. Relacje osadzeni – funkcjonariusze

Informacje o relacjach między więźniami a funkcjonariuszami zazwyczaj pochodzą ze skarg składanych przez skazanych listownie, ustnie podczas wizytacji albo z informacji medialnych. Ogólnie nie ma doniesień dotyczących poważniejszych form złego traktowania w postaci bicia, fizycznego lub psychicznego znęcania się. Takie traktowanie należy do wyjątków. Niemniej jednak przypadki nadużycia przemocy się zdarzają, głównie wobec więźniów tzw. „trudnych” czy „kłopotliwych”. W polskich więzieniach często zdarzają się jednak złośliwości i zniewagi ze strony personelu kierowane wobec więźniów, niepotrzebne utrudnienia realizacji potrzeb skazanych lub ich lekceważenie.

Atmosfera panująca w więzieniu może być wolna od napięcia lub opierać się na strachu i rygoryzmie. Aby ją badać, potrzebne są bezpośrednie wizytacje w miejscach pozbawienia wolności, rozmowy ze skazanymi i personelem, obserwacja, rzadziej przegląd dokumentów. Obecnie w Polsce wciąż brakuje działań o charakterze strażniczym, a więc monitoringu wykonywanego przez niezależne i obiektywne podmioty. Bazują jednak na raportach z wizytacji prowadzonych przez Fundację Helsińską⁹, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej¹⁰, Krajowy Mechanizm Prewencji¹¹ należy stwierdzić, że klimat panujący w zakładach karnych jest raczej pozytywny.

Z otrzymywanych informacji wynika, że postawy funkcjonariuszy są dość zróżnicowane. Z jednej strony, można spotkać się z profesjonalnym i życzliwym podejściem personelu do skazanych (zarówno działu ochrony [dalej: DO], jak i działu penitencjarnego [dalej: DPI]). Z drugiej jednak strony, w więzieniach dochodzi do wulgarnego zachowania funkcjonariuszy (w szczególności z DO) wobec osadzonych, lekceważącego podejścia do nich członków personelu, w tym także lekarzy. W tym kontekście warto zauważyć, że funkcjonariusze mają bardzo mało szkoleń z zakresu komunikacji interpersonalnej i praw człowieka (w tym międzynarodowych standardów postępowania z więźniami), co może skutkować przypadkami złego traktowania. Dobrze wyszkolony i przygotowany personel przy odpowiedniej polityce zarządzania więzieniem, stwarza gwarancje postępowania z więźniami zgodnie ze standardami, zrozumienia ich potrzeb, a także poszanowania wykonywanego przez siebie zawodu.

Nie we wszystkich więzieniach jest utrzymany odpowiedni stosunek między liczbą funkcjonariuszy a liczbą skazanych. Ta dysproporcja także wpływa na poziom stresu personelu, zwiększa napięcie w rela-

cjach z więźniami i obniża poziom bezpieczeństwa funkcjonariuszy pracujących w bezpośrednim kontakcie ze skazanymi. Na jakość wykonywanej służby oraz relacje z więźniami wpływają także warunki materialne, które w wielu zakładach karnych pozostawiają wiele do życzenia. Wciąż brakuje tzw. psychologów pracy zajmujących się funkcjonariuszami.

Jeśli chodzi o stosowanie środków przymusu bezpośredniego [dalej: ŚPB], które może rodzić ryzyko nadużyć i złego traktowania, obecnie istniejące gwarancje prawne, wydają się zabezpieczać dobra osobiste skazanego. Można powiedzieć, że wprowadzone zmiany przyczyniły się także do kształtowania pozytywnej, bardziej elastycznej postawy kierowników DO, co w konsekwencji ograniczyło faktyczne ich użycie. ŚPB są stosowane wyjątkowo, zaś powody ich stosowania w praktyce to sytuacje, gdy więzień zachowuje się agresywnie wobec siebie lub personelu, a jego zachowanie stwarza przypuszczenie że może wyrządzić krzywdę sobie lub innym albo że zakłóci ono porządek w więzieniu (np. głośne nawoływanie). Najczęściej środki te używane są wobec więźniów-pacjentów oddziałów terapeutycznych (skazanych z zaburzeniami niepsychotycznymi lub zaburzeniami osobowości).

Zbyt optymistycznym byłoby jednak sądzić, że nie ma przypadków nadużyć przy stosowaniu siły, zaś gwarancje w postaci rejestracji kamerą i przesyłania sporządzonego protokołu do wiadomości Dyrektora OISW zabezpieczają więźniów przed przemocą. W tym kontekście warto powtórzyć standard, że jedynie odpowiednie przygotowanie i podejście funkcjonariuszy (zwłaszcza DO i kierownictwa) może zapobiec tym nadużyciom.

Wątpliwości wzbudzą także sporządzane w protokołach stosowania ŚPB zbyt ogólnie sformułowane zapisy z wykonanych przez lekarzy badań. Nie pozwalają one ustalić, czy w danym przypadku więzień był badany czy nie.

Niepokojącą kwestią są dalsze konsekwencje stosowania celi zabezpieczającej. Brakuje badań w tym zakresie, lecz można spotkać przypadki „automatycznego” wymierzania kary dyscyplinarnej celi izolacyjnej (7 lub 14 dni) po zakończeniu stosowania tego środka. Sugeruje to, że kara ta jest stosowana w sposób nieuzasadniony, w celu „złamania” skazanego i pokazania mu „gdzie jest jego miejsce”¹². Zupenie niedopuszczalną sytuacją byłoby, gdyby w ten sposób byli traktowani wspomniani więźniowie z zaburzeniami psychicznymi.

Brakuje także aktualnych, szerszych badań i kontroli zewnętrznej nad stosowaniem kar dyscyplinarnych, zwłaszcza celi izolacyjnej, jak i nad postępowaniem dyscyplinarnym. Tym samym nie ma możliwości szczegółowej weryfikacji, w jaki sposób są realizowane prawa „procesowe” więźnia. Ogólnie nie ma sygnałów o nieprawidłowościach w związku z postępowaniem dyscyplinarnym ani wykonywaniem wymierzonych w jego trakcie kar. Niemniej jednak, wątpliwości wzbudza brak przekonania więźniów o „sprawiedliwości” tego postępowania i ich opinia, że i tak ich wina jest przegadana. Skazani nie

⁸ Wyrokiem TK z 26 maja 2008 r. (sygn. SK 25/07).

⁹ A. Rzepliński, K. Wilanowski (red.), *Zapobieganie torturom w instytucjach izolacyjnych Europy Centralnej i Wschodniej. Wybrane Zagadnienia, Raport z działalności Programu Grupa Polska*, Warszawa 2006.

¹⁰ W. Klaus, M. Niełaczna, *Wykonywanie przez polskie władze zaleceń Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom (CPT). Raport z badań*, [w:] W. Klaus, M. Niełaczna (red.), *Przestrzeganie praw osób pozbawionych wolności. O monitorowaniu jednostek penitencjarnych*, Warszawa 2008.

¹¹ Raport z działalności Biura RPO w 2007 r. w zakresie ochrony przed torturami oraz innymi formami okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania.

¹² Takie odpowiedzi były sformułowane zarówno przez więźniów, jak i przez członków personelu.

odwołują się od decyzji o wymierzeniu kary do sądu penitencjarnego. Wyklucza to kontrolę zasadności i prawidłowości tych decyzji. Zaś stosowane w ten sposób nie przyczyniają się do osiągnięcia ogólnego celu kary pozbawienia wolności (art. 67 § 1 k.k.w.).

5. Więźniowie „niebezpieczni”¹³

Funkcjonowanie oddziałów dla więźniów „stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie bezpieczeństwa zakładu”, tzw. więźniów „niebezpiecznych”, nie jest objęte dokładną regulacją prawną na szczeblu ustawowym¹⁴. Z powodu braku powszechnie obowiązującej regulacji prawnej istnieje ryzyko, że oddziały te będą z różnym skutkiem zarządzane – w zależności od podejścia i polityki przyjętej przez kierownictwo w danym zakładzie karnym. Faktycznie różnią się one między sobą, zaś te różnice nie są poddane ani ocenie, ani standaryzacji.

Od chwili powstania oddziały dla niebezpiecznych wzbudzały zainteresowanie organizacji strażniczych i Rzecznika Praw Obywatelskich ze względu na dochodzące informacje o zbyt wysokim poziomie izolacji społecznej więźniów za takich uznanych oraz o przypadkach niewłaściwego ich traktowania. Brak szerszych badań na temat funkcjonowania tych oddziałów uniemożliwia szerszą dyskusję i ocenę, a tym samym ogranicza ewentualne działania, jakie można by podjąć w celu stworzenia (wzmocnienia) gwarancji, że prawa osób tam osadzonych będą respektowane.

Większość tych oddziałów powstała w ciągu ostatnich dziesięciu lat (od 2000 r.) i jest nowoczesna. Panujące tam warunki bytowe spełniają dość wysokie standardy. Różnice i zastrzeżenia powstają w związku z technicznymi rozwiązaniami przyjętymi ze względu na wymóg szczególnego zabezpieczenia tych oddziałów. Różnice występują również w sposobie traktowania tych więźniów. Przez traktowanie należy rozumieć: (i) kontakt z personelem, (ii) ofertę zajęć i kursów, które rekompensowałyby dotległości związane z nadmierną izolacją (chodzi także o możliwość wykorzystywania czasu przez więźnia „niebezpiecznego”), (iii) kontakt ze światem zewnętrznym, (iv) praktyki zapewniające wzmoczoną ochronę społeczeństwa i bezpieczeństwo zakładu karnego.

W tym kontekście niepokojąca jest widoczna dysproporcja między interesami i względami ochronnymi a prawami i osobistymi wolnościami przebywających na tym oddziale więźniów¹⁵. W rzeczywistości sprowadza się to do maksymalnej i zbyt rygorystycznej, a co ważniejsze nie poddanej zad-

nej kontroli zewnętrznej izolacji. W postępowaniu z tymi więźniami dominują aspekty ochronne, co nie stwarza sprzyjających warunków na pracę penitencjarną (więźniowie ci nie mają właściwie zajęć dodatkowych, poza ubogą wyposażoną świetlicą, wychowawcy nie prowadzą oddziaływań, nie oferują im konkretnych aktywności). Jedyną formą aktywności często bywa jedna godzina dziennego spaceru w boksie spacerowym, którego mały rozmiar uniemożliwia swobodniejszy ruch lub wysiłek fizyczny. Kontakt jest ograniczony do wyprowadzania z celi i wprowadzania do niej więźnia przez dwóch funkcjonariuszy (oddziałowych).

Dominację względów ochronnych i wynikającą stąd ryzyko niehumanitarnego traktowania potwierdza praktyka stosowania kajdanek za każdym razem, gdy „niebezpieczny” wychodzi z celi oraz rutynowego przeszukiwania go, nierzadko osobistego. Warto podkreślić, że CPT uważa, że te praktyki wykluczają możliwość budowania pomiędzy personelem a osadzonymi pozytywnych relacji, które mają „znaczenie nie tylko dla humanitarnego traktowania osadzonych, lecz także dla utrzymania skutecznej kontroli i bezpieczeństwa, także jeśli chodzi o bezpieczeństwo osobiste personelu”¹⁶.

Prawo nie daje jasnych i szczegółowych podstaw, jakich więźniów należy kwalifikować do „niebezpiecznych”. Daje podstawę ogólną. Nie chodzi o tworzenie „sztucznych kryteriów”, bo być może dynamika życia więziennego i różnorodność niebezpiecznych zachowań ze strony więźniów uniemożliwiają jasny podział. Brakuje jednak ewaluacji na ten temat i skutecznego mechanizmu weryfikacji decyzji o kwalifikacji. Więźniowie ci, być może są słusznie kwalifikowani. Nie wyklucza to faktu, że nie znają konkretnych powodów umieszczenia w specjalnym reżimie ani argumentów, od których mogliby się odwoływać. Kolejne decyzje o przedłużeniu kwalifikacji zawierają bowiem szablonowe, zbyt ogólne lub powtarzające się określenia przyczyn. Brak skutecznej możliwości kwestionowania tych decyzji do sądu, wyklucza, że przesłanki będą sprecyzowane dzięki orzecznictwu, a tym samym, że praktyka będzie kontrolowana i przewidywalna.

6. Mechanizmy ochrony praw więźniów

W Polsce nad wykonaniem kary pozbawienia wolności istnieje nadzór wewnętrzny (wykonywany przez organa administracji więziennej wyższego szczebla, tj. okręgowe inspektoraty oraz centralny zarząd) oraz zewnętrzny (wykonywany przez sędziego penitencjarnego na podstawie art. 32 i n. kkw). Oprócz tego, teoretycznie istnieje kontrola społeczna (wykonywana przez podmioty, których celem działania jest realizacja zadań kontroli społecznej i pomocy w społecznej readaptacji skazanych, jak również osoby godne zaufania na podstawie art. 38 i 39 kkw) i Rzecznik Praw Obywatelskich oraz wpisany w jego strukturę Krajowy Mechanizm Prewencji (KMP).

W kwestii nadzoru wewnętrznego konsternację i niepokój wzbudza fakt, że procedura skargowa do władz zwierzchnich właściwie nie działa. Skarga jest

po obydwu stronach: skazanych, którzy w 95 % przypadków spotykają się z odmową zasadności ich skarg i po stronie funkcjonariuszy, którzy muszą prowadzić kompleksowe postępowania wyjaśniające w sprawach, które uważają za „błaha” lub „bezzasadne”.

Praktyka naszego systemu penitencjarnego pokazuje, że Rzecznik, który reaguje na indywidualne skargi więźniów i może wykonywać wizytacje, jest mało skuteczny. Z informacji rocznych składanych przez RPO Sejmowi istotnie wynika, że większość skarg nie jest zasadnych. Jednocześnie wydaje się, że przy ich badaniu RPO nie podejmuje skutecznych działań, do których jest uprawniony i nie docenia roli wizytacji. Ich dotychczasowy przebieg polegał na rutynowej kontroli o charakterze urzędniczym, tj. bez konsekwentnego *follow-up* i domagania się wprowadzenia zmian w konkretnych więzieniach.

Nadzór sędziego penitencjarnego jest w wielu okęgach fikcyjny. Więźniowie nie wiedzą o możliwości spotkania się z nim podczas wizytacji, zaś wizytacja oddziałów i cel mieszkalnych przez sędziego należy do rzadkości. W raportach wizytacyjnych widać, że składają się głównie z informacji statystycznych otrzymanych od kierownictwa jednostki. Rokrocznie powtarzane są także te same zalecenia (często „słowo w słowo”).

Jak było wspomniane, wciąż brakuje działań strażniczych wykonywanych przez organizację porządkową. Głównie wynika to z braku środków finansowych – działania organizacji zazwyczaj są realizowane w ramach projektów, jak również niewielkiej liczby osób, które są przygotowane do prowadzenia takiej działalności. Pewien potencjał leży w uniwersyteckich klinikach prawa czy kołach penitencjarnych.

7. Cudzoziemcy osadzeni w aresztach deportacyjnych¹⁷

Istnieją jeszcze specjalne typy jednostek zamkniętych dla cudzoziemców – areszty w celu wydalenia oraz ośrodki strzeżony (w 2008 r. był jeden). Główne problemy, które pojawiają się w tych placówkach wynikają z faktu, iż osadzeni są w nich obcokrajowcy. Podstawowe zarzuty to brak zapewnienia usług tłumaczy i niewłaściwe opanowanie przez kadre tych placówek języków obcych, umożliwiających porozumienie z osadzonymi. Brak tłumaczy przekłada się na nieznaną prawo przez zatrzymanych cudzoziemców – postanowienia sądu są im dostarczane w języku polskim, często ze znacznym opóźnieniem, brak w zrozumiałym języku informacji o możliwości złożenia wniosku o zwolnienie czy odwołania od orzeczenia sądu o umieszczeniu w placówce. W celach dla cudzoziemców brakuje także informacji o przysługujących im prawach na terenie jednostki. Brakuje także w stosownych językach informacji o organizacjach pozarządowych i instytucjach, do

¹³ Opis stanu faktycznego na podstawie wyników badań oddziałów dla niebezpiecznych przeprowadzonych pod kierownictwem prof. Zbigniewa Lasocika, w okresie od czerwca do września 2007 r.

¹⁴ Jedyny przepis to art. 88 a oraz 212a kkw oraz Instrukcje Dyrektora Generalnego CZSW w formie zarządzeń, które zostały wydane po interwencji organizacji strażniczych i Rzecznika.

¹⁵ Przykładem tej dominacji, która jednocześnie stwarza ryzyko nadużyć, jest: 24-godzinny monitoring (w celi, w boksie spacerowym, podczas odwiedzin), codzienne przeszukiwanie celi, codzienne kontrole osobiste przy każdym wyjściu z celi i powrocie do niej.

¹⁶ § 32 Jedenastego Sprawozdania Ogólnego [CPT/Inf (2001) 16].

¹⁷ Opracowano na podstawie K. Zdybska, *Ocena ogólna wizytowanych jednostek*, [w:] *Prawa cudzoziemców umieszczonych w aresztach w celu wydalenia i strzeżonym ośrodku. Raport*, Warszawa 2004, str. 93-98 oraz E. Dawidziuk, *Raport z działalności biura Rzecznika Praw Obywatelskich w 2007 roku w zakresie ochrony przed torturami oraz innymi formami okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania*, Warszawa 2008, str. 147-168.

których można zwrócić się z prośbą o pomoc i o bezpłatną poradę.

Zastrzeżenia budzą także warunki, w jakich przebywają cudzoziemcy – w niektórych placówkach panują niskie standardy higieny, trudno o zapewnienie intymności, np. pod prysznicem. Ogromnym problemem jest także wyżywienie dostosowane do diety religijnej, szczególnie przy stawce 4,50 zł dziennie, gdy praktycznie brak jest w diecie warzyw oraz znacznie ograniczona jest ilość mięsa. Osadzeni skarżyli się także na pomoc medyczną – z uwagi na brak porozumienia z lekarzem, najczęściej otrzymywali jedynie środki przeciwbólowe na wszelkie dolegliwości.

Brakuje także dostosowanej do pory roku odzieży, w której cudzoziemcy mogliby odbywać spacer, sprzętu sportowego i rekreacyjnego oraz książek i prasy w językach obcych. Cudzoziemcy spędzają więc przynajmniej 22 godziny w celach.

Inne warunki panują w ośrodku strzeżonym. Tam przebywać mogą całe rodziny – także kobiety z dziećmi. Warunki na oddziale dla mężczyzn RPO uznał za naruszające godność osadzonych.

Maria Nietaczna – prawniczka, mediatorka, członkini Zarządu Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, pracownik i doktorantka IPSiR Uniwersytetu Warszawskiego, absolwentka Szkoły Praw Człowieka Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, były funkcjonariusz Służby Więziennej.

Witold Klaus – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Kryminologii Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Prezes Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, absolwent Szkoły Praw Człowieka Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Ochrona uchodźców w Polsce

– między teorią a praktyką

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Agata Forys

Polskie Forum Migracyjne

Agnieszka Kosowicz

Amnesty International

Maciej Fagasiński

WSTĘP

Doświadczenia i skutki drugiej wojny światowej były katalizatorem opracowania Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, która w założeniu autorów miała zawierać katalog podstawowych, niezbywalnych praw przypisanych każdemu człowiekowi *bez względu na różnicę rasy, koloru skóry, płci, języka, religii, poglądów politycznych lub innych przekonań, narodowości, pochodzenia społecznego, majątku, urodzenia lub jakiegokolwiek innej różnice*¹. Zgodnie z art. 14 Deklaracji do katalogu tego należy również, w razie prześladowania, prawo do ubiegania się i otrzymania azylu w innym państwie. Wspólnota międzynarodowa zobowiązała się do udzielenia ochrony wszystkim tym, którzy nie mogą cieszyć się osobistą i polityczną wolnością w swoim kraju pochodzenia. Wyrazem tego postanowienia stała się Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 roku (Konwencja Genewska) i Protokół dodatkowy z 1967 roku (Protokół Nowojorski).

Zmiany demokratyczne w Polsce po 1989 roku doprowadziły do pełnego przyjęcia międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka. Jednym z wyrazów nowej polityki państwa było przystąpienie do szeregu konwencji, dostosowanie do nowej sytuacji ustawodawstwa oraz związanych z tym rozwiązań systemowych. W 1991 roku Polska stała się stroną Konwencji Genewskiej oraz Protokołu Nowojorskiego. Choć Polska Rzeczpospolita Ludowa w art. 75 Konstytucji z 1952 roku zapewniała, że *udziela azylu obywatelom państw obcych, prześladowanych za obronę interesów mas pracujących, walkę o postęp społeczny, działalność w obronie pokoju, walkę narodowo-wyzwoleńczą lub działalność naukową*², to dopiero wraz z ratyfikacją Konwencji nastąpiła budowa prawdziwego systemu i polityki dotyczącej ochrony uchodźców. Wyrazem tej zmiany stał się Rozdział II Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku³, w szczególności zaś art. 56 ust. 2, w którym zapewniono, że *cudzoziemcovi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźczy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi*.

Kolejny czas znaczących zmian w polskim systemie azylowym miał miejsce niemal piętnaście

lat później. Najpierw rozmowy akcesyjne, a potem przystąpienie Polski w maju 2004 roku do Wspólnot Europejskich, a wraz z tym przyjęcie *acquis communautaire* dotyczącego ochrony uchodźców znacząco wpłynęło na dotychczasowe uregulowania i politykę władz w kwestiach migracyjno-uchodźczych oraz na sytuację uchodźców w kraju.

1. SYTUACJA OSÓB UBIEGAJĄCYCH SIĘ O NADANIE STATUSU UCHODŹCY

1.1 Wprowadzenie

Od 2003 r.⁴ kwestie związane z ochroną międzynarodową uchodźców reguluje ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP⁵ (ustawa o ochronie), natomiast pozostałe zagadnienia dotyczące wjazdu i pobytu cudzoziemców zostały unormowane w ustawie o cudzoziemcach⁶. Zawiera ona również pewne uregulowania dotyczące uchodźców i osób objętych innymi formami ochrony, jak na przykład łączenie rodzin lub uzyskanie polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca. Ostatnie istotne zmiany do obu aktów wprowadziła ustawa z 18 marca 2008 r., która weszła w życie 29 maja 2008 r. Szczególnej sytuacji prawnej obywateli państw Unii Europejskiej i członków ich rodzin poświęcona jest ustawa z 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin⁷ (ustawa o obywatelach UE i członkach ich rodzin). Szczegółowe kwestie związane z prawami uchodźców i osób, którym przyznano inny rodzaj ochrony międzynarodowej, reguluje szereg innych aktów prawnych, np. ustawa o pomocy społecznej⁸ czy ustawa o systemie oświaty⁹.

Polska, wraz z dostosowaniem prawa do wymogów Unii Europejskiej, transponowała cztery podstawowe dyrektywy przyjęte w pierwszym etapie tworzenia przyszłego Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego, tj.: Dyrektywę recepcyjną¹⁰ oraz

dotyczącą ochrony czasowej¹¹, jak również, ustawą z 18 marca 2008 r., Dyrektywę kwalifikacyjną¹² i proceduralną¹³.

W obecnym stanie prawnym istnieją trzy typy ochrony międzynarodowej udzielanej w Polsce cudzoziemcom obawiającym się powrotu do kraju pochodzenia:

- status uchodźcy,
- ochrona uzupełniająca (zwana również ochroną subsydiarną) oraz
- zgoda na pobyt tolerowany.

Ponadto, w prawie polskim istnieje – w praktyce martwa – instytucja azylu, przyznawanego w sytuacji, gdy z jednej strony konieczne jest zapewnienie cudzoziemcowi ochrony, a z drugiej przemawia za tym ważny interes Polski¹⁴. Odrębną instytucją jest również ochrona czasowa cudzoziemców¹⁵, która do dnia dzisiejszego nie została nigdy zastosowana w praktyce.

W Polsce wniosek o status uchodźcy rozpatrywany jest w dwuinstancyjnej procedurze administracyjnej przez powołane w tym celu wyspecjalizowane organy. Zgodnie z ustawą o ochronie są nimi w pierwszej instancji Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców (Szef Urzędu) oraz, w drugiej, Rada do Spraw Uchodźców (RdU). Decyzja wydana przez RdU jest ostateczna, jednak zgodnie z Kodeksem Postępowania Administracyjnego (KPA) przysługuje od niej odwołanie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA). Orzeczenie WSA można zaskarżyć do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Co ważne, skarga do NSA musi być przygotowana przez adwokata lub radcę prawnego.

1.2 Status uchodźcy

Podstawowe znaczenie dla ustalenia, czy cudzoziemiec poszukujący w Polsce ochrony spełnia

¹¹ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami. Dz. U. UE L212 z 07/08/2001.

¹² Dyrektywa Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony. Dz. U. UE L304 z 30/9/2004.

¹³ Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich. Dz. U. UE L326 z 13/12/2005.

Polska nie transponowała dotychczas przepisów dotyczących bezpłatnej pomocy prawnej dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy – termin ich transpozycji upływa 1 grudnia 2008 r.

¹⁴ Ustawa o ochronie, art. 90 i nast.

¹⁵ Ustawa o ochronie, art. 106 i nast.

⁴ Żeby umożliwić realizację zobowiązań wynikających z Konwencji Genewskiej, najpierw ustawą z 19 września 1991 r. wprowadzono odpowiednie zmiany do obowiązującej wówczas ustawy o cudzoziemcach z 29 marca 1963 r. W 1997 r. została ona zastąpiona nowym aktem prawnym – ustawą o cudzoziemcach z 25 czerwca 1997 r. Ustawa ta, wielokrotnie zmieniana, została uchylona przez dwie obecnie obowiązujące ustawy z 13 czerwca 2003 r., które doczekały się również wielu nowelizacji.

⁵ Dz. U. z 2003 r., nr 128, poz. 1176, z późn. zm.

⁶ Dz. U. z 2003 r., nr 128, poz. 1175, z późn. zm.

⁷ Dz. U. z 2006 r., nr 144, poz. 1043, z późn. zm.

⁸ Dz. U. z 2004 r., nr 64, poz. 593, z późn. zm.

⁹ Dz. U. z 1991 r., nr 95, poz. 425, z późn. zm.

¹⁰ Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl. Dz. U. UE L031 z 06/02/2003.

¹ Art. 2 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

² Dz. U. z 1952 r., nr 33, poz. 232; art. 88 w Konstytucji z 1976 roku, Dz. U. z 1976 r., nr 7, poz. 36.

³ Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

przesłanki nadania statusu uchodźcy ma definicja zawarta w art. 1A ust. 2 Konwencji Genewskiej, której przepisy stosowane są bezpośrednio. Uchodźcą w rozumieniu polskiego prawa jest zatem osoba, która *na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonani politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa*. Powyższa definicja, zgodnie z Protokołem Nowojorskim w wersji przyjętej przez Polskę, jest stosowana bez żadnych ograniczeń czasowych i geograficznych.

Dopiero nowelizacją z 18 marca 2008 r. wprowadzono do Ustawy o ochronie definicję uchodźcy (art. 13 ustawy), w której nie wymienia się wprawdzie *expressis verbis* bezpieczeństwa¹⁶, lecz wskazane zostały pozostałe elementy definicji: pięć przesłanek konwencyjnych (rasa, religia, narodowość, przekonania polityczne, przynależność do określonej grupy społecznej), uzasadniona obawa przed prześladowaniem oraz niemożność lub niechęć korzystania z ochrony kraju pochodzenia. Dalsze przepisy definiują, na wzór Dyrektywy kwalifikacyjnej, pojęcie prześladowania i poszczególne przesłanki konwencyjne, jak również podmioty dopuszczające się prześladowań oraz zapewniające ochronę. Po raz pierwszy polska ustawa wskazuje wyraźnie, że prześladowań w rozumieniu Konwencji Genewskiej mogą się dopuszczać nie tylko władze kraju pochodzenia, lecz również podmioty niepaństwowe w sytuacji, gdy władze nie mogą lub nie chcą zapewnić ochrony przed prześladowaniem.

1.3 Ochrona uzupełniająca

Instytucja ochrony uzupełniającej została wprowadzona do polskiego porządku prawnego ustawą z 18 marca 2008 r. na skutek transpozycji Dyrektywy kwalifikacyjnej. Zgodnie z art. 15 Ustawy o ochronie jest ona nadawana cudzoziemcom, którzy nie spełniają warunków do nadania statusu uchodźcy, lecz powrót do kraju pochodzenia mógłby ich narazić na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy. Poprzez pojęcie poważnej krzywdy należy przy tym rozumieć:

- orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji;
- tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie lub karanie;
- poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego.

Dwa pierwsze elementy definicji poważnej krzywdy nie budzą większych wątpliwości; wiążą się one z naruszeniami art. 2 i 3 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC)¹⁷, a za wskazówkę interpretacyjną może służyć bogate orzecznictwo strasbourskie, w szczególności odnoszące się do absolutnego charakteru zakazu wydalenia w sytuacji, gdy cudzoziemiec w razie powrotu do kraju pochodzenia jest narażony na tortury¹⁸. Trzecia część określenia poważnej krzywdy, stanowiąca kompromis w trudnych negocjacjach państw UE nad jego brzmieniem, odwołuje się do pojęć, których znaczenie jest nie do końca jasne, jak np. wewnętrzny konflikt zbrojny. Podstawowym problemem jest jednak wewnętrzna sprzeczność zawarta w sformułowaniu „zindywidualizowane zagrożenie wynikające z powszechnego stosowania przemocy”. Istota przemocy stosowanej powszechnie (w wersji angielskiej: *indiscriminate violence*) polega na tym, że jej ofiarą może paść bez wyjątku każdy cywilny mieszkaniec kraju objętego konfliktem, a więc wymóg indywidualizacji zagrożenia jest nie tylko sprzeczny z zasadami logiki, ale również stawia pod znakiem zapytania możliwość objęcia ochroną subsydiarną osób, z myślą o których ta instytucja została stworzona.

Chociaż w Polsce za wcześniej jest jeszcze na ocenę stosowania instytucji ochrony uzupełniającej w praktyce, jednak o trudnościach interpretacyjnych, z którymi zmagają się organy orzekające w sprawach uchodźców w innych krajach UE świadczy m.in. pytanie prejudycjalne skierowane do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) przez holenderską Raad van State, dotyczące interpretacji pojęcia poważnej krzywdy¹⁹. Należy jednak przypuszczać, że ochrona uzupełniająca w większości przypadków zastąpi zgodę na pobyt tolerowany udzielaną dotychczas w procedurze uchodźczej. Świadczy o tym m.in. rozwiązanie przyjęte w ustawie z 18 marca 2008 r., na podstawie której dotychczasowe decyzje o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany wydane na podstawie art. 97 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie (zob. poniżej) stały się z dniem 29 maja 2008 r. decyzjami o udzieleniu ochrony uzupełniającej.

¹⁷ Warto jednak zauważyć, że istnieją pewne różnice: w art. 2 EKPC mowa jest o prawie każdego człowieka do życia, natomiast przepisy dotyczące ochrony uzupełniającej ograniczają zakres przyznawanej ochrony do sytuacji związanych z orzeczeniem kary śmierci lub wykonaniem egzekucji.

¹⁸ Więcej zob.: wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w szczególności w sprawach: Cruz Varas v. Szwecja, 20.3.1991, A. 201, Chahal v. Wielka Brytania, 15.11.1996, RJD 1996-V oraz Soering v. Wielka Brytania, 7.7.1989, A. 161.

¹⁹ M. Elgafaji, N. Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie, C-465/07. Rzecznik generalny Poiares Maduro w opinii z 9 września 2008 r. w sprawie Elgafaji przyjmuje rozróżnienie między dwoma znaczeniami pojęcia zindywidualizowanego zagrożenia: jako powszechnego niebezpieczeństwa na tyle poważnego, że zagraża ono również danej jednostce i w tym sensie dotyczy jej indywidualnie lub zagrożenia skierowanego w grupę osób, które łączy dodatkowa cecha, wyróżniająca je spośród pozostałych członków danej społeczności i „indywidualizująca” ich zagrożenie. Tylko przyjęcie pierwszej z interpretacji można pogodzić z ochronnym znaczeniem przepisów Dyrektywy, odnoszącym się do sytuacji powszechnego stosowania przemocy.

1.4 Zgoda na pobyt tolerowany

Zgoda na pobyt tolerowany była do maja 2008 r. jedyną formą ochrony międzynarodowej udzielanej cudzoziemcom, którym odmówiono nadania statusu uchodźcy, lecz ich wydalenie pozostawałoby w sprzeczności z międzynarodowymi zobowiązaniami Polski w dziedzinie praw osobistego. Po wprowadzeniu do polskiego systemu prawnego ochrony uzupełniającej zgoda na pobyt tolerowany stała się trzecią formą ochrony rozpatrywaną w procedurze uchodźczej w razie odmowy nadania statusu uchodźcy lub objęcia ochroną uzupełniająca.

Zgodnie z Ustawą o ochronie zgoda na pobyt tolerowany jest udzielana²⁰:

- obligatoryjnie w sytuacji, gdy wydalenie cudzoziemca mogłoby nastąpić jedynie do kraju, w którym zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, w którym mógłby zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu lub być zmuszony do pracy lub pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej w rozumieniu EKPC (art. 97 ust. 1 pkt 1 ustawy);
- obligatoryjnie, jeżeli wydalenie jest niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu wykonującego decyzję o wydaleniu lub od cudzoziemca (art. 97 ust. 1 pkt 2 ustawy);
- fakultatywnie – w razie orzeczenia przez sąd o niedopuszczalności ekstradycji lub rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości o odmowie wydania cudzoziemca (art. 97 ust. 2).

Ponadto, od 29 maja 2008 r. zgoda na pobyt tolerowany jest udzielana również wówczas, gdy wydalenie cudzoziemca naruszałoby prawo do życia rodzinnego w rozumieniu EKPC lub prawa dziecka określone w Konwencji o Prawach Dziecka²¹, w stopniu istotnie zagrażającym jego zdrowiu psychofizycznemu (art. 97 ust. 1 pkt 1a ustawy). Powyższe rozwiązanie pozwala na uregulowanie sytuacji prawnej cudzoziemców zagrożonych deportacją, której wykonanie pozostawałoby w sprzeczności z art. 8 EKPC²².

Zgoda na pobyt tolerowany jest instytucją o niejednolitym charakterze – z jednej strony typowo ochronną, o przesłankach wprawdzie zbliżonych, lecz jednak odmiennych od ochrony uzupełniającej, a z drugiej – odnoszącą się do takich problemów prawa imigracyjnego, jak np. status cudzoziemców, wobec których zachodzi niemożność wydalenia z przyczyn „technicznych”.

Wobec restrykcyjnej interpretacji definicji uchodźcy w ciągu ostatnich lat zgoda na pobyt tolerowany stała się najczęściej przyznawaną formą ochrony międzynarodowej. Dla przykładu w 2007 r. zaledwie 178 osób uzyskało status uchodźcy, natomiast 2910 – zgodę na pobyt tolerowany. Wśród obydwu grup przeważającą większość (ok. 90%) stanowią obywa-

²⁰ Ustawa o ochronie, art. 97 i nast.

²¹ Konwencja o Prawach Dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

²² Art. 8 w pkt 1 stwierdza, że „każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji”.

¹⁶ Jednak zgodnie z art. 2 Ustawy o cudzoziemcach cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego, a zatem omawiana definicja dotyczy również bezpieczeństwa.

tele Rosji, głównie Czeczeni. W rozumieniu organów orzekających w sprawach o nadanie statusu uchodźcy, narodowość, w tym wypadku czeczeńska, choć jest jedną z przesłanek wymienionych w Konwencji Genewskiej, nie może stanowić podstawy do nadania statusu uchodźcy ze względu na niespełnienie wymogu indywidualizacji obawy przed prześladowaniem. Spełnienie kryterium indywidualizacji, zgodnie z którym wymaga się, aby dana osoba była w większym stopniu zagrożona prześladowaniem niż inni członkowie grupy, stało się w praktyce warunkiem *sine qua non* uzyskania statusu uchodźcy, odróżniającym uchodźcę od osoby, której udziela się zgody na pobyt tolerowany. Zdaniem organizacji pozarządowych brak jednak podstaw prawnych do przyjęcia takiego rozwiązania. Zarówno Dyrektywa kwalifikacyjna, jak i Podręcznik UNHCR²³ wspominają o indywidualizacji jedynie w kontekście indywidualnego rozpatrywania wniosków o nadanie statusu uchodźcy²⁴. Świadczą o tym również rozbieżności w stosowaniu prawa wobec uchodźców z tych samych krajów pochodzenia w różnych państwach Unii Europejskiej.

1.5 Pozostałe zmiany wprowadzone w 2008 r.

Niewątpliwie najistotniejszą zmianą dokonaną na mocy nowelizacji z 18 marca 2008 r. jest wprowadzenie instytucji ochrony uzupełniającej, a także objęcie programami integracyjnymi cudzoziemców, którzy uzyskali tę formę ochrony. Ustawa wprowadziła jednak szereg innych zmian o dużym znaczeniu dla ochrony cudzoziemców i funkcjonowania polskiego systemu azylowego; większość spośród nich dokonano w związku z transpozycją dyrektyw unijnych.

Pierwsza ze zmian nawiązuje do koncepcji wniosku niedopuszczalnego²⁵, za który, zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 2 Ustawy o ochronie uważa się między innymi nowy wniosek, który został złożony po otrzymaniu przez cudzoziemca decyzji ostatecznej o odmowie nadania statusu uchodźcy i jest oparty na tych samych podstawach co wcześniejszy wniosek. W takiej sytuacji wydawana jest decyzja o umorzeniu postępowania z powodu niedopuszczalności wniosku, co sprawia, że kolejny wniosek o status uchodźcy nie jest co do zasady rozpatrywany merytorycznie.

Jednocześnie, znowelizowana ustawa przewiduje znaczące odstępstwo od ogólnej zasady gwarantującej ochronę przed wydalaniem dla wszystkich osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zgodnie z art. 33 ust. 4 ustawy przepisów stanowiących o wstrzymaniu wykonania wcześniej wydanej decyzji o wydaleniu nie stosuje się w przypadku, gdy cudzoziemiec złożył kolejny wniosek o nadanie statusu uchodźcy. Wobec osoby składającej kolejny wniosek można również wydać decyzję o zobowiązaniu do opuszczenia kraju lub

o wydaleniu. Jedyną możliwością zapewnienia ochrony przed wydalaniem jest w takiej sytuacji wstrzymanie wykonania decyzji o wydaleniu przez Szefa Urzędu do dnia doręczenia decyzji ostatecznej w sprawie o nadanie statusu uchodźcy. Muszą wówczas zostać spełnione następujące warunki: za wstrzymaniem przemawia słuszny interes strony, nie jest ono sprzeczne z interesem społecznym, a złożenie kolejnego wniosku nie nastąpiło w celu opóźnienia wydania decyzji o wydaleniu, ani opóźnienia lub zakłócenia wykonania takiej decyzji.

Omówione wyżej rozwiązania mają niewątpliwie służyć ograniczeniu zjawiska ponownego składania wniosków o nadanie statusu uchodźcy przez cudzoziemców, wobec których zapadła już ostateczna negatywna decyzja, a także zwiększyć efektywność stosowanych wobec nich procedur wydaleniowych. Przyjęte uregulowania budzą jednak wątpliwości w kontekście prawa do ubiegania się o azyl, o którym mowa w art. 14 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz wynikającego z niego obowiązku zapewnienia faktycznego dostępu do procedury uchodźczej. Stwarzają one bowiem swego rodzaju domniemanie bezprzedmiotowości (niedopuszczalności) każdego powtórnego wniosku o nadanie statusu uchodźcy, przerywając na uchodźcę ciężar wykazania, że kolejny wniosek jest jednak uzasadniony. Należy wziąć pod uwagę, że cudzoziemcy ubiegający się o status uchodźcy nie znają zwykle języka i prawa kraju, do którego przybyli, bardzo rzadko mają przy sobie jakiegokolwiek dokumenty, nie wiedzą też, jakie warunki muszą spełnić aby uzyskać status uchodźcy lub inną formę ochrony i w jaki sposób uwiarygodnić swoje zeznania. Nierzadko zdarza się, że nie z własnej winy otrzymują ważne dokumenty, mogące stanowić dowody w sprawie, dopiero po uzyskaniu ostatecznej decyzji. Niekiedy po zakończeniu postępowania zmienia się radykalnie sytuacja w kraju pochodzenia cudzoziemca, który na skutek tych zmian obawia się powrotu do ojczyzny. Zdarzają się również sytuacje, gdy dopiero w kolejnej procedurze istnieje możliwość naprawienia błędów i wyjaśnienia okoliczności, które zostały pominięte w pierwszym postępowaniu. Praktyka pokaże, czy gwarancja w postaci możliwości wstrzymania wykonania decyzji o wydaleniu z uwagi na słuszny interes strony okaże się wystarczającą, aby zapewnić wszystkim osobom ubiegającym się o status uchodźcy rzetelne rozpatrzenie ich wniosków.

1.6 Małoletni przebywający w Polsce bez opieki

W grupie wnioskodawców ubiegających się o status uchodźcy w Polsce znajdują się również niepełnoletni cudzoziemcy bez opieki, którym nie towarzyszy dorosły opiekun prawny. Statystyki pokazują tę grupę jako niepełnoletnich samodzielnie składających wniosek o status uchodźcy. W ostatnich latach dogłębna analiza dostępnych danych jest jednak trudna i monitorowanie sytuacji dzieci bez opieki przez organizacje pozarządowe stało się bardziej skomplikowane. Nie sposób nawet ustalić, ile dzieci faktycznie przybywa do Polski bez opieki, bowiem liczba małoletnich obejmuje obecnie dwie kategorie dzieci i młodzież, które przybywają do Polski bez rodziców i opiekunów oraz te przybyłe bez rodziców, ale pod opieką krewnych lub znajomych. Ponieważ statystyki traktują te grupy łącznie, trudno ocenić, na ile realizowane jest w Polsce

prawo dzieci bez opieki do specjalnego traktowania przewidzianego przez ustawę o ochronie. Jednocześnie nie ma obecnie systematycznych badań ani analiz dotyczących dzieci bez opieki.

Zgodnie z polskim prawem osoba poniżej 18 roku życia nie może zostać aresztowana ani przetrzymywana w areszcie, tak więc małoletniego bez opieki nie umieszcza się w ośrodku strzeżonym ani w areszcie w celu wydalenia. Taką osobę po uprzedniej decyzji właściwego sądu przekazuje się do specjalnej placówki opiekuńczo-wychowawczej, zazwyczaj wyodrębnionej w wybranych domach dziecka. Ponadto sąd ustanawia kuratora, który reprezentuje małoletniego podczas procedury o nadanie statusu uchodźcy (art. 61 ust. 1 ustawy o ochronie). Natomiast w Urzędzie ds. Cudzoziemców jego wnioskiem zajmuje się specjalnie przeszkolony do tego pracownik. Wywiad statusowy nie odbywa się w siedzibie UdsC, lecz w specjalnie przygotowanym w tym celu pomieszczeniu, w obecności psychologa, kuratora oraz dowolnej osoby wskazanej przez małoletniego. Jeżeli jego wniosek zostanie odrzucony, przekazuje się go w kraju pochodzenia wyjątkowo organizacji specjalizującej się w opiece nad dziećmi (art. 67). Jednocześnie Szef Urzędu zobowiązany jest, w miarę możliwości, do podjęcia wszelkich działań zmierzających do odnalezienia krewnych małoletniego.

Głównym krajem pochodzenia dzieci bez opieki ubiegających się samodzielnie o status uchodźcy są obywatele Federacji Rosyjskiej (narodowości czeczeńskiej). W 2006 roku spośród 269 małoletnich, 254 pochodzili właśnie z Czeczenii – można się domyślać, że są to przede wszystkim dzieci urodzone w Polsce w czasie procedury, w imieniu których rodzice złożyli odrębny wniosek o status uchodźcy. Zdarzają się też przypadki, gdy dzieci z Czeczenii przybywają do Polski w towarzystwie krewnych. Sytuacja tej grupy dzieci nie jest monitorowana, mimo że organizacje pozarządowe odnotowały pojedyncze przypadki nadużyć wobec dzieci²⁶.

W latach 1992-2000 głównymi krajami pochodzenia małoletnich bez opieki były Afganistan, Bangladesz, Indie, Irak, Pakistan i Sri Lanka. Od 2001 roku wśród małoletnich ubiegających się o status uchodźcy przeważają obywatele Federacji Rosyjskiej. Corocznie, co najmniej kilkoro dzieci bez opieki przybywa do Polski z Afryki i Azji.²⁷

²³ Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. oraz Protokołem dodatkowym do niej z 1967 r. Podręcznik, Genewa 1992.

²⁴ Art. 4 ust. 3 Dyrektywy kwalifikacyjnej; Podręcznik UNHCR w pkt 44 wskazuje, że choć regułą powinno być rozpatrywanie wniosków o status uchodźcy w indywidualnej procedurze, jednakże nie wyklucza możliwości uznawania określonych grup jako uchodźców *prima facie*.

²⁵ Art. 25 Dyrektywy proceduralnej.

²⁶ Znany jest był przypadek, gdy krewni-opiekunowie dziecka nie chcieli oddać podopiecznego biologicznym rodzicom, gdy ci przyjechali w ślad za dzieckiem do Polski.

²⁷ Niepokojąca jest sytuacja cudzoziemskich dzieci bez opieki, które nie ubiegają się w Polsce o status uchodźcy. Dane na temat tej grupy dzieci są bardzo skąpe. Według badania Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ciągu 18 miesięcy od stycznia 2005 do czerwca 2006 roku w różnego rodzaju placówkach opiekuńczych w Polsce zatrzymano 318 cudzoziemskich dzieci bez opieki. Trzy czwarte tych dzieci miało nieuregulowaną sytuację prawną. 88 procent dzieci, które opuściło w badanym czasie placówkę, opuściło je samowolnie przed upływem pół roku. Wiele dzieci znikło bez wieści w ciągu mniej niż 7 dni. Ich dalszy los jest nieznany. Jest to zjawisko szczególnie niepokojące w kontekście międzynarodowych analiz wskazujących, że Polska jest krajem tranzytowym dla handlu dziećmi. Niestety, brak jest systemu wsparcia dla dzieci i dla goszczących je placówek, aby podnieść jakość ochrony oferowanej w Polsce tej grupie dzieci.

1.7 Recepcja uchodźców

Recepcja uchodźców jest jedną z kluczowych kwestii podczas rozpatrywania wniosku o status uchodźcy. Zgodnie z polskim prawem cudzoziemcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową przysługują szereg praw oraz nakłada określone obowiązki.

Ustawa o ochronie stwierdza, iż podstawowym obowiązkiem uchodźcy jest pełna współpraca z Urzędem ds. Cudzoziemców odnośnie złożonego wniosku, tj. przede wszystkim stawienie się we wskazanym miejscu i czasie na wywiad statusowy oraz przedstawienie wszystkich dostępnych wnioskodawcy dowodów na poparcie jego aplikacji. Uchodźca musi jednocześnie przebywać w Polsce przez cały okres procedury rozpatrywania wniosku. W praktyce jednak spora liczba uchodźców próbuje przemieścić się do innych krajów Unii Europejskiej, a w szczególności do Niemiec, Austrii, Belgii i Francji. Niektórzy z nich traktują Polskę jako tymczasowy przystanek, by przy najbliższej nadarzającej się okazji wyjechać na Zachód. Powodów takiego postępowania jest kilka. Przede wszystkim, istniejący wśród uchodźców stereotyp dotyczący słabych warunków bytowych w Polsce i nieporównywalnie lepszych – w „starych” krajach Unii Europejskiej.

Cudzoziemcowi, który złożył wniosek o status uchodźcy przysługują określone prawa, tj. prawo do uzyskania pomocy socjalnej, prawo do otrzymania zakwaterowania w ośrodku recepcyjnym, pokrycie kosztów związanych z higieną osobistą oraz zapewnienie dostępu do opieki medycznej. Ponadto, każdy cudzoziemiec może swobodnie kontaktować się z organizacjami, które zajmują się sprawami uchodźców. Osobie, której wniosek rozpatrywany jest w tzw. przyspieszonej procedurze, gwarantuje się identyczne prawa.²⁸

Poza pomocą finansową i zakwaterowaniem w ośrodku recepcyjnym uchodźcy zapewnia się również dostęp do pomocy medycznej²⁹. Każdy cudzoziemiec znajdujący się w procedurze o nadanie statusu uchodźcy ma dostęp do lekarza podstawowego kontaktu (każdy ośrodek powinien zatrudnić takiego lekarza) i lekarza specjalisty. Praktyka bywa jednak inna, bowiem uchodźcy mają problemy z dostępem do specjalistycznego poradnictwa, szczególnie do pomocy psychologicznej. Jednakże nie do końca wynika to ze złego administrowania pomocą dla uchodźców, a raczej ze słabości całego systemu opieki zdrowotnej w Polsce. Raport Lekarzy bez Granic z 2005 ukazał, że na 500 udzielonych konsultacji psychologicznych dla 160 uchodźców w 7 ośrodkach u jednej czwartej badanych osób zdiagnozowano zespół stresu pourazowego (PTSD).³⁰ Bez wątplenia dostęp do specjalistycznego poradnictwa psychologicznego jest kluczową kwestią, bowiem wielu uchodźców przeżywa w swoim kraju pochodzenia silny stres, musi uporać się ze śmiercią bliskich czy innymi poważnymi tragediami życiowymi. Jednocześnie odbyta podróży i znalezienie się w nieznanym i obcym kulturowo kraju znacząco ten uraz i negatywnie wpływa na stan psychiczny tych osób. Dlatego tak ważną kwestią pozostaje dostęp do poradnictwa psychologicznego i wprowadzenie skutecznej terapii.

Kolejnym bardzo ważnym elementem recepcji uchodźców jest dostęp do edukacji, zarówno dorosłych jak i dzieci. Obie grupy mają prawo do uczęszczania na bezpłatne lekcje języka polskiego w ośrodku, w którym przebywają. Niestety, zazwyczaj frekwencja nie jest duża, gdyż dorośli, postrzegając Polskę jako tymczasowy przystanek, nie widzą potrzeby uczenia się języka polskiego. Z drugiej strony, również ośrodki często nie są w stanie zapewnić takich lekcji. Małoletni, na identycznych zasadach jak obywatele polscy, objęci są obowiązkiem szkolnym zgodnie z art. 94 ust. 1 Ustawy o systemie oświaty, a na postawie art. 70 ust. 1 Konstytucji zapewnia się im bezpłatną naukę w szkołach publicznych. Jest to zgodne z Konwencją o Prawach Dziecka. Według statystyk Biura Organizacji Ośrodków dla Cudzoziemców Urzędu ds. Cudzoziemców z 2008 roku, 97% wszystkich dzieci uchodźczych uczęszcza do szkół, a ponad 70 szkół realizuje projekty związane z edukacją cudzoziemców. Sytuacja uległa poprawie, bowiem w 2005 roku tylko 50% dzieci wypełniało obowiązki szkolne.³¹ Problemem jest jednak nadal

małe zainteresowanie rodziców procesem edukacyjnym dzieci, zróżnicowany poziom wiedzy, duże luki w procesie edukacji, obawy rodziców polskich uczniów o poziom nauczania i słaby kontakt rodziców dzieci cudzoziemskich ze szkołą.³² Ponadto, nadal niezwykle trudno określić ile dzieci w rzeczywistości wypełnia obowiązki szkolne.³³

Poważnym problemem, z którym borykają się uchodźcy, jest dostęp do pomocy prawnej. Nie można wymagać, aby każda osoba orientowała się w prawie azylowym kraju, w którym się znajduje. Tym ważniejsza staje się więc konsultacja z osobą, która będzie w stanie wyjaśnić wszelkie zawłości procedury, wskazać na istotne jej punkty i etapy oraz pomóc w przygotowaniu wniosku i prawidłowo go uzasadnić. W Polsce tylko kilka organizacji pozarządowych udziela tego typu porad. Mieszczą się one w Warszawie, Krakowie, Lublinie oraz Białymostku. Z pewnością nie są w stanie pomóc każdemu uchodźcy, przede wszystkim dlatego, że prawników udzielających konsultacji jest stanowczo za mało. Ponadto najczęściej konsultacje prawne udzielane są już po wydaniu decyzji przez organ pierwszej instancji. Jak do tej pory, organizacje pozarządowe pozostają jedynym miejscem gdzie uchodźca może prosić o poradę prawną. Polska bowiem jeszcze nie transponowała art. 15 Dyrektywy proceduralnej, który stwierdza, że Państwo Członkowskie powinno zapewnić bezpłatne porady prawne uchodźcom. Zgodnie z art. 43 te same Dyrektywy nie musi tego zrobić do 1 grudnia 2008 roku.

Ostatnią ważną kwestią pozostaje dostęp do rynku pracy dla osób, które przez długi czas, nie ze swojej winy, pozostają w procedurze o nadanie statusu uchodźcy. Zgodnie z art. 36 ust. 1 Ustawy o ochronie, jeżeli po upływie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku organ pierwszej instancji nie wydał żadnej decyzji, uchodźca po uzyskaniu odpowiedniego zaświadczenia, może podjąć legalną pracę³⁴. W tym zakresie Polska przyjęła wyższy standard niż większość krajów Unii Europejskiej.

Różnice ekonomiczne pomiędzy Polską a Zachodem są nadal duże. Determinuje to w pierwszej kolejności wtórne ruchy uchodźców w granicach Unii Europejskiej. Szczególnie po przystąpieniu Polski do strefy Schengen proces ten nasilił się, gdyż umożliwiła swobodne przekraczanie granicy. Niestety, wiele osób korzysta z tej alternatywy i przebywa na terenie innych państw Unii nielegalnie, rodzi to jednak dla nich poważne konsekwencje, mając na uwadze szczególnie tzw. Rozporządzenie Dublin II.

²⁸ Do niedawna, tj. do nowelizacji ustawy o ochronie z marca 2008 r. od tej zasady istniał wyjątek. Stosowano go wobec cudzoziemca, któremu przyznano zgodę na pobyt tolerowany jednakże ponownie ubiegającego się o status uchodźcy. Artykuł 100 ustawy o obywatelach UE i członkach ich rodzin uzupełniał przepisy rozdziału 5 Ustawy o ochronie o przypadki, w których taka osoba zostawała pozbawiona pomocy socjalnej. Stwierdzono bowiem, że cudzoziemcowi, któremu przyznano zgodę na pobyt tolerowany przysługują już określone uprawnienia w związku z posiadaniem takiej formy legalizującej pobyt, tak więc nie jest zasadnym udzielanie pomocy, którą zapewnia się osobie dopiero wnioskującej o status uchodźcy (zob. Sejm RP V Kadencji, druk nr 517). Celem tego zapisu miało być ograniczenie ilości ponownie składanych wniosków przez osoby, którym przyznano pobyt tolerowany. Z kolei głównym powodem takiej praktyki był brak pomocy integracyjnej dla osób z tą formą ochrony międzynarodowej. Co prawda każda z nich miała prawo do podjęcia legalnej pracy, jednakże znalezienie jej było niezwykle trudne, a w konsekwencji utrzymanie rodziny stawało się niemożliwe. Ponowne złożenie wniosku pozwalało natomiast na pozostanie w ośrodku dla uchodźców i korzystanie z pomocy przyznanej na podstawie rozdziału 5 Ustawy o udzielaniu ochrony. Jednakże nowa regulacja, wprowadzona art. 100 ustawy o obywatelach UE i członkach i rodzin, nie zmieniła w znaczący sposób tej sytuacji. Jedynym wyjściem pozostawało zrzeczenie się pobytu tolerowanego i ponowne złożenie wniosku. Praktyka ta miała poważne skutki, bowiem w rzeczywistości taka osoba nie miała uregulowanego pobytu w Polsce, nadal pozostawała w procedurze o nadanie statusu, ponadto przebywając w ośrodku recepcyjnym nie integrowała się ze społeczeństwem i zazwyczaj nie zdobywała odpowiednich umiejętności, aby funkcjonować w nim w przyszłości.

Przyjęto więc z zadowoleniem nowelizację ustawy o udzielaniu ochrony z maja 2008 roku, która wprowadzając nową formę ochrony międzynarodowej – ochronę uzupełniającą, zapewniła prawo do programu integracyjnego również tej grupie. Jak już to zostało wspomniane wyżej, ochrona uzupełniająca poza małymi wyjątkami zastąpiła dotychczasową zgodę na pobyt tolerowany, tak więc zastosowanie tego artykułu nie będzie już tak znaczące.

²⁹ Zgodnie z ustawą o ochronie zdrowia pomoc medyczna dla uchodźców finansowana jest z budżetu państwa.

³⁰ AK, *Psychologowie w „Lekarzach bez Granic”*, „Z obcej ziemi”, 2006, nr 24, s. 21.

³¹ Więcej zob.: Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, *Raport z monitoringu Realizacji obowiązku szkolnego przez małoletnich cudzoziemców przebywających w ośrodkach dla uchodźców*, Warszawa 2005.

³² A. Korzeniowska, *Realizacja obowiązku szkolnego na przykładzie działań podejmowanych przez UdsC [w:] Materiały z konferencji: Dostęp dzieci cudzoziemskich do edukacji*, Warszawa 30.10.2007 r.

³³ W 2008 r. około 80% dzieci ubiegających się o status uchodźcy i blisko 90% dzieci objętych ochroną zostało zapisanych do szkół. Dane te należy jednak traktować sceptycznie – wiele dzieci kończy szkolną przygodę już po kilku dniach, zaprzestając nauki. Także jakość edukacji dzieci pozostawia jeszcze wiele do życzenia – często ich potrzeby edukacyjne nie są identyfikowane ani zaspokajane.

³⁴ Warto podkreślić, że przed nowelizacją ustawy o ochronie z maja 2008 r. termin ten wynosił rok. Jednocześnie cudzoziemiec musiał uzyskać zezwolenie na pracę.

1.8 Rozporządzenie Dublin II

Rozporządzenie Dublin II³⁵ określa kryteria oraz mechanizmy dotyczące państwa, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o status uchodźcy złożonego przez obywatela kraju trzeciego na terenie Unii Europejskiej. Komisja w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia stwierdziła, iż należy wypracować jasną i dobrze funkcjonującą metodę, która stanowiłaby część sprawiedliwego i efektywnego systemu, w którym każdy uchodźca ma dostęp do procedury o przyznanie ochrony międzynarodowej. Miała ona zabezpieczyć państwa UE przed osobami, które składają kilka wniosków w różnych krajach Wspólnoty.³⁶ Ponadto zagwarantowanie szybkiej procedury związanej z określaniem państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie aplikacji w założeniu miało przyczynić się do zmniejszenia zjawisk *refugees in orbit* i *asylum shopping* oraz zagwarantować jednność rodziny. U podstaw Rozporządzenia Dublin II leży również tzw. *burden sharing*, tj. podział obowiązków związanych z opieką nad uchodźcami pomiędzy wszystkie kraje członkowskie.

Rozporządzenie ustala, poza małymi wyjątkami, że państwem odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku o status uchodźcy będzie ten kraj, w którym granica Unii została przekroczona po raz pierwszy. W praktyce „skazuje” to państwa zewnętrzne Wspólnoty na przejmowanie obowiązku związanego z ochroną uchodźców. Uwidacznia to przede wszystkim sytuacja na wschodniej granicy Unii Europejskiej, głównie w Polsce i na Słowacji (teraz również Bułgarii) oraz na południu w krajach rejonu Morza Śródziemnego. Niestety, nowe kraje Unii nie są przygotowane na zapewnienie wysokich standardów recepcji. Powiązanie kontroli wjazdu z alokacją odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku, zgodnie z art. 10 pkt 1 Rozporządzenia, stwarza nierówny podział obowiązków, zależny wyłącznie od położenia geograficznego kraju.

Główne zamierzenie Rozporządzenia, którym było zmniejszenie liczby *asylum shopping* i *asylum in orbit* nie jest zrealizowane, bowiem Komisja Europejska podkreśliła, że w 2005 roku 16% wszystkich wniosków o status uchodźcy było złożonych w kilku państwach jednocześnie³⁷. Ponadto, częstym zjawiskiem jest wtórne przemieszczanie się uchodźców wewnątrz Unii i w konsekwencji nielegalny pobyt w innym państwie niż to, w którym złożono wniosek. Jeżeli zostanie ustalone, że cudzoziemiec ubiega się o status uchodźcy w innym państwie, najczęściej kraju pierwszego wjazdu, zostanie do niego przekazany. Pomimo tego, że liczba transferów dla

całej Unii nie zwiększyła się ani nie zmniejszyła przez ostatnie lata, to w przypadku Polski liczba ta wzrosła o 20%. Na Litwie, Słowacji, Łotwie, Węgrzech i w Portugalii wynosiła ona ok. 10%. Uwidacznia to tylko, że *burden sharing* jest fikcją. Statystyki Urzędu ds. Cudzoziemców z ostatnich lat ukazują, że Polska w większości przypadków była wyłącznie krajem przyjmującym. Z rzadka inne państwa brały odpowiedzialność za uchodźców. Liczba wniosków o przekazanie cudzoziemców kierowanych do Polski wzrosła jeszcze bardziej po wstąpieniu do strefy Schengen. Od stycznia do połowy września 2008 roku do Polski wpłynęło ich 2550, podczas gdy w całym 2007 roku – 1473. W tym samym okresie Polska wystosowała tylko 46 wniosków o przejęcie odpowiedzialności (głównie o łączenie rodzin). W 2007 roku była to liczba rzędu 125.

Wydaje się, że procedury Dublin II opierają się na nierealnym założeniu, że każde z państw Wspólnoty ma identyczne standardy przyjmowania uchodźców. Obecnie są one tak różne, że cele związane z Rozporządzeniem nie są możliwe do osiągnięcia. Wtórne przemieszczanie się cudzoziemców wewnątrz Unii Europejskiej, którego determinanty opisano powyżej, w połączeniu z obecnym systemem dublińskim znacząco wpływają na położenie uchodźców i zagwarantowanie im ochrony międzynarodowej. Wiele osób decyduje się na nielegalne przemieszczenie na Zachód, co powoduje, że nie mają tam dostępu do rynku pracy czy opieki zdrowotnej oraz jakiegokolwiek formy legalizującej ich pobyt. Jednocześnie wniosek o ochronę międzynarodową pozostaje bez rozpatrzenia. Tym samym podstawowe założenia, którymi kierowano się przy opracowywaniu Rozporządzenia nie zostały w ogóle wyeliminowane. Unia Europejska i poszczególne kraje Wspólnoty powinny podjąć wszelkie niezbędne środki w celu zmiany obecnego systemu, bowiem różnice pomiędzy poszczególnymi krajami w standardach recepcji i uregulowaniach prawnych, rozdział obowiązków wewnątrz Unii opierający się głównie na kryteriach technicznych oraz uchylanie się od odpowiedzialności są niesprawiedliwe i nie gwarantują ochrony międzynarodowej tym, którzy spełniają przesłanki do jej uzyskania.

2. SYTUACJA OSÓB, KTÓRYM PRYZNANO OCHRONĘ MIĘDZYNARODOWĄ NA TERYTORIUM RP

2.1 Wprowadzenie

Osobie, której przyznano status uchodźcy lub inną formę ochrony międzynarodowej, przysługują określone prawa i obowiązki. Ponadto, zgodnie z ustawą o ochronie (chyba, że przepisy szczegółowe stanowią inaczej), traktuje się ją jako cudzoziemca, któremu udzielono zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (art. 89f ustawy). Polska gwarantuje również pomoc w zakresie integracji, pełen dostęp do rynku pracy, systemu opieki zdrowotnej i edukacji na takich samych zasadach jak obywatelom. Ponadto, jako jeden z nielicznych krajów w Unii Europejskiej wprowadza wysokie standardy w tym zakresie. Niestety, często jednak praktyka znacznie odbiega od dobrych uregulowań prawnych a rzeczywistość bywa dla cudzoziemców niezwykle trudna.

2.2 Program integracyjny dla uchodźców i cudzoziemców objętych ochroną subsydiarną

Rok 2008 przyniósł ważne zmiany w zasadach udzielania przez Polskę pomocy socjalnej osobom objętym ochroną międzynarodową. Z jednej strony poszerzono grono cudzoziemców, którzy mogą korzystać z programów integracyjnych (oprócz uchodźców mogą z nich teraz korzystać także cudzoziemcy objęci ochroną uzupełniającą)³⁸. Z drugiej – zastrzeżono wymogi stawiane cudzoziemcom, którzy chcą z tego rodzaju wsparcia skorzystać.

Pierwsza ze zmian jest niezwykle istotna. Znakomita większość cudzoziemców objętych ochroną w RP nie uzyskuje statusu uchodźcy, ale inne formy ochrony. Od czasu wprowadzenia instytucji zgody na pobyt tolerowany w 2003 roku kilkanaście setek ludzi rocznie uzyskiwało ochronę prawną w Polsce – ale w praktyce pozostawionych było samym sobie w kwestiach bytowych. W rezultacie wiele rodzin funkcjonowało na granicy nędzy, a wiele innych decydowało się na nielegalny wyjazd do innych krajów Unii Europejskiej, w poszukiwaniu godnych warunków życia. Nowelizacja przepisów w tej dziedzinie daje prawo do pomocy integracyjnej znacznie większej grupie potrzebujących cudzoziemców. Można oczekiwać, że wpłynie to pozytywnie na sytuację wielu rodzin objętych ochroną w Polsce.

Mniej korzystny, z perspektywy cudzoziemców, charakter ma druga ze wspomnianych zmian. W 2008 r. wprowadzono zapis³⁹, który zobowiązuje cudzoziemców do opuszczenia ośrodków dla uchodźców, w których mieszkali podczas procedury, zanim wystąpią z wnioskiem o pomoc integracyjną. Opuszczenie ośrodka jest więc warunkiem niezbędnym do jej otrzymania. Wprowadzenie takiego wymogu miało zapewne na celu wymuszenie na cudzoziemcach opuszczenia ośrodków. Jest ono jednak o tyle kontrowersyjne, że oznacza dla cudzoziemca konieczność wyprowadzenia się z ośrodka i poszukania mieszkania praktycznie bez wsparcia ze strony państwa.

Programy integracyjne funkcjonują w Polsce od 2001 r. Pakiet wsparcia obejmuje pomoc finansową (od 446 zł do 1 149 zł miesięcznie na osobę w zależności od liczebności rodziny)⁴⁰, wsparcie w szukaniu mieszkania, pracy, zdobywaniu lub uzupełnianiu kwalifikacji zawodowych i różnego rodzaju poradnictwo przez okres co najwyżej 12 miesięcy od momentu uzyskania w Polsce ochrony.

³⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela kraju trzeciego, Dz. U. UE L 50/1 z 25/2/2003.

³⁶ Pkt 2.1, *Proposal for a Council Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national*, Dz. U. UE C304E z 30/10/2001.

³⁷ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin system, COM (2007) 299 final, Bruksela 2007, s. 10.

³⁸ Ponadto dostęp do programów integracyjnych zapewniono wszystkim cudzoziemcom, którzy przed majem 2008 r. uzyskali pobyt tolerowany ze względu na naruszenia praw człowieka grożące im w kraju pochodzenia (tzn. na podstawie art. 97 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie), pod warunkiem złożenia wniosków w ciągu 3 miesięcy od wejścia w życie ustawy z 18 marca.

³⁹ Art. 74 ustawy o ochronie stwierdza, że *pomoc socjalną i opiekę medyczną zapewnia się w okresie postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy i przez okres 2 miesięcy od dnia doręczenia decyzji ostatecznej w tej sprawie...* Zgodnie z art. 83 ust. 1 pkt 1 te same ustawy cudzoziemiec jest zobowiązany po upływie tego terminu do opuszczenia ośrodka dla uchodźców.

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodów oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, Dz. U. z 2006 r., nr 135, poz. 950.

Cudzoziemiec, który chce skorzystać z pomocy integracyjnej, podpisuje tzw. indywidualny program integracji (IPI), który w istocie jest rodzajem kontraktu zawieranego przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie (PCPR) z uchodźcą mającym prawo do pomocy ze strony państwa. Kwestie związane z realizacją IPI reguluje rozdział V ustawy o pomocy społecznej. W ramach IPI cudzoziemiec zobowiązuje się do zameldowania w miejscu zamieszkania, uczęszczania na lekcje języka polskiego, aktywnego udziału w proponowanych zajęciach czy kursach, zarejestrowania się jako osoba bezrobotna w Powiatowym Urzędzie Pracy, aktywnego poszukiwania pracy i regularnego kontaktowania się z wyznaczonym pracownikiem socjalnym – realizatorem IPI (PCPR), odpowiedzialnym za prowadzenie programów integracyjnych. Obowiązek zameldowania jest dla cudzoziemców szczególnie trudny do rozwiązania: znalezienie mieszkania dla cudzoziemców objętych ochroną nie jest łatwe, jeszcze trudniejsze – znalezienie mieszkania, w którym mogą się zameldować. Nierzadko pracownicy socjalni PCPR prowadzący dany program integracyjny zwracają się w imieniu cudzoziemca do Departamentu Rejestrów Państwowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), by ten nadał PESEL cudzoziemcowi nie posiadającemu meldunku. Dzięki sfinalizowaniu tej czynności cudzoziemiec mając już PESEL może zarejestrować się w urzędzie pracy, założyć konto bankowe, etc. Z drugiej strony, PCPR zobowiązuje się do comiesięcznej wypłaty świadczeń finansowych (których wielkość zależy od liczby osób w prowadzonym przez cudzoziemca gospodarstwie domowym), udzielania cudzoziemcowi informacji, współpracy z nim i udzielania mu różnorakiego wsparcia, w szczególności poradnictwa prawnego, psychologicznego, rodzinnego oraz wsparcia w kontaktach społecznych i z innymi instytucjami pomocnymi w procesie integracji.

Siedem lat doświadczeń Polski w integrowaniu uchodźców na podstawie opisywanego programu to jednocześnie czas długi i krótki. Można by oczekiwać, że ten czas pozwoli na udoskonalenie programów integracyjnych tak, aby przynosiły spodziewany skutek: dały cudzoziemcom narzędzia do samodzielnego funkcjonowania w Polsce. Niestety, ciągle rzadko tak się dzieje. Wiele zmian wprowadzanych w system udzielania pomocy integracyjnej jest wprowadzanych w celu zapobiegania nadużyciom a nie z myślą o większej efektywności programów, które pozwolą cudzoziemcom płynnie wejść w polskie społeczeństwo. Wciąż brak kompleksowych rozwiązań, które poprawią szanse cudzoziemców na rynku pracy, w kwestii edukacji i rynku mieszkaniowego. Bardzo korzystne zmiany ostatnich lat to wprowadzenie obowiązku nauczania języka polskiego dla cudzoziemców korzystających z pomocy integracyjnej, a także objęcie tą pomocą również osób, którym przyznano ochronę uzupełniającą.⁴¹

Funkcjonujący system nadal ma poważne mankamenty i w większości wypadków nie przynosi spodziewanego efektu: po ukończeniu rocznego programu cudzoziemcy nadal nie mają mieszkań, nie mówią dostatecznie dobrze po polsku i często nie mają pracy. Program integracyjny nie prowadzi ich do samodzielności: ani społecznej, ani ekonomicznej (choć, oczywiście, jest ważnym krokiem w tych kierunkach). Wśród zasadniczych niedociągnięć obecnego systemu pomocy integracyjnej należy wymienić brak kadry. W Warszawie, gdzie występuje z wnioskiem o program integracyjny ponad połowa uprawnionych cudzoziemców z całej Polski, jeden pracownik udziela wsparcia nawet kilkuset cudzoziemcom rocznie! Taki stan rzeczy uniemożliwia realizację idei programu – indywidualnego podejścia do klienta. Drugi ważny problem to kwestia mieszkań – dla rodzin uchodźczych czy objętych innego rodzaju ochroną po prostu ich w Polsce nie ma. Niektóre koczują w ośrodkach dla uchodźców, inne rodziny wspólnie wynajmują mieszkania albo korzystają z gościnności krewnych czy znajomych. Problem jest jednak poważny. Pracownicy socjalni alarmują, że wynajęcie mieszkania dla uchodźcy wymaga wykonania setek telefonów. Brak społecznej akceptacji dla tej grupy cudzoziemców (ale też inne czynniki – np. liczebność cudzoziemskich rodzin czy ich ogólna niestabilność finansowa) powoduje, że Polacy nie chcą wynajmować im mieszkań. Jednocześnie brak jest lokali komunalnych, z których cudzoziemcy o niewysokich dochodach byłiby w stanie korzystać. W tym obszarze pozytywnie wyróżnia się Warszawa, której władze samorządowe rokrocznie organizują tzw. konkurs mieszkaniowy, w którym uchodźcom przyznaje się do celowo pięć mieszkań komunalnych lub w ramach Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS).

Trzeci ogromny problem to kwestia legalnego zatrudnienia w Polsce. Jak podkreślają doradcy zawodowi, znalezienie pracy nie jest teraz aż trudne. Są stanowiska, które czekają na pracowników. Problem w tym, że nie są to stanowiska, z których cudzoziemcy mogą skorzystać. Czasem barierą jest język, czasem – brak kwalifikacji. Zwykle jednak – zbyt małe płace. Często podjęcie pracy za wynagrodzeniem rzędu 1000-1500 złotych nie jest dla cudzoziemca atrakcyjne, co jest zupełnie zrozumiałe: znaczna większość z nich ma w Polsce rodziny, często liczne. Taka kwota nie wystarcza na wynajęcie mieszkania i utrzymanie rodziny. Z tego powodu wielu cudzoziemców decyduje się na pracę nielegalną albo wyjazd z Polski na Zachód. Coraz częściej organizacje pozarządowe

dodatkowego wsparcia pomocy społecznej, ponieważ odbywa się przez rodzinę z wykorzystaniem jej możliwości i zasobów” (Sejm RP IV kadencji, nr druku: 2012). Zapis ten pozostaje w sprzeczności z art. 32 ust. 2 Konstytucji, który stwierdza, że „nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”, a odmowa przyznania programu integracyjnego tylko dlatego, że dana osoba jest małżonkiem obywatela polskiego jest z tą zasadą sprzeczna. Wyłączenie tej grupy cudzoziemców jest oparte na niczym nieuzasadnionym kryterium. Choć integracja uchodźców może przebiegać szybciej dzięki rodzinie, nie jest ona w stanie zapewnić wszystkich niezbędnych elementów związanych z „profesjonalną” integracją.

i pracownicy socjalni mają kontakt z rozdzielonymi rodzinami objętymi w Polsce ochroną: mężczyźni nielegalnie zarabiają pieniądze na Zachodzie, a kobiety z dziećmi żyją za nie w Polsce...

W kontekście integracji warto też zwrócić uwagę na skromniejszą niż jeszcze rok czy dwa lata temu ofertę skierowaną do tej grupy przez organizacje pozarządowe. Ograniczenie działań pozarządowych wspierających integrację uchodźców to przede wszystkim skutek braku środków na tego rodzaju działalność. Przy odpowiednim stabilnym finansowaniu rola sektora pozarządowego we wspieraniu integracji cudzoziemców mogłaby być nieporównywalnie większa.

Skromniejszą ofertę NGO na rzecz cudzoziemców objętych ochroną w pewnej mierze kompensują działania podejmowane (jak na razie jedynie na Mazowszu) przez władze na szczeblu samorządowym czy rządowym. Korzystając ze środków unijnych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) czy Europejskiego Funduszu Uchodźczego (EFU) kierują swoją ofertą do uchodźców i osób objętych ochroną subsydiarną. Ta oferta to przede wszystkim kursy językowe, kursy zawodowe i warsztaty czy szkolenia z tzw. umiejętności miękkich.

2.3 Edukacja osób objętych ochroną w RP

Gdyby szukać dziedziny z obszaru pomocy cudzoziemcom, w której Polska czyni znaczne postępy – byłaby to edukacja. Jednocześnie, nawet bardzo podstawowe problemy w tej dziedzinie pozostają nierozwiązane ani nawet nie dyskutowane na forum decydentów.

Przepisy prawne w Polsce są bardzo hojne w kwestii edukacji dla cudzoziemców objętych ochroną: dają uchodźcom i osobom objętym ochroną subsydiarną prawo do edukacji na wszystkich poziomach na równi z obywatelami polskimi. Cudzoziemcy ubiegający się o status uchodźcy mogą natomiast korzystać z edukacji na zasadach takich, jak Polacy tylko w ramach obowiązku edukacji – to znaczy do ukończenia gimnazjum lub 18 roku życia. Sytuacja osób objętych ochroną jest więc znacznie korzystniejsza od sytuacji innych grup cudzoziemców, którzy mogą korzystać z edukacji jedynie odpłatnie.

Szczególnie w województwie mazowieckim lokalna administracja i władze oświatowe podjęły w 2008 wiele działań, które mają pomóc cudzoziemcom korzystać w pełni z prawa do edukacji. Przeprowadzono wiele porad szkoleniowych dla szkół, przygotowano materiały informacyjne, podjęto różne inicjatywy dotyczące poprawy kwalifikacji nauczycieli uczących dzieci cudzoziemskie, poprawy systemu zbierania danych na temat cudzoziemskich uczniów, zwiększenia świadomości szkół na temat potrzeb i praw tej grupy uczniów itp. W działaniach informacyjnych skierowanych do szkół aktywnie uczestniczyły organizacje pozarządowe: m.in. Polska Akcja Humanitarna, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej i Polskie Forum Migracyjne. W rezultacie świadomość wielu warszawskich szkół na temat praw uczniów cudzoziemskich i ich potrzeb znacznie wzrosła. Niestety, podobne zmiany nie zaszły jeszcze

⁴¹ Niestety, nadal małżonkowie obywateli Polski, którym przyznano status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą nie są objęci programem integracyjnym. Obecnie na podstawie art. 91 ust. 8 Ustawy o pomocy społecznej takiej osobie on nie przysługuje. W uzasadnieniu do projektu ustawy stwierdzono, że „proces integracji uchodźców, którzy są współmałżonkami obywateli polskich – nie wymaga

wszędzie – są szkoły, które traktują cudzoziemskich uczniów niechętnie.

Główne problemy związane z dostępem do edukacji dla cudzoziemców objętych ochroną to:

- brak niezbędnego wsparcia dla szkół goszczących uczniów-cudzoziemców: finansowego, kadrowego, merytorycznego i dydaktycznego. Szkoły, szczególnie poza dużymi miastami, gdzie ulokowane są ośrodki dla osób ubiegających się o status uchodźcy, nie wiedzą, jak pracować z tą grupą uczniów a nawet nie są świadome ich prawa do edukacji w Polsce. Bywa, że na zapewnienie niezbędnego wsparcia tej grupie uczniów po prostu nie mają pieniędzy;
- brak niezbędnych narzędzi wsparcia dla szkół: podręczników, pomocy naukowych, ale też kadry: nauczycieli, którzy potrafią uczyć grupę zróżnicowaną językowo i kulturowo, brak nauczycieli, wykwalifikowanych w nauczaniu dzieci języka polskiego jako obcego, pedagogów i psychologów międzykulturowych w tych szkołach, brak możliwości diagnostyki dzieci cudzoziemskich pod kątem ich specjalnych potrzeb edukacyjnych;
- brak oferty edukacyjnej i brak zainteresowania potrzebami młodzieży i młodych dorosłych – cudzoziemcy przybywający do Polski w wieku lat 16-25 praktycznie nie mają możliwości kontynuowania nauki w ramach polskiego systemu edukacji;
- bardzo ograniczona jest oferta edukacji, zdobywania kwalifikacji zawodowych czy uznawania kwalifikacji dorosłych cudzoziemców;
- poprawy wymaga system nauki języka polskiego, bowiem przede wszystkim godzin lekcji języka polskiego jest obecnie stanowczo za mało.

Najważniejszą sprawą pozostaje wykształcenie wśród polskich szkół i nauczycieli przekonania, że edukacja dzieci cudzoziemskich jest ich obowiązkiem, a uczeń niepostępujący się językiem polskim ma w polskiej szkole takie same prawa, jak rdzenny Polak. Obecnie, mimo dobrego prawa, wielu uczniów cudzoziemskich doświadcza w polskiej szkole gorszego traktowania albo po prostu – niezrozumienia.

2.4 Uchodźcy i inne osoby objęte ochroną w RP na polskim rynku pracy

Jeszcze niedawno, według badania opinii publicznej przeprowadzonego w 2006 roku przez TNS OBOP na zlecenie Biura Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców w Warszawie (UNHCR), dwóch na trzech Polaków uważało, że napływ uchodźców powoduje w Polsce wzrost bezrobocia. Sytuacja zmieniła się diametralnie, gdy Polacy zyskali możliwość legalnej pracy w innych krajach Unii Europejskiej. W 2007 roku, według deklaracji przedstawicieli Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPIPS), sytuacja na rynku pracy znacznie się poprawiła.. Cudzoziemcy znaleźli się więc w ciągu ostatnich miesięcy w sytuacji wcześniej nie spotykanej – na ich pracę jest duży popyt. Pozostają jednak ważne problemy i przeszkody w uzyskaniu pracy legalnej: brak wiedzy cudzoziemców na temat swoich praw jako pracowników, brak znajomości języka polskiego i często brak dokumentów potwierdzających posiadane kwalifikacje.

Nie ma w Polsce informacji ogólnopolskich na temat losów wszystkich uznanych uchodźców w kontekście rynku pracy. Trudno porównywalne i fragmentaryczne dane, a także informacje od pracowników socjalnych zauważających z cudzoziemcami pozwalają jednak zauważyć kilka ważnych prawidłowości:

- Niemal 70% uznanych uchodźców, przynajmniej w ciągu pierwszego roku samodzielnego życia w Polsce, osiedla się w Warszawie i okolicach i tutaj szuka pracy. Spodziewając się łatwiejszego dostępu do rynku pracy i wyższych płac cudzoziemcy narażają się jednak na wysokie koszty życia.
- Cudzoziemcy nie korzystają z systemu wsparcia dla bezrobotnych Polaków. Według danych Urzędu Pracy w Warszawie za rok 2006, zaledwie 0,3% uprawnionych do tego cudzoziemców korzystało z kursów czy innego rodzaju wsparcia oferowanego przez ten Urząd. Urzędy Pracy kierują swoją ofertę jedynie do bezrobotnych polskojęzycznych – nieznanomość języka jest przeszkodą nie tylko w szukaniu pracy, ale nawet w przygotowaniu się do szukania pracy.
- Duża część cudzoziemców decyduje się na zatrudnienie nielegalne, nierzadko nie rozumiejąc, czym różni się ono od legalnej pracy. Zdarzają się przypadki wykorzystania cudzoziemców przez nieuczciwych pracodawców, którzy na przykład miesięcznie nie wypłacają im należnego wynagrodzenia.
- W wielu rodzinach objętych ochroną możliwość podjęcia pracy ma tylko jeden rodzic – mężczyzna. W wielodzietnych rodzinach (wśród cudzoziemców objętych ochroną są rodziny z 4-5 dzieci, zdarzają się też rodziny 10-12 osobowe) matki często nie mają żadnych doświadczeń zawodowych, nie mają też możliwości podjęcia pracy w Polsce ze względu na konieczność opieki nad dziećmi. Z kolei kobiety samotnie wychowujące dzieci wykazują niezwykłą przedsiębiorczość w szukaniu pracy i zyskaniu w Polsce samodzielnności.

Analizując potrzeby cudzoziemców, za najważniejsze można uznać brak ofert pracy, które umożliwią rodzinie przetrwanie (praca z mieszkaniem? praca poza dużymi ośrodkami miejskimi, gdzie jednak cudzoziemcy mieliby oparcie w systemie społecznym i grupie swoich ziomków?), oraz brak możliwości podniesienia swoich kwalifikacji mimo braku płynnej znajomości języka polskiego⁴².

2.5 Dostęp uchodźców i cudzoziemców objętych ochroną do pomocy społecznej

Prawa cudzoziemców do wsparcia socjalnego (niezależnego od pomocy integracyjnej) określa ustawa o pomocy społecznej. Zgodnie z nią, zarówno uchodźcy jak i osoby objęte w Polsce ochroną uzupełniającą mają prawo do pomocy społecznej, z której mogą korzystać po zakończeniu programów integracyjnych.

Cudzoziemcy objęci ochroną mają prawo do różnego rodzaju wsparcia i świadczeń socjalnych udzielanych przez gminy. Według danych MPIPS świadczenia z pomocy społecznej w 2004 r. i 2005 r. dla osób posiadających zgodę na pobyt tolerowany udzielone były w formie: zasiłku stałego, zasiłku celowego, obiadów, zasiłku okresowego, zasiłku rodzinnego, zasiłku pielęgnacyjnego, zasiłku celowego specjalnego, pomocy rzeczowej, talonów do sklepu, świadczeń pielęgnacyjnych, składek na ubezpieczenie oraz schronienia, obiadów w szkole, zasiłku alimentacyjnego, pomocy rzeczowej, paczek, zasiłku pogrzebowego.⁴³ Łączna liczba osób posiadających zgodę na pobyt tolerowany korzystających z pomocy społecznej w 2004 r. wyniosła 214 osób, w tym 65 kobiet i 114 dzieci. Natomiast w 2005 r. - 308 osób, w tym 81 kobiet i 159 dzieci. Późniejsze dane nie są jeszcze dostępne.

Fakt dostępu do tych świadczeń cudzoziemców objętych ochroną jest niezwykle pozytywny, warto jednak zwrócić uwagę na dwa aspekty. Po pierwsze, cudzoziemcy nie rozumieją w pełni swoich praw i rodzajów pomocy, o jaką mogą się ubiegać. Rozpoznanie potrzeb cudzoziemca to rola pracownika socjalnego – zdarza się jednak, że ważne potrzeby osób objętych ochroną nie są zauważane i nie znajdują rozwiązania. Potoczne jest przekonanie, że cudzoziemcy świetnie orientują się w przysługujących im świadczeniach i wykorzystują wszelkie możliwości finansowego wsparcia, jakie mogą uzyskać. Warto jednak pamiętać, że wbrew stereotypowi nie wszyscy cudzoziemcy to osoby butne i przebojowe, które potrafią „walczyć o swoje”. Często najbardziej potrzebujący zachowują się cicho i skromnie, nie używają pomocy, która jest im potrzebna i do której mają prawo.

2.6 Łączenie rodzin

Każdy cudzoziemiec, któremu nadano ochronę międzynarodową w postaci statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej czy udzielono zgody na pobyt tolerowany, może ubiegać się o połączenie z członkiem rodziny przebywającym poza terytorium Polski. Zgodnie z art. 54 w związku z art. 53 ust. 1 pkt 7 Ustawy o cudzoziemcach członek rodziny wnosi o wydanie mu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony.

Jednak zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony będzie wydane jeżeli cudzoziemiec przebywający w Polsce spełnia określone wymogi, tj. posiada stabilne i regularne źródło dochodu, które będzie wystarczało na pokrycie kosztów związanych z utrzymaniem siebie oraz pozostałych członków rodziny oraz ubezpieczenie zdrowotne. Od zasady tej istnieje wyjątek, który dotyczy jedynie rozpoznanych uchodźców. Ci nie muszą spełniać powyższego kryterium dochodowego, jeżeli wniosek o połączenie z rodziną zostanie złożony w przeciągu 3 miesięcy od dnia przyznania statusu uchodźcy. Po tym terminie muszą spełniać wszystkie warunki wymienione

⁴² Tego rodzaju usługi prowadziło do stycznia 2008 r. Międzykulturowe Centrum Adaptacji Zawodowej, które, niestety zakończyło już swoją działalność.

⁴³ Niestety, po 29 maja 2008 r. prawa dla cudzoziemców, którym udzielono zgody na pobyt tolerowany, znacząco ograniczono. Obecnie mogą oni uzyskać pomoc społeczną jedynie w podstawowym zakresie, tzn. w formie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego.

w ustawie. O ile kryterium dochodowe wydaje się zasadne, w praktyce staje się trudne do spełnienia, zwłaszcza w tak krótkim czasie. Ubezpieczenie zdrowotne oraz stabilne i regularne źródło utrzymania wiążą się z pracą zarobkową. Niestety, wielu z nich pozostaje bezrobotnymi i nie spełnia jednego z wymienionych warunków.

Wielokrotnie podkreślano również, że katalog osób, które uznawane są za członków rodziny jest zbyt ograniczony. Zgodnie z art. 53 ust. 2 Ustawy o cudzoziemcach uważa się, że jest nim wyłącznie małżonek i małoletnie dziecko wnioskodawcy. Z katalogu tego wykluczono rodziców, dziadków oraz rodzeństwo. Wyjątek od tej zasady stanowią wstępni w linii prostej (tj. rodzice lub dziadkowie), w przypadku cudzoziemca, który jest małoletnim przebywającym w Polsce bez opieki. Ponadto, stosowany jest wyłącznie wobec dzieci, którym przyznano status uchodźcy. Małoletni z ochroną uzupełniającą czy pobytem tolerowanym z takiej możliwości nie będą mogli skorzystać. Wydaje się więc, że przepis ten narusza art. 9 i art. 10 Konwencji o Prawach Dziecka., zobowiązując one bowiem państwo-stronę do łączenia dzieci bez opieki z ich rodzinami w sposób szybki i humanitarny. Pozytywne zmiany w zakresie łączenia rodzin przynosi ustawa o zmianie Ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw w wersji uchwalonej przez Sejm 19 września 2008 r. Zrównuje ona uprawnienia uznanych uchodźców oraz cudzoziemców, którzy uzyskali ochronę uzupełniającą oraz wydłuża termin, przewidziany na złożenie wniosku o połączenie z rodziną bez konieczności spełnienia kryteriów dochodowych do 6 miesięcy. Ustawa wejdzie w życie najprawdopodobniej na początku stycznia 2009 r.⁴⁴

ZAKOŃCZENIE

Ogólnie rzecz ujmując, polski system ochrony uchodźców można ocenić jako dobry. Obowiązujące prawo w wielu kwestiach wprowadza wyższe niż w innych państwach Unii Europejskiej standardy prawne związane z przyjęciem osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz prawa gwarantowane tym, którym już ją przyznano. Szczególnie nowelizacja z maja 2008 roku znacznie poprawiła sytuację, bowiem zmieniono jeden z podstawowych elementów negatywnie wpływający na całokształt systemu ochrony uchodźców w Polsce – brak programu integracyjnego dla osób, którym przyznano ochronę subsydiarną (wówczas pobyt tolerowany). Trzeba również podkreślić, że pozytywnie odebrano wprowadzenie rozszerzonej definicji uchodźcy, prześladowania i podmiotów dopuszczających się prześladowania.

Pomimo zmian, wciąż istnieją istotne problemy. Przede wszystkim integracja cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową pozostaje nadal największym wyzwaniem dla Polski. Jest to wyzwanie nowe, bowiem dopiero od niedawna większe grupy cudzoziemców decydują się na pozostanie w naszym kraju, a jedynym instrumentem, którym dys-

ponuje Polska, są indywidualne programy integracji. Szczególnie poważnym, lecz trudnym do rozwiązania problemem, jest brak tanich mieszkań. Po drugie, stosowanie przepisów Ustawy o ochronie przez organy administracji publicznej i sądy w praktyce pozostawia niekiedy wiele do życzenia. Bez wątplenia system ochrony uchodźców w Polsce wymaga dalszej poprawy, szczególnie w kwestii polityki władz. Warto podkreślić, że negatywny wpływ na ten system ma również Rozporządzenie Dublin II. Wydaje się, że zmiany wymaga jednocześnie nastawienie społeczeństwa wobec problemu cudzoziemców. Dla dużej części społeczeństwa problematyka uchodźców jest nadal nieznaną, co rodzi niezrozumienie i niechęć.

Agata Foryś, Helsińska Fundacja Praw Człowieka
prawnik, koordynator Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Doktorantka w Instytucie Nauk Prawnych PAN.

Agnieszka Kosowicz, Polskie Forum Migracyjne
szefowa Fundacji Polskie Forum Migracyjne, pracuje na rzecz uchodźców i osób ubiegających się o status uchodźcy od 2000 roku. Przez ponad sześć lat prowadziła politykę informacyjną Przedstawicielstwa Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców w Polsce. Redaktor naczelna biuletynu „Z obcej ziemi” (2000-2006), gazety dla uchodźców Refugee.pl (2007), wieloletnia współorganizatorka obchodów Międzynarodowego Dnia Uchodźcy w Polsce. Z wykształcenia - dziennikarka (Wydział Dziennikarstwa UW), zajmuje się głównie działaniami informacyjnymi i edukacyjnymi na temat uchodźców i dla uchodźców. Inicjatorka różnych działań na rzecz uchodźców w Polsce. Obecnie pola zainteresowania to integracja uchodźców w lokalnej społeczności, a także merytoryczne wsparcie Polaków pracujących z cudzoziemcami.

Maciej Fagasiński, Amnesty International
politolog, absolwent Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Członek zarządu Stowarzyszenia Amnesty International.

⁴⁴ Sejm VI Kadencji, druk nr 778. Projekt ustawy dostępny na stronie: <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/0/EF411E3B0EAA09ECC125748E004511FE> z dnia 10.X.2008

Szkoła etnocentryzmu?

Towarzystwo Demokratyczne „Wschód”
Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego
Joanna Konieczna-Salamatin

Po 1989 roku społeczeństwo polskie podlega nieustającemu przekształcaniu, których intensywność, głębokość i szybkość była w ciągu tego czasu różna. Zmiany te dotyczą między innymi kwestii składu narodowościowego społeczeństwa. Przekształcenia w tej dziedzinie są rezultatem co najmniej dwóch równoległych zachodzących procesów:

- odradzania się świadomości narodowej Białorusinów, Ukraińców, Ormian, Żydów, Rosjan i innych grup narodowościowych i etnicznych od wieków zamieszkujących dzisiejsze terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- legalnej i nielegalnej imigracji do Polski, do której zaliczają się także przybývający do naszego kraju uchodźcy z obszarów objętych działaniami wojennymi (np. z Czeczenii, skąd przybývá ponad 80% mieszkających w Polsce uchodźców, Afganistanu, Pakistanu, Armenii, Indii i in.)¹

Dzięki podpisanym przez Polskę aktom prawa międzynarodowego², zarówno „historyczne” mniejszości narodowe, jak i nowe grupy imigrantów (włączając uchodźców, azylantów itp.) mają prawo do zachowania własnego języka, kultury i obyczajów.

W szczególności, do podstawowych praw mniejszości narodowych, gwarantowanych prawem polskim należą:

- zakaz dyskryminacji oraz istnienia organizacji, których program lub działalność zakłada albo dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową;
- wolność zachowania i rozwoju własnego języka;
- wolność zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury;
- prawo do nauki języka i w języku mniejszości;
- prawo do nieskrępowanej możliwości praktyk religijnych;

- prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych oraz takich, których celem jest ochrona tożsamości religijnej;
- prawo do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących własnej tożsamości narodowej;
- preferencje wyborcze dla komitetów wyborczych organizacji mniejszości.

Nie wszystkie wymienione tu prawa (np. prawo do nauki we własnym języku) dotyczą również tzw. „nowych mniejszości”, jak czasem nazywa się np. Wietnamczyków czy Czeczenów³. Z całą pewnością jednak dotyczą one zakaz dyskryminacji oraz wolności zachowania obyczajów, tradycji i rozwoju własnej kultury.

Wzrost aktywności mniejszości narodowych i pojawienie się dużej ilości imigrantów to zmiany, które widoczne są również z perspektywy dzieci i młodzieży. Do polskich szkół chodzi coraz więcej osób niepoloskiej narodowości. Na przełomie 2007 i 2008 roku Towarzystwo Demokratyczne Wschód przeprowadziło badanie, którego celem było przyjrzenie się realizacji praw tych osób w szkołach. Projekt nosił nazwę „Młodzież. Imigranci. Tolerancja.” i obejmował badanie z jednej strony sytuacji uczniów-cudzoziemców (kwestię mniejszości narodowych traktując marginesowo) w polskich szkołach, z drugiej zaś – analizę podręczników z punktu widzenia propagowania w nich postaw tolerancji i otwartości na inne kultury.

Skupienie uwagi badawczej na środowisku szkolnym wynikało z przekonania, iż to właśnie szkoła jest miejscem, gdzie najłatwiej i najefektywniej można wprowadzać zmiany, które przyczynią się do poprawy wzajemnych relacji między osobami różnych narodowości, w szczególności między społecznościami imigranckimi a polskim społeczeństwem przyjmującym. Szkoła stanowi bowiem miejsce wielostronnego dialogu – na jej życie składają się wzajemne relacje grona pedagogicznego, uczniów, zarówno polskich jak i zagranicznych, oraz ich rodziców czy opiekunów. Tym samym szkoła stanowi ważne pole interakcji między tymi aktorami, a przez swój codzienny charakter pracy może być najłatwiejszym miejscem do rozwoju dialogu międzykulturowego.

Równocześnie, jak wydawało się autorom projektu, wypracowanie dobrych praktyk w szkołach, mogłoby w przyszłości zaowocować ogólną poprawą wzajemnych relacji społeczeństwa polskiego i społeczności imigrantów, ze względu na to, że to właśnie w szkole, będącej instytucją socjalizacyjną, kształtowana jest duża część postaw społecznych.

Niniejszy artykuł jest próbą zwięzłej prezentacji najważniejszych wyników wspomnianego badania i wynikających zeń wniosków i rekomendacji. W projekcie, oprócz autorki tego tekstu, pracowały: Elżbieta Świdrowska (przy badaniach wśród nauczycieli i uczniów szkół) oraz Natalia Ryabinska i Anna Łazarz (przy analizie podręczników). Istotny wkład wnieśli także studenci i doktoranci Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.

Omówienie wyników badań

Bardzo ważnym elementem otwartości polskiej szkoły na inne kultury są treści przekazywane w procesie edukacji, w szczególności te zawarte w podręcznikach szkolnych. Z punktu widzenia kształtowania postaw tolerancji wobec innych, a nawet więcej – wzbudzania zainteresowania innymi kulturami i narodami, za najważniejsze uznaliśmy podręczniki trzech przedmiotów: wiedzy o społeczeństwie, historii i w pewnym stopniu także języka polskiego. Do analizy wybraliśmy podręczniki gimnazjalne. Wybór ten podyktowany był przede wszystkim dwiema przesłankami:

- w gimnazjum dzieci zaczynają nabywać pewnej dojrzałości intelektualnej i są w stanie – przy zachęcie rodziców, a czasem także bez niej – krytycznie odnosić się do treści przekazywanych im w procesie nauczania. Okres gimnazjalny jest zatem bardzo ważny w kształtowaniu osobowości, wartości i poglądów młodych ludzi
- jest to szczebel edukacji nowy w polskim systemie, więc oczekiwaliśmy nieco mniejszej niż na innych poziomach edukacji różnorodności wykorzystywanych podręczników. Łatwiej było więc dobrać do analizy podręczniki cieszące się największą popularnością, a więc mające największy wpływ na uczniów.

Ramy analizy wybranych podręczników wyznaczały przede wszystkim następujące ogólne pytania badawcze: czy podręczniki do wybranych przedmiotów omawiają zagadnienia niezbędne współczesnemu człowiekowi dla orientowania się, refleksji i oceny postępowania w sferze obcowania z różnymi rodzajami „inności”: narodowej, etnicznej, kulturowej czy religijnej, oraz czy przygotowują młodzież do życia w kraju wielu kultur i narodów, czy też raczej propagują wizję monoetnicznego państwa narodowego. Zwracaliśmy zatem uwagę na następujące elementy treści:

- przypadki przedstawienia historii i kultury innych narodów oraz przedstawicieli tych narodów w sposób kreujący lub utrwalający stereotypy na ich temat.
- sposób prezentacji wydarzeń historycznych w podręcznikach szkolnych uczący umiejętności krytycznego podejścia do własnej historii; przedstawienie historii jako rzetelnej dyscypliny naukowej analizującej fakty, a nie kroniki bla-sków i cierpień narodu polskiego.

¹ Patrz raport UNHCR dostępny w Internecie <http://www.unhcr-budapest.org/poland/images/stories/pl-czer04.doc> (ostatnie sprawdzenie 1.10.2008)

² Są to między innymi: Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 roku, Międzynarodowa Konwencja w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej z 7 marca 1966 roku, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 roku i Konwencja Praw Dziecka z 20 listopada 1989 roku. W Europie najważniejszym dokumentem regulującym prawa mniejszości narodowych jest Konwencja ramowa Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych. Polska podpisała ten dokument w 1995 r., a ratyfikowała go 10 listopada 2000 r. Kraj nasz stał się stroną Konwencji 1 kwietnia 2001 r. W dniu 12 maja 2003 r. Polska podpisała również Europejską kartę języków regionalnych lub mniejszościowych. Zapisy dotyczące praw poszczególnych mniejszości narodowych znalazły się w traktatach dwustronnych, które Polska zawarła ze wszystkimi swoimi sąsiadami.

³ Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych nie wymienia Wietnamczyków, których w Polsce żyje ok. 50 tysięcy. Nie przysługują im więc prawa szczególne, które otrzymały mniejszości wymienione w ustawie.

- uznanie za ważne (przede wszystkim w podręcznikach wiedzy o społeczeństwie) zagadnienia nacjonalizmu, ksenofobii, dyskryminacji, wykluczania w odniesieniu do mniejszości narodowych, imigrantów, przedstawicieli innych kultur, narodów, religii itp.

Wiedza o społeczeństwie – pochwala różnorodności czy jednolitości?

Odpowiadając na pytanie, w jakim stopniu podręczniki gimnazjalne do przedmiotu o obiecującej nazwie „wiedza o społeczeństwie” przygotowują młodzież do życia w międzynarodowym i wielokulturowym otoczeniu, jako zjawisko pozytywne odnotowaliśmy fakt, że **wprowadzają one wiele kategorii niezbędnych do refleksji na temat inności i odmienności** (kulturowej, etnicznej, rasowej, religijnej). W podręcznikach omawiano takie pojęcia, jak tolerancja, nacjonalizm, ksenofobia, rzadziej – stereotyp narodowy.

Z drugiej strony jednak, **zagadnieniom stereotypu, ksenofobii czy dyskryminacji brakuje odniesienia do rzeczywistości**, z którą uczniowie mają bezpośrednio do czynienia, zamiast koncentrowania się na przykładach oddalonych w czasie i przestrzeni (jak np. nazistowskie Niemcy, czy Ameryka lat 50-tych). Na przykład, w częściach poświęconych stereotypom narodowym tylko jeden podręcznik z kilkunastu przeanalizowanych (J. Królikowski, *Żyję wśród innych. Cz. I i II*. Wydawnictwo Juka, Warszawa 2001) przytacza przykłady dzisiejszych stereotypów na temat innych narodów obecnych w Polsce oraz analizuje to zjawisko. Tymczasem treści poświęcone tolerancji lub stereotypom w oderwaniu od otaczających młodzież realiów stają się abstrakcyjne, martwe i niewiele wnoszące.

gorzej, że **niektóre przekazywane w podręcznikach treści nie tylko nie sprzyjają kształtowaniu się wśród uczniów postawy tolerancji wobec odmienności, lecz odwrotnie, promują postawy nietolerancji**. Do takich treści możemy zaliczyć niektóre sposoby przedstawiania pojęcia narodu lub mniejszości narodowych⁴.

Zanim podam przykłady specyficznego, etnocentrycznego definiowania narodu, chcę zwrócić uwagę na to, że jest to podejście w znacznej mierze sprzeczne ze współczesnymi poglądami nauk społecznych. Encyklopedia Socjologiczna wskazuje, że *naród to dynamiczna wspólnota ponadstanowa, ponadwarstwowa i ponadklasowa o charakterze historycznym, wyposażona w cechy (warunki) obiektywne (np. terytorium, państwo, język) i przymioty subiektywne wyrażające się w świadomości przynależności do wspólnoty, przy czym znaczenie czynnika świadomościowego w czasach współczesnych rośnie⁵*. W szczególności, we współczesnej socjologii kwestionowane jest potoczne przekonanie

o narodzie jako zjawisku naturalnym i danym oraz uznawanie przynależności narodowej za uniwersalną, trwałą, a nawet wrodzoną cechę ludzi. W podobny sposób kwestionuje się przekonanie, że narody stoją „ponad historią”, że są silnie zakorzenione we „wspólnocie krwi”⁶. Tymczasem w podręcznikach gimnazjalnych nadal mowa o narodzie jako wspólnocie opartej przede wszystkim na więzach krwi, a nie obywatelstwa.

Autorzy podręczników używali często definicji mieszanych, w których przywołuje się zarówno kryteria kulturowe, jak i czynniki rodowe i etniczne. Charakterystycznym z tego punktu widzenia jest definicja z podręcznika Hanny Konopki⁷, gdzie naród określono jako *trwałą wspólnotę ludzką, która powstała ewolucyjnie, na gruncie integrującej, historycznej wspólnoty terytorialnej, kulturalnej, obyczajowej i językowej oraz ekonomicznej, w walce z obcoplemiennym otoczeniem o utrzymanie własnej odrębności i świadomości narodowej* (s. 45).

W podanej definicji wyraźnie obecny jest czynnik plemienny, na co wskazują słowa „w walce z obcoplemiennym otoczeniem”. Sformułowanie to prezentuje naród jako wspólnotę nie tylko plemienną, ale i agresywną w stosunku do tego, co jest obce i nieplemienne. W definicji wymieniono też czynnik terytorialny, wskutek czego powstaje skojarzenie owej wspólnoty plemienniej, związanej więzami krwi, z konkretnym terytorium (np. państwem). W tym ujęciu współczesny naród jest kontynuacją pierwotnej wspólnoty.

Z kolei autorzy podręcznika *Wokół nas*⁸ tak zwracają się do swego potencjalnego czytelnika:

Drugi gimnazjalisto! Gdy rozejrzysz się wokół, bez trudu stwierdzisz, że przynależysz do pewnego środowiska. Żyjesz w konkretnym domu, na określonym terenie, i w miarę dorastania dostrzeżesz, że kręgi Twojej przynależności poszerzają się – jesteś mieszkańcem gminy, powiatu, województwa. Od dawna masz świadomość bycia Polakiem. Możesz powiedzieć „Tu jestem, tu jest moja Ojczyzna”.

Z pewnością przytoczony tekst nie zakłada, że gimnazjalista może być nie-Polakiem, a należeć, na przykład, do mniejszości narodowej lub też być imigrantem, który z Polską w ogóle ma niewiele wspólnego. Czy miałby po przeczytaniu tego wstępu dojść do wniosku, że „tu nie jest jego dom”?

Z takim specyficznym rozumieniem narodu łączy się kwestia patriotyzmu, który w takim ujęciu może mieć jedynie wymiar etniczny, a nie obywatelski. To z kolei stawia w nieco podejrzany świetle mniejszości narodowe, których przedstawicieli, w myśl tej logiki, niejako z definicji nie są zdolni do prezentowania postawy patriotycznej w stosunku do państwa, którego są obywatelami. Propagowany w ten sposób

monoetniczny model państwa zakłada, że przedstawiciele mniejszości są z zewnątrz, napływowi, i jedyną rolę, jaką mają do spełnienia, jest co najwyżej rolę „dobrego gościa” – takiego, który wszystko szanuje, nie wkracza w życie gospodarzy i, przede wszystkim stara się dostosować⁹. W takim podejściu nie dostrzega się, że mniejszości uczestniczą w procesie demokratycznym nie tylko jako beneficjenci ewentualnych przywilejów, lecz również jako płatnicy podatków i wytwórcy dóbr¹⁰. Nie dopuszcza się też myśli, że, na przykład mieszkający w Polsce Białorusini czy Ukraińcy, znikąd nie przyjechali, lecz mieszkali na tych terenach „od zawsze”, a zatem Rzeczpospolita Polska jest także i ich ojczyzną.

Mniejszości pochodzące z krajów sąsiednich, takich jak Niemcy oraz w szczególności Białorusini, Litwini, Rosjanie, czy Ukraińcy, były w ogóle wspomniane w podręcznikach niezmiernie rzadko (zagadnienia mniejszości najczęściej ilustrowano przykładami takich narodowości, jak Żydzi czy Romowie). Przygotowywaniu uczniów do życia w wielonarodowym społeczeństwie nie sprzyja też **generalny brak jakiegokolwiek odniesienia się do problematyki migracji w świecie i Polsce**. Uczniowie, którzy coraz częściej spotykają się z imigrantami, nie dowiedzą się niczego o tym zjawisku, tak powszechnym we współczesnym świecie. Nie są też zachęceni do refleksji na temat problemów społecznych i indywidualnych, jakie mogą powstawać w związku z migracjami oraz ewentualnych sposobów ich rozwiązywania.

Podręcznikowe spojrzenie na historię

Sposób nauczania historii może mieć bardzo istotny wpływ zarówno na stosunek młodzieży do własnej grupy etnicznej, rozumienie pojęcia narodu, jak też na sposób postrzegania narodów sąsiednich, z którymi Rzeczpospolitą łączy wspólna historia. Zdobywanie rzetelnej wiedzy historycznej może służyć zwalczaniu stereotypów, a przynajmniej zrozumieniu ich korzeni. Nietrudno jednak wyobrazić sobie taki sposób przedstawiania faktów historycznych, który ugruntowuje postawy niechęci, czy nawet wrogości w stosunku do obcych i wzmacnia ksenofobię zamiast jej przeciwdziałać.

Podsumowując wyniki analizy gimnazjalnych podręczników do historii możemy stwierdzić, że najogólniej rzecz biorąc **zachęcają one młodzież do zainteresowania się innymi kulturami**. Jednocześnie warto zauważyć, że uwaga rozdziałów poświęconych historii powszechnej skupiona jest na procesach i wydarzeniach w krajach, które można nazwać „wielkimi graczami” historii. Dlatego narody, o których uczniowie najczęściej mogą dowiedzieć się z podręczników, to Amerykanie, Brytyjczycy, Francuzi, Niemcy i Rosjanie.

Jeżeli mówimy o historii państw będących sąsiadami Polski, to, za wyjątkiem Rosji i Niemiec, jest ona obecna w zbadanych podręcznikach w bardzo małym stopniu. W podręcznikach do hi-

⁴ Patrz np. K. Kryszk, R. Kryszk, *Wiedza o społeczeństwie I. Podręcznik*. Wydawnictwo M. Rożak, Gdańsk 1999 (strona 55) lub A. Grochowska-Piróg, E. Kosińska, T. Król, K. Maśnik, R. Sobiecki, J. Wilkońska, J. Wronec, B. Zachara, U. Zamorska, *Wokół nas. Wiedza o społeczeństwie. I klasa gimnazjum*. Wydawnictwo Rubikon, Kraków 2001 (strony 32-33).

⁵ Encyklopedia Socjologiczna, 1999, T. 2

⁶ Patrz np. prace takich uznanych autorytetów w dziedzinie teorii narodu i nacjonalizmów, jak Anderson, Gellner, Hobsbawm, Breuilly, Smith. Pokazują oni, że „naturalność” narodu jest pewnego rodzaju złudzeniem; narody powstały w wyniku pewnych procesów historycznych i są rezultatem oddziaływania polityki, ideologii i kultury.

⁷ H. Konopka, *Wiedza o społeczeństwie. Podręcznik dla gimnazjum*. Wydawnictwo Graf-Punkt, Warszawa 1999

⁸ A. Grochowska-Piróg, E. Kosińska, T. Król, K. Maśnik, R. Sobiecki, J. Wilkońska, J. Wronec, B. Zachara, U. Zamorska, *op. cit.* strona 7.

⁹ Metafora Małgorzaty Głowackiej-Grajper użyta w książce *Dobry gość. Stosunek nauczycieli szkół podstawowych do dzieci morskich i wietnamskich*, Wyd. Prolog, Warszawa 2007.

¹⁰ Patrz raport Stowarzyszenia „Otwarta Rzeczpospolita” dotyczący podręczników szkolnych zamieszczony na stronie <http://or.org.pl>.

storií dawniejszej narody sąsiednie, oprócz Litwinów i Ukraińców, nie pojawiają się wcale. Skąpe informacje o państwach sąsiednich (znów za wyjątkiem Niemiec i Rosji) są redukowane do ich konfliktów z Polską. Podręczniki nie piszą o kulturze, religii i obyczajach sąsiednich narodów, nie wspominają o tym, jakie kontakty miały one z Rzeczpospolitą i jakie było znaczenie tych kontaktów dla każdej ze stron.

Co jest niezwykle ważne i przykre, **podręczniki często pomijają milczeniem „trudne” momenty wspólnej historii Polski i narodów sąsiednich**. Na przykład, praktycznie nie ma informacji o konfliktach polsko-ukraińskich w latach 1943-45 i akcji „Wista”. Zasadniczy brak informacji o narodach sąsiednich bynajmniej nie sprzyja ograniczeniu roli stereotypów na ich temat, ponieważ, jak wiadomo, brak wiedzy o innych narodach w dużym stopniu przyczynia się do ugruntowywania się, a nie zwalczania stereotypów.

Oceniając język, którym pisze się o historii narodów sąsiednich, możemy powiedzieć, że **w tekstach można znaleźć zarówno etnocentryczny, jak wolny od etnocentryzmu sposób przedstawienia wydarzeń**. Wiele faktów i interpretacji przedstawia się w sposób zrównoważony, z uwzględnieniem racji nie tylko polskich, ale i innych narodów. Autorzy starają się o rzetelny dobór faktów historycznych i nieuprzedzoną ich analizę, podają też przykłady ciemnych kart historii Polski.

Nie jest jednak rzadkością przedstawienie historii w sposób polonocentryczny, przedstawiający Polaków jako siły dobra, a inne narody – jako siły zła. Ma to odbicie zarówno w emocjonalnie nacechowanym języku (np. *jawne deptanie godności Rzeczypospolitej, Rzeczpospolita wśród wrogich sąsiadów*), ilustracjach i mapach, jak i w doborze i ocenie faktów. Na przykład, wielonarodowość Drugiej Rzeczypospolitej najczęściej jest przedstawiana jedynie jako problem.

Jednak głównym problemem polskich podręczników gimnazjalnych do historii z punktu widzenia problematyki naszego badania jest nie tyle fałszywy obraz, ile nieobecność sąsiadów Polaków. **Informacje o takich narodach sąsiadujących z Polską, jak Litwini, Białorusini, Ukraińcy, Czesi, Słowacy i in., są zbyt skąpe, aby narody te przestały być jedynie nieznanymi „innymi”**, o których opinie tworzy się na podstawie „wiedzy potocznej”, obciążonej stereotypami narodowymi i przesądami, zakorzenionymi nieraz w historii (wciąż powszechnie nieznaną oraz nieprzemysłaną w sposób zrównoważony).

Lekcje języka polskiego jako lekcje krytycznego myślenia

Lekcje literatury i języka polskiego mogą być ciekawym miejscem kształtowania się postaw szacunku i otwartości na inne kultury. W analizowanych podręcznikach¹¹ trudno było odnaleźć teksty bez-

pośrednio dotyczące stereotypów, nacjonalizmu, czy ksenofobii, jednak te, które się w książkach dla uczniów znalazły, uczyły uważnego i wrażliwego oglądu rzeczywistości oraz krytycznego podejścia do wielu silnych w kulturze, nie tylko narodowych narracji. Istotne zdawało się budowanie pozytywnego wzorca tożsamości, krytyka pewnych postaw (np. bezmyślnego kreowania autorytetów i ich posłuchu) wyrażona została poprzez utwory operujące parodią, humorem i groteską. Tak więc nie było piętnowania antysemityzmu, natomiast pojawiały się teksty związane z żydowskimi twórcami kultury polskiej. Ukraińcy, Białorusini, czy Rosjanie byli obecni bardzo rzadko. Ukraińcy pojawili się tylko w kontekście „Ogniem i mieczem”, zaś Białorusini – jako inspiracja dla utworów Mickiewicza.

Bezpośrednich odniesień do stereotypów, ksenofobii i uprzedzeń tak historycznych, jak i w czasach dzisiejszych jest niewiele, jednak myślenie etnocentryczne nie organizuje treści badanych podręczników. Co prawda *Polacy w starciach z innymi narodami są przedstawieni jak siły dobra*, ale obraz wroga po prostu nie jest domalowany, lub podlega korekcie w kierunku poprawności politycznej, tak jak się to dzieje w obecnym nieomal w połowie z sześciu podręczników filmie „Ogniem i mieczem” Jerzego Hoffmana. Reżyser koryguje błędy pisarza.

Odmienność kulturowa i etniczna zdają się być szanowaną wartością, choć na przykładach innych niż zza granicy wschodniej kultur – Żydów i Cyganów. Wydaje się, że wobec tak licznej obecności Ukraińców i Białorusinów w Polsce brak „samodzielnej reprezentacji” jest jednak znaczący, na całe szczęście, nieobecny jest też roszczeniowy sentyment do „Kresów Wschodnich”.

Być może jest to podyktowane chęcią nauczania szukania w literaturze innego rodzaju wartości niż tylko społeczne, czy narodowościowe. Wydaje się, że uczniowie na etapie polskiego w gimnazjum są zapoznawani z problematyką o mniejszym stopniu komplikacji niż złożone historyczne i obecne stosunki Polski z sąsiadami ościennymi. Owszem, brakuje reprezentacji literatur ukraińskiej i białoruskiej, nie porusza się również szerzej problemów związanych z nierównością społeczną czy różnym tempem rozwoju poszczególnych państw na świecie, Holokaustem, ani terrorem stalinowskim, chociaż pewne sygnały w kierunku tych problematyk są już nadawane przez pryzmat pojedynczych losów (reportaże Ryszarda Kapuścińskiego z Afryki, pamiętniki Polaków ze wschodu, np. Oli Watowej, twórczość Herlinga-Grudzińskiego, utopie literackie jako maski totalitaryzmów). Warto jednak zauważyć, że przeanalizowane podręczniki kładą pod takie rozważania w przyszłości dobre podwaliny, budując w uczniach postawę otwartości i umiejętność krytycznego myślenia.

Podsumowanie i wnioski

Wyniki zaprezentowanych tu analiz podręczników gimnazjalnych podpowiadają banalny zdawałoby się wniosek, że oferta jest różnorodna, więc **treści przekazywane w procesie edukacji w bardzo dużym**

2000-2003 w zależności od tego, do której klasy był to podręcznik.

stopniu zależą od nauczycieli. Wniosek ten skłania do przyjrzenia się także wynikom badań jakościowych w szkołach pięciu polskich miast – Białego-stoku, Krakowa, Gdańska, Warszawy i Wrocławia, przeprowadzonych w ramach tego samego projektu „Młodzież. Imigranci. Tolerancja”. Przeprowadzając wywiady w tych szkołach niejednokrotnie przekonywaliśmy się, jak wiele zależy od dyrekcji i bezpośrednio od nauczycieli. Mimo że wszystkie szkoły funkcjonują w tych samych ramach prawnych, prezentowane tam postawy wobec inności, a co za tym idzie, sytuacja cudzoziemców, były bardzo zróżnicowane.

Wśród zatwierdzonych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej podręczników znaleźć można zarówno te zachęcające do otwartości na inność i pomagające zrozumieć szybko zmieniające się społeczeństwo, w którym na co dzień żyją uczniowie, jak i oferujące prosty etnocentryczny model historii, narodu, społeczeństwa. Wybór należy więc do nauczycieli. Prowadzenie lekcji, poruszana problematyka, rozłożenie akcentów – to również sfera bezpośredniej odpowiedzialności nauczycieli.

Problem polega jednak na tym, że, jak pokazało nasze badanie, **nauczyciele często nie są odpowiednio przygotowani** do tej roli. Bywa nawet tak, że nie są do końca świadomi etnicznej i kulturowej różnorodności uczniów chodzących do ich klas. Nie rozumieją znaczenia edukacji wielokulturowej i nie dostrzegają jej ogromnej wartości. Nie wiedzą jak postępować z uchodźcami, reprezentującymi często zupełnie inne systemy wartości czy sposoby ekspresji niż te, do których przela lata przywykli.

W rezultacie ani dyrekcje szkół ani nauczyciele nie przywiązują dostatecznie dużej wagi do kształtowania postaw tolerancji wśród młodzieży. Zazwyczaj temat ten podejmowany jest w szkołach dopiero wówczas, gdy pojawiają się jakieś problemy czy konflikty.

Wszelkie problemy związane z nietolerancją, które zarejestrowaliśmy przeprowadzając wywiady w szkołach, były związane raczej z zaniechaniem ze strony nauczycieli, czyli z niedostrzeganiem lub brakiem odpowiedniej reakcji na przejawy zachowań dyskryminacyjnych ze strony dzieci. **Tolerancja demonstrowana przez nauczycieli i dyrekcje szkół w stosunku do dzieci cudzoziemskich przybierała dość często postać ignorowania ich pochodzenia**. Szkoły nie próbowały w żaden sposób wykorzystać w celach edukacyjnych faktu, że mają u siebie przedstawicieli innych narodów, kultur czy religii, a raczej starały się robić wszystko, by traktować te dzieci „normalnie”. **Tymczasem taki sposób traktowania dzieci jest de facto dyskryminujący, gdyż często potrzebują one pomocy w zaadaptowaniu się do nowego środowiska**.

Prezentowane przez dzieci postawy wobec cudzoziemców są w znacznym stopniu odbiciem postaw ich rodziców i środowiska, w jakim się wychowują. Bardzo ważną częścią tego środowiska jest szkoła, podręczniki i postawa nauczycieli. Szkoła, w której uczą się dzieci imigrantów może więc pełnić rolę korygującą postawy nietolerancji i niechęci w tych środowiskach. Żeby tak się stało, szkoła musi zachęcać zarówno dzieci-cudzoziemców, jak i ich

¹¹ Autorka analizy – Anna Łazarz – wykorzystwała dwie serie podręczników: 1) Tadeusz Garstka, Zuzanna Grabowska, Gabriela Olszowska, *Do Itaki. Z Panem Cogito. Kształcenie literacko-kulturowe. Podręcznik dla ucznia. ... klasa gimnazjum*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków oraz Witold Bobiński, *Świat w słowach i obrazach. Podręcznik do kształcenia literackiego i kulturowego dla klasy ... gimnazjum*, Warszawa. Lata wydania podręczników

rodziców do aktywnego prezentowania swej kultury, zamiast jej ukrywania i spychania na margines. Inicjatywa musi wychodzić od grona pedagogicznego, gdyż trudno oczekiwać, by przeżywające stres adaptacji dzieci stały się ambasadorami dialogu międzykulturowego.

Niniejszy tekst powstał na podstawie raportu, którego współautorkami były: Anna Łazarz, Natalya Ryabinska i Elżbieta Świdrowska.

Joanna Konieczna-Salamatin – Studiowała elektronikę na Politechnice i socjologię na Uniwersytecie Warszawskim. W 2002 roku uzyskała stopień doktora nauk humanistycznych w zakresie socjologii, dzięki rozprawie dotyczącej kształtowania się tożsamości narodowej Ukraińców i związku tych procesów z postawami pro-demokratycznymi i pro-europejskimi na Ukrainie. Pracuje w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego i Collegium Civitas. Współpracuje z różnymi organizacjami pozarządowymi, są to m.in.: Fundacja Naukowa CASE, Towarzystwo Demokratyczne „Wschód”, Polsko-Ukraińska Fundacja Współpracy PAUCI, Fundacja im. Stefana Batorego, Instytut Spraw Publicznych.

Kobiety w Polityce

Art. 33

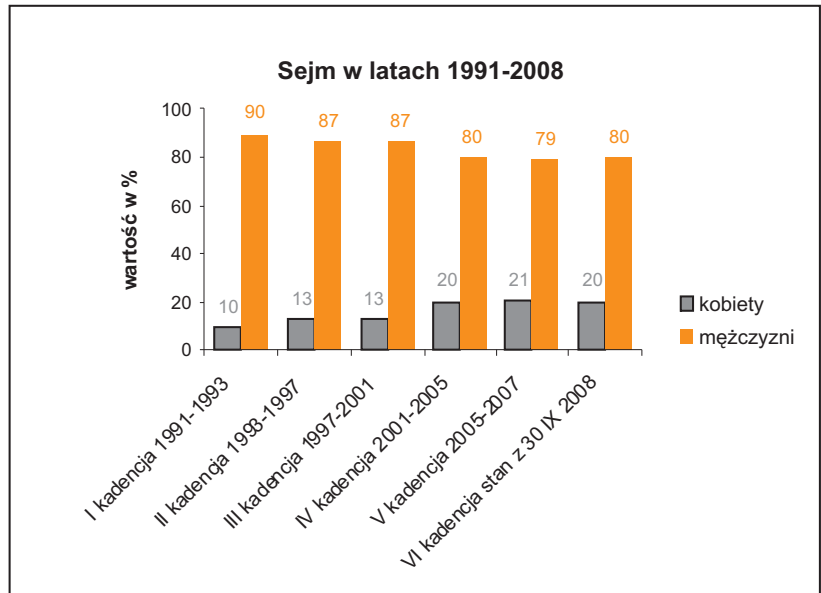
Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

NEWW-Polska
Małgorzata Żuk

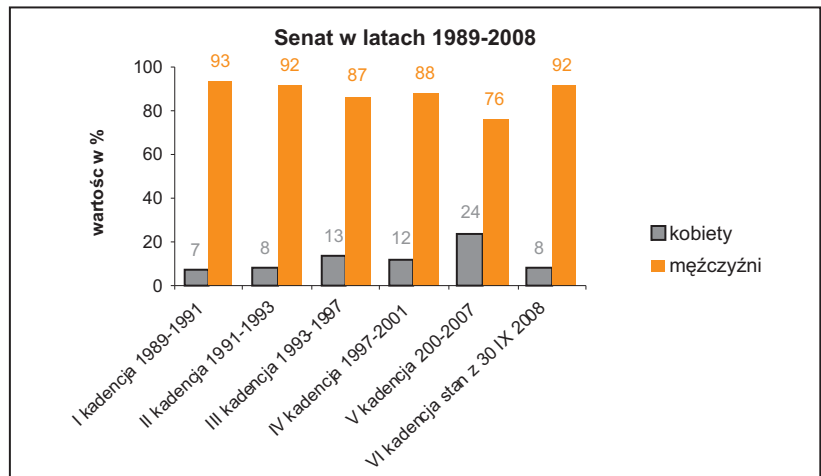
Pierwszy raz w historii przyznano bierne i czynne prawa wyborcze kobietom w Polsce po uzyskaniu niepodległości w roku 1918. Dekret Naczelnika Państwa o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego stanowił, iż „Wyborcą do Sejmu jest każdy obywatel Państwa bez różnicy płci” oraz „Wybieralni do Sejmu są wszyscy obywatele państwa posiadający czynne prawo wyborcze”. Przed II wojną światową udział kobiet we władzy ustawodawczej i wykonawczej był jednak minimalny. Kobiety stanowiły 2% członków Sejmu i 5% członków Senatu.

W okresie Polski Ludowej kobieta była traktowana w szczególności sposobem: raz jako towarzyszka pracy, a raz jako matka Polka i żona. Władza komunistyczna propagowała aktywność zawodową kobiet, także w zawodach „męskich”, lecz nie zajmowała się sprawą kariery, równej pracy i obejmowania stanowisk kierowniczych przez kobiety. Popierała uczestnictwo kobiet w gremiach kierowniczych, ale nie faktyczny udział w sprawowaniu władzy: w parlamencie komunistycznym było wprowadzić ok. 20% kobiet, lecz w Komitecie Centralnym Partii, który był faktycznym centrum decyzji politycznych, nie było ich wcale¹. Parlamente krajów komunistycznych odgrywały przede wszystkim rolę dekoracyjną w stopniu nawet większym, niż wynikałoby to z ich liczebności w różnych gremiach. W niewielkim stopniu wpływały one na przedstawiane im propozycje legislacyjne przygotowane przez rząd czy rządzącą partię (Siemieńska, 2000). Wybory, które stanowiły w swych założeniach demonstrację poparcia dla aktualnego układu politycznego, nie były okazją do rywalizacji kandydatów i ugrupowań, ponieważ konstrukcja list kandydatów zapewniała z góry założony wynik (Raciborski, 1997). Zatem w ówczesnych warunkach, przy tak zdefiniowanej roli parlamentu i opisanych zasadach selekcji, kobiety nie mogły być postrzegane jako rywalki. Ich obecność w parlamencie miała być jedynie dowodem, iż wszystkie segmenty społeczeństwa były tam obecne, zgodnie z ideologią partii (Siemieńska, 1990). Powstałe w tym czasie organizacje kobiece, działające pod kontrolą państwa, nie były areną dyskusji na temat sytuacji kobiet. Brak doświadczeń w publicznej dyskusji o sprawach kobiet i refleksji na ten temat spowodowały, że kobiety w okresie transformacji po 1989 roku weszły nieprzygotowane do warunków konkurencji. Nowi aktorzy sceny politycznej w latach dziewięćdziesiątych nadal nie dostrzegali ważności problemu sytuacji kobiet lub



Ryc. 1. Sejm w latach 1991-2008.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Krajowego Systemu Monitorowania Równego Traktowania Kobiet i Mężczyzn, Raporty Ekspertskie tom 2, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, www.sejm.gov.pl



Ryc. 2. Senat w latach 1991-2008.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Krajowego Systemu Monitorowania Równego Traktowania Kobiet i Mężczyzn, Raporty Ekspertskie tom 2, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006 i www.senat.gov.pl

z różnych powodów uważali włączenie ich do swoich programów za niewygodne. Była to sytuacja diametralnie odmienna od istniejącej w krajach o ustabilizowanych demokracjach, gdzie partie polityczne w coraz większym stopniu i od dłuższego czasu biorą pod uwagę w swoich programach kwestie kobiece oraz rolę kobiet jako wyborców i kandydatów (Lovenduski, Norris, 1993).

W pierwszych wyborach w 1989 roku kobiety stanowiły 13% posłów i 6% senatorów. W kolejnych kadencjach sytuacja wyglądała następująco: w latach 1991-1993 w Sejmie zasiadło 10% kobiet i 90% mężczyzn, w 1993-1997 zasiadło 13% kobiet i 87% mężczyzn, w 1997-2001 było 13% kobiet i 87% mężczyzn, w latach 2001-2005 20% kobiet i 80% mężczyzn, a w latach 2005-2007 21% kobiet

¹ Sławomira Walczewska, "Liga Kobiet – jedyna organizacja kobieca w PRL", www.efka.org.pl

Tabela 1. Liczba posłów VI Kadencji z podziałem na płeć, stan z 30 września 2008 roku.

Partia	Kobiety	Mężczyźni	Razem
LiD	11	42	53
MN	0	1	1
PIS	34	132	160
PO	48	161	209
PSL	1	30	31
Razem	94	366	460

Źródło: Oficjalna strona Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej: www.sejm.gov.pl

Tabela 2. Liczba senatorów VII Kadencji z podziałem na płeć, stan z 30 września 2008 roku.

Klub/Koło Parlamentarne/Senatorskie	Kobiety	Mężczyźni	Razem
KS PO	6	53	59
KP PIS	2	36	38
SN	0	3	3
Razem	8	92	100

Źródło: Oficjalna strona Senatu Rzeczypospolitej Polskiej: www.senat.gov.pl

Tabela 3. Procentowy udział kobiet w sejmikach województwa, stan na 30 września 2008.

Lp.	Nazwa województwa	Procentowy udział kobiet w sejmiku województwa
1	dołnośląskie	16
2	kujawsko-pomorskie	15
3	lubelskie	18
4	lubuskie	10
5	łódzkie	21
6	małopolskie	33
7	mazowieckie	30
8	opolskie	13
9	podkarpackie	9
10	podlaskie	3
11	pomorskie	24
12	śląskie	11
13	świętokrzyskie	10
14	warmińsko-mazurskie	20
15	wielkopolskie	26
16	zachodnio-pomorskie	19

Źródła: Opracowanie własne na podstawie materiałów rozproszonych.

i 79% mężczyzn.² W ostatnich wyborach, które miały miejsce w roku 2007 w Sejmie zasiadło 20% kobiet, a w Senacie tylko 8%, co jest jednym z najgorszych wyników ostatnich dwudziestu lat historii parlamentu. Podobne rezultaty kobiety uzyskały jedynie w czasie I i II Kadencji.

Również na poziomie województw jest bardzo niski udział kobiet w organach decyzyjnych. Na szesnaście województw w Polsce stanowiska wojewodów zajmują jedynie cztery kobiety: wojewoda lubelski - Genowefa Tokarska, wojewoda lubuski - Helena Hatka, wojewoda łódzki - Jolanta Chelmińska i wojewoda świętokrzyski - Bożena Pałka-Koruba. Żadna z pań nie zajmuje funkcji marszałka województwa, natomiast w trzech województwach: lubuskim, opolskim i warmińsko-mazurskim pełnią one funkcje wicemarszałków. Liczba kobiet w sejmikach woje-

wódzkich waha się pomiędzy 33% w województwie małopolskim, i 3% w podlaskim.

Wymienia się kilka powodów nieobecności w Polsce kobiet w polityce. Niektórzy podkreślają specyfikę polityki jako dziedziny zainteresowań i aktywności wymagającej szczególnych predyspozycji, których brakuje kobietom (są na przykład zbyt emocjonalne), a które cechują mężczyzn. W myśl tej koncepcji kobiety po prostu się nie nadają do polityki. Inni źródła nieobecności kobiet w tej sferze upatrują w procesie socjalizacji, w trakcie którego kobiety i mężczyźni przygotowani są do odgrywania odmiennych ról. Proces ten prowadzi do tego, że kobiety nie interesują się polityką, natomiast staje się on „naturalnym” obiektem zainteresowania mężczyzn (Siemieńska, 2000). Niechęć wyborców do kobiet jako polityków, jeśli występuje, ma według Duverger'a (1955) swoje źródła w stereotypach, zgodnie z którymi kobietom brakuje cech umożliwiających właściwe pełnienie funkcji, reprezentowania interesów wyborców, gdyż nie znają się na polityce. Rozpoczęcie kariery politycznej przez

kobiety jest znacznie trudniejsze również z innych powodów. Jeden z nich to kolizja z tradycyjnie definiowaną rolą kobiety skoncentrowanej głównie na aktywności w sferze prywatnej, z czym wiąże się potrzeba uzyskania akceptacji i poparcia ze strony członków rodziny dla nietypowej kariery (Siemieńska, 2000). Inną przyczyną stanowi konieczność przebrnięcia przez selekcjonerów partyjnych, którzy ustalają listy kandydatów i ich kolejności na listach, co decyduje o szansach powodzenia w wyborach. Kolejną przyczyną to możliwość zgromadzenia środków na kampanię wyborczą, co jest z zasady trudniejsze dla kobiet, szczególnie w Polsce, ponieważ z reguły u potencjalnych sponsorów budzą się obiekcje czy kobieta jest dobrą inwestycją i czy ma szansę odnieść zwycięstwo, a później skutecznie reprezentować interesy określonej grupy, zważywszy, że o kobietach-politykach często się mówi, że ich zainteresowania ograniczone są jedynie do sfery spraw związanych z tradycyjnie określonymi dziedzinami aktywności kobiet.

Badania pokazały również, iż kobiety wchodzące w sferę polityki doświadczają zazwyczaj negatywnych reakcji ze strony mężczyzn-polityków, zgodnie z powszechnie obserwowaną prawidłowością, że jednostki aspirujące do uczestnictwa w grupie, do której dotychczas nie należały, spotykają się z niechęcią, a nawet wrogą reakcją (Baumann, 1996). Mężczyźni – członkowie elit politycznych i gospodarczych – znacznie rzadziej niż członkinie elit dostrzegają fakt niejednakowego traktowania kobiet i mężczyzn oraz bariery, jakie napotykają one w swojej działalności (Siemieńska, 2000).

Trzeba również wspomnieć, że większe zaufanie polskiego społeczeństwa mają politycy zawodowi, którzy czynią ze swojego działania podstawową profesję, a wśród kobiet najwięcej jest przedstawicieli polityków okazjonalnych, dla których polityka nie jest stałą, najważniejszą i absorbującą całą energię życiową płaszczyzną działań publicznych, jednakże w pewnych okresach życia pełni ważną rolę polityczną jako deputowana, funkcjonariusz aparatu państwowego lub partii politycznej. Kobietom zdecydowanie trudniej jest wybrać zawód polityka i konsekwentnie podążać za tym wyborem, ponieważ sfera działalności politycznej, w jeszcze większym stopniu niż kariera zawodowa, wymaga od nich skupienia uwagi na jednym rodzaju aktywności. W wyniku tego bardzo trudne jest pogodzenie ról prywatnych, czyli prowadzenia domu i wychowania dzieci, z pracą zawodową, społeczną, czy polityczną (Pacześniak, 2006).

W polityce kobiety rzadko się solidaryzują ze sobą. Kobieta, która osiągnęła sukces polityczny i znalazła się na szczytach władzy bardzo rzadko chce być wehikułem dla innych kobiet. Dla tych, które zrobiły błyskotliwą karierę, korzystne jest przynależenie do nielicznej grupy kobiet posiadających dostęp do wyższych funkcji. Ich poczucie wyjątkowości jest tym bardziej uzasadnione, że mimo wyjścia z położenia wspólnego kobietom, udało się im dorównać mężczyznom najbardziej uznanym w swoich dziedzinach. Chętnie myślą o sobie jak o trzecim typie, nie starając się o zmianę porządku

² Krajowy System Monitorowania Równego Traktowania Kobiet i Mężczyzn, Raporty Ekspertyczne tom 2, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2006, Warszawa.

społecznego, równocześnie niechętnie spoglądają na karierę innych kobiet. Większy udział w polityce w pewien sposób banalizuje osiągnięcie pionierek (Agaciński, 2000).

Kobiety na polskiej scenie politycznej nie funkcjonują jako podmiot zbiorowy, choć mogłyby, i pewnie nawet powinny, stać się podmiotem politycznym, opartym na swego rodzaju solidarności. Pomogłoby to w zdobyciu większej przestrzeni w sferze publicznej, w ramach której mogłyby artykułować i realizować swoje interesy. Kobiety mogłyby się stać zbiorowym podmiotem polityki tworząc formalne organizacje polityczne (np. w postaci partii politycznych) lub nieformalne ośrodki pełniące znaczące role w procesie podejmowania decyzji w państwie, organizacjach politycznych, a nawet na arenie międzynarodowej. Problem tkwi w braku wspólnej kobiecej tożsamości i odrębności, chęci jej utrzymania oraz dysponowania reprezentatywną organizacją, polityczną lub partią polityczną (Pacześniak 2006).

Duży wpływ na postrzeganie ról kobiet w społeczeństwie polskim ma Kościół katolicki, który widzi kobietę raczej jako matkę i żonę, która pilnuje ogniska domowego niż polityka, który żarliwie walczy o zmiany zastanego porządku prawnego czy społecznego. Oczywiście, nie kwestionuje się tutaj respektowania przez Kościół praw kobiet i szacunku wobec nich. Kościół uznaje macierzyństwo za wartość jedyną i nie widzi miejsca dla kobiet w innych przestrzeniach społecznych i politycznych. Wszelkie działania na rzecz kobiet, które wywołałyby wzmocnienie ich sytuacji i niezależności, są blokowane i krytykowane przez świat duchownych i świeckich związanych z katolicyzmem.

Pierwszą poważniejszą próbą reprezentowania kobiet na polskiej scenie politycznej było stworzenie Partii Kobiet (PK), która została zarejestrowana 11 stycznia 2007. Jej powstanie poprzedził ruch społeczny zwany „Polska jest kobietą”, który rozpoczął się od opublikowania w „Przekroju” manifestu napisanego przez Manuę Gretkowską. Niestety, w przyspieszonych wyborach parlamentarnych w 2007 roku Partia Kobiet zarejestrowała listy wyborcze w zaledwie 7 z 41 okręgów wyborczych i nie przekroczyła w głosowaniu do Sejmu progu wyborczego, uzyskując 45 121 głosów (0,28% w skali kraju). Klęska Partii Kobiet pokazała brak umiejętności prezentacji w profesjonalny sposób swojego programu, który raczej przypominał postulaty organizacji pozarządowej lub rekomendacje pochodzące z list dyskusyjnych. Partia powinna mieć uzgodnione stanowisko we wszystkich ważniejszych kwestiach politycznych, jak na przykład polityka zagraniczna, polityka obronna i stanowisko wobec inicjatyw Unii Europejskiej, a tego wszystkiego zabrakło w programie Partii Kobiet. Poza tym, świadomość społeczeństwa wciąż jest niska, jeśli chodzi o sprawy równości płci w sferze politycznej. Dobrym początkiem w kadencji nowego Sejmu było utworzenie Parlamentarnej Grupy Kobiet, która chce pomagać kobietom w Polsce na wielu płaszczyznach życia publicznego – organizując spotkania i konferencje we współpracy z kobiecymi organizacjami pozarządowymi, niezależnie od ich poglądów czy przynależności partyjnej.

Bibliografia

- Agaciński S., *Polityka płci*, Wydawnictwo KR, Warszawa 2000.
- Bauman Z., *Socjologia*, Zys i S-ka, Poznań 1996.
- Duverger M., *The Political Role of Women*, UNESCO 1955.
- Krajowy System Monitorowania Równego traktowania Kobiet i Mężczyzn. Raport Eksperty, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Lovenduski J., Norris P. (red.), *Gender and Party Politics*, Sage London-Thousand Oaks-New Delhi, London 1993.
- Pacześniak A., *Kobiece twarze polskiej polityki*. (w:) *Kobiety w społeczeństwie. Trudne drogi wychodzenia z polskiego zaścianka*, Stowarzyszenie Kobiet Aktywnych i Twórczych, Wrocław 2006.
- Raciborski J., *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego: 1989-1995*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997.
- Siemieńska R., *Płeć, zawód, polityka. Udział kobiet w życiu publicznym w Polsce*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego 1990.
- Siemieńska R., *Nie mogą, nie chcą, czy nie potrafią?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000

Małgorzata Żuk (ur. 1976) – ukończyła geografię na Uniwersytecie Gdańskim. Podróżniczka. Od 2007 roku pracuje dla Stowarzyszenia Współpracy Kobiet NEWW-Polska, gdzie zajmuje się koordynacją projektów.

Sytuacja kobiet i mężczyzn w nowym systemie emerytalnym w Polsce.

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
Irena Wóycicka

Wprowadzenie

Problematyka nierówności płci w systemach emerytalnych łączy się z dyskryminacją bezpośrednią i pośrednią. W ustawodawstwie UE „dyskryminacja bezpośrednia” oznacza sytuację, w której „dana osoba traktowana jest mniej korzystnie ze względu na płeć niż jest, była lub byłaby traktowana inna osoba w porównywalnej sytuacji”, natomiast „dyskryminacja pośrednia” to sytuacja, „w której z pozoru neutralny przepis, kryterium lub praktyka stawiała by osoby danej płci w szczególnie niekorzystnym położeniu w porównaniu do osób innej płci, chyba że dany przepis, kryterium lub praktyka są obiektywnie uzasadnione zgodnym z prawem celem, a środki osiągnięcia tego celu są właściwe i niezbędne”¹.

Większość systemów emerytalnych w Europie powstało w okresie, gdy dominował tradycyjny model rodziny (tzw. *male breadwinner*), w którym kobieta nie pracowała lecz zajmowała się domem. Zwiększenie udziału kobiet w systemach ubezpieczeń emerytalnych nastąpił na początku lat dwudziestych XX wieku. Nadal jednak utrzymywały się różnice w sposobie traktowania kobiet i mężczyzn w systemach emerytalnych, związane z kulturowym postrzeganiem pracy zawodowej kobiet jako mniej ważnej niż praca mężczyzn z punktu widzenia zapewnienia ekonomicznego funkcjonowania rodziny (*modernised male breadwinner model*). Najbardziej widocznym przykładem odmiennego traktowania płci w systemach emerytalnych jest różny wiek emerytalny kobiet i mężczyzn, utrzymujący się w niektórych krajach Europy do dziś. Kobiety mogą w niektórych krajach przechodzić na emeryturę wcześniej niż mężczyźni, ale płacą za to cenę mniejszego świadczenia. Taka sytuacja jest zakazana w przepisach Unii Europejskiej, jednak kraje mają prawo przejściowo stosować przepisy różnicujące wiek emerytalny kobiet i mężczyzn, jeśli występują warunki uzasadniające ich utrzymanie².

Począwszy od lat 60. XX wieku rozpoczęły się przemiany demograficzne charakteryzujące się na procesem dezinstytucjonalizacji i destabilizacji rodziny: osłabieniu i niestabilności więzi rodzinnych, dywersyfikacji instytucji rodziny, a także wzroście liczby rodzin niepełnych.

Polska wraz z innymi krajami Europy Środkowej doświadcza od ostatniej dekady XX w. w przyspie-

szonym tempie opisanych zmian demograficznych. (Kotowska, Sztanderska 2007). Przemianom tym towarzyszy aktywne uczestnictwo kobiet w rynku pracy, oraz ich zwiększające się aspiracje zawodowe, jak również przemiany w modelu ekonomicznym rodziny, polegające na bardziej równorzędnym traktowaniu aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn. Wszystkie te zmiany są szczególnym wyzwaniem dla systemów emerytalnych, które muszą dostosować się do nich poprzez politykę równości szans.

Mimo znaczących przemian demograficznych i ekonomicznych, a w tym wzrostu poziomu edukacji i zatrudnienia kobiet, na rynkach pracy wielu krajów o dobrze rozwiniętych gospodarkach, nadal występują znaczące różnice w sytuacji kobiet i mężczyzn. Różnice te powodują, że mimo wyeliminowania przepisów dyskryminacyjnych z większości systemów emerytalnych, nadal istnieje w nich szerokie pole do dyskryminacji pośredniej.

Siła, z jaką systemy emerytalne odzwierciedlają różnice w statusie mężczyzn i kobiet na rynku pracy zależy od konkretnych rozwiązań legislacyjnych. Można wyróżnić dwa zasadnicze powody, dla których kobiety mają na rynku pracy gorszy status niż mężczyźni:

- Kobiety pracują krócej i częściej w niepełnym wymiarze czasu pracy ponieważ pełnią one na ogół funkcje opiekuńcze wobec innych członków rodziny (dzieci i innych osób wymagających opieki)
- W większości krajów kobiety są dyskryminowane na rynku pracy, co odzwierciedlone jest w różnicach stóp bezrobocia kobiet i mężczyzn oraz w wysokości wynagrodzeń za porównywalną pracę.

Innym źródłem dyskryminacji pośredniej kobiet w systemach emerytalnych może być pełnienie funkcji opiekuńczych. Dotyczy to sposobu uwzględniania w systemach emerytalnych okresów opieki nad dzieckiem (takich jak urlop macierzyński i wychowawczy). Tu także neutralne zapisy mogą być źródłem dyskryminacji, jeśli w praktyce dotyczą one tylko jednej płci. Na przykład, niezaliczanie okresów urlopów wychowawczych do okresów uprawniających do emerytury (minimalnej) prowadzi do dyskryminacji kobiet, mimo, iż teoretycznie również mężczyźni byłiby potraktowani tak samo, gdyby korzystali z urlopów wychowawczych.

Zasady reformy emerytalnej

W 1998 r. uchwalone zostały przez Sejm podstawowe ustawy dotyczące reformy systemu emerytalnego, która weszła w życie w 1999 r.³.

Główne elementy reformy emerytalnej:

- Reforma ta dotyczy wszystkich osób ubezpieczonych w ZUS, które w momencie wejścia w życie nowych przepisów (1 stycznia 1999 r.) miały poniżej 50 lat. Starsi pozostali w dotychczasowym „starym systemie”.
- Składka na ubezpieczenia emerytalne została podzielona na dwa filary emerytalne: I filar publiczny (repartycyjny) oraz II filar (kapitałowy). Podział składki był obowiązkowy dla osób, które w momencie wejścia w życie reformy miały poniżej 30 roku życia. Osoby w wieku 30-49 lat mogły wybrać, czy chcą pozostać w systemie repartycyjnym czy też wstąpić również do II filara (kapitałowego). W efekcie emerytura dla osób, które w momencie wejścia w życie reformy miały poniżej 30 lat składać się będzie z emerytury wypłacanej z I i II filara ubezpieczeń emerytalnych. Dla osób w wieku 30-49 lat w momencie wejścia w życie przepisów emerytalnych, emerytura będzie wypłacana z I filara ubezpieczeń (jeśli zdecydowały się one na pozostanie w I filarze ubezpieczeń emerytalnych) lub z obu filarów, jeśli zdecydowały się one podzielić składkę.
- I filar publiczny został przekształcony z systemu o zdefiniowanym świadczeniu, zawierającego silne elementy redystrybucji od więcej do mniej zarabiających do systemu *Notional Defined Contribution (NDC)*, gdzie świadczenia są pochodną opłaconych składek. Wysokość świadczenia ustalana jest w wyniku podziału zindekсованей sumy opłaconych składek przez średnie dalsze trwanie życia w momencie przejścia na emeryturę (w oparciu o uśrednione tablice życia dla mężczyzn i kobiet razem). Wysokość świadczeń będzie więc automatycznie spadać wraz z wydłużaniem się trwania życia, o ile nie podniesie się wiek przechodzenia na emeryturę. Składki podlegają indeksacji (obecnie 100% wzrostu przypisu składek w funduszu emerytalnym).
- Nowy filar kapitałowy (II filar) jest zarządzany prywatnie. Dotychczas nie ma regulacji prawnych odnoszących się do szczegółowych zasad wypłaty emerytur z II filara emerytalnego, dysponujemy jednak projektami ustaw przestanych przez rząd do Sejmu⁴. Zakłada się, że dla osób, które przejdą na emeryturę przed ukończeniem 65 lat wypłacane będą do osiągnięcia przez nich wieku 65 lat okresowe emerytury kapitałowe, których wysokość zależeć będzie od zakumulowanego kapitału w OFE podzielonego przez średnią dalszego trwania życia w wieku przejścia

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy. (2006/54/WE)

² Art. 7 Dyrektywy Rady z dnia 19 grudnia 1978 ((79/7/EWG)

³ Analiza wpływu systemu emerytalnego przed reformą z 1997r. na sytuację kobiet znajduje się w Wóycicka et al. 2003 oraz Wóycicka 2004

⁴ Por. Rządowy projekt ustawy o emeryturach kapitałowych (druk sejmowy 743) oraz rządowy projekt ustawy o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych (druk sejmowy nr 865).

na emeryturę. Do obliczenia średniego dalszego trwania życia stosowane są tablice życia takie same jak w I filarze emerytalnym.

- Począwszy od 2009 roku tracą na ważności wszystkie dotychczasowe uprawnienia do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę (przewiduje się wprowadzenie tzw. emerytur pomostowych dla wąskiej grupy pracowników).
- Pierwsze emerytury z nowego systemu będą wypłacone w 2009 roku.

Wpływ dalszego trwania życia na wysokość emerytur w I i II filarze emerytalnym

Sprawa stosowania tablic życia w formule emerytalnej – czy są one neutralne czy też specyficzne dla płci – jest podstawową kwestią w kontekście zasad niedyskryminacji ze względu na płeć. Ponieważ przeciętne dalsze trwanie życia kobiet jest dłuższe niż mężczyzn w tym samym wieku, stosowanie specyficznych dla płci tablic życia (por. tabela 1) prowadziłoby do tego, że kobiety otrzymywałyby niższe emerytury niż mężczyźni, nawet wtedy, gdyby zebrały taki sam kapitał emerytalny i przechodziły w tym samym wieku na emeryturę, co mężczyźni.

I tak kobieta przechodząca w 2007 r. w wieku 65 lat na emeryturę z kapitałem emerytalnym wynoszącym 200 tys. zł otrzymałaby emeryturę miesięczną niższą o 263 zł od emerytury mężczyzny, który przeszedłby na emeryturę w tym samym wieku co kobieta i zebrałby taki sam co ona kapitał emerytalny (por. Tabela 2).

Regulacje prawne odnoszące się do zasad wymiaru emerytur w I filarze emerytalnym nakazują stosowanie neutralnych tablic trwania życia, co zgodne jest z zasadą niedyskryminacji ze względu na płeć⁵.

Kilka miesięcy temu w mediach przetoczyła się burzliwa dyskusja dotycząca przygotowanych przez poprzedni i obecny rząd projektów różnicowania ze względu na płeć emerytur wypłacanych z II filara⁶. W praktyce oznaczało to przyzwolenie na to, by do kalkulacji wysokości emerytur w II filarze emerytalnym stosowane były specyficzne dla płci tablice trwania życia. Ostateczny projekt regulacji prawnych przesłany przez rząd do Sejmu wprowadza zakaz różnicowania emerytur ze względu na płeć. Oznacza to, że przy ustalaniu wysokości emerytur w II filarze będą stosowane, podobnie jak w I filarze, neutralne ze względu na płeć tablice trwania życia. Projekty ustaw wprowadzają również mechanizm wyrównywania ryzyka związanego z odmiennym przeciętnym trwaniem życia kobiet i mężczyzn pomiędzy zakładami emerytalnymi.

Firmy wypłacające emerytury mogą jednak dążyć do zmniejszenia ryzyka lub zwiększenia swoich zysków poprzez zniechęcanie kobiet do przystępowania do ich funduszy emerytur dożywotnych lub stosowanie ukrytych metod różnicowania wysokości

Tabela 1. Średnie dalsze trwanie życia według wieku i płci (2007r.)

Wiek	Średnie dalsze trwanie życia w latach		
	Mężczyźni	Kobiety	Dla mężczyzn i kobiet łącznie
660	17,69	22,94	20,44
661	17,04	22,12	19,71
662	16,41	21,30	19,00
663	15,78	20,49	18,29
664	15,16	19,69	17,59
665	14,55	18,89	16,90
666	13,96	18,09	16,21
667	13,37	17,30	15,53
668	12,80	16,53	14,87
669	12,24	15,76	14,21
770	11,69	15,00	13,56

Źródło: www.stat.gov.pl

Tabela 2. Wysokość emerytury miesięcznej kobiety i mężczyzny przy zastosowaniu różnych tablic życia w zł

Wiek przejścia na emeryturę	Tablice trwania życia specyficzne dla płci		Tablice trwania życia neutralne	
	kobieta	mężczyzna	kobieta	mężczyzna
65	882	1145	986	986

Uwagi: Przy szacunku przyjęto następujące założenia:

- kapitał emerytalny równy 200 tys. zł;
- sposób wymiaru emerytury w I i II filarze taki sam;
- tablice trwania życia: jak w tabeli 1.

Źródło: szacunki własne

Tabela 3. Relacja wysokości emerytury do ostatnich zarobków w procentach (stopa zastąpienia) w starym i nowym systemie emerytalnym według wieku przejścia na emeryturę

Wiek przejścia na emeryturę	Relacja wysokości emerytury do ostatnich zarobków w procentach	
	Stary system emerytalny	Nowy system emerytalny
55	68,5	35,4
60	75	49,6
65	81,5	69,8

Uwagi: Przy szacunku przyjęto następujące założenia:

- Zarobki wynoszą 100% przeciętnego wynagrodzenia przez cały okres aktywności zawodowej;
- Tablice życia przyjęte do obliczenia emerytury są neutralne ze względu na płeć (GUS, 2000.)
- Stopa zwrotu w obu filarach (w I jest to wysokość rocznej indeksacji składek a w drugim stopa zwrotu netto z inwestycji).

Źródło: Szacunki W. Otto i M. Wiśniewski, za: Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

świadczeń ze względu na płeć. Projekty nowych regulacji prawnych zapobiegają tym niebezpieczeństwom. W szczególności przed praktykami tymi chronią przepisy dotyczące zasad wyboru zakładów emerytalnych⁷ oraz minimalnego wieku (równego 65 lat dla obu płci) przystąpienia do funduszy emerytur dożywotnych.

Podsumowując, projekty ustaw dotyczących zasad wypłacania emerytur z II filara emerytalnego są zgodne z zasadą niedyskryminacji ze względu na płeć.

Wiek emerytalny

W Polsce obowiązuje wiek emerytalny 60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn. Niższy wiek emerytalny kobiet traktowany jest często jak przywilej, jednak jest on przyczyną niższej wysokości świadczeń emerytalnych kobiet w stosunku do mężczyzn w nowym sys-

temie emerytalnym. Dotychczasowe różnice w wieku emerytalnym kobiet i mężczyzn nie wpływały w sposób istotny na różnicowanie wysokości emerytur według płci. Wynikało to z faktu, że w starym systemie emerytalnym wcześniejsze przejście na emeryturę mogło mieć wpływ na jej wysokość w niewielkim stopniu (1,3% podstawy wymiaru emerytury za 1 rok ubezpieczenia) i to tylko w tym przypadku, gdy wiązało się to z krótszym stażem pracy.

Utrzymywanie różnic w wieku emerytalnym kobiet i mężczyzn w nowym systemie emerytalnym powoduje, że kobiety znajdują się w zdecydowanie gorszej sytuacji niż mężczyźni. Dzieje się tak z trzech głównych powodów.

Po pierwsze ponieważ prowadzi to do zdecydowanie niższej emerytury przy tym samym zakumulowanym kapitale emerytalnym. Wynika to z faktu, że w nowym systemie obowiązuje *aktuarialny* wymiar świadczeń, co oznacza, że zebrany kapitał emerytalny dzielony jest przez przeciętne dalsze trwanie życia w momencie przejścia na emeryturę. Jak widzieliśmy już w tabeli 1 przeciętne dalsze trwanie życia jest tym dłuższe, im niższy jest wiek przejścia na emeryturę,

⁵ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (DZ.U. 04.39.353 j.t.)

⁶ Por. Kostrzewski L., Jest projekt ustawy obniżający emerytury kobiet, (Gazeta Wyborcza z 14.12.2007), Zawadzka A., Kostrzewski L., Kobietom na emeryturze grozi ubóstwo, rozmowa z I. Woycicka (Gazeta Wyborcza z 15.05.2008)

⁷ Zgodnie z projektem ustawy, osoby uprawnione do emerytury z II filara zgłaszają swój akces do jednego z wybranych przez nich zakładów emerytalnych za pośrednictwem ZUS.

w efekcie więc im niższy wiek emerytalny, tym niższa jest miesięczna emerytura. Dla osoby przechodzącej na emeryturę w wieku 60 lat zebrany kapitał emerytalny dzielony byłby w 2007 r. na 245,28 miesięcy (20,44 lat), a w wieku 65 lat już tylko na 202,8 miesięcy (16,9 lat). (por. tabela 1).

Po drugie, niższy wiek emerytalny kobiet, a co za tym idzie krótszy okres pozostawania w ubezpieczeniu, prowadzi do tego, że kobiety ponoszą ryzyko krótszych okresów oszczędzania na emeryturę. W efekcie ucierpi na tym ich kapitał emerytalny, a zatem i emerytura.

Po trzecie, im niższy jest zakumulowany kapitał emerytalny w II filarze tym niższe będą zyski z inwestycji, nawet przy tej samej stopie zwrotu.

Tabela 3 przedstawia szacunkowe wysokości emerytur wypłacanych łącznie z I i II filara emerytalnego, w zależności od wieku przejścia na emeryturę. W starym systemie emerytalnym różnice w wysokości emerytur są niewielkie. Osoba przechodząca na emeryturę w wieku 60 lat uzyskaby emeryturę (w relacji do ich wynagrodzenia) mniejszą o 6,5 punktu procentowego od osoby, która przeszłaby na emeryturę pięć lat później. W przypadku nowego systemu emerytalnego różnice te są zdecydowanie większe: wynoszą 20,2 punktu procentowego. Tak więc utrzymywanie niższego wieku emerytalnego kobiet spowoduje, że w nowym systemie emerytalnym będą one otrzymywać zdecydowanie niższe emerytury niż mężczyźni.

Przepisy dotyczące niższego wieku emerytalnego kobiet prowadzą do zmniejszenia ich szans na osiągnięcie odpowiedniej wysokości świadczeń, ponieważ po osiągnięciu wieku emerytalnego zmniejsza szanse na kontynuowanie zatrudnienia. Problem ten związany jest z regulacjami prawnymi dotyczącymi tzw. wzmożonej ochrony stosunku pracy w okresie przedemerytalnym. Ponieważ kobiety osiągają wcześniej niż mężczyźni wiek emerytalny, wcześniej też następuje i wymaga wzmożona ochrona ich stosunku pracy. W rezultacie, ochrona stosunku pracy w okresie przedemerytalnym dotyczy kobiet w wieku 56-59 lat oraz mężczyzn w wieku 61-64 lata.⁸ Tak więc kobiety po osiągnięciu wieku emerytalnego (60 lat) przestają być chronione przed zwolnieniem z pracy, a w wieku 62-64 lata narażone są bardziej niż mężczyźni na utratę pracy.

Problem negatywnego wpływu różnic w wieku emerytalnym kobiet i mężczyzn na możliwość kontynuowania zatrudnienia, a tym samym na wysokość świadczeń emerytalnych kobiet, wiąże się również z orzecznictwem sądowym dotyczącym możliwości zwolnienia z pracy z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego. Przez długi czas w polskim orzecznictwie sądowym dominował pogląd, że osiągnięcie wieku emerytalnego przez kobiety stanowić może uzasadnioną przyczynę rozwiązania przez pracodawcę sto-

sunku pracy⁹. Ostatnio, po przystąpieniu Polski do UE, pojawiły się również korzystne dla kobiet wyroki, orzekające że zwolnienie z pracy z powodu osiągnięcia przez kobiety wieku emerytalnego nie stanowi podstawy do rozwiązania stosunku pracy¹⁰.

Utrzymanie w nowym systemie emerytalnym zróżnicowanego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn oznacza więc dyskryminacyjne traktowanie kobiet ponieważ ogranicza ich prawo do równej emerytury. Taką interpretację istniejących przepisów stosuje również Rzecznik Praw Obywatelskich, który w 2007 r. skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o Emeryturach i Rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z art. 32 oraz art. 33 Konstytucji RP¹¹.

Okres opieki nad dzieckiem

W Polsce kobiety jak i mężczyźni mają prawo do uwzględnienia okresu opieki nad małym dzieckiem w wymiarze emerytury (przez trzy lata na każde dziecko). Zgodnie z reformą emerytalną z 1998 r. budżet państwa opłaca za okresy opieki nad dzieckiem składki emerytalne, jednakże ich wysokość jest bardzo niska. Początkowo składki za te okresy ustalano na podstawie wynagrodzenia minimalnego, później obniżono je ustalając, że podstawą ich wymiaru jest wysokość zasiłku stałego z pomocy społecznej. Obecnie ich wysokość ustalana jest na podstawie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego. W efekcie osoby, których dochody z pracy przewyższały kwotę świadczenia pielęgnacyjnego¹², tracą na wysokości przyszłej emerytury. Ponieważ mężczyźni bardzo rzadko przerywają pracę by podjąć się opieki nad dzieckiem, regulacje te dotyczą przede wszystkim kobiet. Zmianę tych przepisów przewiduje projekt tzw. ustawy rodzinnej, znajdujący się obecnie z Sejmie, w którym zakłada się zwiększenie podstawy wymiaru składek za okresy urlopu wychowawczego początkowo do poziomu minimalnego wynagrodzenia, a następnie, począwszy od 2012 r. do poziomu przeciętnej płacy w gospodarce¹³.

Innym problemem związanym ze sposobem uwzględniania okresów opieki nad dzieckiem w polskim systemie emerytalnym jest fakt, że prawo do urlopów z tytułu opieki nad dzieckiem, a tym samym składek na fundusz emerytalny, nie posiadają kobiety (i mężczyźni) prowadzący własną działalność gospodarczą. Tym samym osoby te, o ile poświęcają się opiece nad dzieckiem, są gorzej traktowane w systemie emerytalnym niż osoby zatrudnione. Ponadto, ponieważ na własny rachunek najczęściej pracują kobiety niż mężczyźni, a także to one na ogół opiekują się dziećmi, sytuację tę można traktować, jak sądzę, jako przejaw dyskryminacji pośredniej kobiet w systemie emerytalnym.

Prawo do emerytury minimalnej

Prawo do emerytury minimalnej jest ważnym elementem systemu zabezpieczenia społecznego. Prawidłowo ustalana wysokość najniższej emerytury oraz kryteria jej przyznawania powinny chronić osoby starsze przed popadnięciem w ubóstwo. Dotyczy to części ochrony przed ubóstwem kobiet niż mężczyzn, ponieważ to kobiety mają przeciętnie niższe świadczenia emerytalne i rentowe, częściej też pozostają samotne w starszym wieku.

W Polsce prawo do emerytury minimalnej mają osoby, które spełniły kryteria dotyczące minimalnego okresu ubezpieczenia (20 lat okresów składkowych i nieskładkowych dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn). Począwszy od 1999 roku prawo do minimalnej emerytury zostało jednak ograniczone: okresy pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, za które wynagrodzenie jest niższe od minimalnego wynagrodzenia ustalanego przez Ministra Pracy, traktowane są w okresach ubezpieczenia proporcjonalnie do minimalnego wynagrodzenia. Oznacza to, że osoba uzyskująca w danym roku wynagrodzenie w wysokości ½ wynagrodzenia minimalnego musiałaby przepracować o pół roku dłużej by zostać objęta ochroną minimalnej emerytury. Ponieważ taka sytuacja zdarza się częściej w wypadku kobiet niż mężczyzn¹⁴, mogą one stracić prawo do minimalnej emerytury o ile łączne okresy pracy (w przeliczeniu na cały etat) są mniejsze niż wymagane (20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn).

Ponadto, niekonsekwencje w prawie prowadzą do zwiększania negatywnego oddziaływania tego przepisu na sytuację kobiet. Od 2004 r. osoby powracające do pracy z urlopu macierzyńskiego lub wychowawczego mają prawo do pracy w niepełnym wymiarze czasu przez okres uprawniający do urlopu wychowawczego¹⁵. Osoby korzystające z tego uprawnienia mogą jednak zostać skonfrontowane ze skutkami przepisu ograniczającego prawo do najniższej emerytury, jeśli ich zarobki będą niższe niż minimalne wynagrodzenie. Ponieważ to kobiety są przede wszystkim adresatem regulacji uprawniających do pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy w okresie opieki nad małym dzieckiem, ich również dotknąć mogą niekorzystne przepisy emerytalne.

Innym problemem związanym z uprawnieniami do minimalnej emerytury są konsekwencje braku uprawnień do urlopów wychowawczych dla osób pracujących na własny rachunek. Ponieważ osoby te nie mają uprawnień do urlopu wychowawczego, nie mogą również zaliczyć okresów opieki nad dzieckiem do okresów ubezpieczenia niezbędnych do uzyskania gwarancji minimalnej emerytury. Ich sytuacja jest więc gorsza niż pracowników zatrudnionych na umowę o pracę. Tu znowu kobiety są narażone na

⁸ Przepis ten wprowadza zakaz wypowiedzania umowy o pracę pracownikowi, któremu brakuje nie więcej niż cztery lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, jeżeli okres zatrudnienia umożliwił mu uzyskanie prawa do emerytury z osiągnięciem tego wieku. Zakaz ten odnosi się do osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn). Por. art. 39 Kodeksu Pracy.

⁹ por. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO-571564/07/III/LN).

¹⁰ por. Wyrok SN z dnia 19 marca 2008, Sygn. akt I PK 219/07.

¹¹ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdzenie niezgodności art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (RPO-571564/07/III/LN)

¹² Wynosi ono obecnie 420 zł miesięcznie.

¹³ Por. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 885)

¹⁴ Kobiety częściej narażone są na utratę uprawnień do najniższej emerytury ponieważ:

- częściej pracują w niepełnym wymiarze czasu;
- mają niższe niż mężczyźni wynagrodzenia.

W Polsce 13% pracujących kobiet i 6% mężczyzn pracuje w niepełnym wymiarze czasu pracy (BAEL, IV kwartał 2007 r.)

¹⁵ Art. 186 Ustawy z dnia 26 czerwca 1994r. : Kodeks Pracy (Dz.U.98.21.94.j.t.)

dyskryminujące przepisy, ponieważ że one rezygnują z pracy by opiekować się małym dzieckiem.

Literatura

Kotowska I.E., Sztanderska U., (2007), "Zmiany demograficzne a zmiany a rynku pracy", w: Kotowska I.E., Sztanderska U., Wóycicka I., (red) „Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne w Polsce w świetle badań empirycznych”, Scholar, Warszawa.

Wóycicka I. et al. (2003): "The Gender Dimension of the Social Security Reform in Poland." w: Fultz E., Ruck M., Steinhilber S., (red) "The Gender Dimensions of the Social Security Reform in Central and Eastern Europe: Case Study of the Czech Republic, Hungary and Poland". ILO, Budapest.

Wóycicka I. (2004): "Women in the Polish Retirement System" w: "Gender and Economic Opportunities in Poland: Has Transition left Women Behind?", World Bank, Report Nr29205.

Irena Wóycicka - Kierownik obszaru badań społecznych IBnGR. Ekonomistka, polityk społeczny. Przez wiele lat prowadziła prace nad problematyką finansowania i skuteczności systemu zabezpieczenia społecznego oraz prognoz wydatków socjalnych. Obecnie zajmuje się głównie problemami dotyczącymi łączenia pracy z obowiązkami rodzinnymi oraz sytuacją kobiet i mężczyzn w systemie zabezpieczenia społecznego, problemami ubóstwa i wykluczenia społecznego, oraz aspektami instytucjonalnymi. W latach 1991-1993 wiceminister pracy i polityki społecznej, a w latach 1998-2001 doradca wicepremiera i ministra pracy oraz członek Rady Nadzorczej ZUS, ekspert Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz niezależny ekspert Komisji Europejskiej ds. integracji społecznej, koordynator Forum Model Społeczny Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej, autorka wielu prac z dziedziny polityki społecznej.

Wprowadzenie

Prawa reprodukcyjne są w Polsce łamane w sposób szczególnie od ponad 15 lat za sprawą jednej z najbardziej restrykcyjnych ustaw antyaborcyjnych w Europie. Złe prawodawstwo dotyczące przerywania ciąży oznacza w praktyce całkowity zakaz aborcji. Z powodu braku woli politycznej nie wprowadzono edukacji seksualnej do szkół, brakuje też poradnictwa i usług z zakresu planowania rodziny. Brak odpowiedniej polityki społecznej, zdrowotnej i edukacyjnej naraża społeczeństwo, a zwłaszcza kobiety i młodzież, na liczne niebezpieczeństwa związane ze sferą seksualności. Nie mając faktycznych możliwości unikania zagrożeń, kobiety, w tym nastolatki, zachodzą w niechciane ciąże. Coraz częściej padają też ofiarą wirusa HIV, ponieważ to właśnie młodzież i kobiety są szczególnie narażone na zakażenia chorobami przenoszonymi drogą płciową, w tym HIV/AIDS.

Zmuszanie do rodzenia kobiet, które nie chcą i nie mogą mieć dziecka, jest poważnym naruszeniem ich praw człowieka, w tym prawa do samostanowienia, autonomii, prawa do prywatności, prawa do zdrowia, prawa do poszanowania godności, prawa do informacji, a także praw pacjenta. Zaś zmuszenie kobiety do rodzenia, wtedy gdy ciąża zagraża jej zdrowiu, życiu, gdy pochodzi z gwałtu albo kiedy grozi urodzeniem upośledzonego dziecka jest niehumanitarne, sprzeczne z konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej¹ i międzynarodowymi standardami praw człowieka. Nikt nie ma prawa zmuszać kobiet do postaw heroicznych, narażać ich na niepotrzebne ryzyko i cierpienia. Niestety, w Polsce jest to powszechna praktyka. Federacja Na Rzecz Kobiet i Planowania Rodziny miała do czynienia z przypadkami wielu kobiet, których prawa zostały złamane.

Doświadczenia piętnastu lat obowiązywania ustawy antyaborcyjnej pozwalają ocenić, jakie skutki społeczne wywołała:

- 1) Ustawa antyaborcyjna jest nieprzeznaczona. Nie zlikwidowała, ani nawet nie ograniczyła zjawiska aborcji. Ciąże są usuwane w tzw. podziemiu aborcyjnym. Z drugiej strony, notorycznie łamane jest prawo kobiet do przerywania ciąży zgodnego z ustawą.
- 2) Ustawa antyaborcyjna, choć nie osiągnęła swojego podstawowego celu, tj. wyeliminowania

aborcji z przyczyn społecznych, doprowadziła do bardzo poważnego ograniczenia dostępności aborcji także w warunkach dopuszczalnych prawem. W szpitalach publicznych praktycznie nie wykonuje się zabiegów. Część klientek podziemia aborcyjnego stanowią kobiety mające prawo do legalnej aborcji, które z rozmaitych względów nie były w stanie go wyegzekwować.

- 3) Mianem podziemia aborcyjnego określane są zarówno niedozwolone prawnie zabiegi chirurgicznego przerywania ciąży (dokonywane najczęściej przez lekarzy w swoich gabinetach prywatnych, bądź w szpitalach), jak i sprzedaż tzw. tabletek wczesnoporonnych oferowanych przez różne osoby m.in. za pośrednictwem Internetu.
- 4) Aborcje wykonywane nielegalnie są zjawiskiem powszechnym. Szacunki dotyczące skali tego zjawiska, opublikowane w poprzednim raporcie, pozostają bez zmian; liczba zabiegów w wielkim przybliżeniu może wynosić od osiemdziesięciu tysięcy do stu kilkudziesięciu tysięcy aborcji rocznie.
- 5) Część kobiet w celu przerywania ciąży udaje się za granicę. Zjawisko to określane jest mianem turystyki aborcyjnej i ma charakter indywidualny.
- 6) Wiedza w społeczeństwie, w tym również wśród pracowników służby zdrowia, na temat warunków dopuszczalności przerywania ciąży, jest niewielka, co czyni ją jeszcze bardziej niedostępną.
- 7) Z wieloletnich doświadczeń Federacji wynika, że ustawa antyaborcyjna przyczyniła się do wielu ludzkich dramatów, spowodowała rozmaite problemy, zarówno zdrowotne, jak i życiowe wielu tysięcy kobiet w Polsce.

Niepokojące zjawiska

Jak wynika z oficjalnych statystyk, liczba legalnych zabiegów utrzymuje się na podobnym poziomie – około 200 zabiegów rocznie, co w żaden sposób nie jest odbiciem rzeczywistej liczby zabiegów. Niepokoi liczba poronień samoistnych wynosząca znacznie powyżej 40 tysięcy rocznie. W porównaniu z 1993 r. liczba poronień w 2005 r. wzrosła o 0.32%. W Województwie Mazowieckim liczba poronień samoistnych wzrosła od 5490 przypadków (2000 r.) do liczby prawie 6 tysięcy w 2005 r. (5954)². Wysoki poziom poronień zwraca uwagę, zwłaszcza przy szybkim rozwoju współczesnej medycyny. Świadczy nie tylko o niezaspokojonych potrzebach zdrowotnych kobiet w ciąży, ale być może również o skutkach korzystania z tak zwanego podziemia aborcyjnego.

Należy zwrócić uwagę na zjawisko ciąż wśród nastolatek. Choć liczba porodów wśród nastolatek do 19. roku życia w liczbach bezwzględnych spadła znacznie w ostatnich latach, to procentowy spadek porodów wśród nastolatek jest statystycznie bardzo niewielki, bo tylko 2.23%, jeżeli wziąć pod uwagę zmniejszającą się liczbę wszystkich porodów. Należy też pamiętać, że mówimy tu o porodach, a nie ciążach, których może być znacznie więcej. Tak naprawdę nie wiadomo, czy procentowo mniej nastolatek zachodzi w ciążę, czy tylko mniej dziewcząt decyduje się na kontynuowanie ciąży. Wysoki, w porównaniu z Europą Zachodnią, wskaźnik porodów wśród nastolatek świadczy o poważnych brakach w edukacji młodego pokolenia, co jest związane z brakiem rzetelnej edukacji seksualnej w polskich szkołach.

Dostępność legalnego przerywania ciąży

Choć polskie prawo przewiduje możliwość legalnego przerywania ciąży w trzech przypadkach, w rzeczywistości kobieta najczęściej nie jest w stanie wyegzekwować tego prawa. W szpitalach praktycznie wcale nie przerywa się ciąży. W kraju, w którym jest blisko 10 mln kobiet w wieku rozrodczym, w 2001 r. wykonano jedynie 124 legalne aborcje. Lekarze, powołując się na klauzulę sumienia, odmawiają kobietom prawa do legalnej aborcji, a czasem nawet utrudniają jej wykonanie w innej placówce, choć prawo nakazuje im w sytuacji odmowy wskazanie miejsca, gdzie zabieg mógłby zostać przeprowadzony przez innego lekarza. Możliwość dowolnej interpretacji przepisów regulujących przerywanie ciąży skłania lekarzy do odmowy skierowania kobiety na zabieg mimo wskazań medycznych, co *de facto* zmusza ją do rodzenia, mimo poważnych problemów zdrowotnych. Można by sądzić, że dla lekarza najistotniejsze jest, by kobieta przeżyła poród. Jej późniejszy stan zdrowia nie jest brany pod uwagę. Niektórzy uważają, że jeśli nie ma stuprocentowej pewności, że ciąża może doprowadzić do śmierci kobiety, to powinna rodzić, ponieważ jest szansa, że przeżyje. Co więcej, większość lekarzy nie dostrzega zagrożeń zdrowotnych ciąży u nastolatki, która w krajach rozwiniętych uznana jest za ciążę wysokiego ryzyka, a tym samym jako przeciwskazanie do rodzenia. W większości warszawskich szpitali odmówiono przerywania ciąży kobiecie chorej na AIDS, tłumacząc, że kobieta seropozytywna może mieć zdrowe dziecko³. Jej prawo do zdrowia nie było brane pod uwagę. Państwo nie wprowadziło odpowiednich mechanizmów odwoławczych i kontrolnych, które poprawiłyby przestrzeganie prawa kobiet do uzyskania świadczenia przerywania ciąży.

* W rozdziale korzystałam z raportu Federacji „Prawa Reprodukcyjne w Polsce” Raport 2007, Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, Warszawa.

¹ Art. 47 Konstytucji RP mówi: „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.”

² *Opracowanie dotyczące porodów i noworodków w latach 2000-2005 w województwie mazowieckim*, Mazowieckie Centrum Zdrowia Publicznego, Warszawa, listopad 2006. http://www.mczp.pl/publikacje/opracowanie_dot_porodow_i_noworodkow_2000_20_05_woj_maz.pdf

³ *Piekło kobiet, historie współczesne*, (2001), Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, Warszawa oraz historie z Telefonu Zaufania dla Kobiet.

Bardzo trudno jest uzyskać zaświadczenie o medycznych przestankach do dokonania aborcji. Do Telefonu Zaufania dla Kobiet prowadzonego przez Federację od 1992 r. dzwoni wiele kobiet, którym lekarze sugerowali, że nie powinny rodzić, bo stanowi to zagrożenie dla ich zdrowia, jednak nie odważyli się przedstawić swojej opinii na piśmie, by umożliwić im legalne przerwanie ciąży. Kobieta w sytuacji zagrożenia własnego życia, czy też poważnej wady płodu, musi więc szukać lekarza, który okaże się rzetelnym specjalistą i bez ideologicznych uprzedzeń bądź obaw, wystawi opinię opartą na medycznych przestankach.

Lekarze, nie chcąc wystawić opinii lub przeprowadzić zabiegu, próbują tworzyć własne „przepisy”, na które się powołują wymagając nowych, w niepotrzebnych dokumentów. Kierują na kolejne nie wymagane prawem badania, co dla kobiet często oznacza dodatkowe nakłady finansowe, ponieważ nie wszystkie badania są refundowane. Na niektóre trzeba w publicznej służbie zdrowia długo czekać - wydłuża to czas i nierzadko prowadzi do przekroczenia terminu, w którym można wykonać zabieg przerwania ciąży dopuszczalny w ustawie. Najczęściej jednak kobieta nie jest w stanie uzyskać świadectwa przerwania ciąży. Zdarzają się sytuacje, że lekarze dopuszczali się krytyki kobiet, których ciąży groziła zdrowiu i życiu, wytykając im, że bardziej dbają o swoją wygodę niż o „dobro dziecka”. Na własnej skórze odczuła to matka Agaty Lamczak⁴ z Piły, której córka zmarła, gdyż lekarze za późno zdecydowali się na zabieg usunięcia ciąży, zagrażającej jej życiu. Cięża uniemożliwiła prawidłowe leczenie wrzodziejącego zapalenia jelita grubego i osłabiła organizm. Lekarz powiedział matce, że „Agata zajmuje się za bardzo swoim tyłkiem, zamiast myśleć o dziecku”.

W innym szpitalu lekarz powiedział pacjentce, której płód był poważnie uszkodzony, że kobieta może się spodziewać poronienia lub obumarcia ciąży i po prostu czekać, aż to się stanie. Poza tym dodał, że powinna się cieszyć, bo mają obowiązek ratowania życia każdej żywej istoty i powinna być wdzięczna, że nie ratują tego, co ona urodzi.

Sprawa Alicji Tysiąc

Prawa kobiet w ciąży są notorycznie łamane. W szczególności prawo kobiet w ciąży do zdrowia jest coraz częściej kwestionowane i uznawane za prawo o mniejszej wartości niż prawo płodu do życia. Wiele Polek decyduje się w związku z tym wejść na drogę sądową. Kilka takich historii jest opisanych w publikacjach Federacji z serii „Piektko kobiet”. Najbardziej znana jest historia Alicji Tysiąc⁵, która została zmuszona do urodzenia trzeciego dziecka, mimo poważnych wskazań medycznych do przerwania ciąży zagrażającej jej zdrowiu. Pani Tysiąc zdecydowała się złożyć skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w Strasburgu. 20 marca 2007 r. Trybunał uznając zasadność skargi stwierdził, że doszło do naruszenia Europejskiej

Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w tym prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, m.in. z tego powodu, iż nie było żadnych procedur umożliwiających odwołanie się od decyzji lekarza. Jednocześnie ETPC nałożył na rząd polski obowiązek wprowadzenia odpowiednich mechanizmów odwoławczych i kontrolnych, które poprawiłyby przestrzeganie prawa kobiet do świadczenia przerwania ciąży. Choć od decyzji ETPC upłynęło już półtora roku, rząd jeszcze się z tego nie wywiązał.

Sprawa Agaty

Ostatnio opinia publiczna została poruszona głośną sprawą Agaty – 14-latką z Lublina, która z ogromnym trudem i po blisko trzech tygodniach starań uzyskała dostęp do legalnego przerwania ciąży powstałej w wyniku gwałtu. Mimo, iż miała odpowiednie zaświadczenie z prokuratury, szpital w Lublinie odmówił przeprowadzenia aborcji, powołując się na klauzulę sumienia. Co gorsza, szpital włączył w tę sprawę księdza, co niezwykle ważne – bez zgody samych zainteresowanych. Ksiądz oraz środowiska przeciwne aborcji wywierały ogromną presję na Agatę, by nie przerywała ciąży. Matka i córka czuły się osaczone. Aktywiści ruchów antyaborcyjnych z naruszeniem prawa wkroczyli w prywatność i autonomię Agaty, nachodzili dziewczynkę w szpitalach, nękali ją smsami, zorganizowali akcję wysyłania tysięcy listów do szpitala w Warszawie, która skutecznie przestraszyła władze szpitala, w wyniku czego ostatecznie odesłano Agatę z kwitkiem. Wreszcie złożyli skargę do sądu, w rezultacie której matka została czasowo pozabawiona władzy rodzicielskiej, a dziewczynka – zamknięta w pogotowiu opiekuńczym. To tylko niektóre z czynów tzn. obrońców życia. Ostatecznie wskutek ogromnego nagłośnienia tej sprawy, a także pomocy prawnej i interwencyjnej dla Agaty i jej rodziny ze strony Federacji na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, w sprawę zaangażowała się minister zdrowia, która wskazała szpital, w którym w największej tajemnicy przerwano ciążę Agaty.

Warto przy tej okazji wspomnieć, że Ministerstwo Zdrowia zlikwidowało przepis, zgodnie z którym szpital, w którym nie można przeprowadzić procedury medycznej ze względu na klauzulę sumienia, był zobowiązany do zawarcia umowy z podwykonawcą. W przypadku nie wywiązania się z tego przepisu, NFZ mógł rozwiązać umowę ze szpitalem w trybie natychmiastowym.

Minister zdrowia uznała te przepisy za nadregulację, czyli za uregulowanie czegoś w sposób nadmierny. Zdaniem ministerstwa w zupełności wystarczy artykuł 39 ustawy o zawodzie lekarza. Tymczasem wiadomo doskonale, że o ile lekarz ma prawo do klauzuli sumienia, o tyle żadna siła, a już na pewno nie wspomniany przepis, nie jest w stanie zmusić żadnego szpitala publicznego w Polsce do przeprowadzenia aborcji. Wiedział o tym doskonale poprzedni minister zdrowia Marek Balicki i dlatego taki przepis wprowadził.

Nota bene, przepis przestał obowiązywać tuż przed sprawą Agaty, której kolejne szpitale odmawiały przeprowadzenia aborcji. O jakiej więc nadre-

gulacji mówi pani minister, skoro jej samej z trudem udało się znaleźć jedyny szpital w Polsce, w którym przerwano ciążę Agaty.

Okazuje się więc, że ministerstwo wyżej stawia interesy środowiska medycznego niż pacjentek. Agata swoją sprawę wygrała dzięki medialnemu nagłośnieniu, większości kobiet to się nie udaje.

Podziemie aborcyjne

Podziemie aborcyjne jest zjawiskiem trudnym do zbadania z uwagi na pozaprawny charakter tego zjawiska. Wiadomo, że działa ono bardzo prężnie i wiele kobiet korzysta z nielegalnych, płatnych zabiegów. Ponieważ ma ono wyłącznie komercyjny charakter, ceny zabiegów są bardzo wysokie. Przerwywaniem ciąży zajmują się głównie lekarze, którzy prowadzą tę działalność wyłącznie w celach zarobkowych. Rzadko słychać o lekarzu, który przerwałby ciążę ze względów innych niż finansowe, kierując się współczuciem i chęcią niesienia pomocy kobiecie. Za to coraz częściej słychać o osobach spoza tej grupy zawodowej, proponujących tabletki do farmakologicznego przerwania ciąży. Nielegalne zabiegi niosą za sobą duże ryzyko z racji, że pozostają poza jakąkolwiek kontrolą. Gdy pojawiają się komplikacje, przestraszony lekarz często w pierwszym rzędzie myśli o tym, jak chronić siebie, a nie ratować kobietę. Znane są przypadki kobiet, które zmarły w wyniku powikłań proaborcyjnych.

Turystyka aborcyjna

Wiele kobiet szukających możliwości bezpiecznego usunięcia ciąży decyduje się na wyjazd do innego kraju. Wbrew pozorom wyjazd za granicę wcale nie musi być droższy niż zawyżone ceny w polskich gabinetach prywatnych. Kobiety najczęściej poszukują klinik w krajach sąsiadujących z Polską m.in. w Czechach lub Niemczech, gdzie można legalnie i bezpiecznie wykonać zabieg. Kobiety, które skorzystały z tej możliwości, doceniają profesjonalizm i bezpieczeństwo świadczonej usługi. Na podstawie wyrzutowych informacji trudno jest ocenić skalę zjawiska, na pewno jest ona niemała i stale rośnie, szczególnie po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, co zwiększyło znacznie mobilność Polek. Informacje na ten temat pochodzą zarówno od samych kobiet, które skorzystały z tej możliwości, bądź jej poszukują, jak również ze strony klinik europejskich. Z naszej sondy wynika, że mało jest klinik w Europie (m.in. w Holandii, Austrii, Szwecji, Anglii), które nie miałyby do czynienia z klientkami z Polski. Najczęściej jest to kilkanaście bądź kilkadziesiąt przypadków rocznie. Tak zwana turystyka aborcyjna ma indywidualny charakter. Wydaje się, że obecnie nie istnieje na dużą skalę zjawisko organizowanej turystyki aborcyjnej, znane z pierwszej połowy lat 90., kiedy działały agencje organizujące wyjazdy kobiet na Białoruś czy do Rosji na zabiegi. Rząd konsekwentnie ignoruje zjawisko podziemia, nie podejmując żadnych wysiłków, by ocenić jego skalę mimo zaleceń instytucji międzynarodowych. Brak jakichkolwiek danych stanowi dla instytucji publicznych wygodne alibi, zwalniające je z obowiązku poważnego zajęcia się problemem bardzo restrykcyjnego, ale jednocześnie nieskutecznego ustawodawstwa.

⁴ *Błąd lekarski czy niepowodzenie w leczeniu*, Namysłowska-Gabrysiak B. w: *Prawo i Medycyna*, nr 3/2005, 20, vol. 7.

⁵ *Piektko kobiet trwa*, wyd. 2 uzup., (2007), Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, Warszawa.

Opieka okołoporodowa

Władze państwowe deklarują wsparcie dla macierzyństwa, jednak wciąż niewiele się robi, by w realny sposób poprawić opiekę nad kobietami w ciąży, a także jakość porodów. Od lat stałym problemem jest ograniczony dostęp do badań prenatalnych z uwagi na upolitycznienie tej kwestii. Rocznie korzysta z nich kilka tysięcy kobiet w ciąży, co stanowi nie więcej niż 1 procent rodzących, podczas gdy wskazania do badań, choćby z uwagi na wiek ciężarnej powyżej 35 roku życia, ma 10 razy więcej kobiet.

W ostatnim okresie poważnym problemem jest brak łóżek w szpitalach położniczych dla kobiet rodzących. Ciężarne odsyłane są ze szpitala do szpitala i nierzadko są zmuszone rodzić w miejscowościach oddalonych od ich miejsca zamieszkania.

Poważnym problemem jest również sam poród. „Rodzenie po ludzku” kosztuje. Kobiety najczęściej muszą płacić za porody rodzinne, no i oczywiście za znieczulenie. Co więcej, ostatnio Ministerstwo Zdrowia rozważyło wprowadzenie ograniczeń w dostępie do cesarskich cięć z uwagi na rekomendacje Polskiego Towarzystwa Ginekologicznego, by zakazać cesarskich cięć na życzenie.

Prawa kobiet w ciąży

Prawo kobiet, które zajądą w ciąży, do zdrowia jest poważnie ograniczone. W szczególności ma to miejsce wtedy, gdy ciąża stanowi zagrożenie dla zdrowia kobiety, co zdarza się coraz częściej, bowiem nierzadko zachodzą w ciążę kobiety schorowane, w starszym wieku czy nastolatki. Kobieta ciężarna, która ma problemy zdrowotne, nie może być pewna, że lekarz, do którego zwróci się po opinię na temat dalszych losów ciąży, weźmie pod uwagę jej stan zdrowia i czy w razie konieczności wyda stosowną decyzję o udzieleniu zgody na zabieg przerwania ciąży. Nie ma też żadnej pewności, czy zostanie dostatecznie poinformowana o wpływie ciąży na jej zdrowie, zwłaszcza gdy jest chora i się leczy. Nierzadko lekarze zawierają terapię na czas ciąży, co może być niebezpieczne dla kobiety. Kobieta ciężarna pozbawiona jest również ochrony prawnej, ponieważ nie istnieją mechanizmy, które pozwoliłyby odwołać się od decyzji lekarza. Jest całkowicie zależna od jego opinii, przy podejmowaniu której lekarz, zamiast kierować się interesem pacjentki, nierzadko kieruje się własnym światopoglądem czy obawami.

Prawo kobiet do świadczeń z zakresu zdrowia reprodukcyjnego jest poważnie naruszane w wielu przypadkach. Dotyczy to m.in. poradnictwa antykoncepcyjnego, odmowy skierowania na badania prenatalne, czy też przerwania ciąży zgodnie z ustawą. Także u kobiet rodzących – coraz częściej zdarzają się opóźnienia decyzji o cesarskim cięciu mimo istotnych wskazań. W przypadku odmowy skierowania na badania prenatalne ograniczone jest także prawo kobiet do korzystania z osiągnięć postępu naukowego w medycynie. Dotyczy to także nowoczesnych metod przerywania ciąży, takich jak metoda próżniowa czy farmakologiczna. A przecież, skoro przerywanie ciąży jest w Polsce dostępne w pewnych przypadkach, powinno być wykonywane zgodnie z najnowszymi, bezpieczniejszymi i tańszymi metodami, tym bardziej, że są one w świecie powszechnie dostępne. Odmowa świadczeń

zdrowotnych, których, z racji fizjologii, potrzebują wyłącznie kobiety, jest przejawem dyskryminacji ze względu na płeć.

Kuriozalnym przykładem ignorowania prawa do decydowania w sprawach własnej płodności jest odmawianie kobietom oraz mężczyznom prawa do dobrowolnej sterylizacji jako metody planowania rodziny. Kobiętom, które nie planowały ciąży i nie chcą, bądź nie mogą jej kontynuować, odebrano możliwość decyzji co do urodzenia dziecka. Jedyny realny wybór, jaki im pozostał, to albo wymuszone macierzyństwo albo podziemie aborcyjne.

Antykoncepcja

Poradnictwo w zakresie planowania rodziny jest w Polsce bardzo zmedykalizowane. Wymóg badań i recepty stanowi poważną barierę w dostępie do antykoncepcji. Poradnictwo antykoncepcyjne nie jest włączone do systemu podstawowej opieki zdrowotnej. Pozostają prywatne wizyty u ginekologa, które są drogie, a niektórzy lekarze wymagają comiesięcznych wizyt po receptę. Wiele kobiet skarży się na to, że lekarze nie znają nowoczesnych form antykoncepcji (np. antykoncepcji postkoitalnej), inni próbują narzucać pacjentkom swój światopogląd podczas wizyty. Takie praktyki stanowią poważne ograniczenie dostępności. Koszt i wymagana częstotliwość porad lekarskich jest utrudnieniem dla wszystkich kobiet, ale dla nastolatek stanowi to szczególnie uciążliwą barierę. Cena jest wysoka (ceny pigułek wynoszą ok. 35zł za jedno opakowanie), a lekarze nie zawsze wystawiają recepty, przy odmowie powołując się na klauzulę sumienia. Należy przy tym pamiętać, że około 40 procent społeczeństwa żyje poniżej lub na poziomie minimum socjalnego. Ponadto na bezpłatną wizytę u ginekologa trzeba czasem czekać kilka tygodni, co dla kobiety chcącej kontynuować antykoncepcję hormonalną jest nie do przyjęcia. Zaś dla osoby potrzebującej antykoncepcji doraźnej wiąże się z brakiem szans na jej otrzymanie. W rezultacie trzeba się umawiać na wizyty prywatne, które kosztują ok. 70-100zł. Dodając do tego cenę pigułek, wychodzi wysoka kwota, na którą nie stać wielu kobiet. Brakuje wyspecjalizowanych poradni i centrów informacyjnych promujących rzetelną wiedzę z zakresu antykoncepcji. Nie ma też żadnej oferty poradniczej dla młodzieży.

Nierzadko lekarz nie tylko odmawia przepisania pigułek, ale zaczyna umoralniać i obrażać pacjentkę. Przedstawia błędne informacje na temat szkodliwości antykoncepcji. Kobiety, zamiast znaleźć fachową pomoc u specjalisty, narażone są na poniżające traktowanie. Wiele kobiet oburzonych takim stanem rzeczy, albo po prostu przestraszonych całą sytuacją, dzwoni do Federacji (informacje z Telefonu Zaufania lata 2005-2007).

W polityce zdrowotnej w Polsce od lat ignoruje się duże znaczenie działań w zakresie profilaktyki zdrowia reprodukcyjnego i poszerzania wiedzy na temat antykoncepcji.

Edukacja seksualna

Stan edukacji w polskich szkołach nie odpowiada potrzebom społecznym w tym zakresie. Pomimo przyzwolenia społecznego na tę formę edukacji – prawie 80% Polaków opowiada się za wprowadzeniem edu-

kacji seksualnej do szkół⁶ – oraz obniżającego się wieku inicjacji seksualnej, wychowania seksualnego praktycznie nie ma w polskich szkołach.

W szkołach istnieje obowiązek prowadzenia zajęć z młodzieżą z zakresu „Wychowanie do życia w rodzinie”. Powinny one obejmować wszystkie aspekty dorosłego życia, także ten związany z prawami i zdrowiem reprodukcyjnym i seksualnym. Zobowiązanie to wynika z zapisu w ustawie o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży⁷, a także zawarte zostało w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej (najnowsze z 23 sierpnia 2007 roku). Zgodnie z tym rozporządzeniem, zajęcia powinny odbywać się w ostatnich dwóch klasach szkoły podstawowej, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych – w każdej klasie po 14 godzin rocznie przy czym nie mogą w nich uczestniczyć dzieci, których rodzice nie wyrazili na to zgody. Wybór programów i podręczników należy do nauczyciela. Programy te nie są w żaden sposób monitorowane przez władze oświatowe. Z raportu stworzonego przez grupę edukatorów seksualnych Ponton w 2008 r. wynika, że zarówno zainteresowanie młodych ludzi poradnictwem dotyczącym seksualności, jak i braki w ich wiedzy w tym zakresie są bardzo duże. W sposób oczywisty „Wychowanie do życia w rodzinie” nie zaspokaja zapotrzebowania na rzetelną informację. Wiedza przekazywana na zajęciach jest często niezgodna ze standardami naukowymi i wymogami współczesnego świata. Dopuszczalne do nauczania podręczniki nie są neutralne światopoglądowo, często opierają się na stereotypach i nie prezentują całościowej i kompletnej wiedzy na temat współczesnych form zabezpieczania się przed ciążą, a wręcz jako skuteczniejsze przedstawiają metody naturalne. Powoduje to, że młodzież, kiedy decyduje się na rozpoczęcie współżycia nie dysponuje informacjami na temat zalet i wad stosowanego zabezpieczenia. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Z. Izdebskiego⁸ na osobach uczących się, w roku szkolnym 2005/2006 nie więcej niż jedna trzecia młodzieży miała zajęcia z tego zakresu.

Próby dalszego ograniczenia praw reprodukcyjnych

Institucje publiczne, których przedstawiciele mają pełną świadomość naruszeń praw człowieka w tym zakresie, wykazują trudno zrozumiałą konsekwencję w ignorowaniu problemów społecznych, w tym różnych patologii spowodowanych represyjnym i kryminogennym prawem. Jednocześnie nie wywiązują się z międzynarodowych zobowiązań Polski wynikających z ratyfikowanych przez rząd konwencji dotyczących praw człowieka, na co od lat zwracają uwagę instytucje międzynarodowe, w szczególności komitety praw człowieka ONZ i Komisarz Praw Człowieka Rady Europy.

⁶ *Aborcja, edukacja seksualna, zapłodnienie pozaustrojowe*, CBOS, Warszawa, luty 2005.

⁷ Art. 4, Dz. U. Nr 17, poz. 78.

⁸ Z. Izdebski, *Ryzykowna Seksualność Polaków w dobie HIV/AIDS. Studium porównawcze 1997 – 2001 – 2005*. Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2006, str. 100 – 103

Co więcej, kreowana przez fundamentalistycznych polityków atmosfera niechętna prawom kobiet stworzyła warunki do podejmowania nowych inicjatyw prawnych, których celem jest dalsze zaostrenie przepisów aborcyjnych. Jaskrawym przykładem jest podjęta w latach 2006-2007 próba wprowadzenia do konstytucji ochrony życia od momentu poczęcia. Projekt Ligi Polskich Rodzin omal nie doprowadził do wprowadzenia do polskiego systemu prawnego całkowitego zakazu przerywania ciąży. Choć inicjatywa padła, bo zabrakło paru głosów, podejmowane są kolejne próby.

Debata, która towarzyszyła projektowi LPR-u, wykazała rosnące przyzwolenie, szczególnie w eksperckich środowiskach prawniczym i medycznym, na znaczne obniżenie standardu ochrony praw kobiet.

Dopóki prawo w Polsce nie zostanie dostosowane do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej, kobiety będą narażone na rozmaite, nieraz drastyczne skutki jego funkcjonowania. Chciałoby się mieć nadzieję, że niebawem polityka państwa ulegnie zasadniczej zmianie i zostanie oparta na racjonalnych podstawach, a nie na ideologii - w zgodzie z oczekiwaniami społecznymi i najlepszymi wzorami.

Wanda Nowicka - działaczka na rzecz praw człowieka i praw kobiet. Przewodnicząca Federacji na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny. Współzałożycielka Sieci Regionalnej Kobiet na rzecz Praw Reprodukcyjnych i Seksualnych – ASTRA. Autorka wielu artykułów i raportów na temat praw kobiet oraz praw człowieka. Publikuje m.in. w Rzeczpospolitej i Przeglądzie.

Sytuacja osób LGBT w Polsce. Raport z analizy sytuacji społecznej

W ciągu ostatnich pięciu lat problemy lesbijek, gejów, osób biseksualnych i transpłciowych (LGBT) w Polsce stały się przedmiotem otwartej debaty publicznej. W chwili obecnej toczy się dyskusja dotycząca naruszania różnorodnych praw osób LGBT. Wśród praw, które są łamane znajdują się prawa obywatelskie i polityczne, takie jak wolność zgromadzeń, zakaz dyskryminacji, ochrona przed przemocą, prawo do poszanowania godności oraz prawo głosu. Dyskusja ta dotyczy również szerszego spektrum problemów, bo również praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, takich jak prawo do edukacji i pracy.

Kampania Przeciw Homofobii
Greg Czamecki

OCHRONA PRZED PRZEMOCĄ I PRAWO DO POSZANOWANIA LUDZKIEJ GODNOŚCI

Mimo iż większość osób LGBT w Polsce nie ujawnia swojej tożsamości seksualnej nawet wobec najbliższych członków swojej rodziny, przyjaciół, sąsiadów oraz kolegów z klasy, stają się one obiektem licznych aktów przemocy i poniżającego traktowania.

Podstawową kwestią, jaka jest związana z tym problemem, jest powszechnie występująca mowa nienawiści. Wśród wielu polityków i partii politycznych panuje przekonanie o błahości problemu homofobii. W przeciwieństwie do rasizmu, ksenofobii, seksizmu i innych form nietolerancji, homofobia traktowana jest jak kwestia nadmiernie rozdmuchana, a częstą reakcją jest zaprzeczanie istnieniu tego zjawiska. Widać to było szczególnie przy okazji przyjętej 15 czerwca 2006 roku rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie nasilenia się przemocy powodowanej rasizmem i homofobią w Europie. W dokumencie tym wymieniono konkretne przypadki nietolerancji i dyskryminacji, które zostały przez Parlament Europejski potępione, a kraje członkowskie Unii Europejskiej zostały wezwane do zwrócenia odpowiedniej uwagi na zwalczanie rasizmu, seksizmu, ksenofobii i homofobii zarówno we wzajemnych relacjach, jak i w stosunkach dwustronnych z krajami trzecimi. Autorzy rezolucji potępiili także przypadki nietolerancji i dyskryminacji w Polsce, wymieniając działalność Ligi Polskich Rodzin (LPR) w rządzie premiera J. Kaczyńskiego, wypowiedzi pater i wiceprezesa LPR Wojciecha Wierzejskiego, aktywność Radia Maryja, napaść na naczelnego rabina Polski, zwolnienie dyrektora Centralnego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli, Mirosława Sielatyckiego oraz likwidację Biura Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn.

Będące u władzy Prawo i Sprawiedliwość, wspierane bardzo aktywnie przez Ligę Polskich Rodzin i ich formację młodzieżową – Młodzież Wszechpolską – wygrało kampanię wyborczą, wykorzystując powszechne w społeczeństwie stereotypy i uprzedzenia wobec gejów i lesbijek. Za narzędzia prowadzące do zwycięstwa wyborczego miały służyć zakazy manifestacji organizowanych przez środowiska gejowsko-lesbijskie oraz retoryka nienawiści wobec osób homoseksualnych. Na początku 2005 roku Kazimierz Michał Ujazdowski z PiS-u (ówczesny minister kul-

tury) powiedział: *–Nie mylmy brutalnej propagandy postaw homoseksualnych z nawoływaniem do tolerancji. To jakieś szaleństwo i z punktu widzenia tego szaleństwa nasze rządy rzeczywistość będą czarną nocą¹. Krótko po tym jak Lech Kaczyński został wybrany na Prezydenta RP, Komisja Europejska wystosowała do Polski oficjalne ostrzeżenie: *Polska może stracić prawo głosu w UE, jeśli prezydent nadal będzie się przeciwstawiał prawom osób homoseksualnych²*. Powołany rząd Kazimierza Marcinkiewicza, w którym koalicjantami Prawa i Sprawiedliwości zostały Liga Polskich Rodzin i Samoobrona, stał się sprzymierzeńcem prezydenta Kaczyńskiego w negatywnej postawie wobec gejów i lesbijek. Krótko po wyborze na premiera, Kazimierz Marcinkiewicz, pytany o stosunek do osób homoseksualnych, odpowiedział: *–Jeśli osoba homoseksualna próbuje swoim homoseksualizmem „zarazić” innych, to państwo w takie naruszenie wolności musi wkroczyć³*.*

Sytuacja uległa zasadniczej zmianie w momencie uformowania koalicji rządzącej Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego w 2007 roku. Jawne stosowanie języka nienawiści nie jest już tak rozpowszechnione jak uprzednio. Jednakże nadal politycy, włączając w to prominentnych członków rządzącej Platformy Obywatelskiej, pozostają homofobiczni w swojej mentalności i są znani z wygłaszania powyższych opinii bez żadnej zasadniczej reakcji ze strony swoich kolegów partyjnych. Dla przykładu, Stefan Niesiołowski (PO), wicemarszałek Sejmu, zapytany czy istnieje problem dyskryminacji w Polsce, odpowiedział: *W Polsce nie ma żadnej dyskryminacji osób homoseksualnych. Twierdzenia o jej istnieniu nie mają żadnego sensu i nie są na niczym oparte. To stała taktyka tych organizacji, które okłamują społeczeństwo i próbują mu wmówić, że homoseksualiści są prześladowani. A tak naprawdę to oni domagają się dla siebie przywilejów*.

Ten rodzaj języka nienawiści w szczególności znajduje zwolenników wśród tych, którzy dają pewnego rodzaju przyzwolenie na stosowanie przemocy względem osób LGBT. Organizacje Kampania Przeciw Homofobii oraz Lambda Warszawa zgromadziły

dane dotyczące poziomu przemocy fizycznej w zależności od oceny stopnia jej nasilenia.

Przemoc fizyczna

Wśród respondentów 17,6% doznało w ciągu ubiegłych dwóch lat jakiejś formy przemocy fizycznej. Przemoc ta nieco częściej dotyka mężczyzn niż kobiet. Jeśli przeanalizujemy dane pod kątem płci – osobno dla kobiet, osobno dla mężczyzn – okaże się, że wśród kobiet przemocy fizycznej doznało prawie 14%, a wśród mężczyzn nieco ponad 20%. Niepokoić powinno to, że wśród osób, które doznały przemocy fizycznej, aż 41,9% doznało jej w ciągu ostatnich lat więcej niż trzy razy. Aż w 85,1% przypadków policja nie została powiadomiona o zdarzeniu.

Przemoc psychiczna

Przemoc psychiczna wobec osób bi- i homoseksualnych jest zjawiskiem tak powszechnym, że można zaryzykować tezę, iż przestało się ją zauważać. Przemoc psychiczną charakteryzuje się jako wyrządzanie ofierze krzywdy psychicznej poprzez zastraszanie, obrażanie, wyśmiewanie, rozpowszechnianie negatywnych opinii, upokarzanie zarówno jej samej, jak i jej bliskich. W życiu codziennym najczęściej przejawia się używaniem obraźliwych określeń, takich jak *pedał* czy *lesba*, oraz całym katalogiem wulgaryzmów dotyczących życia intymnego i związków osób tej samej płci, a także izolowaniem osób bi- i homoseksualnych oraz ostracyzmem społecznym. Analiza danych dotyczących przemocy psychicznej pokazuje, że doświadczenie to wśród osób bi- i homoseksualnych jest powszechne. W ciągu ostatnich dwóch lat ponad połowa badanych doświadczyła jakiejś formy przemocy psychicznej, najczęściej wielokrotnie. Wśród osób, które doznały przemocy psychicznej, aż 70% doznało jej więcej niż 3 razy. Przemoc psychiczna praktycznie w ogóle nie jest zgłaszana policji – aż 96,1% badanych nie poinformowało policji o tym, czego doświadczyło. Choć przemoc psychiczna nie w każdym wypadku wymaga interwencji policji, to jednak tak wysoki odsetek brak zgłoszeń policji, najczęściej przecież wielokrotnie powtarzających się zdarzeń, może zastanawiać.

WOLNOŚĆ ZGROMADZEŃ

Działalność organizacji reprezentujących interesy środowiska osób bi- i homoseksualnych doprowadziła także do tego, że sprawą nierównego traktowania tych grup społecznych przez władze publiczne zajęły się sądy administracyjne, w tym Naczelny Sąd Administracyjny, jak również Trybunał Konstytucyjny RP

¹ Trybuna, 23.05.05, zob.: http://www.trybuna.com.pl/n_show.php?code=2005052309

² The Guardian, 25.10.05, zob.: <http://www.guardian.co.uk/eu/story/0,7369,1599957,00.html>

³ Amnesty International, (2006). Prawa lesbijek, gejów, osób biseksualnych i transpłciowych w Polsce oraz na Łotwie, zob.: <http://amnesty.org.pl/index.php?id=163>

oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka. Powodem zaangażowania wskazanych Sądów w sytuację osób homoseksualnych w Polsce były decyzje Prezydenta Miasta Poznania Ryszarda Grobelnego oraz Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy Lecha Kaczyńskiego zakazujące pokojowych demonstracji w obronie m.in. praw osób homoseksualnych i sprzeciwiających się dyskryminacji tej grupy społecznej. W 2005 r. również Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy nie wydał zgody na Paradę Równości – pokojową demonstrację organizowaną pod hasłami równości, tolerancji i szacunku dla różnorodności. Sprawa tej decyzji znalazła swój finał w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Skarżący wygrali sprawę w 2007 roku.

W dniu 15 listopada 2005 r. Prezydent Miasta Poznania wydał decyzję nie zezwalającą na zgromadzenie i przemarsz, zgłoszone zawiadomieniem Komitetu Organizacyjnego Dni Równości i Tolerancji. Argumentacją Prezydenta była obawa, iż w trakcie zgromadzenia planowanego na 19 listopada 2005 r. mogło dojść do zniszczenia witryn sklepów, reklam i ławek, a ewentualne zamknięcie na trasie przemarszu ruchu pieszego tamałoby konstytucyjne prawo obywateli do swobodnego przemieszczania się i nie zapobiegłoby możliwości wtargnięcia przeciwników na trasę przemarszu. Komitet zaskarżył ww. decyzję do Wojewody Wielkopolskiego, który utrzymał decyzję Prezydenta Miasta Poznania w mocy. Ta z kolei decyzja została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który wyrokiem z 14 grudnia 2005 r. uchylił decyzję Wojewody.

Pomimo wygrania sprawy Bączkowski i in. przeciwko Polsce przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, do dnia dzisiejszego ustawa „Prawo o zgromadzeniach w Polsce” nie została zniewolowana. Daje to możliwość zakazania organizacji kolejnych zgromadzeń w przyszłości.

WOLNOŚĆ PRZEMIESZCZANIA SIĘ

Polscy obywatele, którzy chcą wstąpić w związek partnerski zagranicą spotykają się z przejawami praktyk dyskryminacyjnych, które naruszają nie tylko ich prawo do prywatności oraz prawo do założenia rodziny, ale również ich wolność przemieszczania się.

W ostatnim czasie, obywatelka polska, Marzena K., chciała zawrzeć związek partnerski ze swoją partnerką, która jest obywatelką Niemiec. Prawo niemieckie wymaga przedłożenia zaświadczenia stwierdzającego brak pozostawania w związku małżeńskim przez osoby zamierzającej zawrzeć związek partnerski. Polski urząd stanu cywilnego, który jest właściwy w sprawach wydawania zaświadczeń dotyczących stanu cywilnego, odmówił wydania przedmiotowego zaświadczenia ze względu na fakt, iż było ono konieczne do zawarcia związku z osobą tej samej płci, a nie związku małżeńskiego.

Powyższe działania są sprzeczne z podstawową zasadą Unii Europejskiej, jaką jest swobodny przepływ osób. Odmawianie wydawania zaświadczeń o stanie cywilnym, uniemożliwia swobodne poruszanie się po terytorium Unii Europejskiej bardzo dużej grupie obywateli polskich, w dobrowolnie wybranym przez siebie celu.

Europosłanka lewicy, Lidia Geringer de Oedenberg, złożyła do Komisji Europejskiej oficjalną inter-

pelację poselską, w której poprosiła o analizę prawną tego typu praktyk. W sierpniu 2008 roku Marzena K. wygrała w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym sprawę przeciwko urzędowi stanu cywilnego.

ZAKAZ DYSKRYMINACJI

Zakaz dyskryminacji jest fundamentalnym prawem człowieka, którego skutkiem jest możliwość korzystania z pełni praw przyznanych innym. Jest to kwestia związana z niemal wszelkimi działaniami podejmowanymi i uznawanymi za ważne przez społeczność LGBT w Polsce i nie stanowi tylko jednego z praw człowieka określonego we wszystkich umowach międzynarodowych, ale jest również kluczową normą zawartą w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pomimo iż jest wiele kwestii, które mogą stanowić przedmiot dyskusji dotyczącej tego prawa, jedna sprawa w ostatnim okresie ewidentnie nosiła cechy dyskryminacji, a chodzi mianowicie o zakaz oddawania krwi przez osoby homoseksualne.

Na stronie internetowej Niezależnego Zrzeszenia Studentów Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu pojawiła się informacja, że jednym z bezwzględnych przeciwwskazań w oddawaniu krwi jest m.in. orientacja homoseksualna. Kampania Przeciw Homofobii w piśmie do NZS podkreśliła, że zgodnie z aktualną wiedzą medyczną homoseksualność jako orientacja seksualna nie jest negatywną przesłanką do oddawania krwi. Rzyzkowne zachowania, jak np. częste odbywanie stosunków seksualnych z wieloma partnerami, mogą mieć miejsce zarówno wśród osób hetero- jak i homoseksualnych. KPH podkreśliła, że informacja na oficjalnej stronie NZS UMK w Toruniu godzi w konstytucyjną zasadę równości wszystkich obywateli oraz zniechęca wielu potencjalnych kandydatów na krwiodawców o orientacji homoseksualnej.

Po intensywnej kampanii medialnej oraz zainteresowaniu ze strony polityków, dyrektor Narodowego Centrum Krwi Agnieszka Beniuk-Patota oficjalnie oświadczyła, że lekarz nie ma prawa zdyskwalifikować kandydata na dawcę krwi tylko z powodu jego orientacji seksualnej

PRAWO DO ŻYCIA RODZINNEGO

Jedną z zasadniczych kwestii, która dotyczy społeczności LGBT, jest brak prawnej regulacji dotyczącej ich życia rodzinnego i związków partnerskich. Polskie prawodawstwo nie uznaje związków partnerskich, co oznacza, że osoby LGBT, które pragną założyć rodzinę, napotykały niezliczoną ilość przeszkód, które powodują cierpienie tak ich, jak i ich dzieci.

W sierpniu 2003 r. senatorka SLD-UP, prof. Maria Szyszkowska zaprezentowała opinii publicznej tekst projektu ustawy o rejestrowanych związkach partnerskich. Senatorka Szyszkowska opracowała ten projekt, konsultując go wcześniej z organizacjami gejowsko-lesbijskimi. 21 listopada 2003 r. projekt ustawy o rejestrowanych związkach partnerskich został złożony w Senacie na ręce wicemarszałka Ryszarda Jarzembowskiego. Pod projektem ustawy podpisało się 36 senatorów - głównie SLD-UP. Projekt ustawy miał na celu uregulowanie sytuacji prawnej gejów i lesbijek w Polsce. Przewidywał możliwość zawarcia rejestrowanego związku partner-

skiego, z którym miało wiązać się nabycie pewnych uprawnień, głównie o charakterze ekonomicznym. Najważniejsze z nich to: prawo do dziedziczenia po zmarłym partnerze, prawo do korzystania z ubezpieczenia zdrowotnego dla członków rodziny, prawo do wspólnego opodatkowania się, prawo do świadczeń po zmarłym partnerze, np. emerytury. Projekt nie przewidywał możliwości adopcji dzieci przez pary osób jednej płci. Projekt ustawy o rejestrowanych związkach między osobami tej samej płci wpłynął do Sejmu w dniu 23 grudnia 2004 roku jako senacka inicjatywa ustawodawcza. Niestety, w czasie IV kadencji nie został jej nadany bieg legislacyjny. Projekt ustawy nie został skierowany do żadnej z komisji sejmowych do celu opracowania ostatecznego kształtu.

Osoby homoseksualne, które mają dzieci lub pragną mieć dzieci, spotykają się z powszechnym potępieniem i mają bardzo niewielkie wsparcie tak w strukturach państwa, jak i w społeczeństwie. Politycy reprezentujący prawie wszystkie opcje polityczne jednoznacznie wypowiadają się, że pary jedнопłciowe lub osoby homoseksualne nie powinny wychowywać dzieci.

W jednej ze spraw, które miały miejsce w ostatnim czasie, sąd orzekający w sprawie zajął stanowisko w tej materii. 2 czerwca 2008 r. Sąd Rejonowy we Wrocławiu wydał wyrok w sprawie ograniczenia władzy rodzicielskiej lesbijki Anny K. Jest to pierwsze w Polsce rozstrzygnięcie, które odnosi się bezpośrednio do orientacji seksualnej rodzica i które wyraźnie stwierdza, że orientacja seksualna nie ma wpływu na wykonywanie władzy rodzicielskiej.

Rok temu do KPH zgłosiła się Anna K. z prośbą o pomoc w walce o prawo do opieki nad swoją córeczką, którą – na prośbę Anny K. – zajmowała się przez kilka miesięcy matka Anny K. Miało to związek z trudną sytuacją psychiczną, w jakiej znalazła się wtedy Anna K. Niestety, gdy Anna K. chciała odebrać córkę, babcia odmówiła i wystąpiła do sądu o ograniczenie jej władzy rodzicielskiej, podnosząc, iż córka jest narkomanką, a jej homoseksualne skłonności mogą być przyczyną molestowania dziecka. Sąd w Ostrowie Wielkopolskim, mimo iż nie był właściwy do rozpoznania sprawy, w trybie błyskawicznym podjął decyzję o ograniczeniu władzy rodzicielskiej Anny K. oraz o ustanowieniu babcji rodziną zastępczą dziecka. Babcia dziecka ustaliła sposób kontaktowania się matki z dzieckiem – jedna godzina na dwa tygodnie w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie.

W trakcie postępowania sądowego babcia dziecka wielokrotnie podnosiła kwestię homoseksualności swojej córki, co wskazywało na możliwość oceny kompetencji wychowawczych matki przez pryzmat jej orientacji seksualnej. W wyroku sąd uznał, iż orientacja seksualna Anny K. nie ma wpływu na wykonywanie władzy rodzicielskiej, a o ograniczeniu tej władzy przesądza jej niedojrzałość emocjonalna. Sąd stwierdził, iż dziecko będzie miało lepsze warunki życia u babci, choć nie wykluczył możliwości powrotu dziecka do matki po wcześniejszej terapii rodzinnej z udziałem babci dziecka. Uznanie przez sąd, że orientacja seksualna nie może mieć wpływu na kwestię przyznania, ograniczenia czy odebrania praw rodzicielskich powinno znaleźć odzwierciedlenie w kolejnych tego typu sprawach.

PRAWO DO EDUKACJI

Podstawy programowe przedmiotu szkolnego „Wychowanie do życia w rodzinie” umieszczają tematykę orientacji homoseksualnej wśród *zakłóceń i trudności w osiągnięciu tożsamości płciowej lub braku akceptacji własnej płci*. Tak opracowane podstawy programowe wyznaczają, jakie treści dotyczące pojmowania ludzkiej seksualności nie powinny znaleźć się w akceptowanych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej podręcznikach szkolnych. Lektura obowiązujących podręczników szkolnych nie pozostawia złudzeń, że promowane przez MEN są podręczniki, które prezentują homoseksualność w sposób stojący w sprzeczności ze standardami wyznaczanymi przez takie instytucje międzynarodowe jak np. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO). Podręcznik „Zanim wybierzesz. Przygotowanie do życia w rodzinie – podstawy wychowania seksualnego” (M. i W. Grabowscy, A i M. Niemyscy, M. i P. Wołochowiczowie) nazywa homoseksualność *jednym z najbardziej znanych zaburzeń w przeżywaniu swojej płciowości*, a jako naturalną traktuje tylko heteroseksualność: *Generalnie postawa homoseksualna jest formą zaprzeczenia własnej płciowości i wyrazem lęku przed partnerem płci odmiennej oraz agresji wobec samego siebie. Jest związana z zaburzeniem tożsamości płciowej w okresie jej formowania się, przy kłopotach okresu dojrzewania*. E. Tokarczuk w podręczniku „Małżeństwo i rodzina w świetle prawa” pisze, że *homoseksualizm jest dewiacją w zakresie sfery seksualnej, a człowiek wchodzący w związki homoseksualne, narusza nie tylko zasady życia społecznego, lecz także prawidłowość fizjologicznej misji człowieka, jaką jest prokreacja*. Najdalej idzie Teresa Król, autorka podręcznika „Wędrując ku dorosłości. Przygotowanie do życia w rodzinie dla uczniów starszych klas szkoły podstawowej”: *Dążność do zaspokojenia popędu seksualnego może przybierać formy zniekształcone. Należą do nich: homoseksualizm, biseksualizm, ekshibicjonizm, narcyzm, pedofilia, kazirodztwo, sadyzm, masochizm, transseksualizm*. Homoseksualizm jest zdaniem autorki *zaburzeniem, a przyczyną tego zaburzenia tkwią w nieprawidłowo ukształtowanej osobowości, co może się wiązać ze złe funkcjonującym układem rodzinnym, lub zaburzeniami hormonalnymi w okresie płodowym*. Zatem podręczniki te nie informują, że homoseksualność jest zwyczajnym elementem gamy seksualności człowieka i wielu gatunków zwierząt. Powyższe treści stoją też w sprzeczności z klasyfikacją chorób i zaburzeń publikowaną przez Światową Organizację Zdrowia (WHO), w której za zaburzenie i chorobę nie jest uznawane posiadanie orientacji bi- lub homoseksualnej. Klasyfikacja WHO obowiązuje w Polsce zarówno lekarzy, jak i psychologów.

Polityka w edukacji

Minister Roman Giertych latem 2006 r. odwołał dyrektora Centralnego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli - Mirosława Sielatyckiego. Powodem zwolnienia Sielatyckiego była zgoda na publikację oficjalnego podręcznika Rady Europy pt. „Kompas”, mówiącego o tym, jak uczyć o prawach człowieka. „Kompas” pośród innych treści, zawierał również treści o przeciwdziałaniu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną. W Polsce podręcznik ukazał

się w 2005 r., gdy przewodniczyliśmy Radzie Europy. Publikację dofinansował minister Michał Seweryński z PiS, a zastrzeżenia Romana Giertycha, ówczesnego ministra edukacji, dotyczyły czterech linijek tekstu pięćsetstronicowego podręcznika. Kontrowersje wzbudziły m.in. następujące informacje zawarte w „Kompasie”: *życie ludzi o orientacji homoseksualnej w Europie może być łatwe (w dużych zachodnich miastach), ale też trudne (na prowincji w Europie Zachodniej i w Europie Wschodniej, gdzie poglądy na homoseksualizm zmieniają się powoli)*. Obok znajduje się cytat z polskich badań: *22 proc. lesbijek, gejów, biseksualistów i transseksualistów doznało przemocy fizycznej, z czego 77 proc. nie doniosło o tym policji z obawy przed reakcją rodziny i policji*. Na s. 205 pojawia się rada, *by na zajęcia zaprosić przedstawiciela organizacji gejowskiej lub lesbijskiej. Porozmawiajcie o zagadnieniach związanych z równością i na temat praw, których odmawia się osobom homoseksualnym w waszym kraju*. Przeciwno zwolnieniu dyrektora CODN protestowały krajowe i międzynarodowe organizacje społeczne.

W październiku 2006 r. dyrektorką CODN została bliska współpracownica Romana Giertycha, nauczycielka religii, Teresa Łęcka. Pytana o swoją opinię na temat homoseksualności, dyrektor Łęcka odpowiedziała „Gazecie Wyborczej”: *Złych wzorców nie wolno wprowadzać do szkoły, bo szkoła ma uczyć rozumienia, na czym polega brzydota. Szkoła musi przygotować młodego człowieka do rozmowy o homoseksualizmie, wykazać, do jakiego dramatu, pustki i degeneracji prowadzi człowieka praktyki homoseksualne. Młodzież nie ma ugruntowanego modelu świata, modelu postawy, dlatego nauczyciel powinien wskazywać na to, co dobre. Sam powinien być przykładem bo dziecko chętnie korzysta ze wzorców, które obserwuje. Te wzorce nakreślają młodemu człowiekowi granice wolności. (...) Aktywny homoseksualizm to praktyka niezgodna z naturą człowieka. Polska szkoła powinna preferować dobre wzorce prowadzące do związków rodzinnych⁴*.

W styczniu 2007 r. na wicedyrektora CODN powołano Pawła Zanina z Młodzieży Wszechpolskiej. Zanin w wywiadzie dla „Gazety Wyborczej” powiedział: *Homoseksualizm to przypadłość chorobowa i nie można indoktrynować uczniów w dziedzinie tolerancji na różne zbrocenia (...) oraz przekonywać do tego, co nie jest moralnie dobre⁵*. Zatem obecna polityka edukacyjna promuje postawy wykluczające lub marginalizujące gejów i lesbijki, a młodych ludzi, którzy odkrywają swoją orientację homoseksualną, pozbawia pozytywnych wzorców potrzebnych im w okresie dorastania oraz w życiu dorosłym.

Prawo do pracy

Rzeczpospolita Polska wstępując do Unii Europejskiej zobowiązana była do pełnego wdrożenia do ustawodawstwa krajowego regulacji antydyskryminacyjnych, także tych chroniących przed nierównym traktowaniem na gruncie orientacji seksualnej.

⁴ *Gazeta Wyborcza*, 09.10.06, zob.: <http://serwisy.gazeta.pl/kraj/1,69906,3672288.html>

⁵ *Gazeta Wyborcza*, 09.01.07, zob.: <http://serwisy.gazeta.pl/edukacja/1,51805,3837065.html>

Wypełnieniem tych zobowiązań była nowelizacja Kodeksu pracy, która weszła w życie 1 stycznia 2004 r., i wprowadziła do polskiego prawa pracy zakaz dyskryminacji pracowników z powodu orientacji seksualnej. Nowelizacja ta implementowała przepisy Dyrektywy Rady Europy nr 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. W kodeksie pracy wprowadzono takie zapisy jak zakaz dyskryminacji bezpośredniej, pośredniej, molestowania, molestowania seksualnego, odwrócenia ciężaru winy w postępowaniach o nierównym traktowaniu (pracodawca musi udowodnić, że nie doszło do dyskryminacji, a nie ofiara, że była dyskryminowana).

Pomimo wprowadzenia w Kodeksie pracy zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu, nadal zdarzają się przypadki jej stosowania, które zagrażają prawu osób LGBT do podjęcia zatrudnienia. W styczniu 2008 roku, NSZZ „Solidarność” pracowników Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego zażądała wykreślenia z nowego regulaminu pracy zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną. Zgodnie z relacją prasową, przewodnicząca zakładowego oddziału NSZZ „Solidarność” stwierdziła: *Czy pan sobie wyobraża funkcjonowanie katolickiej uczelni z dewiacjami wśród nauczycieli? Wiadomo, że nikt tu nie będzie homoseksualisty zatrudniał i mówi, że zbrocenie to nic takiego⁶*.

Prawa osób transpłciowych

Pomimo, że osoby transpłciowe doświadczają w większości przypadków agresji skierowanej przeciwko wszystkim osobom LGBT, są one również ofiarami innych zachowań, które wymagają nadmienienia. Jednym z takich problemów jest dostęp do odpowiedniej opieki zdrowotnej w zakresie operacji zmiany płci.

Zgodnie z aktualną wiedzą medyczną, transseksualizm występuje u jednego na 30 tys. mężczyzn i u jednej na 100 tys. kobiet. Tak więc problem z niewłaściwym operacji zmiany płci do koszyka zabiegów refundowanych dotyczy kilku tysięcy polskich obywateli i obywaterek. Z uwagi na ciężkie położenie społeczne tych osób, niejednokrotnie doświadczających ogromnych problemów nie tylko rodzinnych, ale i zawodowych, większość z nich nie może pozwolić sobie na samodzielne opłacenie niezbędnych im do prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie zabiegów medycznych.

Problemem niestety jest także brak odpowiednich poradni specjalistycznych, które w sposób fachowy i bezpłatny mogłyby objąć odpowiedzialną opieką osoby transseksualne. Kampania Przeciw Homofobii niejednokrotnie zwracała się już do Ministra Zdrowia z prośbą o podjęcie interwencji w sprawie niedawnego zamknięcia ostatniej w Polsce tego typu placówki w Łodzi. Niestety, bez skutku.

W przypadku osób transpłciowych zagrożona jest także realizacja praw wyborczych ze względu na problem z identyfikacją tych osób w komisjach wyborczych. Dla przykładu, należy wskazać, że w dniu

⁶ „Dewianci u nas uczyć nie będą! NSZZ „Solidarność”, 31.01.08, *Dziennik Wschodni*, <http://www.dziennikwscudni.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20080131/LUBLIN/809197768>

21 października 2005 roku w obwodowej komisji wyborczej przy ul. Karolkowej 56 w Warszawie, zarejestrowany w spisie wyborców mężczyzna transgenerowy próbował oddać głos. Niestety, członkowie komisji wyborczej odmówili mu prawa skorzystania z obywatelskiego prawa uzasadniając niemożnością identyfikacji osoby na podstawie przedstawionego dokumentu tożsamości. Odmowę podtrzymano nawet wtedy, gdy wyborca przedstawił inne dokumenty świadczące o jego tożsamości.

Gregory Czarnecki - koordynator projektu „Monitoring Dyskryminacji LGBT w Polsce” w Kampanii Przeciw Homofobii, studiował zagadnienia sprawiedliwości społecznej i ochrony środowiska na Uniwersytecie w Vermont/USA. Jest absolwentem E.MA - European Masters in Human Rights and Democratisation w Wenecji; w swojej pracy magisterskiej badał podobieństwa między zjawiskami antysemityzmu i homofobii w Polsce w CEU-Budapeszt. Od 2002 r. jest aktywnym członkiem KPH. gczarnecki@kampania.org.pl

Podstawowe dane o osobach niepełnosprawnych w Polsce, a właściwie brak danych

Fundacja TUS

Małgorzata Peretiatkiewicz, Piotr Todys

Rozwój cywilizacji w Europie, szczególnie na przełomie XX i XXI wieku, charakteryzuje między innymi podnoszący się poziom życia, postęp medycyny oraz powszechność chorób cywilizacyjnych, takich jak AIDS, HIV, rak, choroby układu krążenia. Niektóre z tych czynników powodują zwiększającą się stale długość życia, inne znacznie obniżają sprawność mieszkańców naszego kontynentu. Kluczowym dokumentem, do którego odwołuje się społeczność międzynarodowa przy wypracowywaniu strategii działań na rzecz osób niepełnosprawnych są „Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych”, przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 20 grudnia 1993 roku. W świetle tego dokumentu **niepełnosprawność jest interpretowana jako cecha wynikająca z oddziaływania pomiędzy jednostką oraz jej społecznym i fizycznym otoczeniem**. Zasady wskazują działania niezbędne dla zapewnienia pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu społecznym poprzez m.in. dostosowanie środowiska fizycznego, likwidację wszelkiego typu barier ograniczających swobodne funkcjonowanie oraz poprzez zapewnienie dostępu do różnego rodzaju usług, które umożliwiają osobom niepełnosprawnym prowadzenie niezależnego życia w społeczności lokalnej. Są to wytyczne, których wdrożenie pozwoli osobom niepełnosprawnym na pełne korzystanie z praw człowieka.

W duchu zapisu tego dokumentu próbujemy przyjrzeć się sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce.

Zgodnie z danymi z Narodowego Spisu Powszechnego (NSP)² z 2002 roku, 14,3% polskiego społeczeństwa stanowią osoby niepełnosprawne. W miastach stanowią one 13,6%, ludności podczas gdy na wsi 15,3%. Niestety, nie istnieją bardziej aktualne oficjalne dane dotyczące liczby niepełnosprawnych Polaków. Ogólnie dostępne statystyki tego typu nie są prowadzone na żadnym poziomie administracyjnym kraju, a co za tym idzie planowanie czy monitorowanie wszelkich działań na rzecz tej grupy opierać się może jedynie na danych częściowych bądź na konkretnych przypadkach. Co ciekawe, kompletne dane gromadzone są przez organy orzekania o niepełnosprawności (m.in. Powiatowe i Wojewódzkie Zespoły ds. Orzekania, Zakład Ubezpieczeń Społecznych), jednak ze względu na konstrukcję ustawy o ochronie danych osobowych nie podlegają one żadnej weryfikacji i nie są w stosunku do siebie po-

równywalne; oznacza to, że nie da się na ich podstawie wyrokować o rzeczywistej liczbie osób niepełnosprawnych. Dlatego też monitoring przestrzegania praw osób niepełnosprawnych w kontekście praw człowieka możliwy jest jedynie na poziomie podstawowych obserwacji i problemów zgłaszanych przez samych zainteresowanych. Niemożliwe jest ich statystyczne udokumentowanie, choć można pokusić się o pewne szacunki. Jak wynika z zapisów Standardowych Zasad, państwa przyjmują główną odpowiedzialność za gromadzenie i rozpowszechnianie informacji na temat warunków życiowych osób niepełnosprawnych oraz promowanie badań naukowych dotyczących wszystkich aspektów ich życia, łącznie z analizowaniem przeszkód utrudniających im codzienne funkcjonowanie.

Rekomenduje się wprowadzenie w przepisach prawnych zmian, które pozwolą stworzyć elektroniczny system monitoringu pomocy i usług świadczonych osobom niepełnosprawnym, dostępny dla wszelkich instytucji publicznych i organizacji pozarządowych, oczywiście z zachowaniem pełnej dobrowolności rejestracji w takim systemie i z zachowaniem tajemnicy lekarskiej.

W przykładowym systemie znajdowałyby się informacje na temat niepełnosprawnego (dane osobowe, rodzaj orzeczenia, informacje na temat pomocy udzielonej przez organy właściwe do realizacji zadań na rzecz niepełnosprawnych). Administratorem bazy byłyby więc organy państwowe i samorządowe realizujące zadania na rzecz niepełnosprawnych, a także organy orzekające, zaś dostęp do danych miałyby wszystkie instytucje świadczące usługi na rzecz osób niepełnosprawnych, w tym organizacje pozarządowe. System ten istniałby w celu usprawnienia i podniesienia jakości aktywizacji niepełnosprawnego, w praktyce pozwalałaby odszukać informacje o niepełnosprawnym, a jednocześnie rozdzielić obojętne wskazania przez konkretny organ, jaka pomoc z jego strony została udzielona niepełnosprawnemu. System pełniłby więc niejako rolę „karty obiegowej niepełnosprawnego”. System będzie stwarzał możliwość przepływu informacji o osobie niepełnosprawnej, co pozwoliłoby ocenić faktyczną sytuację niepełnosprawnego, a co za tym idzie zastosować wobec niego skuteczne środki mające na celu zaktywizowanie.³

Orzecznictwo i jego wpływ na zatrudnienie osób niepełnosprawnych

W Polsce funkcjonuje kilka systemów orzekania o niepełnosprawności: orzecznictwo do celów edukacyjnych (dotyczy dzieci), orzecznictwo do celów rentowych (dotyczy dorosłych), orzecznictwo do

celów pozarentowych (dotyczy zarówno dorosłych, jak i dzieci). Orzecznictwem do celów edukacyjnych zajmują się poradnie psychologiczno-pedagogiczne, do celów rentowych – Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczych Ubezpieczenia Społecznego, komisje lekarskie podległe ministrowi spraw wewnętrznych (orzekające w sprawach funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej, Państwowej Straży Pożarnej), a także wojskowe komisje lekarskie (orzekające w stosunku do funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Służby Wywiadu Wojskowego). Natomiast do celów pozarentowych – powiatowe zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności oraz wojewódzkie zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności.

Zgodnie z zapisami Standardowych Zasad:

Państwa powinny uznać zasadę, że należy wzmocnić pozycję osób niepełnosprawnych tak, aby zaczęły one egzekwować swoje prawa, zwłaszcza w dziedzinie zatrudnienia. Zarówno na obszarach wiejskich jak i miejskich powinny one posiadać równe szanse wykonywania pożytecznego i satysficyjnego finansowo zajęcia na otwartym rynku pracy.

1. Prawo i przepisy w dziedzinie zatrudnienia nie mogą dyskryminować osób niepełnosprawnych ani czynić trudności w ich zatrudnianiu.
2. Państwa powinny aktywnie wspierać integrację osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy.

Ze statystyk Głównego Urzędu Statystycznego wynika, iż na koniec III kwartału 2007 roku aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych w wieku 15 lat i więcej wynosiła 15,6%, natomiast w wieku produkcyjnym 23,1%. Wskaźnik zatrudnienia niepełnosprawnych w wieku 15 lat i więcej wynosił 13,7%, w wieku produkcyjnym 20,1%. Oznacza to, że wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce jest jednym z najniższych w Europie. Dane z NSP z 2002 roku wskazują natomiast, iż w tamtym okresie ponad 84% osób niepełnosprawnych prawnie utrzymywało się z renty z tytułu niepełnosprawności lub z renty socjalnej.

W istniejącym w Polsce systemie orzecznictwa niepełnosprawność powiązana jest głównie z niezdolnością do pracy, przy jednoczesnym obowiązku regulacji pozwalających wykonywać pracę osobom niepełnosprawnym z wpisem „niezdolność do pracy” (pojęcie „niezdolności do pracy” funkcjonuje zarówno w orzecznictwie rentowym jak i pozarentowym). Psychologicznie stwarza to trudną sytuację dla osoby z niepełnosprawnościami. Trudno jest podejmować pracę, gdy medyczne autorytety orzekają jej niemożność. Z drugiej zaś strony, pracodawcy boją się zatrudniać niepełnosprawnych, którzy w orzeczeniu mają wpis „niezdolny do pracy”. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilita-

¹ <http://www.mps.gov.pl/indexxt.php?gid=266>

² „Rocznik Demograficzny 2007”, GUS, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_PUBL_Rocznik_Demograficzny_2007.pdf

³ Za publikacją „Rekomendacje do polityki społecznej państwa dotyczącej osób niepełnosprawnych” będącą wynikiem prac partnerstwa EQUAL „Niepełnosprawni – samodzielność, rodzina, rehabilitacja, edukacja, praca – system zintegrowany”

cji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych stanowi natomiast, iż zaliczenie do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie wyklucza możliwości zatrudnienia. Osoby posiadające takie orzeczenia mogą być zatrudnione w zakładach pracy chronionej, a także poza nimi, jeśli pracodawca uzyska pozytywną opinię Państwowej Inspekcji Pracy (PIP) o przystosowaniu stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej. Wobec powyższego, osoba z orzeczeniem o całkowitej niezdolności do pracy może pracować na otwartym rynku pracy o ile PIP wyda opinię o przystosowaniu stanowiska pracy do jej potrzeb.

Kolejnym powodem niepodjęcia zatrudnienia przez osoby mające przyznaną rentę z tytułu niezdolności do pracy lub rentę socjalną na określony czas jest obawa jej „nieprzedłużenia” z powodu podjęcia zatrudnienia. Z jednej strony jest to zrozumiałe, gdyż warunkiem otrzymania świadczenia jest niezdolność do pracy, z drugiej jednak strony – mówimy o osobach niepełnosprawnych, których koszty życiowe są znacznie większe niż osób pełnosprawnych. To, co ogranicza niepełnosprawnych w aktywizacji zawodowej z punktu widzenia rozwiązań ustawy o pomocy społecznej, to przede wszystkim kryteria dochodowe określające prawo do świadczeń - efektem jest blokada możliwości zarobkowania przez osoby niepełnosprawne oraz rozwój szarej sfery zatrudniania (kryteria dochodowe wskazane w ustawie o pomocy społecznej to 461 złotych dla osoby samotnie gospodarującej oraz 316 złotych dla osoby w rodzinie). Takie regulacje zamieszczone w ustawie o pomocy społecznej powodują, iż osoby niepełnosprawne nie są zainteresowane podjęciem pracy, bojąc się utraty przyznanych świadczeń.

Dodatkowo, osoby z niepełnosprawnościami mają zagwarantowany ustawowo zmniejszony dobowy i tygodniowy wymiar czasu pracy (z zachowaniem wynagrodzenia jak w pełnym wymiarze pracy), dodatkową przerwę w pracy na gymnastykę usprawniającą, zakaz pracy w nocy i w nadgodzinach, dodatkowy urlop wypoczynkowy (10 dni), płatne zwolnienie na turnus rehabilitacyjny. Na skutek takich zapisów prawnych z założenia wydajność pracowników niepełnosprawnych w porównaniu z innymi pracownikami jest niższa o co najmniej 20%. Takie uprawnienia powodują, że zatrudnianie niepełnosprawnych jest utrudnione w zmianowym systemie pracy, powoduje konieczność zatrudniania dodatkowych pracowników, może także powodować konflikty w zespole pracowniczym.

Rekomenduje się ujednolicenie systemu orzekania o niepełnosprawności, czyli wprowadzenie jednego systemu orzecznictwa poprzez połączenie obecnych systemów (rentowego i pozarentowego). Podstawowym bowiem celem orzecznictwa winno być stwierdzenie niepełnosprawności konkretnej osoby, w dalszej kolejności wskazanie czy niepełnosprawność ta upoważnia do przyznania świadczenia.⁴

Zaleca się wprowadzenie stopni niepełnosprawności wyrażonych w procentach, czyli procentowo stwierdzających uszczerbek na zdrowiu

osoby orzekanej i uzależnienie od tego kryterium świadczeń z tytułu niepełnosprawności. System taki z powodzeniem funkcjonuje w wielu krajach UE, np. w Holandii oraz we Włoszech. System orzecznictwa procentowego jest bardziej klarowny. Nie operuje on bowiem kilkoma stopniami niepełnosprawności, natomiast uszczerbek na zdrowiu określa w procentach, co rodzi większą sprawiedliwość przy orzekaniu stosunku do konkretnej osoby. Od wielkości procentowego stopnia niepełnosprawności powinno być zależne prawo do świadczeń finansowych. Świadczenia z tytułu niepełnosprawności winny w przypadku części osób niepełnosprawnych stanowić przede wszystkim wsparcie takiej osoby przy aktywizowaniu. Świadczenia te winny być wtedy zależne od składek ubezpieczeniowych. W sytuacji osób mających orzeczoną procentowo najwyższą uszczerbek stanu zdrowia powinno być przyznawane świadczenie rekompensujące podwyższone koszty związane z funkcjonowaniem takiej osoby, przy czym pomoc ta winna być niezależna od osiągniętych dochodów.⁵

Edukacja

Jednym z problemów jakie napotykamy w Polsce, jest niskie wykształcenie niepełnosprawnych; jest ono bowiem niższe niż osób pełnosprawnych - 4,6% osób niepełnosprawnych ma wykształcenie wyższe (10,0% w całej populacji), 23,2% wykształcenie średnie (32,6% w całej populacji), a 72,2% ma wykształcenie podstawowe i zasadnicze (57,2% w całej populacji) (dane NSP GUS 2002).

Powszechne jest ograniczanie prawa dzieci niepełnosprawnych do edukacji. Często zdarza się, że dyrektorzy publicznych szkół podstawowych odmawiają przyjęcia niepełnosprawnego ucznia do szkoły zastaniając się niemożnością zapewnienia właściwej opieki czy brakiem odpowiednich dostosowań technicznych. Choć prawo stanowi, że to rodzice decydują o wyborze szkoły dla dziecka jedynym proponowanym rozwiązaniem bywa często nauka w trybie indywidualnym. Wiadomo, że w tej sytuacji uczeń w ograniczonym stopniu może nabyć podstawowe umiejętności społeczne – są one do zdobycia tylko w grupie rówieśniczej.

Praca z młodymi niepełnosprawnymi wskazując, iż bariery edukacyjne, na które napotykają uczniowie o specjalnych potrzebach edukacyjnych, są często wynikiem braku podstawowej wiedzy nauczycieli. Obecne standardy kształcenia nauczycieli nie zawierają obowiązku przygotowania do kształcenia osób niepełnosprawnych w ramach szkół masowych.

Zgodnie z zapisami Standardowych Zasad:

Państwa powinny brać pod uwagę zasadę równych szans w zakresie edukacji podstawowej, średniej i wyższej, o charakterze integracyjnym, dla niepełnosprawnych dzieci, młodzieży i dorosłych. Państwa powinny zagwarantować, by kształcenie osób niepełnosprawnych stanowiło integralną część systemu oświaty.

1. Naczelne władze oświatowe odpowiadają za edukację osób niepełnosprawnych w warunkach integracji. Nauczanie osób niepełnosprawnych po-

winno być integralną częścią ogólnokrajowych planów oświatowych oraz być uwzględniane przy opracowywaniu programów szkolnych i organizacji szkół.

2. Nauczanie w masowych szkołach wymaga obecności tłumacza oraz zorganizowania innych, niezbędnych form pomocy. Konieczne jest zapewnienie dostępności oraz zorganizowanie służb wspierających, dostosowanych do potrzeb osób o różnych rodzajach niepełnosprawności.

Rekomenduje się wypracowanie rozwiązań systemowych umożliwiających dzieciom niepełnosprawnym pobieranie nauki w wybranej przez rodziców placówce szkolnej.

Zaleca się wprowadzenie do obowiązujących przepisów zmiany, która nałoży obowiązek kształcenia wszystkich nauczycieli w zakresie pedagogiki specjalnej.

Opieka medyczna

Polska służba zdrowia nie jest przystosowana do świadczenia usług osobom starszym i niepełnosprawnym. Brakuje m.in. lekarzy geriatrów, są województwa, gdzie nie ma osób z taką specjalnością. Narodowy Fundusz Zdrowia nie jest w stanie uwzględnić specyfiki wynikającej z odrębnego podejścia do leczenia osób starszych i niepełnosprawnych – potrzeby dłuższej hospitalizacji, występowania złożonych i wieloczynnikowych schorzeń, zaangażowania w proces diagnozowania i leczenia większej niż zwykle liczby specjalistów. Skutkuje to niedoszacowaniem kosztów leczenia w obu tych grupach. Brakuje programów profilaktycznych i prewencyjnych. Zdarza się, że lekarze nie kierują osób starszych na kompleksowe badania, oszczędzają na profilaktyce. Wiek czy niepełnosprawność stają się wyłączną podstawą diagnozy – może to prowadzić do nierozpoznanie wielu chorób. Brakuje także mobilnych gabinetów medycznych dla osób nieuruchomionych w domu (np. niedostępne są mobilne usługi stomatologiczne czy ginekologiczne). Ograniczeniem podlega także dostęp do usług z zakresu rehabilitacji. Starość czy niepełnosprawność są traktowane jako rodzaj nieuleczalnej choroby.

Zgodnie z zapisami Standardowych Zasad:

Państwa powinny zapewnić skuteczną pomoc medyczną osobom niepełnosprawnym.

1. Państwa powinny pracować nad tworzeniem programów dla wielodyscyplinarnych zespołów profesjonalistów. Celem tych programów byłoby wczesne wykrywanie, diagnozowanie i leczenie uszczerbku zdrowia. Programy takie powinny zapobiegać, redukować lub eliminować czynniki powodujące niepełnosprawność oraz zapewnić pełne uczestnictwo osób niepełnosprawnych i ich rodzin - zarówno indywidualne jak i organizacji osób niepełnosprawnych - na etapie planowania i ewaluacji tych programów. (...)
2. Państwa powinny zagwarantować, by osoby niepełnosprawne, zwłaszcza niemowlęta i dzieci, otrzymywały opiekę medyczną na tym samym poziomie i w ramach tego samego systemu, co pozostali członkowie społeczeństwa.
3. Państwa powinny zagwarantować, by personel medyczny i paramedyczny był odpowiednio prze-

⁴ ibidem

⁵ ibidem

szkolony i wyposażony tak, by mógł świadczyć pomoc medyczną osobom niepełnosprawnym. Osoby niepełnosprawne powinny mieć dostęp do właściwych metod leczenia i technologii.

Rekomenduje się stworzenie systemu opieki medycznej uwzględniającego specyficzne potrzeby różnych grup społecznych, w tym osób niepełnosprawnym, i prawidłowe, oparte na rzeczywistych potrzebach i kosztach, skonstruowanie jego budżetu.

Zaleca się włączenie do systemu opieki medycznej mobilnych gabinetów medycznych, dzięki czemu opieka lekarska dostępna będzie dla większej liczby obywateli.

Bariery architektoniczne i techniczne

Jednym z najbardziej jaskrawych przykładów zaniedbań w przestrzeganiu prawa jest nieegzekwowanie prawa budowlanego. Od ponad kilkunastu lat istnieją w polskim prawie rozwiązania zobowiązujące inwestorów do budowania obiektów użyteczności publicznej, w tym budownictwa wielolokalowego, dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Jednak praktyka jest zupełnie inna. Nadal powstaje wiele budynków niedostosowanych: są najeżone schodami, wejścia broniące są przez ciężkie drzwi, stosuje się drzwi obrotowe, brak jest wind. Dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich czy o kulach są to bariery nie do przebycia. W wielu budynkach wielorodzinnych do dzisiaj stosuje się schody między poziomem parteru, na którym są windy, a wyjściem z budynku. Oznacza to, że wiele osób poruszających się na wózkach inwalidzkich jest *de facto* uwieczonych we własnych mieszkaniach i zdanych na pomoc i życzliwość rodziny, bądź sąsiadów.

Nagminnie jest nie branie pod uwagę potrzeb osób niedowidzących, niewidomych czy głuchych. Niestety, potrzeba dostosować nowych budynków pod kątem tych grup nie jest regulowana prawnie. Nie stosuje się kolorystycznie kontrastowych oznaczeń drzwi i ciągów pieszych, brak jest oznaczeń w języku brajla. Brakuje informacji głosowej i świetlnej.

Dodatkowo łatwo zauważyć, że nader często dostosowanie budynków użyteczności publicznej kończy się na wejściu do nich. Brak jest dostosowania wewnętrznych ciągów komunikacyjnych, np.: różnice poziomów łączone są za pomocą schodów, brak jest dostosowanych toalet czy oznaczeń w kontrastowych kolorach.

Jaskrawym przykładem zaniedbań w tym względzie jest odnowiony w ostatnich latach Trakt Królewski w Warszawie. Mimo zmiany całej nawierzchni ulicy, włącznie z systemem kanalizacji i poszerzeniem chodnika, nie zniwelowano schodów do większości sklepów, urzędów czy lokali gastronomicznych umiejscowionych przy ulicy. Osoby niepełnosprawne ruchowo, w szczególności te poruszające się na wózkach inwalidzkich, mają bardzo utrudniony lub wręcz niemożliwy dostęp do świadczonych w tych miejscach usług. Osoby niedowidzące mają utrudnioną orientację w terenie, ponieważ chodniki, jezdnie oraz miejsca, gdzie wyznaczono przejścia dla pieszych, wykonane są w podobnej kolorystyce. Były one funkcjonalne dla niedowidzących, wszystkie krawężniki ciągów pieszych, schody czy przejścia dla

pieszych powinny zostać oznaczone kontrastującymi kolorami. Tak więc „salon stolicy” jest przyjazny tylko niektórym.

Istnieje wiele zaniedbań, które nie tylko utrudniają normalne funkcjonowanie osobom niepełnosprawnym, ale wręcz stanowią zagrożenie dla ich zdrowia i życia. I tak brak prawidłowych oznaczeń końca strefy bezpieczeństwa na peronie w Metrze Warszawskim doprowadził niedawno do tragedii – niewidomy student wpadł pod nadjeżdżający pociąg metra.

Postęp techniczny wykorzystywany nierozważnie w dużej mierze obraca się przeciw osobom o ograniczonej sprawności fizycznej. Bankomaty nie są przystosowane do obsługi przez osoby słabiej widzące czy niewidome. Nie oferuje się informacji głosowej, a większość poleceń obsługi wyświetla się na ekranie bankomatu. Wielkość stosowanej czcionki utrudnia osobom o słabszym wzroku korzystanie z wielu urządzeń technicznych. Osoby poruszające się na wózkach inwalidzkich w wielu przypadkach nie są w stanie skorzystać z bankomatów ze względu na zbyt wysoko umieszczone przyciski lub umiejscowienie bankomatu w miejscu architektonicznie niedostępnym.

Zgodnie z zapisami Standardowych Zasad:

Państwa powinny zdawać sobie sprawę z ogromnego znaczenia problemu dostępności w procesie wyrównywania szans we wszystkich sferach życia społecznego. Wobec osób dotkniętych jakąkolwiek formą niepełnosprawności, Państwa powinny (a) inicjować programy działania zmierzające do udostępnienia im środowiska fizycznego; i (b) wprowadzić rozwiązania ułatwiające dostęp do informacji i środków komunikacji międzyludzkiej.

(a) Dostęp do środowiska fizycznego

- 1) Państwa powinny inicjować programy działania zmierzające do usuwania przeszkód utrudniających uczestnictwo i poruszanie się w środowisku fizycznym. Działania te powinny mieć na względzie rozwój standardów i wytycznych oraz stanowienie prawa zapewniającego dostępność w różnych sferach życia, na przykład: we własnych mieszkaniach, obiektach użyteczności publicznej, komunikacji miejskiej i innych środkach transportu, na ulicach i innych miejscach środowiska zewnętrznego.*
- 2) Państwa powinny zapewnić architektom, inżynierom budowlanym i innym osobom, profesjonalnie związanym z projektowaniem i kreowaniem środowiska fizycznego, dostęp do odpowiedniej informacji dotyczącej polityki w zakresie niepełnosprawności oraz do rozwiązań zapewniających osobom niepełnosprawnym swobodny dostęp do środowiska fizycznego.*
- 3) Wymagania dotyczące dostępności powinny być uwzględnione już w początkowej fazie projektowania i kreowania środowiska fizycznego.*

Rekomenduje się uwzględnienie w prawie budowlanym regulacji zobowiązujących inwestorów do budowania obiektów użyteczności publicznej

dostosowanych do potrzeb osób niewidzących, niedowidzących, niedosłyszących i niesłyszących.

Zaleca się doprowadzenie do sytuacji, w której istniejące normy budowlane będą uwzględniane w planach budowy obiektów, a niezastosowanie się do nich będzie skutkowało odrzuceniem projektu i brakiem zgody na rozpoczęcie budowy.

Publiczne środki transportu

Zgodnie z zapisami Standardowych Zasad:

4) Państwa powinny inicjować programy działania zmierzające do usuwania przeszkód utrudniających uczestnictwo i poruszanie się w środowisku fizycznym (...). Działania te powinny mieć na względzie (...) stanowienie prawa zapewniającego dostępność w różnych sferach życia, na przykład: (...) komunikacji miejskiej i innych środkach transportu (...).

Rażącym przykładem dyskryminacji jest niedostosowana komunikacja kolejowa, tak na poziomie taboru, jak infrastruktury. Przytłaczająca większość pociągów w Polsce nie jest w stanie obsłużyć pasażerów niesprawnych ruchowo. Dostanie się na wózek inwalidzkim do wagonu czy skorzystanie z toalety jest praktycznie niemożliwe. W większości przypadków podróże możliwa jest jedynie przy samym wejściu, tuż obok drzwi do toalety. Propozycją pracowników kolei rozwiązaniem jest podróz osoby niepełnosprawnej w przedziale i umieszczenie wózka np. w przedziale konduktorskim. W takiej sytuacji osoba z niepełnosprawnością w każdej sprawie zdana jest całkowicie na uprzejmość współpasażerów. Samodzielne skorzystanie z wagonu restauracyjnego czy toalety jest w praktyce niemożliwe. Większość dworców kolejowych nie jest dostosowana do potrzeb osób poruszających się na wózkach inwalidzkich czy niewidomych. Zbyt wysoko umieszczone kasy uniemożliwiają osobie na wózek czy osobie o małym wzroście kupno biletu. Schody na peron ograniczają możliwość dojścia do pociągu. Osoba niewidoma czy niedowidząca nie jest w stanie samodzielnie skorzystać z rozkładu jazdy, nie pomyślano o alternatywnych formach odwzorowania rozkładu.

Również korzystanie z komunikacji miejskiej jest w praktyce także niemal niemożliwe. Autobusy i tramwaje w skali kraju można uznać za niedostosowane. Brak w nich informacji świetlnej i głosowej. Przystanki autobusów i tramwajów są w większości niedostosowane. Osoby niesprawne ruchowo nie mogą skorzystać z komunikacji miejskiej tak ze względu na niedostosowane przystanki, jak i brak pojazdów niskopodłogowych. Sytuacja osób niewidomych i głuchych jest tylko pozornie odmienna. Mogą one wprawdzie wsiąść do autobusów, ale nie są w stanie sprawdzić numeru linii ani zorientować się, na jakim są przystanku. Systemy głosowej czy świetlnej informacji nadal są wielką rzadkością w komunikacji miejskiej. Utrudnieniem może być także postawa kierowców czy motorniczycy. Zdarza się, że otwierają drzwi na wprost kosza na śmieci, latarni lub skrzyni na piasek, co skutecznie utrudnia lub wręcz uniemożliwia osobie niepełnosprawnej wydostanie się z pojazdu. Częstą praktyką podczas zimy jest także zgarnianie śniegu na krawężń przystanku,

co znacznie utrudnia poruszanie się po nim osobom niewidomym czy niesprawnym ruchowo.

Rekomenduje się stworzenie planu dostosowania środków transportu publicznego do potrzeb różnych grup osób niepełnosprawnych. Plan taki nie tylko powinien regulować zakup nowego taboru, ale także przewidywać środki i terminy modernizacji infrastruktury – przystanków, sposobu skonstruowania rozkładów jazdy itp. – i odnosić się do wszelkich poziomów szczegółowości (od transportu gwarantowanego przez gminę do rozwiązań ogólnokrajowych).

Zaleca się wprowadzenie do obowiązujących przepisów zmiany, która nałoży obowiązek szkolenia wszystkich osób zaangażowanych w świadczenie usług przewozowych w zakresie obsługi niepełnosprawnego klienta.

Prawa wyborcze

W Polsce osoby z niepełnosprawnościami mają utrudniony dostęp do punktów wyborczych. Przy okazji każdych wyborów mamy do czynienia z łamaniem jednego z podstawowych praw obywatela – osoba niepełnosprawna nie jest w stanie dostać się do lokalu wyborczego i współuczestniczyć w podejmowaniu decyzji o losach swojego kraju. Dzieje się tak mimo obietnic Państwowej Komisji Wyborczej, że wszystkie lokale wyborcze będą zorganizowane w miejscach dostępnych dla osób niepełnosprawnych. Prawo zobowiązuje gminy do przygotowania jednego dostosowanego punktu wyborczego na kilka tysięcy mieszkańców. Jednak często nawet tak minimalny warunek nie jest spełniony, a w przypadku chęci głosowania w dostosowanym punkcie wyborczym poza swoim miejscem zamieszkania konieczne jest uzyskanie odpowiedniego zaświadczenia. Listy wyborcze i karty do głosowania nie są drukowane w alfabecie Braila ani w wersji wielokodkowej. Prawo zaś nie zezwala na korzystanie podczas głosowania z pomocy osób trzecich, co praktycznie uniemożliwia głosowanie osobom niewidomym czy niedowidzącym. Punkty wyborcze organizowane są w szpitalach, jednak osoby obłożnie chore, przebywające w swoich domach, nie mają szansy dotrzeć do punktów wyborczych. Co ważne, w Polsce nadal nie jest możliwe głosowanie za pomocą poczty, internetu czy za pośrednictwem pełnomocnika.

Zgodnie z **21 artykułem Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka**, która uchwalona została przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 *Każdy człowiek ma prawo do uczestniczenia w rządzeniu swym krajem bezpośrednio lub poprzez swobodnie wybranych przedstawicieli.*⁶

Rekomenduje się stworzenie systemu, który:

- **pozwoли osobom niepełnosprawnym nie będącym w stanie opuścić swego miejsca zamieszkania na pełną realizację ich praw obywatelskich;**
- **umożliwi korzystanie osobom niepełnosprawnym z ich praw obywatelskich w punktach wy-**

REKOMENDACJE

Rekomenduje się wprowadzenie w przepisach prawnych zmian, które pozwolą stworzyć elektroniczny system monitoringu usług dla osób niepełnosprawnych.

Rekomenduje się ujednolicenie systemu orzekania o niepełnosprawności, czyli wprowadzenie jednego systemu orzecznictwa poprzez połączenie obecnych systemów (rentowego i pozarentowego).

Zaleca się wprowadzenie stopni niepełnosprawności wyrażonych w procentach, czyli procentowo stwierdzających uszczerbek na zdrowiu osoby niepełnosprawnej i uzależnienie od tego świadczeń z tytułu niepełnosprawności.

Rekomenduje się wypracowanie rozwiązań systemowych umożliwiających dzieciom niepełnosprawnym pobieranie nauki w wybranej przez rodziców placówce szkolnej.

Zaleca się wprowadzenie do obowiązujących przepisów zmiany, która nałoży obowiązek kształcenia wszystkich nauczycieli w zakresie pedagogiki specjalnej.

Rekomenduje się stworzenie systemu opieki medycznej uwzględniającego specyficzne potrzeby różnych grup społecznych, w tym osób niepełnosprawnych, i prawidłowe, oparte na rzeczywistych potrzebach i kosztach, skonstruowanie jego budżetu.

Zaleca się włączenie do systemu opieki medycznej mobilnych gabinetów medycznych, dzięki czemu opieka lekarska dostępna będzie dla większej grupy obywateli.

Rekomenduje się uwzględnienie w prawie budowlanym regulacji zobowiązujących inwestorów do budowania obiektów użyteczności publicznej dostosowanych do potrzeb osób niewidzących, niedowidzących, niedosłyszących i niesłyszących.

Zaleca się doprowadzenie do sytuacji, w której istniejące normy budowlane będą uwzględniane w planach budowy obiektów, a niezastosowanie się do nich będzie skutkowało odrzuceniem projektu i brakiem zgody na rozpoczęcie budowy.

Rekomenduje się stworzenie planu dostosowania środków transportu publicznego do potrzeb różnych grup osób niepełnosprawnych.

Zaleca się wprowadzenie do obowiązujących przepisów zmiany, która nałoży obowiązek szkolenia wszystkich osób zaangażowanych w świadczenie usług przewozowych w zakresie obsługi niepełnosprawnego klienta.

Rekomenduje się stworzenie systemu, który:

- **pozwoли osobom niepełnosprawnym nie będącym w stanie opuścić swego miejsca zamieszkania na pełną realizację ich praw obywatelskich;**
- **umożliwi korzystanie osobom niepełnosprawnym z ich praw obywatelskich dzięki wprowadzeniu takich rozwiązań jak powszechność dostosowanych lokali wyborczych;**
- **uwzględni udogodnienia niezbędne osobom niedowidzącym i niewidomym do pełnego uczestnictwa w wyborach.**

borczych dzięki wprowadzeniu takich rozwiązań jak powszechność dostosowanych lokali;

- **uwzględni udogodnienia niezbędne osobom niedowidzącym i niewidomym do pełnego uczestnictwa w wyborach.**

Kilka dodatkowych kwestii

Oczywiście, przejawów dyskryminacji osób niepełnosprawnych jest o wiele więcej niż te wyżej wymienione. Coraz więcej usług kierowanych jest do osób młodych i „super sprawnych”. Banki nie chcą udzielać pożyczek, kredytów, wystawiać kart kredytowych i wydawać zgody na zakupy na raty osobom starszym, niepełnosprawnym, mimo udokumentowanego dochodu. Firmy ubezpieczeniowe nie kierują swojej oferty do osób chorych czy niepełnosprawnych. Ubezpieczenie się na życie osoby przewlekłe chorej graniczy z cudem. Osobom niewidomym banki odmawiają założenia rachunku, nie akceptując ważności podpisu złożonego przez osobę, która nie widzi, i żądając obecności widzącego pełnomocnika. Praktycznie nie istnieje oferta ubrań czy obuwia dla osób starszych i niepełnosprawnych, a potrzebne są odpowiednio skrojone ubrania o zmienionych proporcjach dla osób poruszających się na wózkach (na przykład dłuższe spodnie), obuwie dla diabetyków (odpowiednio dopasowane i o odpowiednich roz-

miarach). Innym problemem jest dostępność żywności dla diabetyków czy praktyczny brak oferty dla diabetyków w restauracjach czy kawiarniach.

Małgorzata Peretiatkiewicz - socjolożka, absolwentka Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego; od lat związana z organizacjami feministycznymi; obecnie pracuje w Fundacji TUS, badaczka procesów tworzenia i wdrażania dokumentów strategicznych oraz ich wpływu na grupy dyskryminowane na poziomie lokalnym.

Piotr Todys - Prezes Fundacji TUS, zaangażowany w prace Federacji Organizacji Służebnych MAZO-WIA, autor ekspertyz związanych problematyką osób niepełnosprawnych, autor audycji radiowych, badacz procesów tworzenia i wdrażania dokumentów strategicznych oraz ich wpływu na grupy dyskryminowane na poziomie lokalnym.

⁶ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (1948), http://pl.wikisource.org/wiki/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka

Prawa dzieci-ofiar przemocy w rodzinie – analiza

Fundacja Dzieci Niczyje

Olga Kudanowska

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej

Agnieszka Olszewska

Wstęp

Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie obecnej sytuacji prawnej dzieci-ofiar przemocy w rodzinie w Polsce. Źródłem ich praw jest m.in. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10.12.1948 roku, która za fundamentalne prawa każdego człowieka uznaje m.in. prawo do życia, wolności, bezpieczeństwa oraz która wprowadza zakaz tortur i poniżającego traktowania¹. Źródłem praw dzieci jest też Konwencja o Prawach Dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 20.11.1989 roku, a ratyfikowana przez Polskę 07.07.1991 r. z zastrzeżeniami². W następującej po zastrzeżeniach deklaracji (będącej w istocie interpretacją) strona polska stwierdziła, że prawo do swobody myśli, sumienia i wyznania oraz wyrażania własnych poglądów przez dziecko i występowania w sprawach dziecka dotyczących w postępowaniu administracyjnym i sądowym jest obwarowane poszanowaniem władzy rodzicielskiej i musi być zgodne z polskimi zwyczajami i tradycjami dotyczącymi miejsca dziecka w rodzinie i poza rodziną.

1. Zagadnienia ogólne

Wśród przestępstw, których ofiarami są dzieci, najgroźniejsze są przestępstwa popełnione przez najbliższych (tzw. przemoc domowa). Przemoc taka może przybierać m.in. postać długotrwałego znęcania się fizycznego lub psychicznego (przestępstwo z art. 207 Kodeksu karnego³), spowodowania średniego lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu (art. 156 i 157 § k.k.) czy wykorzystywania seksualnego (art. 200 k.k.).

Sprawca przemocy domowej występuje wobec dziecka w dwóch rolach: roli rodzica, czyli osoby powołanej do opieki i wychowywania, i roli osoby zadającej ból. Problem ten poszerza się, gdy rodzina jest zależna ekonomicznie i psychicznie od sprawcy. Problemem jest także wspólne zamieszkiwanie ze sprawcą, które staje się barierą nie do pokonania, gdy sprawca jest właścicielem danego lokalu.

2. Ochrona dzieci przed krzywdzeniem – regulacje prawne i instytucje

Artykuł 4 Konwencji o Prawach Dziecka stanowi, że państwa-strony podejmą wszelkie właściwe działania ustawodawczo-administracyjne oraz inne dla realizacji praw w niej uznanych. Już w Konstytucji RP odnaleźć można istotne gwarancje praw dziecka (art. 40, art. 48 oraz art. 72). Realizacją praw najmłodszych są przepisy m.in. kodeksu rodzinnego i opiekuńczego⁴, ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁵, a także – w zakresie prawa i postępowania karnego – przepisy kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego. Działania na rzecz ochrony praw dzieci, a zwłaszcza na rzecz ich ochrony przed przemocą, nie są w Polsce scentralizowane, co wynika z braku skutecznej agendy do spraw dzieci. Najbardziej rozpoznawalną instytucją w tym zakresie jest Rzecznik Praw Dziecka. Stoi on na straży praw dziecka, które są określone w Konstytucji RP, Konwencji o prawach dziecka i innych przepisach prawa, szanując jednocześnie prawa i obowiązki rodziców⁶. Rzecznik podejmuje działania, które zmierzają m.in. do **ochrony dziecka przed okrucieństwem, przemocą, wyzyskiem** oraz innym złym traktowaniem (art. 3 ustawy). Rzecznik może zwrócić się do organów władzy publicznej, organizacji lub instytucji o złożenie wyjaśnień i udzielenie informacji, a także o udostępnienie akt i dokumentów oraz zwrócić się do właściwych organów, w tym Rzecznika Praw Obywatelskich, o podjęcie na rzecz dziecka określonych działań. Może też występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Niestety, kompetencje te nie są wystarczające dla skutecznej ochrony praw dziecka – Rzecznik nie podejmuje szybkich interwencji w przypadkach zagrożenia dobra dziecka. Organem, na który spada odpowiedzialność za interwencje w sprawach dzieci, jest urząd Rzecznika Praw Obywatelskich⁷, mający szersze kompetencje.

3. Postępowanie karne o przestępstwo popełnione przeciwko dziecku

Artykuł 8 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka stanowi, że każdy człowiek ma prawo do skutecznego odwołania się do kompetentnych sądów krajowych przeciw czynom stanowiącym pogwałcenie podstawowych praw przyznawanych mu przez kon-

stytucję lub przez prawo. Nie ma powodu, by takiego prawa odmawiać dzieciom. Jednak realizacja tego prawa wymaga dodatkowej „obudowy legislacyjnej”. Oczywiście jest bowiem, że dziecko samodzielnie nie ma możliwości wystąpienia do sądu w celu chronienia swoich praw (do chwili ukończenia 18. roku życia nie ma zdolności do czynności prawnych – art. 10 Kodeksu cywilnego).

3.1. Zawiadomienie o przestępstwie

Proces wykrycia, udowodnienia i ukarania sprawcy przemocy domowej zaczyna się od informacji o popełnieniu przestępstwa. Społeczny obowiązek zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa mają wszyscy, na podstawie art. 304 § 1 k.p.k.⁸, nie jest to jednak obowiązek obciążony sankcją karną. Zgodnie z art. 304 § 2 k.p.k. instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia kompetentnego organu, by nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wprowadziła zaś powinność zawiadomienia policji lub prokuratora przez osoby, które w związku z wykonywaniem swoich obowiązków służbowych powzięły podejrzenie o popełnieniu przestępstwa z użyciem przemocy wobec członków rodziny⁹. W ustawach regulujących wykonywanie zawodów związanych z kontaktem z dzieckiem brak jest wyrażnie ustanowionego obowiązku informowania organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Rodzi to wątpliwości w praktyce, dotyczące np. obowiązku informowania organów ścigania przez psychologa „prowadzącego” dziecko o możliwości popełnienia przestępstwa na jego szkodę.

O krzywdzeniu informować mogą same dzieci, jednak w sytuacji krzywdzenia przez opiekunów próba poszukiwania pomocy na zewnątrz może nigdy nie zostać podjęta (krzywdzące są osoby najbliższe dziecku, dziecko boi się umieszczenia w domu dziecka). Dostępność dzieci do organów ścigania czy innych form pomocy zwiększa się z każdym rokiem. Wynika to głównie z inicjatyw organizacji pozarządowych czy władz lokalnych. Niektóre komisariaty policji na stronach internetowych umieszczają informacje kontaktowe do osób zajmujących się sprawami krzywdzenia dzieci. Dzięki wykorzystaniu np. poczty mailowej są bardziej dostępne dla dzieci¹⁰.

¹ Roman Kuźniar, *Prawa człowieka*, Warszawa 2004, [63-64].

² Zgodnie z pierwszym zastrzeżeniem dziecku adoptowanemu nie przysługuje prawo poznania danych swoich rodziców naturalnych. Drugie zastrzeżenie dotyczy zapisu o wieku, w którym istnieje możliwość powołania do służby wojskowej lub podobnej i uczestnictwa w działaniach wojennych, a które będzie regulowane zgodnie z przepisami obowiązującymi w Polsce (ale nie niższym niż 15 lat). Tekst Konwencji o Prawach Dziecka opublikowany w Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 wraz z załącznikiem zawierającym zastrzeżenia i deklaracje strony polskiej.

³ Ustawa z dnia 6.6.1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88 poz. 553 ze zm.

⁴ Ustawa z 25.2.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. Nr 9 poz. 59 ze zm.

⁵ Ustawa z 29.7.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz.U. Nr 180 poz. 1493.

⁶ Ustawa z dnia 6.1.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. Nr. 6, poz. 69).

⁷ Zob. www.rpo.gov.pl, dział: Działania RPO na rzecz dzieci i młodzieży.

⁸ „Każdy, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję”.

⁹ Artykuł 12 Ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

¹⁰ Tak np. Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu, www.dolnoslaska.policja.gov.pl.

Także organizacje pozarządowe podejmują inicjatywy w celu umożliwienia dzieciom przekazania informacji o krzywdzeniu, np. w Fundacji Dzieci Niczyje trwają prace nad uruchomieniem ogólnopolskiego telefonu zaufania dla dzieci.

Problem pojawia się, gdy przestępstwo popełnione na szkodę dziecka jest przestępstwem wnioskowym (jego ściganie uzależnione jest od złożenia przez pokrzywdzonego wniosku). Dla przykładu, szesnastoletnia dziewczynka – ofiara zgwałcenia, nie może sama złożyć wniosku, może zrobić to tylko jej przedstawiciel ustawowy (np. matka). Jeżeli tego nie zrobi, można najwyższą zawiadomić sąd rodzinny, by wyznaczył dla dziewczynki kuratora do dokonania tej czynności.

3.2. Przesłuchanie dziecka

Zgodnie z artykułem 12 Konwencji o Prawach Dziecka strony mają obowiązek zapewnić dziecku, które jest zdolne do kształtowania swych własnych poglądów, prawo do swobodnego wyrażania własnych poglądów we wszystkich sprawach dotyczących dziecka, przyjmując je z należytą wagą, stosownie do wieku oraz dojrzałości dziecka. Ustęp 2 artykułu uściśla to prawo, przyznając dzieciom w szczególności możliwość wypowiadania się w każdym postępowaniu sądowym i administracyjnym dotyczącym dziecka, bezpośrednio lub za pośrednictwem przedstawiciela bądź odpowiedniego organu, zgodnie z zasadami proceduralnymi prawa wewnętrznego.

Zeznania dziecka są często jedynym bezpośrednim dowodem krzywdzenia, a więc dowodem niezwykle ważnym. By umożliwić realizację prawa z art. 12 konwencji należy zadbać, by dziecko miało warunki zapewniające swobodę składania zeznań: odpowiednie miejsce, obecność przeszkolonych profesjonalistów, poczucie bezpieczeństwa. W pewnym postępowaniu karnym o znęcanie się nad dziećmi dzieci zostały wezwane na posiedzenie sądu do zwykłej sali sądowej, uczestniczący prawnicy (sędzia, prokurator) ubrani byli w togę, psycholog nie odzwał się podczas przesłuchania ani słowem. Małe dzieci były przerażone tą sytuacją, więc na zadawane pytania albo nie odpowiadały w ogóle, albo np. zaczynały śpiewać (była to reakcja na stres). Postępowanie przygotowawcze umorzono, a sprawca nie poniósł żadnej kary¹¹.

W zakresie przesłuchiwanie dzieci zrobiono już wiele. W 2003 roku¹² wprowadzono do k.p.k. zmiany chroniące dziecko-ofiarę przestępstwa przeciwko rodzinie lub opiece lub przestępstwa seksualnego przed wielokrotnym przesłuchiwaniem w trakcie postępowania karnego. Dziecko, które nie ukończyło 15. roku życia i jest ofiarą wymienionych przestępstw (np. znęcania się przez członka rodziny, wykorzystywania seksualnego itp.) jest przesłuchiwane **tylko raz w toku całego postępowania**, przy czym następuje to na **posiedzeniu sądu z udziałem psychologa**. Wyjątki od tej zasady dopuszczalne są tylko w dwóch

przypadkach: wniosku obrońcy, jeżeli oskarżony nie miał obrońcy podczas pierwszego przesłuchania dziecka oraz w razie wyjścia na jaw istotnych okoliczności faktycznych. Dzięki temu rozwiązaniu został ograniczony kontakt dziecka z organami postępowania (policją, prokuratorem, sądem), który może wpływać niekorzystnie na stan psychiczny dziecka (m.in. przez powtórny wiktyimizację). Jest to regulacja realizująca prawo dziecka do ochrony jego zdrowia psychicznego i możliwości wypowiadania się we własnej sprawie.

W 2005 r.¹³ ustawodawca wprowadził art. 185b k.p.k., który zakłada, że świadka (a więc nie tylko pokrzywdzonego, ale każdego występującego w charakterze świadka), który w chwili przesłuchania nie ukończył 15 lat, można przesłuchać we wspomnianych warunkach w sprawach o przestępstwa popełnione z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej lub o przestępstwa seksualne, jeżeli zeznania tego świadka mogą mieć istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Rozwiązanie to chroni dzieci, które nie są ofiarami, lecz świadkami przestępstwa. Jednak jest ono ograniczone – co do kategorii przestępstw, w których tę ochronę dziecka się stosuje oraz co do fakultatywności zastosowania tego środka. Określenie „można przesłuchać” znacznie zmniejsza ochronę dziecka, a tym samym obniża standard realizacji jego prawa do bezpieczeństwa i do zdrowia psychicznego.

Trzeba też dodać, że powyższe regulacje ochronne mają zastosowanie tylko wobec małoletnich, którzy w chwili przesłuchania nie ukończyli 15 roku życia, co bardzo ogranicza ich zastosowanie. Jeżeli nie dojdzie do zastosowania tych procedur ochronnych (np. dziecko ma 16 lat albo jest ofiarą innego przestępstwa niż wymienione – np. handlu ludźmi), dziecko będzie przesłuchane co najmniej raz w trakcie postępowania przygotowawczego i, – dodatkowo co najmniej raz w trakcie postępowania sądowego. Wiąże się to z wieloma zagrożeniami dla dobra dziecka, np. długotrwałym oczekiwaniem na przesłuchanie w sądzie, wielokrotnym przekładaniem terminu przesłuchania, przesłuchiwaniami w obecności oskarżonego (mimo że istnieje możliwość wyproszenia go z sali, jeżeli jego obecność mogłaby wpływać na świadka krępująco)¹⁴.

Przyjazne miejsca przesłuchań powstają w całej Polsce, głównie z inicjatywy osób prowadzących dane ośrodki/placówki i finansowane są głównie z pieniędzy grantodawców. Takie miejsca, o bardzo różnym standardzie, znajdują się m.in. w ośrodkach interwencji kryzysowych, organizacjach pozarządowych, na komisariatach policji czy w sądach. Nie ma żadnych prawnych regulacji, które nakazywałyby tworzenie takich miejsc, co jest ogromnym zaniedbaniem. Z powodu braku przyjaznych miejsc, przesłuchanie dzieci odbywa się często na sali sądowej.

Rodzic ma prawo uczestniczyć w przesłuchaniu, o ile nie stoi temu na przeszkodzie dobro postępo-

wania (art. 185a k.p.k.). Gdy rodzice są osobami krzywdzącymi i nie mają ograniczonej władzy rodzicielskiej ani nie są jej pozbawieni (na tym etapie postępowania często brak podstaw do orzeczenia sądu rodzinnego), na przesłuchanie wzywa się dziecko razem z nimi właśnie. Najczęściej w takiej sytuacji rodzic nie uczestniczy w przesłuchaniu (nie jest to wtedy zgodne z dobrem postępowania), ale mimo wszystko to on przyprowadza dziecko i odprowadza je z powrotem do domu. Nietrudno w takiej sytuacji o manipulację. Jest to jeden z wielu argumentów przemawiających za potrzebą powstania w Polsce **wyspecjalizowanych w pomocy świadkom (w tym małoletnim) służb**. Dla przykładu - w Wielkiej Brytanii istnieją tzw. pośrednicy (*intermediaries*), którzy tłumaczą język dorosłych na język dzieci. Szeroko stosuje się tam także instytucję opiekunów dzieci-ofiar przestępstw, którzy pomagają dziecku przejść przez postępowanie (tłumacząc co się wydarzy i czemu służy złożenie zeznań).

Brakuje pomocy państwa w zakresie udzielania dziecku-ofierze przestępstwa wsparcia (np. pomocy psychologicznej, społecznej dostosowanej do jego indywidualnych potrzeb), mimo że art. 39 Konwencji o Prawach Dziecka kreuje obowiązek podejmowania wszelkich kroków dla ułatwienia przebiegu rehabilitacji fizycznej i psychicznej oraz reintegracji społecznej dziecka, które padło ofiarą zaniedbania, wyszuku lub wykorzystania. Taka „rehabilitacja” powinna zacząć się już w trakcie procesu karnego i kończyć się długo po nim, kiedy zdrowie psychiczne dziecka nie będzie już zagrożone. W Polsce nie gwarantuje się takiej ochrony świadkom, mogą oni jedynie skorzystać z dostępnej na rynku usług psychologicznych pomocy (poradni psychologicznych czy prywatnych psychologów).

3.3. Opuszczenie mieszkania przez sprawcę przemocy

Artykuł 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka stanowi, że każdy człowiek ma prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa swojej osoby. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wprowadziła – w celu zapewnienia ofiarom bezpieczeństwa – możliwość zastosowania wobec oskarżonego dozoru Policji, pod warunkiem, że opuści on lokal zajmowany wspólnie z pokrzywdzonym w wyznaczonym przez sąd terminie i określi miejsce pobytu. Środek taki ma jednak istotne ograniczenia – może być zastosowany tylko jeżeli zachodzą **przesłanki dla zastosowania tymczasowego aresztowania** wobec oskarżonego i gdy **oskarżony dobrowolnie opuści lokal**, który zajmuje z pokrzywdzonym. W takiej sytuacji sąd może dodatkowo orzec obowiązek powstrzymywania się od kontaktu z pokrzywdzonym w określony sposób (art. 14 ustawy). Zastosowanie tego środka jest bardzo ograniczone, co znacznie zmniejsza jego skuteczność. W wielu przypadkach przemocy w rodzinie problem polega właśnie na niemożności odseparowania sprawcy od ofiary, ponieważ zamieszkują jedno mieszkanie (które np. należy do majątku odrębnego sprawcy).

Trzeba jednak podkreślić, że prawo polskie dopuszcza możliwość nakazania eksmisji współmałżonkowi **w wyroku rozwodowym** w wypadkach

¹¹ Z doświadczeń Stowarzyszenia Interwencji Prawnej.

¹² Ustawa z 10.1.2003 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy - Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. Nr 17, poz. 155.

¹³ Ustawa z 3.6.2005 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego, Dz.U. Nr 141, poz. 1181.

¹⁴ zob. M. Czyżewska, Udział dzieci w postępowaniu karnym – wyniki badań sądowych w ujawnionych przypadkach znęcania się nad rodziną, Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka, Nr 10/2005, [61 i nast.].

wyjatkowych – gdy swym rażąco nagannym postępowaniem uniemożliwia zamieszkiwanie wspólnego lokalu (art. 58 § 2 k.r.o.). Powództwo o opróżnienie lokalu dopuszczalne jest także już po orzeczeniu rozwodu¹⁵. Problem jest jednak w zapewnieniu lokalu dla ofiar przemocy „w tej chwili”, a nie po długotrwałym postępowaniu. W takiej sytuacji często to pokrzywdzeni, nie sprawca, muszą poszukiwać schronienia (np. w hostelach prowadzonych przez organizacje społeczne).

3.4. Skierowanie uzależnionego sprawcy na leczenie

Tem przemocy domowej w Polsce jest bardzo często alkoholizm¹⁶. Zapewnienie bezpieczeństwa dziecku zależy wtedy od leczenia uzależnionego od alkoholu sprawcy. Należy tu rozróżnić dwa zagadnienia – skierowania na leczenie na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁷ oraz umieszczenia skazanego w zakładzie zamkniętym na podstawie art. 93 k.k.. Na mocy tego ostatniego przepisu **sąd może orzec środek zabezpieczający związany z umieszczeniem w zakładzie zamkniętym** tylko wtedy, gdy jest to niezbędne, aby zapobiec ponownemu popełnieniu przez sprawcę czynu zabronionego związanego z jego chorobą psychiczną, upośledzeniem umysłowym lub uzależnieniem od alkoholu lub innego środka odurzającego. Przed orzeczeniem tego środka sąd wysłuchuje lekarzy psychiatrów oraz psychologa.

Skazując sprawcę na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania za przestępstwo popełnione w związku z uzależnieniem od alkoholu lub innego środka odurzającego, sąd może orzec umieszczenie sprawcy w zamkniętym zakładzie leczenia odwykowego, jeżeli zachodzi wysokie prawdopodobieństwo ponownego popełnienia przestępstwa związanego z tym uzależnieniem (art. 96 § 1 k.k.). W praktyce rzadko się jednak zdarza, aby wobec sprawcy przemocy domowej stosowano ten środek.

Zgodnie z ustawą o wychowaniu w trzeźwości osoby, które w związku z nadużywaniem alkoholu **powodują rozkład życia rodzinnego**, albo systematycznie zakłócają spokój lub porządek publiczny, kieruje się na badanie przez biegłego o celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu. Daną osobę można zobowiązać do poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego – orzeka o tym sąd rejonowy w postępowaniu nieprocesowym. Sąd wszczyna postępowanie na wniosek gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych lub prokuratora (art. 24-26 ustawy). Mimo że w takim przypadku wyrok sądu zastępuje zgodę na leczenie osoby zobowiązanej do jego odbycia, po przywiezieniu takiej osoby do ośrodka odwykowego żąda się podpisania przez nią zgody na leczenie. Brak podpisu

uniemożliwia zakwalifikowanie do leczenia – nie chodzi więc nawet o przyjęcia pacjenta do ośrodka, nie mówiąc o jakiegokolwiek terapii. Jest to sytuacja kontrowersyjna i czyni całą procedurę całkowicie nieskuteczną.

3.5. Ingerencja we władzę rodzicielską i zakaz styczności z dzieckiem

Realizacja prawa do bezpieczeństwa musi się także odbywać na płaszczyźnie osobistej styczności sprawcy z pokrzywdzonym. **Sąd karny ma obowiązek zawiadomić sąd rodzinny** w sytuacji, gdy zostało popełnione przestępstwo na szkodę małoletniego lub we współdziałaniu z nim, o ile uznaje za celowe ograniczenie czy pozbawienie władzy rodzicielskiej w tej sytuacji (art. 51 k.k.). Ogromne możliwości daje sądowi rodzinnemu możliwość działania z urzędu (czyli bez wniosku osoby uprawnionej). Formalnie wystarczy więc tylko informacja¹⁸, by sąd mógł podjąć niezwłoczne działania chroniące dziecko (art. 109 k.r.o.). Jeżeli dobro dziecka jest zagrożone, sąd opiekuńczy wydaje zarządzenia. Może m.in. podać wykonywanie władzy rodzicielskiej nadzorowi kuratora sądowego czy też zarządzić umieszczenie małoletniego w rodzinie zastępczej albo w placówce opiekuńczo-wychowawczej.

Najbardziej dolegliwą reakcją sądu na nadużycia rodzicielskie (nadużywanie władzy rodzicielskiej lub rażące zaniedbywanie obowiązków względem dziecka, a także, gdy mimo umieszczenia dziecka w placówce czy rodzinie zastępczej, nie ustały przyczyny zastosowania tego środka, zwłaszcza gdy rodzice trwale nie interesują się dzieckiem) jest pozbawienie władzy rodzicielskiej. W przypadkach skrajnych, np. stosowania przemocy **sąd może zakazać rodzicom osobistej styczności z dzieckiem** (art. 113 k.r.o.). Tego typu ograniczenie jest jednak dopuszczalne tylko, jeżeli rodzic został wcześniej pozbawiony władzy rodzicielskiej, a w wyjątkowych wypadkach – gdy władza ta została ograniczona przez umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej lub w placówce. Wymóg tego typu jest zrozumiały, bo zakazanie styczności bez ingerencji we władzę rodzicielską byłoby nieskuteczne i pozbawione sensu. Jednak, jak wskazał Sąd Najwyższy, wymóg ten nie stoi na przeszkodzie orzeczeniu zakazu osobistej styczności z dzieckiem wobec rodziców niepozbawionych władzy rodzicielskiej w ramach postępowania zabezpieczającego (w trakcie trwania postępowania)¹⁹.

Trzeba też zaznaczyć, że zakaz styczności z dzieckiem można także orzec w postępowaniu karnym jako środek karny (w przypadku skazania za przestępstwo seksualne czy przestępstwo z użyciem przemocy przeciwko małoletniemu – art. 41a k.k., ale także

w razie warunkowego umorzenia postępowania karnego wobec sprawcy przemocy w rodzinie – art. 13 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie).

Przepisy k.r.o. dają dobre podstawy do ochrony dziecka przed naruszeniami jego praw. Problem leży w ich stosowaniu. Przekleństwem polskiego wymiaru sprawiedliwości jest długotrwałość postępowania. Dla przykładu, pewien sąd rodzinny nie uznał zabezpieczenia dobra dziecka za sprawę pilną i o zakazie kontaktów z krzywdzącym rodzicem orzekł po 9 miesiącach²⁰. Zwłaszcza w sytuacji zagrożenia dobra dziecka przewlekłość procedur może wywołać nieodwracalne szkody.

3.6 Umieszczenie dziecka w ośrodku opiekuńczo-wychowawczym lub rodzinie zastępczej.

Gdy postępowanie karne da podstawy do uznania, że w domu stosowana jest przemoc, państwo powinno podjąć kroki do przeniesienia dziecka w bezpieczne miejsce. Tu otwiera się nowy rozdział związany z prawami dziecka. Artykuł 20 Konwencji o prawach dziecka ustanawia obowiązek **zapewnienia specjalnej ochrony i pomocy ze strony państwa dzieciom pozbawionym** czasowo lub na stałe swego **środowiska rodzinnego** lub gdy ze względu na swoje dobro nie mogą pozostawać w tym środowisku. Takie dziecko ma więc prawo do zapewnienia mu opieki zastępczej. Zgodnie z ustępem 3 ww. artykułu taka opieka może obejmować m.in. umieszczenie w rodzinie zastępczej, adopcję lub – **gdy jest to niezbędne** – umieszczenie w odpowiedniej instytucji powołanej do opieki nad dziećmi. Konwencja na pierwszym miejscu stawia rodzinne formy opieki zastępczej (rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka) oraz adopcję a dopiero **w razie konieczności dopuszcza możliwość umieszczenia dziecka w formie instytucjonalnej**, jaką są ośrodki opiekuńczo wychowawcze (domy dziecka).

Kwestie dotyczące rodzin zastępczych i placówek określa Ustawa o pomocy społecznej²¹, która w artykule 72 stanowi, że dziecku pozbawionemu całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej zapewnia się opiekę i wychowanie w rodzinie zastępczej. Co więcej, wskazuje, że przy udzielaniu pomocy należy mieć zawsze na względzie podmiotowość dziecka i rodziny oraz prawo dziecka do m.in.:

- 1) wychowania w rodzinie, a w przypadku wychowywania dziecka poza rodziną do zapewnienia mu w miarę możliwości zgodnie z jego potrzebami opieki i wychowania w **rodzinnych formach opieki zastępczej**;
- 2) zapewnienia stabilnego środowiska wychowawczego;
- 3) utrzymywania **osobistych kontaktów z rodziną**;
- 4) powrotu do rodziny naturalnej;
- 5) traktowania w sposób sprzyjający poczuciu godności i wartości osobowej;
- 6) ochrony przed arbitralną lub bezprawną ingerencją w życie prywatne dziecka (...)
- 11) wyrażania opinii w sprawach, które go dotyczą;

¹⁵ Zob. np. uchwałę składu siedmiu sędziów SN z 15.11.1975 r. (III CZP 37/75, OSNCP Nr 7-8/1976 poz. 152); uchwałę SN z 18.7.1984 r. (III CZP 42/84, OSNCP Nr 2-3/1985 poz. 25).

¹⁶ Zob. Józefina Hryniewicz, Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w placówkach opieki, Warszawa 2006 [str. 72].

¹⁷ Ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, t. jedn.: Dz. U. 2007 r. Nr 70 poz. 473.

¹⁸ Najczęstszymi źródłami wiedzy o nadużyciach władzy rodzicielskiej są: prokurator prowadzący postępowanie w sprawie np. o znęcanie się nad dzieckiem, kurator, policja prowadząca interwencje w miejscu zamieszkania dziecka, szkoła, do której uczęszcza dziecko a także anonimowe źródła. Za: Józefina Hryniewicz, Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w placówkach opieki, Warszawa 2006 [str. 76].

¹⁹ Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 8.3.2006 r., III CZP 98/2005, Biuletyn Sądu Najwyższego Nr 3/2006.

²⁰ Z doświadczeń Fundacji Dzieci Niczyje.

²¹ Ustawa z 12.3.2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.

12) ochrony przed poniżającym traktowaniem i karaniem (art. 70 ust. 3 Ustawy o pomocy społecznej).

Mimo że umieszczenie dziecka w placówce jest ostatecznością, okazuje się, że dochodzi do tego niezwykle często. Umieszczenie dziecka w placówce jest łatwiejsze, nie wymaga poszukiwania rodziny zastępczej. W świadomości niektórych sędziów rodzinnych zakodowana jest słuszność umieszczenia dziecka w placówce. Przykładowo pewien sędzia rodzinny stwierdził podczas postępowania sądowego o pozbawienie władzy rodzicielskiej matki dziecka, które miało trafić do rodziny zastępczej, że niepotrzebne jest „tyle zachodu” i że dziecko powinno być trafić prosto do placówki²². Podobnie dzieje się w przypadku dzieci chorych, wobec których państwo powinno przejawiać szczególną troskę. Rodziny zastępcze gotowe na przyjęcie takich dzieci muszą czasem prowadzić wojny z instytucjami samorządowymi, żeby przejąć pieczę i ochronić dzieci przed umieszczeniem w domu pomocy społecznej. Było tak w przypadku pewnej pary specjalizującej się w opiece nad dziećmi z określonymi schorzeniami. Para ta odnalazła w miejscu innym niż miejsce swojego zamieszkania dziecko o takim właśnie schorzeniu. Dziecko przebywało u rodziny zastępczej nieformalnie, bez postanowienia sądu, bo żaden starosta nie chciał podpisać z nią umowy o pełnienie funkcji zawodowej rodziny zastępczej. Przez dłuższy czas para ta utrzymywała dziecko na swój koszt (włącznie z kosztownymi operacjami i rehabilitacją), bez żadnej pomocy państwa. Organem samorządowym było wszystko jedno, czy dziecko przebywa w rodzinie czy w domu pomocy. Tylko dzięki determinacji rodziny zastępczej dziecko będzie miało normalne warunki rozwoju²³.

Trzeba też pamiętać, że jeżeli tylko jest to możliwe ze względu na dobro dziecka, dziecko ma prawo powrócić do rodziny biologicznej. Idealem wyjściem z sytuacji byłoby zabranie dziecka pod opiekę zastępczą i jednoczesna praca z rodziną dziecka, by ten powrót umożliwić (oczywiście nie zawsze będzie to możliwe – np. ze względu na postępujący alkoholizm rodziców, wcześniejsze okrutne traktowanie dziecka, wykorzystywanie seksualne itp.). W praktyce **nikt jednak nie współpracuje ze środowiskiem rodziny dziecka** skierowanego do placówki²⁴.

Jeżeli dziecko nie może wrócić do rodziny, powinno zostać umieszczone w rodzinie adopcyjnej, która ma stworzyć nowe środowisko rodzinne dla dziecka. Tylko takie rozwiązanie jest zgodne z zasadą najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka (art. 3 ust. 1 Konwencji o Prawach Dziecka). W wielu przypadkach długi pobyt dzieci nie jest uzasadniony żadnymi racjonalnymi przyczynami. Procedury pozbawiania władzy rodzicielskiej rodziców dziecka trwają w Polsce bardzo długo. Miała np. miejsce sprawa, gdzie istniały podstawy, by pozbawić matkę władzy rodzicielskiej, ale - na skutek opieszałości sądu do tego nie doszło. Matka trafiła do zakładu karnego, skąd wyjdzie za ok. 3 lata. Do tej pory kandydaci na

rodzinę adopcyjną muszą czekać, a dziecko pozbawione jest stabilnego środowiska rodzinnego, a jego sytuacja prawna jest nieuregulowana²⁵.

W domach dziecka dzieci przebywają czasem nawet kilkanaście lat. Wynika to m.in. z długich procedur sądowych, z niezgłaszania dzieci do postępowania adopcyjnego, a także z braku zainteresowania losem dziecka. Trzeba pamiętać, że im dziecko starsze, tym mniejsze ma szanse na adopcję, czyli tym mniejsze ma szanse na „wydostanie się” z placówki przed uzyskaniem pełnoletniości.

Odrębnym problemem społecznym jest powtórna wiktymizacja dzieci, które trafiły do placówki. Prawo do bezpieczeństwa, statutowane przez artykuł 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka powinno być realizowane m.in. w zapewnieniu bezpieczeństwa dziecku odebranemu rodzinie. Obowiązek państwa w tym zakresie wynika też z artykułów od 34-37 Konwencji o Prawach Dziecka, które ustanawiają szeroko rozumiany obowiązek zapewnienia ochrony przed krzywdzeniem. Z całą mocą trzeba podkreślić, że ten obowiązek nie jest w Polsce wykonywany. Taka konstatacja nie wynika tylko z obserwacji doniesień medialnych o przemocy wobec dzieci stosowanej przez pracowników domów dziecka czy rodziny zastępcze²⁶.

W 2005 r. zostały przeprowadzone badania na temat skali wiktymizacji dzieci przebywających w placówkach opiekuńczych²⁷. Wyniki są zatrważające. Dzieci w domach dziecka stają się na nowo ofiarami przemocy. Co trzeci wychowanek w ciągu ostatniego roku został uderzony lub pobity przez osoby dorosłe. Najczęściej sprawcą przemocy fizycznej jest ktoś z rodziny. Następną grupą sprawców są wychowawcy w domach dziecka. Przemoc pojawia się także w rodzinach zastępczych. Taki stan rzeczy wynika z wielu powodów. Po pierwsze, rzadko sprawdza się kandydata na wychowawcę czy na rodzica zastępczego pod względem dotychczasowej karalności i predyspozycji do wykonywania zawodu. Nie ma bowiem regulacji, które taką weryfikację by nakazywały. Kontrola nad wykonywaniem zawodu wychowawcy czy też nad pełnieniem funkcji rodziny zastępczej niedomaga. Brak jest systemu informowania o losach dziecka i współpracy między poszczególnymi powiatami – czasem więc wystarczy się przenieść do innego powiatu, by całkowicie wygasła wszelka kontrola. W polskim systemie prawnym **brakuje jasno określonych obowiązków** poszczególnych instytucji i **zasad współpracy** między służbami na każdym szczeblu – wojewódzkim, powiatowym i gminnym, między sądami, kuratorami a Powiatowymi Centrami Pomocy Rodzinie, które zajmują się zapewnieniem opieki nad dzieckiem, a przede wszystkim między nimi wszystkimi a wychowawcami z domów dziecka i rodzinami zastępczymi. Bez takich zasad, krystalizujących działanie systemu opieki nad dzieckiem i rodziną, system ten nigdy nie zadziała.

Zakończenie

Mimo znacznego postępu w sferze ochrony praw dziecka, wśród polskich regulacji istnieje wiele nieskutecznych bądź nieprecyzyjnych procedur, które nie pozwalają na skuteczną walkę z przemocą wobec dzieci. Szczególnie silnie zarysowuje się długotrwałość procedur, które przecież mają w założeniu ochronić dziecko przed agresją sprawcy i uwolnić je od jego wpływu. Uderzający jest także brak jakichkolwiek sposobów wykrywania „czynników ryzyka” w rodzinach zagrożonych przemocą. Zadanie to, podobnie jak profilaktyka krzywdzenia, w całości zostało przerzucone na organizację pozarządową.

Przez luki w systemie ochrony dzieci historia wielu dzieci zatacza koło – odebrane sprawcy stają się ponownie ofiarami w domach dziecka, skąd wracają do krzywdzącego i patologicznego środowiska rodzinnego²⁸.

Bibliografia:

- „Psychiatria”, pod red. Adama Bilikiewicza, Tom I, Wydawnictwo Medyczne Urban & Partner, Wrocław 2002.
- Elżbieta Bloch-Bogusławska, Ewa Wolska, Jerzy Duży, „Zespół dziecka bitego”, <http://www.kms.cm-uj.krakow.pl>.
- Joanna Hołda, Zbigniew Hołda, Dorota Ostrowska, Julita Agnieszka Rybczyńska, „Prawa człowieka, zarys wykładu”, Warszawa 2004.
- Mieczysław Michalik, „Krzywdza dzieci” w: „Krzywdza. Zagadnienia teoretyczne i problemy praktyki”, Olsztyn 2003.
- Jolanta Szymańczak „Konwencja o prawach dziecka ONZ. Uwagi o realizacji konwencji przez Rzeczpospolitą Polską” Informacja 684 Biuro Studiów i Ekspertyz 1999 r.
- Elżbieta Czyż, Blżej rodziny. Domy Dziecka przed i po reformie, Niebieska Linia, nr 4/2002.
- Józefina Hryniewicz, Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w placówkach opieki, Warszawa 2006
- M. Czyżewska, Udział dzieci w postępowaniu karnym – wyniki badań akt sądowych w ujawnionych przypadkach znęcania się nad rodziną, Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka, Nr 10/2005.
- Monika Sajkowska, Wiktymizacja wychowanków domów dziecka – raport z badań, Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka, Nr 17/2006.

Olga Kudanowska – prawnik, aplikantka prokuratora. Pracuje w Fundacji Dzieci Niczyje w programie „Dziecko – świadek szczególnej troski” oraz w Stowarzyszeniu Interwencji Prawnej w Sekcji Pomocy Dziecku i Rodzinie. Współpracuje z „Monitorem Prawniczym”.

Agnieszka Olszewska – prawnik w Ogólnopolskim Pogotowiu dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, Komitecie Ochrony Praw Dziecka i Stowarzyszeniu Interwencji Prawnej. Współpracowała także z Lokalnym Ośrodkiem Wsparcia dla Ofiar Przemęstw.

²² Z doświadczeń SIP.

²³ J.w.

²⁴ Zob. Józefina Hryniewicz, Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w placówkach opieki, Warszawa 2006 [str. 87].

²⁵ Z doświadczeń Stowarzyszenia Interwencji Prawnej.

²⁶ Zob. Grażyna Zawadka, Straszny dom dziecka, artykuł z 9.9.2008, <http://www.zw.com>; Joanna Ćwiek, Tomasz Cyłka, W domach dziecka wrzaski i bicie zastępują wychowanie, artykuł z 10.9.2008, <http://www.polskatimes.pl>.

²⁷ Monika Sajkowska, Wiktymizacja wychowanków domów dziecka – raport z badań, Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka. Nr 17/2006.

²⁸ Elżbieta Czyż, Blżej rodziny. Domy Dziecka przed i po reformie, Niebieska Linia, nr 4/2002.

PRAWA CZŁOWIEKA W BIZNESIE: CZYJ ZYSK I CZYJA ODPOWIEDZIALNOŚĆ?

Agenda praw człowieka na całym świecie znalazła się na rozdrożu. Wszyscy interesariusze są zgodni co do tego, że przestrzeganie praw człowieka to sprawa podstawowa – ale już podział ról i obowiązków rządów, biznesu i społeczeństwa obywatelskiego w dążeniu do realizacji tego celu pozostaje mniej zdefiniowany.

Polska Sekcja Międzynarodowej Komisji Prawników (ICJ)
Katarzyna Szymbielowicz

Kto powinien zadbać o przestrzeganie praw człowieka przez podmioty prywatne? Czy kwestia etycznego biznesu to kolejny obszar odpowiedzialności samego państwa, czy wyzwanie dla pozapaństwowych, horyzontalnych form regulacji? Dlaczego warto lub trzeba rozmawiać o prawach człowieka w biznesie? W wielkim skrócie pytanie brzmi: kto, kogo, przed czym i w jaki sposób powinien chronić, aby zabezpieczyć pełnię praw jednostki w epoce integrujących się rynków? Tylko pozornie odpowiedź na nie może wydawać się prosta.

Bez wielkiej przesady można powiedzieć, że najpilniejszym problemem, przed którym stoimy w sześćdziesięciolecie uchwalenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela jest to, jak skutecznie zagwarantować ich przestrzeganie przez prywatne podmioty działające na rynku. Rzecz bynajmniej nie w tym, że działalność państw przestała być źródłem problemów i zagrożeń praw człowieka. Jednak obok urzędników i organów państwowych, pojawiła się znacznie większa grupa osób i instytucji, które mają bezpośredni wpływ na realizację podstawowych praw i wolności człowieka. Są to z jednej strony, członkowie rad nadzorczych i zarządów spółek, z drugiej – ich właściciele, czyli udziałowcy i akcjonariusze. O ile – w kraju takim jak Polska – z nadużyciami dokonywanymi przez aparat państwowy ma wciąż do czynienia zdecydowana mniejszość społeczeństwa, o tyle w rozmaite interakcje z podmiotami gospodarczymi działającymi na rynku wchodzi na co dzień niemal każdy. Ponadto, moda na partnerstwo publiczno-prywatne i delegowanie zadań administracji publicznej podmiotom prywatnym zwiększa ich wpływ na życie przeciętnego obywatela. W tym samym momencie debata publiczna na temat obowiązków podmiotów komercyjnych w sferze praw człowieka najczęściej ogranicza się do formułowania gładko brzmiących ogólników i niewiążących deklaracji.

Parę prostych zasad, czyli co znaczy odpowiedzialny biznes

Istotnie, tzw. *odpowiedzialny biznes* wydaje się sprowadzać do paru względnie prostych zasad: „nie produkować dóbr, które zabijają; nie wyzyskiwać i nie mamić ludzi; płacić uczciwe wynagrodzenia pracownikom; nie wymuszać zmian w polityce dla zaspokojenia własnych, krótkowzrocznych interesów; wreszcie, przestrzegać regulacji, które rządzą rynkiem w interesie publicznym”¹. Jednak sprawa wprowadzenia tych „paru prostych zasad” w życie zupełnie nie okazuje się prosta, co więcej, nie jest to już tylko problem państwa, lecz całego społeczeństwa, ponieważ ani jedno, ani drugie nie poradzi sobie z tym wyzwaniem samodzielnie. Zasadnicze pytanie sprowadza się właśnie do wyznaczenia sfer odpowiedzialności i podziału obowiązków pomiędzy organy państwa i instytucje społeczne tak, aby nie przeregulować i nie zamrozić życia gospodarczego, a jednocześnie zabezpieczyć prawa zwykłych obywateli – odbiorców usług, pracowników czy mieszkańców narażonych na szkodliwe skutki uboczne działalności gospodarczej. Kluczowym pojęciem w tej dyskusji są owe „skutki uboczne” – w języku ekonomistów zwane *kosztami zewnętrznymi* – czyli odczuwalne przez społeczeństwo efekty, za które sami przedsiębiorcy niechętnie biorą odpowiedzialność, dopóki ktoś lub coś ich do tego nie zmusi. Klasycznymi kosztami zewnętrznymi są: zanieczyszczenie środowiska, wypadki przy pracy, szkody wywołane przez niebezpieczne produkty czy niestabilność rynków finansowych spowodowana ryzykownymi działaniami inwestorów. Ta, niezwykle wygodna z punktu widzenia spółek, koncepcja wymaga zasadniczego przededefiniowania, jeśli przestrzeganie praw człowieka ma być odpowiedzialnością biznesu, a nie problemem rządu czy społeczeństwa. Co do zasady, nie ma uzasadnienia dla przerzucania odpowiedzialności za takie *skutki uboczne* z tych, którzy je w poszukiwaniu zysku generują, na jakiegokolwiek inne instytucje czy grupy społeczne. Jest to coraz częściej nie tylko kwestia logiki rynkowej i prostego rachunku ekonomicznego, ale właśnie przestrzegania podstawowych praw człowieka. Pojawia się natomiast pytanie praktyczne o to, jak zmusić przedsiębiorców do ponoszenia odpowiedzialności za nieplanowane negatywne skutki ich działań.

Prosty rachunek ekonomiczny, czyli co oznacza atrakcyjność państwa dla biznesu

Nie ma wątpliwości, że takie argumenty jak *moralna powinność* nie zdadzą egzaminu jako podstawa wyznaczania norm w działalności gospodarczej. Nie tylko dlatego, że już od bardzo dawna etyka nie wystarcza za podstawę normowania stosunków społecznych w ogóle, ale przede wszystkim dlatego, że spółka – z definicji – cech moralnych nie wykazuje. Spółka jest bytem prawnym powołanym w celach czysto ekonomicznych. Nie tylko nie jest – i być nie powinna – instytucją zaufania publicznego, ale nie jest nawet bytem w pełni zależnym od woli tych, którzy ją powołali. Jej *ultima ratio* to generowanie zysku i to ten argument pojawia się zawsze pod koniec dyskusji o strategii biznesowej czy zasadach etycznych. Szczególnie dotyczy to spółek publicznych (*akcyjnych*), które funkcjonują w oparciu o prawa giełdy i muszą być zarządzane tak, aby zadowolić zmienne, i zazwyczaj nastawione na *szybki* zysk, grono inwestorów. W zdecydowanej większości przypadków decyzje o nabywaniu akcji nie mają nic wspólnego z chęcią wywierania wpływu na działania konkretnej spółki, lecz mają cel czysto spekulacyjny. Inwestor kupuje, kiedy jest tanio i sprzedaje, kiedy ceny idą w górę. Dokumentem, który interesuje go najbardziej jest sprawozdanie finansowe spółki, o wiele mniej strategia biznesowa, a już najmniej ewentualny kodeks etyczny.

Kolejne wyzwanie dla regulacji państwowej to rosnąca możliwość wyboru kraju, w którym firmy oficjalnie rejestrują swoją siedzibę i który będzie wyznaczał ich standardy regulacyjne.

Jakkolwiek argument o nieograniczonej płynności kapitału (tzw. *footloose capital*) w globalizującym się świecie jest przesadzony i często nadużywany w sposób demagogiczny, faktem jest, że zjawisko *forum shopping* występuje w niektórych obszarach i w dużym stopniu dotyczy też naszego regionu, czyli Unii Europejskiej, ze względu na obowiązującą zasadę swobodnego przepływu kapitału i usług. Zasadniczym kryterium wyboru forum przez przedsiębiorców są koszty prowadzenia działalności, a zatem ilość obciążeń fiskalnych i obowiązków regulacyjnych. To, co eufemistycznie określa się „atrakcyjnością danego państwa dla biznesu” w praktyce sprowadza się do rachunku spodziewanych zysków i kosztów związanych z danym rynkiem. W tym kontekście pojawia się pytanie, jak regulować rynek, żeby nie wystraszyć inwestorów, a jednocześnie nie przyciągać ich kosztem konsumentów, pracowników, środowiska naturalnego czy długofalowego rozwoju rynku.

* List otwarty 241 organizacji pozarządowych do prof. Johna Ruggie, Specjalnego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego ONZ ds. Praw Człowieka i Przedsiębiorstw Wielonarodowych, 25 października 2007 (tłum. autorki). [http://www.esccr-net.org/usr_doc/OpenLetter_Ruggie_FinalEndorsements.pdf].

¹ M. Edwards, *Just Another Emperor? Myths and Realities of Philanthrocapitalism*, D-emos: A Network for Ideas & Action, The Young Foundation 2008, s. 25.

Polska mierzy się z tym wyzwaniem od lat dziesięćdziesiątych i nieuczciwością byłoby twierdzić, że mamy w tym zakresie łatwe zadanie. Wpływa na to cały szereg czynników, takich jak stosunkowo późne otwarcie rynku dla kapitału zagranicznego i (względnie) wolnej konkurencji, elementy postkomunistycznej mentalności, dość silna pozycja związków zawodowych, czy braki w infrastrukturze. Jednak wszystkie te czynniki sprowadzają się do warunków (kosztów) prowadzenia biznesu, podczas gdy żadne względy ekonomiczne nie mogą usprawiedliwiać łamania praw człowieka. Standard wyznaczony przez przywoływanie „paru prostych zasad” powinien być punktem wyjścia do rozmowy o regulacji działalności gospodarczej, a nie punktem dojścia czy przedmiotem aspiracji. Dyskusja publiczna powinna dotyczyć tego, jak ten minimalny standard skutecznie zagwarantować, a nie czy „nas na to stać”. Właśnie dlatego – mimo że według rankingu Banku Światowego Polska wciąż plasuje się na niskim 76 miejscu pod względem tzw. łatwości prowadzenia działalności gospodarczej² – analiza wyzwań, jakie polskiemu biznesowi wyznaczają międzynarodowe standardy praw człowieka, jest w tym momencie w pełni uzasadniona.

Deklarowany standard międzynarodowy, czyli do czego mierzymy

Rządy państw zrzeszonych w OECD, w tym Polska, przyjęły w 2000 r. obszerny dokument zawierający wytyczne dla przedsiębiorstw wielonarodowych. Zgodnie z deklaracją państw-sygnatariuszy, *Wytyczne* mają „zwiększać pozytywny wpływ przedsiębiorstw wielonarodowych na postęp gospodarczy, społeczny i ekologiczny oraz zminimalizować i rozwiązać trudności, jakie mogą powstać na skutek działalności tych przedsiębiorstw.”³ Chociaż OECD nie wychodzi poza poziom deklaracji i „oczekiwań rządów wobec zachowań biznesowych”⁴ (zastrzegając, że nie można ich prawnie egzekwować w żadnym państwie), *Wytyczne* tworzą ważne punkty odniesienia w obszarze ochrony środowiska, praw pracowniczych, ochrony konsumenta i uczciwej konkurencji. Już sam fakt zadeklarowania poparcia politycznego na poziomie najwyższych władz państwowych dla całkiem przyswoitych standardów prowadzenia działalności gospodarczej nie jest bez znaczenia. Sama retoryka *Wytycznych*, opierająca się na rachunku korzyści i strat, jest dopasowana do logiki rynkowej i może przynajmniej skłonić przedsiębiorców do zastanowienia. Natomiast Polski rząd nie traktuje nawet tej politycznej deklaracji promowania odpowiedzialnego biznesu wystarczająco poważnie. Agencją powołaną do „wdrażania” *Wytycznych* jest Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, ale jeśli zawartość jej strony internetowej uznać za reprezentatywną dla faktycznych działań, to zain-

teresowania Agencji ograniczają się do promowania Polski jako atrakcyjnej lokalizacji dla biznesu, bez komplikowania tej wizji kwestią odpowiedzialności za skutki społeczne. W tym momencie na stronach internetowych PAIIIZ nie można znaleźć nawet linku do samych *Wytycznych*, nie wspominając o programach czy inicjatywach wyjaśniających i promujących te zasady.

Podejście bardziej systemowe reprezentuje ONZ, która powołała prof. Johna Ruggie na stanowisko Specjalnego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego ds. Praw Człowieka i Prześledziórstw Wielonarodowych. Zgodnie z metodologią opracowaną przez zespół Specjalnego Przedstawiciela, kwestię ochrony praw człowieka w działalności podmiotów gospodarczych można sprowadzić do trzech podstawowych zasad: (1) zobowiązania państwa do zapewnienia obywatelom ochrony przed łamaniem ich praw przez osoby trzecie, w tym przedsiębiorców; (2) zobowiązania osób prawnych do przestrzegania praw człowieka oraz (3) zapewnienia skutecznych mechanizmów dochodzenia sprawiedliwości w przypadku naruszenia tych praw⁵. Z raportu Specjalnego Przedstawiciela wypływa wniosek, że działalność podmiotów gospodarczych może prowadzić do naruszenia niemal wszystkich praw i wolności gwarantowanych przez instrumenty międzynarodowe, dlatego państwa nie powinny przyznawać im taryfy ulgowej. Polska plasuje się pod względem ochrony praw człowieka w zupełnie innej lidze niż kraje rozwijające się, będące głównym przedmiotem zainteresowania ONZ, jednak wciąż warto przyrzeć się temu, jak ta ogólna metodologia i – ponownie – na pozór oczywiste zasady przekładają się na polską rzeczywistość.

Prawa jednostki wobec podmiotów prywatnych: jakie standardy w życiu gospodarczym wyznacza polskie prawo?

Istnieje pokusa sprowadzenia zobowiązania państwa do zabezpieczenia praw i wolności obywateli przed działaniami przedsiębiorców oraz zobowiązań samych przedsiębiorców w tym zakresie do paru formalnych zapisów Konstytucji i standardowego zestawu aktów prawnych: kodeksu karnego, kodeksu pracy czy prawa o ochronie środowiska naturalnego. Jednak – nawet na poziomie prawa i bez podejmowania na razie tematu jego skuteczności – problem zapewnienia odpowiednich standardów jest bardziej złożony. Z jednej strony, polska Konstytucja gwarantuje szeroki katalog praw i wolności, z których wiele – jak np. zakaz dyskryminacji w życiu gospodarczym⁶ czy wolność zrzeszania się w związkach zawodowych⁷ – dotyczy także relacji pomiędzy obywatelami a przedsiębiorcami. Pojawia się jednak pytanie, których praw z tego szerokiego katalogu, przeciwny obywatel może realnie się domagać u osoby prawnej (swojego pracodawcy, producenta

dóbr, które kupuje, czy w zakładzie, który zanieczyszcza jego okolicę). Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio – a więc także horyzontalnie – wobec podmiotów prywatnych, chyba że same przepisy stanowią inaczej. Ten pierwszy warunek został wyrażony wprost, ale jest jeszcze drugi, wynikający już z samych zasad logiki prawniczej: przepis Konstytucji musi „dać się zastosować” przeciwko innemu podmiotowi niż władza publiczna. Praw i wolności sformułowanych w taki sposób, aby spełnić obydwie te warunki, jest niewiele.

Właściwie wszystkie prawa pozytywne, które można by odnieść do przedsiębiorców – jak prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy⁸ – odsyłają wprost do szczegółowych ustaw. Zgodnie z przeważającą doktryną⁹, w takiej sytuacji człowiek dochodzący swoich praw nie może już powołać się bezpośrednio na Konstytucję, skoro chronią go konkretne przepisy. Wszystko jest oczywiście w porządku, dopóki te szczegółowe przepisy faktycznie chronią. W praktyce zdarza się jednak, że ustawy nie nadążają za dynamiczną rzeczywistością życia firmy albo zawierają luki prawne pozwalające przedsiębiorcom na bardziej „elastyczną” wykładnię. Dlatego w demokratycznym państwie prawa ważne jest pozostawienie możliwości bezpośredniego powoływania się na zasady ogólne, które – właśnie poprzez swoją niedookreśloność i otwarty charakter – mogą zagwarantować swoisty bufor bezpieczeństwa w wypadku, gdy zawiodą przepisy ustaw. Polska doktryna i orzecznictwo raczej nie zajmują się dochodzeniem praw jednostek przeciwko podmiotom gospodarczym w oparciu o przepisy Konstytucji, co może być dowodem albo na to, że taka potrzeba pojawia się bardzo rzadko, albo że takie próby „argumentacji z zasad prawa” okazywały się mało skuteczne.

Drugie kryterium bezpośredniej stosowalności Konstytucji – czyli sposób sformułowania jej przepisów – także nie ułatwia pociągania do odpowiedzialności podmiotów prywatnych na jej podstawie. W dwóch kwestiach kluczowych dla ochrony społeczeństwa przed *kosztami zewnętrznymi* działania przedsiębiorstw: ochrony środowiska i ochrony konsumentów Konstytucja nie przyznaje jednostce żadnych konkretnych uprawnień. Znajdujemy tam tylko deklarację, że „władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom”, którą dopełnia nie budzące wątpliwości stwierdzenie, że „ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych”¹⁰. Podobnie ma się rzecz z ochroną konsumentów przed „działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi”¹¹, za które odpowiedzialność przyjmują na siebie wprost władze publiczne. Oczywiście, te odesłania przekładają się na konkretne regulacje,

⁸ Art. 66 Konstytucji RP.

⁹ Por. M. Haczkowska, *Zasada bezpośredniego stosowania konstytucji w działalności orzeczniczej sądów*, „Przebieg Sejmu” Nr 1/2005; S. Kaźmierczyk, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „PiP” Nr 4/2002, E. Łętowska, *Bez jasnej odpowiedzi*, „Rzeczpospolita” 8 stycznia 2003.

¹⁰ Art 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

¹¹ Art. 76 Konstytucji RP.

² The World Bank, *Doing Business 2009 Poland*, Washington DC 2008. [http://www.doingbusiness.org/Documents/CountryProfiles/POL.pdf].

³ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, *Przebieg: Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych*, OECD 2004, s. 5.

⁴ *Idem*, s. 6 (ust. 7).

⁵ Special SG Representative for Human Rights and Multinational Enterprises, *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights*, Human Rights Council, 7 April 2008.

⁶ Art. 32 ust. 2 Konstytucji RP.

⁷ Art. 59 ust. 1 Konstytucji RP.

nakładające szczegółowe obowiązki na podmioty gospodarcze (o czym więcej poniżej). Niemniej jednak, trudno takie administracyjno-prawne zabezpieczenia uznać za systemowy ekwiwalent konstytucyjnych gwarancji praw człowieka, takich jak prawo do ochrony zdrowia i życia. Wydaje się, że obydwie te gwarancje powinny zostać wyrażone wprost nie tylko w odniesieniu do władzy państwowej, ale także w stosunkach gospodarczych, aby otworzyć tę „awaryjną” możliwość egzekwowania ich w stosunku do przedsiębiorców na podstawie samej Konstytucji.

Sąd powszechny, surowy regulator czy długofalowa polityka, czyli jak skutecznie chronić prawa człowieka w biznesie?

Trzecia zasada akcentowana przez ONZ – *skuteczne* dochodzenie praw w przypadku zaistniałych naruszeń – to, z jednej strony, właśnie kwestia sposobu sformułowania praw jednostki wobec podmiotów gospodarczych i ich rangi w systemie prawa, a z drugiej praktycznie dostępnych procedur i mechanizmów. W polskim porządku prawnym obowiązuje ogólna zasada odpowiedzialności cywilnej za wyrządzoną krzywdę (niemajątkową) lub szkodę (majątkową), która dotyczy wszystkich podmiotów. Każdy, kto wykaże, że na skutek działania przedsiębiorcy doznał krzywdy lub poniósł szkodę, może domagać się z tego tytułu zadośćuczynienia lub odszkodowania. Zupełnie inną kwestią jest realna możliwość skorzystania z tego uprawnienia. Koszty procesu sądowego, niestawna przewlekłość postępowania przed polskimi sądami, a wreszcie niewątpliwy brak równowagi sił w sporze pomiędzy dużym, lokalnym przedsiębiorcą albo międzynarodową korporacją a przeciętnym obywatelem – to wszystko podważa formalnoprawny argument o powszechnej możliwości dochodzenia praw przed sądem.

Ponadto, musi pojawić się pytanie o realność takiej ochrony: czy zadośćuczynienie, jakie może przynести poszkodowanemu polski sąd jest w stanie faktycznie zrehabilitować doznana krzywdę lub szkodę oraz – być może przede wszystkim – powstrzymać przedsiębiorcę przed kolejnymi naruszeniami prawa? Zgodnie z podstawową zasadą prawa cywilnego, wysokość odszkodowania musi odpowiadać wyrządzonej szkodzie. W praktyce, faktyczny rozmiar szkody trzeba jeszcze udowodnić przed sądem, a przede wszystkim wykazać, że jest ona skutkiem działania przedsiębiorcy. Obowiązek wykazania szkody i związku przyczynowo-skutkowego obciąża tego, który pozywa – zresztą w państwie prawa nie może być inaczej. Tym samym wracamy do problemu kosztów sądowych, formalizmu, skomplikowanych procedur i dostępu do profesjonalnego pełnomocnika, który taki dowód będzie w stanie przeprowadzić przed sądem. Poza sporami o prawa pracownicze, gdzie wprowadzono prawie zupełnie zwolnienie z opłat sądowych dla pracowników, procedury nie ułatwiają jednostkom konfrontacji z silniejszym, profesjonalnym podmiotem. Sprawa komplikuje się jeszcze bardziej, kiedy przedmiotem sprawy nie jest szkoda majątkowa, ale krzywda, czyli straty moralne i cierpienie, albo trudne do precyzyjnego oszacowania szkody na zdrowiu. W takich sytuacjach bardzo wiele zależy od tego „na ile” sąd

jest skłonny wycenić ból, utrudnienia w życiu, utratę sprawności czy doznana traumę.

Można zaryzykować stwierdzenie, że w Polsce wciąż nie ma „klimatu” – w sensie przyzwolenia społecznego, wystarczającego poziomu zaufania do sędziów czy poczucia prestiżu i władzy pośród nich samych – który sprzyjałby odważnym i precedensowym decyzjom o wysokich zadośćuczynieniach w „amerykańskim stylu”. Oczywiście, nie chodzi o to, aby zestawiać te dwie zupełnie odmienne rzeczywistości prawne i społeczne, ani o postulat zdecydowanego zwiększenia zasądzanych kwot, a jedynie o dywersyfikację podejścia sędziów do tego typu sporów i walenie interesów w konkretnych przypadkach. Z jednej strony, istnieją argumenty za umiarkowaną wysokością zadośćuczynień, szczególnie w sprawach przeciwko niewielkim lub początkującym przedsiębiorcom albo słabo prosperującym zakładom, które są jednak kluczowym pracodawcą na lokalnym rynku. Jeśli zasądzenie paruset tysięcy dla jednego człowieka miałyby doprowadzić do upadku przedsiębiorcy, zapewne nie ma to sensu. To samo podejście do międzynarodowych korporacji nie ma sensu już z całą pewnością. Nie jest tajemnicą, że stosunek dużych przedsiębiorstw do przestrzegania prawa (tzw. *compliance policy*) opiera się przede wszystkim na chłodnej kalkulacji, czy opłaca się przestrzegać standardów (czyli ponosić koszty monitoringu, zabezpieczeń, szkoleń, sprzętu ochronnego itp.), skoro ryzyko i ewentualna wysokość kar są relatywnie niskie.

W tym kontekście pojawia się kwestia stosowania prawa karnego do działań podmiotów gospodarczych: polski kodeks nie przewiduje odpowiedzialności karnej przedsiębiorców - osób prawnych. Przecież nie jest tak, że strategia biznesowa i działania firmy nie mogą doprowadzić do przestępstwa. Korupcja, mobbing, zastraszanie pracowników i kontrahentów, fałszowanie dokumentów, czy rażące zaniedbania BHP prowadzące do tragicznych wypadków teoretycznie mogą być ścigane na drodze karnej – i są ścigane, ale tylko przeciwko konkretnym osobom – kierownikom, księgowym, a w najlepszym razie, członkom zarządów, jeśli ich winę uda się wykazać przed sądem. Niedawno pojawiły się w mediach doniesienia o tragicznej śmierci młodego robotnika w fabryce słodyczy Vobro, który został zmiażdżony przez maszynę. Sprawa została umorzona przez sąd rejonowy, ponieważ ani sąd, ani prokuratura nie dopatrzyły się winy ze strony członków zarządu firmy. Jest całkiem prawdopodobne, że takiej winy faktyczne nie dało się przypisać *poszczególnym* decydom. Tymczasem, według doniesień innych pracowników i dziennikarzy¹², wypadek był przewidywalnym rezultatem poważnych zaniedbań BHP i świadomej polityki „maksymalnego wykorzystania środków” (w tym ludzkich) prowadzonej przez fabrykę. Podobna sytuacja zaistniała w głośnej sprawie „Biedronki”, gdzie w końcu ani sądy, ani Państwowa Inspekcja Pracy nie postawiły zarzutów karnych członkom zarządu firmy, a jedynie

pociągnęły do odpowiedzialności kierowników niektórych sklepów.

Co zatem w sytuacji, gdy w odczuciu ofiary czy opinii publicznej winę za krzywdę ponosi właśnie firma, kiedy ludzka tragedia nie jest kwestią jednorazowego zaniedbania czy wypadku, ale konsekwentnie realizowanej polityki? Polskie prawo, w przeciwieństwie do prawa w Wielkiej Brytanii, Szwajcarii, Norwegii, Kanadzie, Japonii czy USA,¹³ takiej możliwości „popętnienia przestępstwa przez firmę” nie przewiduje. Może właśnie odpowiedzialność karna okazałaby się kluczem do lepszej prewencji i „wymuszenia” przestrzegania prawa w biznesie. Jakkolwiek osoby prawnej nie da się tymczasowo aresztować, ani skazać na karę więzienia, same koszty reputacyjne procesu karnego i ryzyko wysokiej grzywny mogłyby istotnie wpłynąć na kalkulacje dokonywane przez członków zarządów i akcjonariuszy.

Nawet przy niewydolnym systemie sądownictwa, państwu pozostają jeszcze administracyjno-prawne instrumenty, którymi może oddziaływać na stosunek do przestrzegania prawa. Chodzi tu o kompetencje przyznawane takim organom jak: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), Inspekcja Pracy czy Inspekcja Ochrony Środowiska. Wydaje się, że na tym polu nadzoru administracyjnego państwo polskie, tradycyjnie, „czuje się pewnie” i podejmuje bardziej zdecydowane kroki. Największy respekt na rynku budzi groźba kar, jakie może nałożyć UOKiK: za nieuczciwe praktyki rynkowe lub naruszanie zbiorowych interesów konsumentów grozi kara do 50 milionów euro. W tym zakresie Polskę obowiązują już bez wątplenia europejskie standardy. Praktyka UOKiK nie jest zwykle aż tak surowa, ale 75 milionów złotych kary dla Telekomunikacji Polskiej w 2007 roku odbiło się szerokim echem. Dla kontrastu, mandaty karne i grzywny, które nakłada Inspekcja Pracy, zwykle nie przekraczają kilkunastu tysięcy złotych, co przy milionowych obrotach wielkich sieci handlowych jest sumą, którą można spokojnie „wrzucić w koszty”. Łagodne rozstrzygnięcia Państwowej Inspekcji Pracy w głośnej sprawie nadużyć w sieci marketów „Biedronka” (średnia wysokość mandatów nałożonych na pracowników sklepów w zachodniopomorskim to zaledwie 300 zł¹⁴) są dobrym przykładem tej tendencji.

Mimo to, przynajmniej w odbiorze samych przedsiębiorców, polski nadzór wciąż skuteczniej realizuje się w polityce karania i piętnowania naruszeń prawa niż edukacji czy długofalowej prewencji. O wiele mniej niż o milionowych karach słychać np. o realizowaniu programów oświatowych przedsiębiorcom, gdzie przebiegają granice uczciwej konkurencji i jakie działania rzeczywiście krzywdzą konsumentów. Wyznaczenie tych granic przy tak skomplikowanej regulacji w ogóle nie jest proste i obecnie to przede wszystkim odbiorcy usług płacą za specjalistyczne porady prawne, do których zasię-

¹³ Allens Arthur Robinson, *Corporate Culture as a basis for the Criminal Liability of Corporations*; [http://www.reports-and-materials.org/Allens-Arthur-Robinson-Corporate-Culture-paper-for-Ruggie-Feb-2008.pdf].

¹⁴ Por. artykuły prasowe: <http://www.kurier.wzz.org.pl/kz/kz2114.shtml>; <http://www.stowarzyszenie-biedronka.pl/content/view/51/64/>.

¹² Por. W. Nowak, *Zrebak na okresie próbnym*, „Gazeta Wyborcza”, 9 września 2008.

gania są zmuszeni przedsiębiorcy, podczas gdy sami prawnicy narzekają na brak jasnych dyrektyw interpretacyjnych i zmienność po stronie regulatorów.

Funkcjonując w polskim systemie prawnym oraz ramach mentalnych wciąż nieco ograniczonych myśleniem postawieckim, łatwo można zapomnieć, że karanie i nadzór to nie jedyny możliwości wywierania presji na postawy przedsiębiorców. Państwo, jeśli tylko wykształci odpowiednie do tego narzędzia, może również odwołać się do partnerskiego dialogu – metody opartej na pewnej dozie zaufania, ale przede wszystkim uwzględniającej rynkową logikę kalkulowania korzyści i strat. Instytucje międzynarodowe przyjmują za punkt wyjścia do dyskusji o społecznej odpowiedzialności biznesu przeświadczenie, że wola prowadzenia takiej rozmowy występuje po obu stronach: że również sami przedsiębiorcy zrozumieli na czym polega „opłacalność” przestrzegania pewnych standardów w działalności gospodarczej. Jest jednak jedna zasadnicza różnica w optyce państwa i biznesu: perspektywa czasowa. Czas, który w kontekście rozwoju gospodarczego i społecznego kraju to *zaledwie* parę lat – czyli zazwyczaj zbyte krótko, żeby cokolwiek zmienić w perspektywie młodego przedsiębiorcy może oznaczać *właśnie te* lata, które mają znaczenie dla przetrwania firmy i jej zaistnienia na rynku – a więc o wiele za długo, żeby ponosić podwyższone koszty „społecznie odpowiedzialnych” działań.

Nie jest wykluczone, że albo w wyniku własnych doświadczeń z powracającymi kosztami społecznej nieodpowiedzialności, albo na skutek presji ze strony zagranicznych konkurentów, polscy przedsiębiorcy sami dojdą do wniosku, że przestrzeganie standardów opłaca się także w krótszej perspektywie. Nie mniej jednak, państwo może stworzyć odpowiednie mechanizmy i narzędzia, które przyspieszą ten proces „uczenia się” odpowiedzialnego biznesu. Mówiąc językiem ONZ: państwo może kształtować *kulturę korporacyjną* tak, aby w coraz większej mierze uwzględniała *konienczość* przestrzegania praw człowieka, a w nie jedynie dopuszczała taką możliwość. W praktyce, potrzebna jest zmiana w postrzeganiu problemów społecznych przez dyrektorów i akcjonariuszy oraz skrócenie przedziału czasowego, który przyjmują w kalkulowaniu korzyści z prospołecznych działań. Można to robić na wiele sposobów, także przez edukację czy kampanie uświadamiające przedsiębiorcom i odbiorcom ich usług dlaczego „warto za to zapłacić”. Przede wszystkim jednak, potrzebna jest polityka konkretnych motywacji i ulg (np. podatkowych), która by do takich prospołecznych działań zachęcała, a jednocześnie była odzwierciedlona w bieżącym sprawozdaniu finansowym spółki.

Interesującym i przez wielu ocenianym bardzo pozytywnie mechanizmem zwiększania społecznej odpowiedzialności biznesu jest sporządzanie przez firmy okresowych raportów według uznanych standardów międzynarodowych. Taką możliwość rozliczania się ze społeczeństwem z norm stosowanych m.in. w zakresie ochrony środowiska, respektowania praw pracowników czy ochrony konsumentów stwarzają programy *Global Reporting Initiative* i *Social Accountability Accreditation Services*. Uczestnictwo w tych programach jest oczywiście dobrowolne, ale

państwo może wpływać na „wolę” przedsiębiorców poprzez stwarzanie wymiernych, ekonomicznych zachęt. Tak jak przedsiębiorcy muszą się uczyć, że odpowiedzialny biznes przynosi korzyści ekonomiczne na dłuższą metę, tak i rząd musi potraktować poważnie swoją inwestycję w budowanie pozytywnych postaw u inwestorów. Polska pod tym względem zdecydowanie odstaje od europejskiej czołówki – krajów takich jak Szwecja, Holandia czy Niemcy. Zapewne wciąż nas zwyczajnie nie stać na eksploatowane miejsce w tym wyścigu po „lepsze jutro”, ponieważ mamy zbyt wiele bieżących zmartwień, ale nie ma też usprawiedliwienia dla zupełnej bierności i bezrefleksyjności polityków – ani z moralnego, ani czysto ekonomicznego punktu widzenia.

(Zbyte) twarda regulacja? Czyli jak ograniczenia prawne kształtują rynek i postawy przedsiębiorców

W tym kontekście nasuwa się pytanie, jakie znaczenie dla „wychowywania” przedsiębiorców do odpowiedzialnych zachowań i przestrzegania praw człowieka ma tzw. twarda regulacja, czyli przepisy prawa administracyjnego zagrożone konkretnymi sankcjami. Polscy obywatele na brak regulacji, której celem ma być zabezpieczenie ich interesów (w roli konsumentów, pracowników czy mieszkańców), nie mogą narzekać. Narzekają za to przedsiębiorcy: na nadmiar procedur komplikujących obrót gospodarczy, na niejasne prawo i wysokie koszty tworzenia miejsc pracy¹⁵. Polska może poszczycić się standardem ochrony pracownika na poziomie czołówki europejskich państw opiekuńczych, co w pewnej mierze jest jeszcze pokłosiem byłego systemu, a w pozostałej – wynikiem silnej pozycji związków zawodowych. Przepisy o ochronie konkurencji i konsumentów, w szczególności o zakazie nieuczciwej reklamy i odpowiedzialności za produkt niebezpieczny, są wynikiem dostosowania prawa polskiego do standardów Unii Europejskiej. Podobnie rzecz ma się z prawem ochrony środowiska, gdzie w większości przypadków polskie prawo nie wykracza poza standardy unijne, ale też im nie ustępuje (bo i nie może).

Na papierze jesteśmy już, jako społeczeństwo, zabezpieczeni przed większością możliwych nadużyć i zagrożeń ze strony biznesu: od masowych zwolnień czy ograniczania prawa do strajku, po nieuczciwe praktyki rynkowe i dewastację gleby. Mimo to wciąż zdarzają się przypadki drastycznego i systemowego łamania praw pracowników (jak choćby najgłośniejsza w ostatnich latach sprawa zorganizowanego wyzysku i przemocy psychicznej w sieci „Biedronka”), a wskaźnik ofiar śmiertelnych wypadków przy pracy nie tylko nie maleje, a nawet rośnie w porównaniu do poprzednich lat¹⁶. Według kontroli przeprowadzonej przez inspektorów pracy w poprzednim roku, tzw. stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły prawie 200

tys. osób świadczących pracę, a *ujawnionych* zostało blisko 8,5 tys. wykroczeń popełnionych przez ponad 4 tys. pracodawców¹⁷. Abuzywne klauzule w umowach z konsumentami, zabawki i leki, które okazują się niebezpieczne, czy nieuczciwe reklamy odwołujące się do lęków i uprzedzeń¹⁸ są raczej stałym elementem gry rynkowej niż wyjątkiem. Gdzie leży problem? Czy śruba regulacyjna jest wciąż zbyt słabo dokręcona, czy organy nadzoru mają niewystarczające kompetencje, a może po prostu, nie da się uniknąć łamania prawa przez pewien odsetek podmiotów? Zapewne w każdej z tych hipotez jest trochę racji, wydaje się jednak, że główny powód leży u samych podstaw *myślenia regulacyjnego*: na rynku, podobnie jak w każdej innej dziedzinie życia, nie sposób przewidzieć wszystkich ewentualności, a tym bardziej skutecznie ich uregulować.

Nie tylko regulacja prawna nie powinna być postrzegana jako uniwersalna odpowiedź na problemy społeczne, ale wręcz jej nadmiar może doprowadzić do zaostrzenia się sytuacji, która miała zostać opanowana. Taki „efekt wahadła” w pewnym stopniu może tłumaczyć regularne łamanie prawa pracy w Polsce: najczęstszym problemem jest obchodzenie prawa poprzez politykę „nie-zatrudniania” faktycznych pracowników na umowy o pracę, właśnie po to, aby uniknąć nadmiernych kosztów i uciążliwej regulacji¹⁹. Efekt jest odwrotny: zamiast wyśrubowanego standardu ochrony, na rynku utrzymuje się *szara strefa* i obszar niemal zupełnie wyłączony z kontroli warunków pracy. Z samej kontroli przeprowadzonej przez inspektorów pracy pomiędzy lipcem 2007 i czerwcem 2008 wynika, że w co piątym przedsiębiorstwie występuje problem nielegalnego zatrudnienia²⁰. Mniej drastycznych, ale również wiele mówiących przykładów dostarcza polska polityka ochrony konsumenta (w dużej mierze wymuszana przez Unię Europejską): w gąszczu przepisów regulujących wszystko – od formatu umowy i ilości podawanych w reklamach informacji po treść formułek o odstąpieniu od kredytu – nierządno „gubią się” zupełnie podstawowe interesy jednostek. Wymykające się nadzorowi finansowemu quasi-banki udzielają pożyczek na lichwiarski procent i bez sprawdzenia wiarygodności klienta, a wygenerowane w ten sposób długi coraz częściej spadają na nieświadomych niczego, młodych spadkobierców, których już nie chroni uwzględniany system nadzoru, ani prawo spadkowe²¹.

Innym poważnym problemem, jak dotąd zupełnie niezauważanym ani przez prawo, ani UOKiK, jest

¹⁷ Dane według Biuletynu Sejmowego z posiedzenia Rady Ochrony Pracy z dnia 5 sierpnia 2008 r. (http://rop.sejm.gov.pl/1_0ld/posiedzenia/pdf/0105106.pdf).

¹⁸ Raporty UOKiK o stwierdzonych nadużyciach są dostępne są na stronie internetowej: Raport o klauzulach abuzywnych (http://www.uokik.gov.pl/pl/ochrona_konsumentow/niedozwolone_klauzule/raporty/) oraz Rejestr produktów niebezpiecznych: (http://publikacje.uokik.gov.pl/hermes_pub/).

¹⁹ Por. sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy za rok 2007 (http://www.pip.gov.pl/html/pl/sprawozd/07/spraw_07.htm).

²⁰ Dane według Biuletynu Sejmowego z posiedzenia Rady Ochrony Pracy z dnia 5 sierpnia 2008.

²¹ Por. M. Bunda, *Pułapka w spadku*, „Polityka”, 29 kwietnia 2008.

¹⁵ A. Nowakowska, *Rząd zaciska pasa, ale tak, żeby nie udusić*, „Gazeta Wyborcza” 9 września 2008; A. Fandrejewska, D. Walewska, J. Cabaj, *Polska: droga przez mękę dla ludzi biznesu*, „Rzeczpospolita” 10 września 2008; B. Dyląg, *Prasa polska - fatalne warunki dla prowadzenia biznesu*, „HotMoney” 10 września 2008.

¹⁶ Główny Urząd Statystyczny, *Wypadki przy pracy w 2006 r.*, Warszawa 2007.

reklama odwołująca się do stereotypów dotyczących płci – przede wszystkim negatywnych przekonań i obraźliwych skojarzeń dotyczących kobiet, ale ostatnio również mężczyzn. Takie kampanie nie tylko obrażają uczucia uprzedmiotawianych w nich kobiet czy mężczyzn, ale pośrednio przyczyniają się do utrwalania i osławiania poważnych patologii społecznych, takich jak mobbing czy przemoc na tle seksualnym. Jak trafnie pisze Magdalena Środa: „każda działalność w sferze publicznej, nawet ta nastawiona wyłącznie na maksymalizację zysku, musi podlegać określonym normom. Ich funkcjonowanie pozwala odróżnić biznes od działalności przestępczej czy mafijnej. Takim normom podlega też reklama.”²² Najwyraźniej, jednak polski regulator nie podziela tej oceny. Ten przykład pokazuje, że ryzyko rozminięcia się celów regulacji z najpilniejszymi problemami społecznymi istnieje i zapewne będzie istnieć tak długo, jak o tych celach decydować będą politycy a nie niezależni eksperci.

Wreszcie, są na rynku problemy i zagrożenia, których uregulować się nie da, chociażby dlatego, że z definicji pozostają ukryte. W Polsce wciąż kluczowym problemem, także w kontekście przestrzegania praw człowieka w biznesie, jest utrzymująca się korupcja. Jej skutki mogą oddziaływać na niemal wszystkie prawa jednostki – od prawa do zdrowia i życia (w przypadku korupcji w służbie zdrowia czy przemysłu farmaceutycznego) po prawo do nieskażonego środowiska naturalnego (w przypadku korupcji w systemie licencyjnym i aparacie nadzorującym stan środowiska). Co więcej szkody, jakie wyrządza korupcja są zwielokrotnione przez to, że sprawiają iż system źle funkcjonuje oraz otwierają pole do kolejnych nadużyć. Według Transparency International²³, wskaźnik percepcji korupcji (CPI) w Polsce poprawił się nieco – zapewne za sprawą intensywnej obecności tematu walki z korupcją w mediach (o wynikach decyduje *postrzeganie* tego zjawiska przez społeczeństwo, a nie jego faktyczny rozmiar, którego nie da się przecież oszacować). Ale ten wynik plasuje nas wciąż na niskim 58 miejscu – w bliskim sąsiedztwie Turcji, niewiele powyżej Kuby, i daleko poniżej rozwiniętych krajów Unii Europejskiej. Dobrej odpowiedzi na pytanie, jak skutecznie walczyć z korupcją nie zna zapewne nikt, ale doświadczenia pokazują, że same zakazy niewiele znaczą wobec utrzymujących się norm zwyczajowych i akceptacji społecznej. Polityka tropienia i surowego karania jest niewątpliwie dobrym narzędziem medialnym, które może wpłynąć na percepcję zjawiska przez społeczeństwo, ale trudno zweryfikować jaki realnie ma wpływ na wzorce zachowań.

W wymiarze globalnym, najpoważniejszym problemem oddziałującym obecnie na rynki jest pogłębiający się kryzys bankowy i niestabilność międzynarodowego systemu finansowego. Drastyczne spadki cen nieruchomości oraz powiązanych z nimi instrumentów finansowych, zagrożenie niewypłacalnością banków, bankructwa wśród najpoważniejszych gra-

czy na rynku inwestycyjnym – to wszystko nie tylko spędza sen z oczu analitykom instytucji finansowych, ale przekłada się na zupełnie realne zagrożenia dla przeciętnego konsumenta. Nie tylko konsumenta usług finansowych, który przytłacza ten niepokój wyższą ratą kredytu czy niższym zyskiem z inwestycji, ale także konsumentów podstawowych dóbr, których cena i dostępność są uzależnione od dostępności pieniądza bankowego dla firm. Doświadczenie cyklicznie powracających kryzysów i pękających baniek spekulacyjnych pokazuje, że możliwości realnego wpływania przez państwo na zachowania inwestorów i przepływy finansowe na zintegrowanych rynkach finansowych są bardzo ograniczone. Te systemowe ograniczenia nie znaczą, że w ogóle nie warto regulować, ale na pewno powinny sygnalizować politykom, że sama regulacja nie wystarczy.

W tych wszystkich kwestiach potrzebne jest myślenie systemowe, uwzględniające zasadę naczyń połączonych i złożone zależności pomiędzy różnymi grupami interesów na rynku. Radykalne ograniczenia mają tę właściwość, że prowokują do ich omijania lub generują problem w innym miejscu systemu, gdzie regulacja okazuje się mniej skuteczna. Alternatywą, w Polsce wciąż mało poważaną, jest koncyliacyjny i partnerski model regulacji, który dopuszcza, czy wręcz zakłada, współpracę i ciągły dialog pomiędzy regulatorem i regulowanymi. Bardzo pozytywnym przykładem realizowania tego modelu jest brytyjski OfCOM: skuteczny i przyjazny super-regulator nadzorujący cały rynek telekomunikacyjny. Wreszcie, może warto powierzyć pewne funkcje regulacyjne po prostu samym zainteresowanym – nierzadko będącym lepszymi ekspertami w swoich dziedzinach niż najgorliwsi urzędnicy.

Samoregulacja czy de-regulacja? Czyli o skuteczności inicjatyw oddolnych.

Pomysł na oddanie pewnych spraw w ręce samych zainteresowanych, czyli samoregulacji w biznesie, zakłada, że wskutek długoletniej obserwacji rynku i społeczeństwa sami przedsiębiorcy powinni byli zrozumieć, że wytrzymałość systemu na ich nieodpowiedzialne zachowania jest ograniczona. Co więcej, że skutki (czyli *de facto* koszty) takich nieodpowiedzialnych zachowań bywają dużo wyższe niż koszty przestrzegania standardów. Jednak to założenie – nawet jeśli zasadniczo prawdziwe – może się sprawdzić tylko w przypadku firm, które mają odpowiednio długi staż i odpowiednio duży zakres działalności, aby odczuć skutki tej prawidłowości, a ponadto środki na zainwestowanie w bieżące analizy i długofalowe strategię. Ta grupa to przede wszystkim tzw. przedsiębiorstwa wielonarodowe (MNTs), popularnie zwane „korporacjami”. Istotnie, ogromna większość z pierwszej setki firm, które są obecne na rynku międzynarodowym od dziesięcioleci i regularnie wykazują największe zyski, poddaje się pewnej formie samoregulacji²⁴. Nie chodzi tu jedynie

o *deklarowaną* politykę społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR), co staje się powoli standardem, ale o poddanie się zewnętrznemu (i w założeniu niezależnemu) audytowi, który weryfikuje zgodność ich praktyk biznesowych z uznanymi standardami międzynarodowymi.

Takich systemów audytu zewnętrznego jest wiele, chociaż różnią się profilem, metodologią i przeznaczeniem. Najpowszechniejszy i zapewne najbardziej znany to system ISO, którego celem jest przede wszystkim certyfikacja jakości i bezpieczeństwa produktów, czyli ochrona konsumenta i uczciwej konkurencji. Niektóre standardy ISO wykraczają jednak poza samą certyfikację produktów i służą monitorowaniu kompleksowej polityki firm. Tak jest w przypadku ISO 14 000, który potwierdza zgodność polityki firmy z normami ochrony środowiska. Natomiast przywoływane *Global Reporting Initiative* (GRI) i *Social Accountability Accreditation Services* (SAAS) oraz *Social Accountability International* (SAI) już zdecydowanie wkraczają w sferę ochrony praw człowieka, odwołując się do międzynarodowych standardów z dziedziny praw pracowniczych (m.in. standard SA8000) oraz ochrony środowiska, czy wręcz monitorując wpływ działań firmy na sytuację polityczną i społeczną kraju (problem zaangażowania korporacji międzynarodowych w handel bronią czy konflikty wewnętrzne regularnie powraca w krajach rozwijających się).

Polskie przedsiębiorstwa poddające się zewnętrznemu monitoringowi i uczestniczące w międzynarodowych programach okresowego raportowania to wciąż rzadkość. W zestawieniach publikowanych przez SAAS²⁵ liczba polskich podmiotów, które podały się procesowi certyfikacji w ostatnim roku wyniosła zaledwie 5, w zestawieniu np. z 795 podmiotami we Włoszech. Według danych GRI²⁶, żadna firma z siedzibą w Polsce nie opublikowała w 2008 roku swojego raportu z działalności pod kątem zgodności z tym międzynarodowym standardem.

Oczywiście słabe miejsca w tej umownej statystyce „odpowiedzialnego biznesu” można częściowo tłumaczyć niewielką ilością dużych firm ulokowanych w Polsce, w porównaniu do Europy Zachodniej i USA (oddziały zagranicznych przedsiębiorstw są na potrzeby takich raportów traktowane jak część firmymatki). Niemniej jednak, te dane pokazują pewną prawidłowość w rozwoju rynku dla społecznie odpowiedzialnego biznesu: firmy poddają się zewnętrznemu audytowi przede wszystkim w wyniku presji ze strony konkurencji lub oczekiwań konsumentów. Obydwa te czynniki są w Polsce wciąż słabe, a jeśli się pojawiają – tak jak presja konkurencji – to głównie na zasadzie „zagranicznego importu”. Taka sytuacja jest widoczna, na przykład, w obszarze ochrony środowiska: standard ISO 14 000 przyszedł do Polski wraz z zagranicznymi inwestorami, ale stopniowo stał się normą, bez której firma – także polska – zde-

²² M. Środa, *Żegnaj laleczko, „Wysokie Obsasy”* (Dodatek do Gazety Wyborczej), 13 września 2008.

²³ Transparency International, *2008 Corruption Perceptron Index*, [http://transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table].

²⁴ Por. Global Reporting Initiative, *GRI 2008 Report List*, [http://www.globalreporting.org/GRIReports/2008ReportsList/]; Social Accountability Accreditation Services, *Certified Facilities List: Summary Statistics*, [http://www.saasaccreditation.org/certfacists/2008_Q2/Public%20List,%20SA8000,%20

Q2%202008%20alphabetical%20by%20Facility.pdf].

²⁵ Social Accreditation Accountability Services, *Certified Facilities by Country*, [http://www.saasaccreditation.org/facilities_by_country.htm].

²⁶ Global Reporting Initiative, *GRI 2008 Report List*, [http://www.globalreporting.org/GRIReports/2008ReportsList/].

cydowanie odstaje i może stracić przewagę konkurencyjną.

Ta lekcja pokazuje, jak bardzo opłaca się inwestować w społeczną świadomość istnienia i znaczenia takich audytowanych standardów międzynarodowych – właśnie po to, aby konsumenci i kontrahenci mogli w oparciu o tę wiedzę kształtować swoje oczekiwania wobec przedsiębiorców i decyzje biznesowe. W tym kontekście powraca teza o kluczowej roli państwa i organizacji pozarządowych w zwiększaniu świadomości konsumenckiej (np. przez edukację w szkołach czy kampanie społeczne). Doświadczenia USA i Europy Zachodniej pokazują, że to właśnie na tym podstawowym poziomie musi zostać wygenerowany *popyt* na odpowiedzialny biznes, żeby te wymagania mogły następnie „przejsć w górę”, na poziom zarządów i akcjonariuszy spółek.

Przed wszystkim nie szkodzić, czyli dlaczego odpowiedzialnego biznesu nie należy mylić z filantropią.

Na koniec wypadła poświęcić trochę uwagi temu, co najczęściej jest w Polsce kojarzone ze społeczną odpowiedzialnością przedsiębiorców, czyli filantropii korporacyjnej. Moda na tak pojmowany „CSR” przyjęła się w Polsce tym łatwiej, że tradycje filantropijne nie musiały być importowane z Zachodu – wystarczyło odwołać się do znanego wzorca polskiego przemysłowca-społecznika i nadać mu nowoczesny sznyt. Najnowszy raport Forum Odpowiedzialnego Biznesu (FOB)²⁷ – najprężniejszej polskiej organizacji zajmującej się tą problematyką – jest pełen przykładów bardzo pozytywnych działań podejmowanych przez firmy (i to nie tylko filie zagranicznych spółek) na rzecz środowiska naturalnego, wspólnot lokalnych, grup społecznie wykluczonych, osób niepełnosprawnych czy potrzebujących wsparcia materialnego. Przeważają dotacje finansowe, kampanie edukacyjne, wolontariat pracowniczy, programy praktyk i staży. Bez wątplenia takie działania też można uznać za przejaw prospołecznej polityki firmy i, z jeszcze większą pewnością, nie należy nikogo do nich zniechęcać. Nie mniej jednak, w dyskusji o przestrzeganiu praw człowieka i odpowiedzialności w biznesie, filantropia nie może wysuwać się na eksponowane miejsce. Oddając sprawiedliwość raportowi FOB trzeba wspomnieć, że i tam wprowadzone zostało istotne rozróżnienie na możliwe „kierunki”²⁸ w ramach polityki CSR. Z typów opisywanych przez FOB, najbliższe faktycznej odpowiedzialności za społeczne skutki funkcjonowania firmy plasuje się tzw. „CSR systemowy”, który przejawia się w samym sposobie zarządzania firmą i kształtowaniu jej relacji profesjonalnych.

Wracając do „paru prostych zasad” sformułowanych na początku tej analizy, chodzi przede wszystkim o to, aby *nie szkodzić*.²⁹ Odpowiedzialny biznes wymaga tylko tyle – i aż tyle – bo z reguły to właśnie

uczciwe przestrzeganie zasad i szacunek dla *swoich* pracowników, klientów i kontrahentów kosztuje o wiele więcej niż wyreżyszerowana filantropia. Ponadto, uwzględnienie standardów ochrony praw człowieka, w tym należytej troski o środowisko czy stabilność rynku, zarówno na poziomie codziennych decyzji, jak i w długofalowej strategii biznesowej, to nie tylko sprawa kosztów. Aby przewidzieć możliwe negatywne skutki działalności firmy i nauczyć się im zapobiegać, potrzeba wielu skoordynowanych działań: gromadzenia wiedzy, analizowania danych, profesjonalnego zarządzania, wreszcie ciągłego dialogu ze wszystkimi interesariuszami – czyli tymi, na których firma (w sposób zamierzony bądź nie) oddziałuje. A zatem, *odpowiedzialny biznes* wymaga wzajemnie sprzężonych inwestycji, analiz, otwarcia na informacje zwrotne od społeczeństwa i – być może przede wszystkim – niemałej ilości dobrej woli. O ile taki ideał może się wydawać mrzonką, o tyle rzeczowa dyskusja o tym, dlaczego warto i jak można do niego dążyć, jest już jak najbardziej możliwa. W Polsce mamy pod tę dyskusję dobre teoretyczne podstawy, między innymi dzięki programom Unii Europejskiej oraz pozytywnym wzorcom przynoszonym przez (niektóre!) zagraniczne korporacje. Teraz potrzebni są jeszcze poważni i świadomi skomplikowania tematu moderatorzy dyskusji. Obok profesjonalnych organizacji pozarządowych, jak choćby istniejącego Forum Odpowiedzialnego Biznesu, kluczową rolę ma tu do odegrania także państwo.

Katarzyna Szymielewicz – prawniczka, absolwentka Uniwersytetu Warszawskiego oraz School of Oriental and African Studies (Development Studies), członkini Polskiej Sekcji Międzynarodowej Komisji Prawników. Współpracuje z organizacjami pozarządowymi.

²⁷ Forum Odpowiedzialnego Biznesu, *Raport: Odpowiedzialny Biznes w Polsce. Dobre praktyki*, Warszawa 2007.

²⁸ *Idem*, s. 4-6.

²⁹ Por. M. Edwards, *Just Another Emperor? Myths and Realities of Philanthrocapitalism*, D-emos: A Network for Ideas & Action, The Young Foundation 2008, s. 26.

Polska pomoc rozwojowa a Deklaracja ONZ o Prawie do Rozwoju.

Próba oceny

Rozwój ludzki jest niezbędny do realizacji praw człowieka, a prawa człowieka niezbędne są do osiągnięcia pełnego rozwoju.

Raport o Rozwoju Społecznym UNDP Prawa człowieka i rozwój ludzki, 2000 r.

Institut Globalnej Odpowiedzialności
Katarzyna Staszewska
Marek Marczyński

Od roku 1986, to jest od jej przyjęcia przez ONZ, Deklaracja o Prawie do Rozwoju (Declaration on the Right to Development, DRD) stała się częścią prawa międzynarodowego i jego praktyki. Działania rozwojowe oficjalnie przesunięte zostały ze strefy filantropii do puli praw i obowiązków, za wdrażanie których odpowiada nie tylko państwo, ale i międzynarodowa społeczność. DRD, wprowadzając nową perspektywę praw człowieka, wykracza poza myślenie o rozwoju w kategoriach ekonomicznych. Ubóstwo w tym kontekście nie oznacza jedynie braku dostatecznych środków materialnych. Jest to stan systematycznej deprywacji – niedostatku podstawowych możliwości¹, uniemożliwiający działania i egzekwowanie należnych praw. Upraszczając, można by powiedzieć, że od czasu przyjęcia DRD, rozwój ma służyć poprawie standardu życia i zwiększaniu możliwości wyboru, przede wszystkim przez wsparcie mieszkańców krajów rozwijających się w odzyskiwaniu kontroli nad własną przyszłością.

Centralnym punktem opisywanego podejścia do rozwoju jest odwołanie do powszechnie akceptowanych standardów pełnej ochrony i realizacji praw człowieka jako ostatecznego celu dobrego procesu rozwojowego dla wszystkich. DRD wskazuje na prawo w wymiarze indywidualnym (podmiotem rozwoju jest człowiek²) i kolektywnym (wszystkie ludy są uprawnione do uczestnictwa w rozwoju³). Powołując się na artykuł 3 Deklaracji, w którym określono, że „państwa mają obowiązek współpracy na rzecz rozwoju i eliminacji przeszkód w rozwoju”, stosunek między nosicielem prawa a nosicielem zobowiązania można tutaj opisać jako obowiązek najbogatszych do wspierania w rozwoju najuboższych. Co więcej, najbiedniejsi nie są już biernymi odbiorcami pomocy, ale partnerami w kompleksowym procesie współpracy rozwojowej ujętej w legalne ramy przez międzynarodowe dokumenty takie jak: DRD, Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (*International Covenant on Civil and Political*

Rights) czy Konwencja o Zakazie Wszelkich Form Dyskryminacji ze Względem na Płeć (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*). Zgodnie z perspektywą praw człowieka, tego rodzaju współpraca opierać się powinna na równości (zabezpieczeniu jednostek w najbardziej niekorzystnej sytuacji), odpowiedzialności (wsparcie jako prawne zobowiązanie), współuczestnictwie (aktywnym partnerstwie beneficjentów w działaniach rozwojowych) oraz sprawiedliwej dystrybucji dóbr.

Współpraca rozwojowa to kompleksowy proces, którego celem jest scalanie polityki rozwojowej państw Globalnej Północy z działaniami państw Globalnego Południa i ich własnymi strategiami rozwoju. Bardzo ważnym, choć nie jedynym elementem polityki rozwojowej jest udzielanie przez kraje bardziej zaawansowane tzw. **pomocy rozwojowej** krajom rozwijającym się. Ogólnie rzecz ujmując, pomoc tego rodzaju ma na celu walkę z ubóstwem, wspieranie rozwoju gospodarczego i realizację praw człowieka w krajach Globalnego Południa oraz krajach przechodzących proces transformacji.

Czym jest pomoc rozwojowa ?

Zgodnie z definicją OECD, Oficjalna Pomoc Rozwojowa (ang. *Official Development Assistance*, ODA) to darowizny i pożyczki przekazywane krajom rozwijającym się przez instytucje rządowe państw wysoko rozwiniętych – dawców pomocy – lub organizacje międzynarodowe⁴. Tak rozumiane wsparcie nie wynika wyłącznie z poczucia odpowiedzialności za losy świata. Jako narzędzie do wdrażania w życie DRD, pomoc rozwojowa uregulowana jest szeregiem międzynarodowych dokumentów, wśród których wymienić można chociażby: Deklarację Milenijną, Konsensus z Monterrey czy Europejski Konsensus w sprawie Rozwoju.

W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat na wsparcie dla krajów rozwijających się wydano setki miliardów dolarów. W Sierra Leone, Mozambiku czy Rwandzie pomoc rozwojowa stanowi ponad 25% całego dochodu narodowego brutto (DNB)⁵. Dzięki pomocy rozwojowej udało się poczynić pewne postępy na drodze realizacji Milenijnych Celów Rozwoju (MCR). Większy dostęp do powszechnego nauczania na poziomie podstawowym, mniejsza śmiertelność dzieci

w wyniku chorób zakaźnych, jak również mniejsza liczba zakażeń i zgonów spowodowanych AIDS to jedne z najważniejszych osiągnięć wymienionych w raporcie ONZ monitorującym postęp w realizacji MCR dokładnie w połowie czasu przewidzianego na ich wypełnienie⁶. Ten sam raport alarmuje jednak, że liczba ludzi żyjących w ubóstwie wciąż wzrasta, a osiągnięty postęp jest zdecydowanie niewystarczający. W rzeczywistości bowiem współpraca na rzecz rozwoju nie zawsze układa się pomyślnie, a pomoc, szczególnie w zetknięciu z innymi elementami polityki rozwojowej państw donatorów (polityką handlową, rolną, makroekonomiczną, etc.), sama w sobie nie jest działaniem wystarczającym dla rzeczywistych zmian.

Rozwojowe dylematy

Podczas, gdy pomoc na rzecz krajów rozwijających się przekazują wszystkie bez wyjątku kraje rozwinięte, a prawo do rozwoju już od 20 lat uznane jest za jedno z katalogu praw człowieka, wciąż brakuje globalnego konsensusu co do tego, jak owo prawo realizować. Podobnie jest z pomocą. Jej wielkość jako procent DNB państw-donatorów dla poszczególnych lat jest określona w takich dokumentach jak Konsensus z Monterrey czy Europejski Konsensus w sprawie Rozwoju. Organizacje pozarządowe alarmują jednak, że rządy krajów-dawców zawyżają dane statystyczne dotyczące pomocy, m.in. poprzez zaliczanie do nich umorzenia długów i kosztów związanych z utrzymaniem uchodźców. Równoległe do dyskusji o ilości toczy się także debata na temat jakości. Choć zdefiniowane w Deklaracji Paryskiej zasady efektywnego przekazywania pomocy są niewątpliwym krokiem naprzód w realizacji prawa do rozwoju⁷, według organizacji społeczeństwa obywatelskiego dokument ten nie idzie wystarczająco daleko w definiowaniu przede wszystkim zasad własności oraz odpowiedzialności – fundamentalnych dla współpracy dobrej i efektywnej⁸.

¹ Sen A., *Rozwój i wolność*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Warszawa 2002.

² Deklaracja ONZ o Prawie do Rozwoju, Artykuł 2

³ Deklaracja ONZ o Prawie do Rozwoju, Artykuł 1.

Więcej o perspektywie praw człowieka w podejściu do rozwoju można znaleźć w kwartalniku IGO Globalna Północ – Globalne Południe: http://www.igo.org.pl/pobierz/kwartalnik/01/prawo-do-rozwoju_marczynski.pdf, http://www.igo.org.pl/pobierz/kwartalnik/01/koniec-ery-rozwoju_mowbray.pdf

⁴ Pożyczki są zaliczane do Oficjalnej Pomocy Rozwojowej tylko wtedy, gdy zawierają element darowizny o wartości co najmniej 25 proc. wartości pomocy

⁵ OECD Aid Statistics, Recipient Aid Charts: http://www.oecd.org/countrylist/0,3349,en_2649_34447_25602317_1_1_1_00.html#R

⁶ *The Millennium Development Goals Report 2008*: <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/The%20Millennium%20Development%20Goals%20Report%202008.pdf>

⁷ Pięć podstawowych zasad efektywności pomocy według Deklaracji Paryskiej to: własność koncepcji rozwojowych biorców, dostosowanie pomocy do ich strategii rozwojowych, harmonizacja procedur regulujących przekazywanie wsparcia, nacisk na rezultaty działań pomocowych oraz wspólna odpowiedzialność za ich rezultaty. Pełny tekst: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

⁸ Patrz np.: *Turning the Tables, Aid and accountability under the Paris framework. A civil society report*, Eurodad 2008: http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Turning_the_Tables.pdf

Na brak porozumienia co do tego, jak realizować pomoc przekładają się także problemy z jej egzekwowaniem. III Forum Wysokiego Szczebla nt. Efektywności Pomocy w Ghanie, na którym we wrześniu 2008 r. dokonano przeglądu postępów w realizacji zobowiązań podjętych w 2005 r. w Paryżu, pokazało, że postęp jest wciąż niewystarczający, a zobowiązania ciągle za mało ambitne by służyć wymiernej poprawie życia mieszkańców krajów rozwijających się. Nie inaczej jest pod względem wywiązywania się ze zobowiązań ilościowych. Według raportu CONCORD⁹, jeśli obecne trendy utrzymają się do 2010 r. państwa Unii Europejskiej przeznaczają na pomoc krajom rozwijającym się 75 miliardów euro mniej niż obiecały.

Gdzie jest w tym wszystkim Polska ?

Polska jako kraj wysoko rozwinięty i od 1996 roku członek Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) ma obowiązek przekazywania pomocy rozwojowej krajom rozwijającym się. Wstępując do Unii Europejskiej przyjęliśmy na siebie konkretne zobowiązania międzynarodowe dotyczące zarówno rozmiaru jak i jakości tej pomocy. W maju 2005 r. na forum Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych UE (GAERC) Polska zadeklarowała zwiększenie pomocy dla krajów rozwijających się do poziomu 0,17% DNB do 2010 r. oraz 0,33% do 2015.

Jako że działania w tej kwestii mają wpływ na realizację, czy też brak realizacji, DRD na poziomie wywiązywania się z przyjętego zobowiązania na rzecz najuboższych, dalsza część artykułu skupi się już wyłącznie na przykładzie polskim – kształcie pomocy oraz jej specyfice w kontekście prawa do rozwoju oraz wdrażania wybranych międzynarodowych zobowiązań ilościowych i jakościowych. Ze względu na ograniczoną objętość, artykuł ten nie obejmuje wszystkich kluczowych zagadnień niezbędnych do analizy tematu. Nie pretenduje także do oceny podejmowanych działań. Zamierzeniem autorów jest za to zwrócenie uwagi na pewne krytyczne niedociągnięcia, których korekta mogłaby w znaczący sposób przyczynić się do wzmocnienia jakości polskiej pomocy i co za tym idzie, usprawnienia współpracy rozwojowej w interesie najważniejszych w całym procesie beneficjentów. Zgodnie z perspektywą praw człowieka, największy nacisk położony zostanie na odpowiedzialność Polski jako donatora względem biorców pomocy, szanowanie ich własności nad wdrażanym procesem rozwojowym oraz walkę z ubóstwem, rozumianą jako wsparcie dla najbardziej zagrożonych dyskryminacją.

Kilka podstawowych faktów

Polska przekazuje krajom rozwijającym się wsparcie w postaci ODA już od kilku lat¹⁰. Przełomowy dla

polskiej współpracy na rzecz rozwoju był rok 2004. Dołączając do Unii Europejskiej staliśmy się jednocześnie częścią wspólnoty przekazującej ponad połowę pomocy rozwojowej na świecie. Jak możemy przeczytać w najnowszym rocznym raporcie MSZ „Polska postrzegana jest w Unii Europejskiej i na świecie jako coraz ważniejszy partner w dziedzinie pomocy rozwojowej”. Od roku 2004 środki na oficjalną pomoc rozwojową wrosły praktycznie dwukrotnie¹¹ przekraczając krytyczną granicę miliarda PLN w 2007.

Na poziomie kraju pierwszym dokumentem określającym cele, zasady i priorytetowe kierunki polskiej pomocy jest „Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju” przyjęta przez Radę Ministrów w 2003 r. Zakłada ona „sprzyjanie osiągnięciu zrównoważonego rozwoju, w tym redukcję ubóstwa, w krajach korzystających z polskiej pomocy” jako główny cel polskiej współpracy rozwojowej.

Strategia tworzy podstawę dla opracowywanych przez MSZ planów działań na dany rok. Zgodnie z programem rocznym z 2008 r. na liście krajów priorytetowych dla polskiej pomocy znajdują się obecnie: Autonomia Palestyńska, Afganistan, Angola, Białoruś, Gruzja, Mołdowa, Tanzania i Ukraina.

Na poziomie regionalnym polska pomoc regulowana jest przede wszystkim przez dokumenty Unii Europejskiej: Europejski Konsensus ws. Rozwoju (ang. *The European Consensus on Development*) oraz Kodeks w Sprawie Podziału Pracy w Polityce Rozwojowej (ang. *EU Code of Conduct on the Division of Labour in Development Policy*). W skali globalnej do najważniejszych zobowiązań należą: Deklaracja Milenijna, Konsensus z Monterrey oraz Deklaracja Paryska nt. Efektywności Pomocy.

Polska pomoc trafia do beneficjentów bezpośrednio (mówimy wtedy o pomocy dwustronnej) lub pośrednio poprzez wyspecjalizowane fundusze i organizacje międzynarodowe (pomoc wielostronna)¹². Pomoc dwustronna koordynowana jest przez MSZ. Składają się na nią wydatki różnych ministerstw i urzędów, z których do najważniejszych należą: Ministerstwo Finansów (anulowanie długów, kredyty w ramach pomocy wyżanej) oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (stypendia). W gestii MSZ pozostaje ustalanie priorytetów, koordynacja całości działań oraz udzielanie wsparcia w formie projektowej.

Głównymi realizatorami działań projektowych są organizacje pozarządowe. Oprócz NGO zgłaszać i realizować projekty mogą także organy administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego oraz

społeczeństwa obywatelskiego. Tego typu działania mają istotne znaczenie szczególnie dla bezpośredniego środowiska międzynarodowego Polski. Śląd też częste w dokumentach polskiej pomocy zamienne używanie słów: pomoc rozwojowa i pomoc zagraniczna. W artykule tym zajmujemy się jednak pomocą spełniającą kryteria ODA.

¹¹ W 2004 r. środki przeznaczone na Oficjalną Pomoc Rozwojową Polski wyniosły 500 mln PLN. Źródło: MSZ, Raport roczny 2007

¹² Choć nadal dominujący, udział pomocy wielostronnej w łącznej oficjalnej puli polskiej ODA pomatu maleje. W 2005 r. pomoc wielostronna jako część łącznej puli polskiej ODA wyniosła 70%, w 2006 r. – 60%, w 2007 r. – 57%. Źródło: MSZ, Raport roczny 2007

polskie placówki dyplomatyczne. Środki na wsparcie projektowe pochodzą z rezerwy celowej budżetu państwa, pozostającej w bezpośredniej dyspozycji MSZ.

Odpowiedzialność

Na początku tekstu zostało powiedziane, że Deklaracja o Prawie do Rozwoju wnosi do współpracy rozwojowej pojęcie odpowiedzialności. Zgodnie z DRD odpowiedzialność za proces rozwojowy spoczywa na danym kraju rozwijającym się, ale także na państwach bardziej zaawansowanych. Wzajemna odpowiedzialność za rezultaty działań rozwojowych to także jedna z pięciu zasad efektywności pomocy wymienionych w Deklaracji Paryskiej, której Polska jest sygnatariuszem. Koncentracja na Polsce jako udzielającej wsparcia nie oznacza tutaj, że obowiązek państw biorców do wywiązania się z podjętych przez siebie zobowiązań rozwojowych nie jest brany pod uwagę. Pomoc jest jednak obszarem, w którym równowaga sił dwóch stron – donatorów i biorców – zaburzona jest na korzyść tej pierwszej, dlatego też donatorzy powinni być za swoje działania odpowiedzialni zarówno przed własnymi obywatelami jak i mieszkańcami państw rozwijających się.

Po pierwsze, przejrzystość pomocy dla biorców jest jednym z warunków wstępnych do egzekwowania od donatorów pomocy odpowiedzialnej. Brak pełniej, rzetelnej, aktualnej i łatwo dostępnej informacji o strategiach, programach, planowanych i ponoszonych wydatkach w wielu przypadkach może znacznie utrudnić krajom biorcom partnerski dialog z Polską na temat adekwatności i efektywności podejmowanych działań. Jednym z podstawowych źródeł informacji nt. polskiej pomocy jest strona internetowa prowadzona przez Departament Współpracy Rozwojowej MSZ. Przydatność publikowanych na niej informacji dla instytucji i organizacji z krajów biorców wydaje się jednak wyraźnie ograniczona. Przede wszystkim, ani przez stronę, ani żadnymi innymi kanałami, rządy krajów partnerskich nie są informowane o planowanym wsparciu. Dotychczasowy system planowania i wdrażania pomocy zakłada informowanie biorców po fakcie, tzn. po podjęciu decyzji budżetowej. Uniemożliwia to krajom partnerskim uwzględnienie oczekiwanej pomocy w swoich budżetowych planach. Pozytywnym faktem jest za to publikacja na stronie internetowej angielskich tłumaczeń części informacji dostępnych w polskiej wersji językowej, szczególnie programów i raportów rocznych MSZ.

O odpowiedzialności polskiej pomocy względem beneficjentów i polskich obywateli świadczyłyby także wywiązywanie się ze zobowiązań ilościowych i jakościowych, których jesteśmy nosicielami. W 2005 r. Polska zadeklarowała zwiększenie pomocy do 0,17% DNB w roku 2010. W 2007 łączna suma polskiej ODA wyniosła 1,01 mld PLN, to jest prawie o 80 mln więcej niż w roku ubiegłym. W kategoriach rzeczywistych suma ta utrzymuje się jednak na tym samym poziomie 0,09% DNB¹³. Stawia to pod znakiem zapytania możliwość wywiązania się z wyżej przytoczonego zobowiązania.

¹³ Źródła: MSZ, Raport roczny 2006, 2007

⁹ *No Time to Waste. European governments behind schedule on aid quantity and quality*, CONCORD 2008: <http://www.concordeurope.org/Files/media/extranetdocuments/ENG/NavigationSecondaire/WorkingGroups/Aidwatch/Aidwatch2008/Light-Full-report.pdf>

¹⁰ Oprócz oficjalnej pomocy rozwojowej, system polskiej pomocy obejmuje także inne działania pomocowe, które nie zawsze spełniają kryteria ODA. Chodzi tu przede wszystkim o promocję demokracji, praw człowieka, dobrego rządzenia, wspieranie wolnych mediów i szeroko rozumianego

O odpowiedzialnym podejściu do współpracy na rzecz rozwoju mówi również konsekwentne wdrażanie planów na dany rok. Tymczasem na przestrzeni ostatnich lat widać wyraźnie, że lista głównych biorców polskiej ODA nie pokrywa się z listą polskich krajów priorytetowych, wymienionych w planach rocznych MSZ. Zarówno w roku 2004, jak i w 2005, wśród trzech największych biorców polskiej pomocy nie było żadnego kraju znajdującego się w danym roku na oficjalnej liście krajów priorytetowych. Sytuacja ta zmieniła się na chwilę w roku 2006¹⁴ by w 2007 znów się powtórzyła. W roku ubiegłym w pierwszej trójce największych biorców polskiej ODA jedynie Białoruś była na oficjalnej liście krajów priorytetowych. Znajdujące się na pierwszym miejscu Chin i druga Nikaragua otrzymały łącznie ponad 270 mln PLN, to jest ponad 62% środków przeznaczonych na pomoc dwustronną i prawie 3 razy więcej niż 9 krajów priorytetowych polskiej pomocy razem wziętych¹⁵.

Odpowiedzialność to wreszcie śledzenie rezultatów oraz uczenie się na własnych błędach. MSZ prowadzi działania monitorujące wybrane projekty finansowane ze środków przeznaczonych na pomoc rozwojową. Systemowi polskiej pomocy brakuje jednak systematycznej, zewnętrznej i niezależnej ewaluacji, która pokazałaby np. na ile pomoc ta przyczyniła się do realizacji strategii i programów rozwojowych odbiorców. W rezultacie trudno jest odpowiedzialnie informować społeczeństwa w Polsce i krajach partnerskich o realizowanych działaniach i osiągniętych efektach. Uniemożliwia to także efektywne zarządzanie pomocą rozwojową z uwzględnieniem dotychczas osiągniętych rezultatów.

Własność

Zgodnie z DRD rozwój służyć ma przede wszystkim pełnej realizacji katalogu praw człowieka przez wsparcie mieszkańców krajów rozwijających się w odzyskaniu kontroli nad własną przyszłością. Omawiana tu perspektywa zwraca uwagę na konieczność współuczestnictwa beneficjentów w działaniach rozwojowych – decydentów, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, rdzennej ludności, kobiet, etc. Według DRD tego rodzaju partycypacja powinna być „wolna, aktywna i znacząca” i nie może ograniczać się do kontaktów wyłącznie ceremonialnych. Można by w ten sam sposób powiedzieć, że współpraca na rzecz rozwoju będzie efektywna o tyle, o ile właścicielami procesu rozwojowego będą jego beneficjenci. Myśl przewodnia Deklaracji Paryskiej – zasada własności koncepcji rozwojowych biorców (jako rozwinięcie idei DRD), postrzega rozwój jako proces wspierania biedniejszych państw w osiąganiu ich własnej wizji rozwoju. Konsekwentnie odwołania do zasady własności pojawiają się także w każdym

kluczowym dokumencie dotyczącym polskiej pomocy.

Podczas gdy odpowiedzialność za politykę rozwojową, strategię oraz koordynację podejmowanych w związku z nimi działań leży po stronie państw biorców, donatorzy zobowiązani są do szanowania i aktywnego wspierania własności przez dostosowywanie swoich działań do strategii beneficjentów oraz wzmacnianie ich zdolności instytucjonalnych.

W takim podejściu do współpracy rozwojowej podstawą do planowania i realizacji działań pomocowych są najczęściej narodowe strategie redukcji ubóstwa (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSPs) państw - biorców. Podejście to reprezentuje zdecydowana większość krajów udzielających wsparcia, w tym Polska. Warto jednak podkreślić, że choć w wielu krajach będących odbiorcami pomocy proces tworzenia PRSPs nastawiony był na redukcję ubóstwa i angażował różne grupy obywatelskie, w wielu innych strategii te zdominowane zostały przez interesy donatorów oraz międzynarodowych instytucji finansowych, takich jak Bank Światowy czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Stojąc na stanowisku, że własność powinna mieć zawsze charakter demokratyczny – tzn. być wynikiem włączania w procesy decyzyjne beneficjentów – zwracamy uwagę, że dostosowywanie działań pomocowych do PRSPs państw biorców nie może być jedynym wyznacznikiem respektowania przez Polskę zasady własności.

Wolne, aktywne i znaczące współuczestnictwo beneficjentów w prowadzonych działaniach rozwojowych zakłada partnerską współpracę zarówno na poziomie planowania jak i wdrażania. Polska nie posiada strategii współpracy wypracowanych wspólnie z któryś z krajów priorytetowych (ang. *Country Strategy Papers*). Grono głównych biorców polskiej pomocy razem z planem działań ustalane jest każdorazowo w planie rocznym MSZ. Ze względu na ograniczenia ustawodawcze, czy też brak sprzyjającej woli politycznej, Polska nie stosuje także instrumentów wzmacniania własności, do których należą: dystrybucja środków pomocowych przez instytucje finansowe państw biorców, koordynacja działań budujących kompetencje beneficjentów z działaniami innych donatorów, czy udzielanie wsparcia w sposób przewidywalny.

Konsekwentnie stosowana zasada własności nie przewiduje miejsca na ten rodzaj wsparcia, jakim jest pomoc wiązana. Pomoc wiązana oznacza, że państwo-biorca jest zobligowane do wydawania środków pomocowych na zakup dóbr lub usług w kraju, z którego otrzymało pomoc. Tego rodzaju praktyka, oprócz osłabiania własności, powoduje często podwyższenie kosztów pomocy – za te same pieniądze można kupić mniej dóbr i usług. Według raportu UNDP, zaniechanie wiązania pomocy podwyższyłoby jej wartość nawet o 30%, nie mając przy tym większego wpływu na gospodarkę krajów-dawców. Komitet Pomocy Rozwojowej OECD (DAC) wydał w 2001 r. zalecenie niewiązania pomocy dla państw najsłabiej rozwiniętych. Tymczasem tego rodzaju pomoc stanowi zdecydowaną większość środków raportowanych przez Polskę jako ODA w obszarze pomocy dwustronnej. W 2007 r. udzielone przez

Polskę kredyty w ramach pomocy wiązanej wyniosły ponad 236 mln PLN, to jest ponad 50% całej polskiej pomocy dwustronnej¹⁶. W rezultacie największym biorcą polskiej pomocy w 2007 r. były Chiny, które otrzymały w sumie 14 razy więcej środków niż państwa Afrykańskie i prawie dwa razy więcej niż wszystkie polskie kraje priorytetowe łącznie.

Koncentracja na walce z ubóstwem

Patrząc z perspektywy praw człowieka, współpraca rozwojowa powinna być skoncentrowana na poprawie sytuacji najuboższych. Analogicznie, we wszystkich ważnych dokumentach polskiej pomocy znajduje się wyraźne odwołanie, bądź deklaracja dotycząca redukcji ubóstwa jako priorytetowego – obok wsparcia demokracji i budowy społeczeństwa obywatelskiego – celu polskiej pomocy rozwojowej. Według tych samych dokumentów polska pomoc ma się także przyczynić do realizacji Milenijnych Celów Rozwoju we wszystkich krajach korzystających z polskiej pomocy.

Jak możemy przeczytać w raporcie MSZ z 2007 r.: *Na początku XXI wieku wielkim wyzwaniem dla ludzkości pozostaje walka z ubóstwem (...). Kontynentem wymagającym największego wsparcia ze strony krajów rozwiniętych w dalszym ciągu jest Afryka*. Tymczasem dotychczasowe środki przeznaczone z budżetu na Afrykę Subsaharyjską są bardzo skromne. Pozytywnym faktem jest to, że w 2007 r. do grona Polskich krajów priorytetowych – jako drugi obok Angoli kraj afrykański – dołączyła Tanzania. Mimo to łączna suma przekazana krajom Afryki Subsaharyjskiej stanowiła jedynie niecałe 3% puli polskiej pomocy dwustronnej¹⁷. Jest to prawie dwa razy więcej niż w 2006 r.¹⁸, ale nadal kształtuje się wyraźnie poniżej potrzeb regionu i możliwości polskiej pomocy.

Biorąc pod uwagę to, że ponad połowę ludzi żyjących w ubóstwie stanowią kobiety, a działania na rzecz równości płci wpisane są w Milenijne Cele Rozwoju – razi brak wrażliwości na płęć w oficjalnych dokumentach polskiej pomocy. Według obowiązującej strategii: *Polska pomoc rozwojowa udzielana będzie zgodnie z zasadami równości płci, rasy, wyznania, narodowości, języka oraz przekonań politycznych lub światopoglądowych*. Mimo to równość płci nie jest bezpośrednio wymieniona jako tzw. kwestia horyzontalna w wszechstronnym podejściu do rozwoju, na które według tego samego dokumentu składa się integracja wzrostu gospodarczego z rozwojem społecznym oraz poszanowaniem środowiska naturalnego. Mimo tego, że równość szans (zwłaszcza ze względu na płęć) w dostępie do korzyści płynących z projektu wymieniona jest jako kryterium oceny ofert zgłaszanych przez NGOs

¹⁴ Powodem większej koncentracji środków na krajach priorytetowych było umorzenie długu Angoli w astronomicznej sumie 285,2 mln PLN

¹⁵ Źródło: *Polska Pomoc Zagraniczna 2007. Raport z monitoringu przeprowadzonego przez organizację pozarządową, Polska Zielona Sieć, Grupa Zagranica, Warszawa – Szczecin 2008*: http://www.globalnepoludnie.pl/IMG/pdf/polska_pomoc_zagraniczna2007_dystrybucja-2.pdf

¹⁶ Źródła: MSZ, Raport roczny 2007 ; *Polska Pomoc Zagraniczna 2007. Raport z monitoringu przeprowadzonego przez organizację pozarządową, Polska Zielona Sieć, Grupa Zagranica, Warszawa – Szczecin 2008*

¹⁷ Źródło: MSZ, Raport roczny, 2007

¹⁸ Wylączając kwotę umorzenia długu dla Angoli, udział pomocy dla Afryki w kontekście całej puli polskiej ODA wynosił w 2006 r. 1,4%, Źródło: *Polska pomoc rozwojowa. Niezależne badanie przeprowadzone przez organizację pozarządową, Grupa Zagranica, Warszawa 2007*

w Regulaminie konkursu Ministra Spraw Zagranicznych¹⁹, bezpośrednio działania na rzecz kobiet nie były ani razu przedmiotem obszaru wsparcia wymienionym w programach rocznych MSZ.

Analizując obszary wsparcia dla poszczególnych krajów priorytetowych w programach rocznych, zauważyć można również, że i pozostałe Milenijne Cele Rozwoju bardzo rzadko są przedmiotem wyszczególnionych przez MSZ działań. I tak np., zdecydowana większość z nich wymieniona w planach rocznych z 2007 i 2008 r. dotyczy wspierania przemian ustrojowych, reform gospodarczych i budowania kompetencji administracyjnych biorców. Wsparcie tego rodzaju jako podstawa dla budowy demokracji i społeczeństwa obywatelskiego pozostaje w zgodzie z priorytetami polskiej pomocy oraz omawianym tu szeroko prawem do rozwoju. Warto jednak zauważyć, że perspektywa praw człowieka kładzie nacisk na potrzeby najmniej uprzywilejowanych. Oczywistym jest, że identyfikacja najbardziej potrzebujących zależy od konkretnego, lokalnego kontekstu. Z drugiej strony jednak, określone schematy powtarzają się, a do grup najbardziej zagrożonych ubóstwem bardzo często – choć nie zawsze – należą kobiety, mniejszości religijne i narodowe, rdzenne społeczności, etc. Większe i bezpośrednie skupienie polskiej pomocy na redukcji ubóstwa oznaczałoby konsekwentne wywiązanie się ze zobowiązań, których Polska podjęła się w Strategii, programach rocznych oraz innych wcześniej przywołanych dokumentach. Jest to tym bardziej ważne, że osiągnięcie Celów Milenijnych w deklarowanym terminie jest obecnie zagrożone. 25 września 2008 r. Sekretarz Generalny ONZ Ban Ki-moon podczas konferencji towarzyszącej ogłoszeniu raportu monitorującego postęp w realizacji MCR, wezwał wszystkie kraje do zwiększenia wysiłków na rzecz wywiązania się z przyjętych zobowiązań. Wezwanie to dotyczy także Polski.

Dobra współpraca na rzecz rozwoju wymaga spójności polityk państw udzielających wsparcia (np. polityki handlowej, makroekonomicznej, rolnej, dot. ochrony środowiska, etc.) z działaniami pomocowymi na rzecz biorców. Faktem jest, że pomoc rozwojowa jako element tego rodzaju współpracy nie jest warunkiem wystarczającym do pełnej realizacji omawianego tu prawa do rozwoju. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę wielkość środków przekazywanych co roku jako ODA oraz zależność od nich wielu państw rozwijających się, jest ona bardzo istotnym elementem w kompleksowym procesie wdrażania w życie DRD.

Niewątpliwą wartością dodaną DRD jest omawiana na początku tekstu definicja rozwoju. Perspektywa praw człowieka stawia na własność i uczestnictwo beneficjentów. Podkreśla, że proces rozwojowy musi być zgodny z pozostałymi prawami człowieka i polegać na progresywnej ich realizacji. Wreszcie, wprowadzając język praw i obowiązków wnosi do działań społeczności międzynarodowej – w tym Polski – zobowiązanie odpowiedzialności. W sytuacji,

gdzie realizacja Milenijnych Celów Rozwoju jest zagrożona, a środki na oficjalną pomoc rozwojową mają cały czas wzrastać, kluczową kwestią jest wyjście poza sferę deklaracji i wywiązanie się ze złożonych obietnic w praktyce.

Patrząc na działania największych pozarządowych organizacji rozwojowych na świecie, można zauważyć bardzo ciekawą prawidłowość. Dawniej ich praca skoncentrowana była przede wszystkim na dostarczaniu pomocy humanitarnej. Celem było zaspokojenie podstawowych potrzeb biorców. Stopniowo coraz większy nacisk zaczęto kłaść na pomoc rozwojową. I tak np. zamiast samemu kopać studnie prowadzono projekty edukacyjne dla miejscowej społeczności tak, by ta mogła zrobić to sama. Wreszcie coraz większą wagę w pracy organizacji zaczęło zyskiwać rzecznictwo. Niemożliwe bowiem jest prowadzenie projektów rozwojowych wszędzie tam, gdzie ludzie ich potrzebują. Alternatywą jest więc egzekwowanie odpowiedzialności – wpływanie na decydentów tak, by prawo do wody, jak i innych praw człowieka, było zagwarantowane dla wszystkich.

W 2008 r. grupa robocza ds. monitoringu polskiej pomocy zagranicznej działająca w ramach Grupy Zagranica po raz drugi z kolei opracowała niezależny raport o polskiej pomocy rozwojowej²⁰. Zebrane podczas prac monitoringowych dane pozwoliły jej członkom i członkiniom na wypracowanie listy rekomendacji, których część, poszerzona tutaj o postulaty samych autorów zaprezentowana jest poniżej.

Realizacja przedstawionych rekomendacji w znaczący sposób przyczyniłaby się do wzmocnienia jakości polskiej pomocy i pełniejszej realizacji zobowiązania współpracy na rzecz rozwoju nałożonego przez DRD.

REKOMENDACJE

Wzywamy do jak najszybszego przyjęcia ustawy o pomocy zagranicznej, która umożliwiłaby zastosowanie do polskiej pomocy mechanizmu finansowego wyłączonego z rocznego budżetu państwa.

Apelujemy o zwiększenie środków przeznaczanych na Oficjalną Pomoc Rozwojową, przede wszystkim na pomoc dwustronną pozostającą w bezpośredniej dyspozycji MSZ. Przypominamy o obowiązku wypełnienia złożonej na forum UE deklaracji zwiększenia polskiej pomocy do poziomu 0,17% PKB w 2010 r.

Postulujemy stworzenie co najmniej 3-5 letnich strategii działań wobec krajów priorytetowych polskiej pomocy w ścisłej współpracy z rządami i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego tych krajów.

Wzywamy do stworzenia i jak najszybszego wdrożenia systemu zewnętrznej ewaluacji polskiej pomocy, uwzględniającego między innymi efektywność w redukcji ubóstwa oraz zagadnienia przekrojowe, takie jak poszanowanie zasady *gender mainstreaming* oraz ochrona środowiska naturalnego.

Postulujemy zwiększenie koncentracji na realizacji działań pomocowych w krajach określonych jako priorytetowe dla polskiej pomocy, w tym o zwiększenie wolumenu pomocy dla krajów Afryki Subsaharyjskiej. Apelujemy także o większe skupienie na działaniach bezpośrednio związanych z realizacją Milenijnych Celów Rozwoju.

Wzywamy do przyjęcia nowych instrumentów pomocowych takich jak: wsparcie budżetowe czy sektorowe programy wsparcia

Apelujemy o zwiększenie przejrzystości i wprowadzenie dobrych praktyk informowania o działaniach i planach MSZ zarówno polskiego społeczeństwa, jak i społeczeństw krajów-biorców pomocy.

Marek Marczyński - Fundator i Członek Zarządu Instytutu Globalnej Odpowiedzialności (IGO). Magister stosunków międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, magister praw człowieka Uniwersytetu w Sarajewie (Bosnia i Hercegowina) oraz Uniwersytetu w Bolonii (Włochy). Ukończył Szkołę Praw Człowieka Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w Warszawie. Pracował w biurze toruńskim Polskiej Akcji Humanitarnej oraz w biurze Ombudspersona w Prisztinie (Kosowo). Współpracował także z Helsińską Fundacją Praw Człowieka. Obecnie pracuje w Międzynarodowym Sekretariacie Amnesty International w Londynie i zajmuje się krajami byłej Jugosławii.

Kasia Staszewska – w Instytucie Globalnej Odpowiedzialności zajmuje się monitorowaniem polskiej pomocy rozwojowej oraz rzecznictwem. Stażystka Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) w Polsce, współpracowała z lokalnymi organizacjami rozwojowymi w Kongo Brazzaville oraz z PSF „Centrum Kobiet”. Obecnie studiuje Wiedzę o Kulturze na Uniwersytecie Warszawskim oraz pracuje w Sekretariacie Koalicji KARAT jako Koordynatorka ds. Współpracy Regionalnej.

¹⁹ Pełna nazwa dokumentu to *Regulamin konkursu ofert nie zaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku na realizację zadania „Pomoc Zagraniczna 2008”*

²⁰ Pełny tytuł: *Polska Pomoc Zagraniczna 2007. Raport z monitoringu przeprowadzonego przez organizacje pozarządowe*. Pełny tekst: http://www.globalnepoludnie.pl/IMG/pdf/polska_pomoc_zagraniczna2007_dystrybucja-2.pdf

© RAPORTY KRAJOWE

Stagnacja praw społeczno-ekonomicznych



W 2007 roku, kiedy to Bułgaria stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, rząd poległ w spełnianiu powierzonej mu misji, tj. stworzeniu spójnej polityki dotyczącej lepszej ochrony praw obywatelskich, a w szczególności praw społeczno-ekonomicznych, włączania grup defaworyzowanych oraz zwiększania dostępu do edukacji, zatrudnienia, opieki zdrowotnej, zakwaterowania oraz lepszego standardu życia. Jedynym natychmiastowym efektem członkostwa w UE jest rosnący apetyt na „bardziej efektywne” wykorzystywanie funduszy strukturalnych UE. Za pozytywne następstwo członkostwa w Unii należy natomiast uznać fakt, że koncepcja współpracy rozwojowej staje się w coraz większym stopniu bliska rządowi, a społeczeństwo zaznajamia się z ideą akcji społecznych.

The Bulgarian Gender Research Foundation
w współpracy z the Bulgarian-European Partnership
Association

W zeszłym roku Bułgaria po raz pierwszy funkcjonowała jako pełnoprawny członek UE. Niemniej jednak, działania rządu wskazują na to, że kwestia wdrażania praw człowieka, gwarantowanych przez Konstytucję, a także działanie zgodnie z odpowiednimi międzynarodowymi instrumentami nie stanowią priorytetu. Co więcej, korupcja, nieudolność sądów i niska efektywność administracji nadal wywierają negatywny wpływ na prawa człowieka oraz mechanizmy ich wdrażania. Czynniki te wyraźnie ograniczają prawa społeczno-ekonomiczne Bułgarów, a także utrudniają wzrost zarobków do poziomu obecnie istniejącego w innych krajach UE.

W 2007 roku rządowi nie udało się stworzyć spójnej polityki lepszej ochrony praw swych obywateli, w szczególności praw społeczno-ekonomicznych, włączania grup defaworyzowanych oraz zwiększania dostępu do edukacji, zatrudnienia, opieki zdrowotnej, zakwaterowania i lepszego standardu życia. Zdecydowanie więcej uwagi rząd poświęcił absorbowaniu funduszy strukturalnych. Na przykład, jesienią 2007 wybory do władz lokalnych przekształciły się w zaciętą bitwę o dostęp do tychże funduszy, a skala korupcji z nimi związana była absolutnie bezprecedensowa. Jak podaje „Raport o prawach człowieka”, opracowany przez Departamentu Stanu USA, masowe „kupowanie głosów” stanowiło poważne naruszenie praw człowieka. Według obliczeń the Center Study of Democracy, około 100 000 Euro zostało w tym czasie rozproszonych. Pieniądże pochodziły z kręgów biznesowych i zorganizowanej przestępczości poszukujących dostępu do unijnych funduszy.

Kiedy obywatele starają się dociekać swoich praw, rząd nie uznaje skarg, a nawet je odrzuca, opierając się na przekonaniu, że Bułgaria jest teraz członkiem UE i wprowadzono wiele regulacji, które chronią prawa człowieka, a także mniej lub bardziej zharmonizowano bułgarskie prawo ze standardami UE. Jednak rząd nie jest zainteresowany realizowaniem tych praw w praktyce, ani też uporaniem się z faktem, że Bułgaria znajduje się na szarym końcu rankingu standardu życia UE. Według danych pochodzących z EUROSTAT 2008, PKB na osobę w Bułgarii jest najniższe w UE, znacznie poniżej innych wschodnioeuropejskich krajów: 2764 Euro w Bułgarii w porównaniu do 3667 Euro w Rumunii,

13834 Euro na Słowenii, 6385 Euro w Polsce, 9758 Euro w Czechach, 8794 na Węgrzech, 7082 Euro na Słowacji, 8208 Euro w Estonii, 6020 na Litwie i 5642 na Łotwie.

Pozytywny wpływ utworzonych w 2004 roku państwowych instytucji praw człowieka – Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Komisji ds. Ochrony Przeciw Dyskryminacji, nie rekompensuje braku adekwatnych państwowych działań, skierowanych na realizowanie praw społeczno-ekonomicznych. O braku zaangażowania rządu we wdrażanie międzynarodowych standardów praw człowieka świadczy alarmująca liczba zaległych raportów, które rząd powinien złożyć do Komitetów ONZ, monitorujących przestrzeganie konwencji. Rząd nie przedstawił dwóch zaległych raportów do Komitetu Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych (ECOSOC), trzech raportów do Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Wobec Kobiet (CEDAW) oraz pięciu raportów dotyczących realizacji Konwencji ONZ ds. Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej (CERD) (w końcu jednak, w lutym 2008 przedstawiono skonsolidowany raport CERD).

Ponadto, rządowa polityka względem prawa do edukacji oraz pracy, szczególnie jeśli chodzi o mniejszości etniczne oraz gender, również wskazuje na brak zaangażowania oraz poszanowania dla praw człowieka.

Edukacja – przeoczone prawo

Rządowa polityka zdaje się nie uwzględniać znaczącej roli, jaką pełni edukacja, jak również faktu, że dostęp do niej stanowi podstawowe prawo społeczne i ekonomiczne, a także znaczenia edukacji dla realizowania innych praw człowieka. Odpowiednia edukacja chroni obywateli przed biedą i wyzyskiem. Instytut statystyczny UNESCO – Global Education Digest 2006 odnotował postępującą zmianę w finansowaniu edukacji: z publicznej na prywatną oraz zachęcanie szkół do tego, by polegały na własnych źródłach finansowania podczas okresu przejściowego. Rosnące koszty związane z edukacją zredukowały liczbę uczniów powyżej obowiązkowych czterech lat edukacji do 87%.¹ Tak jak w przypadku innych krajów z regionu, edukacja uległa zróżnicowaniu. Osoby z niskim przychodem lub jego brakiem nie są w stanie kontynuować nauki. W konsekwencji, ta reforma

doprowadziła do wykluczenia ekonomicznego grup defaworyzowanych, o specyficznych korzeniach etnicznych. Ten problem na poziomie systemowym nie może zostać rozwiązany jedynie poprzez wsparcie finansowe w formie darmowych podręczników czy posiłków.

Ten negatywny trwający od dwóch lat trend dciera do coraz większej liczby szkół, które zostają zamykane lub zawieszają działalność. W ciągu ostatnich 10 lat, ponad 1500 szkół zostało zamkniętych, a 13000 nauczycieli i 8000 personelu pomocniczego zostało zwolnionych (dane Związku Zawodowego Nauczycieli).

Brak efektywnego sposobu integrowania dzieci i studentów wywodzących się z grup mniejszościowych pozostaje znaczącym problemem praw człowieka. Plan Strategii i Działania Ministerstwa Edukacji i Nauki z 2004 roku, którego celem była edukacyjna integracja dzieci i studentów z mniejszości etnicznych oraz Narodowy Program dla Rozwoju Edukacji Szkolnej i Przeszkolonej oraz Przygotowań (2006-2015) nie osiągnęły żadnych pozytywnych rezultatów. Równie nieefektywny okazał się Narodowy Plan Ministerstwa Edukacji i Nauki z 2004 roku dotyczący integracji dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi i/lub chorobami przewlekłymi w edukacji publicznej, opracowany przez Centrum dla Edukacji i Integracji Dzieci i Uczniów z Mniejszości Etnicznych oraz specjalnego Komitetu Konsultacyjnego – doradczego ciała Ministerstwa, powstałego w maju 2006 w Ministerstwie Edukacji.

Trendy zidentyfikowane w poprzednich latach przez cały czas się utrzymują: w 2004 roku, kiedy to 95% dziewcząt i 96% chłopców zostało zapisanych do szkoły podstawowej, tylko 46,2% dzieci romskich ukończyło edukację. Całkowity odsetek dzieci kończących szkołę średnią to 87% dziewcząt i 90% chłopców, ale tylko 7,4% dzieci romskich. Odsetek osób zapisujących się do szkół wyższych to 41%, jednak już tylko 0,2% Romów.²

Romskie kobiety kończą szkoły średnio cztery do pięciu razy rzadziej niż romscy mężczyźni. Pomimo że ta różnica między płciami w umiejętności czytania i pisania jest nadal ignorowana, zlikwidowanie jej wydaje się kluczowe dla realizowania praw człowieka, dzieci i kobiet.

² Źródłem danych jest UNESCO Institute for Statistics oraz raport Monitoring Education for Roma – raport statystyczny dla Europy środkowej, wschodniej oraz wschodnio-południowej opracowany przez Open Society Institute, Education Support Programme, Grudzień 2006.

¹ OECD (2003). Reviews of National Policies for Education: South East Europe, Vol. 1, Paris, s. 176-178.

Te niepokojące statystyki odzwierciedlają niski odsetek PKB przeznaczany na edukację: 3,9% w 2007 roku i planowane 4,22% w 2008. Ten nieznaczny wzrost jest spowodowany strajkiem nauczycieli jesienią 2007. Było to bezprecedensowe wydarzenie, gdyż nauczyciele z całego kraju strajkowali przez 40 dni, domagając się lepszych płac i zwiększenia nakładów na edukację. Dodatkowym rezultatem tego strajku jest planowany wzrost w połowie 2008 roku średniej pensji nauczyciela do 650 BGN (około 325 Euro).

Pomimo zgody na podwyżki, rząd, który nie jest przyzwyczajony do społecznej presji, zaakceptował pakiet propozycji dalszych reform edukacji, które będą karać akcje społeczne. Będzie to szło w parze z wprowadzeniem wymogu wydajności i konkurencyjności placówek oraz finansowania tego sektora na tej podstawie. Od 2008 roku rząd będzie dystrybuował fundusze do szkół poprzez władze lokalne, a te będą musiały zarządzać ich ograniczoną liczbą w sposób najlepszy jaki potrafią. Pensje nauczycieli będą zależeć od „wydajności” ich pracy, a także od zdolności menadżerskich dyrektorów szkół. „Niewydajne” szkoły zostaną zamknięte, a nauczyciele będą jeszcze bardziej niepewni swoich pensji i ogólnego statusu.

Również w tej dziedzinie kwestia płci jest zupełnie zaniedbana. Ponad 80% nauczycieli to kobiety. Poprzez swą politykę, państwo marginalizuje tę grupę. Sektor edukacji to przykład jaskrawej segregacji płciowej na rynku pracy oraz dyskryminacji ze względu na płeć.

Nieefektywna polityka gwarantowania prawa do pracy

Programy i projekty wdrożone w ciągu ostatnich 15 lat miały bardzo nikły wpływ na poprawę sytuacji Romów w społeczeństwie. Ochrona i integracja mniejszości pozostaje palącym problemem od kiedy Bułgaria dołączyła do UE. Według oficjalnych statystyk 87% romskich domostw żyje poniżej poziomu ubóstwa za jedyne 102 BGN (80 USD) miesięcznie (od 1 stycznia 2009 próg ubóstwa zostanie podniesiony do BGN 166 – 133 USD). Długość życia wśród Romów jest o 5 – 6 lat krótsza niż innych bułgarskich grup, a śmiertelność wśród dzieci jest dwa razy wyższa niż średnia krajowa.³ Mimo iż Romowie prowadzą osiadły tryb życia, większość z nich nie posiada ziemi, domów ani też regularnego przychodu.

Podczas pierwszego roku akcesji do UE, instytucje państwowe, partie polityczne oraz organizacje pozarządowe poświęciły nieco więcej uwagi problemom Romów. Główny zarzut wobec rządu, wysuwany również przez Komisję Europejską, to brak realizacji regulacji prawnych w praktyce oraz brak adekwatnej koordynacji, finansowania i strategicznego podejścia przy wdrażaniu odpowiednich programów. Pomimo pewnych działań skierowanych na polepszenie warunków życia Romów w ostatnich dwóch – trzech latach, najbardziej poważne problemy nadal pozostają. Romowie często są bez

pracy, żyją w biedzie, bez dostępu do edukacji i opieki zdrowotnej.

W 2006 roku Komitet Doradczy Rady Europy ds. Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych wyraził zaniepokojenie dyskryminacją i wykluczeniem Romów z rynku pracy.⁴ W regionach, w których zamieszkuje duża populacja Romów, 65% do 75% dorosłych Romów pozostaje bez pracy. Odsetek niepracujących mężczyzn to 49% i aż 71% w przypadku kobiet, co odzwierciedla różnicę w traktowaniu płci na rynku pracy oraz brak polityki rządowej rozwijającej ten problem.

Niski poziom edukacji i przygotowania zawodowego jest głównym czynnikiem, wpływającym na bezrobocie i izolację.⁵ Dopóki ta sytuacja nie zostanie poprawiona, romscy pracownicy nadal będą niewykwalifikowani i bez przygotowania, czyli niekonkurencyjni.⁶

Sytuacja ta ukazuje niedoskonałość Narodowego Programu Poprawy Standardów Życia Romów na lata 2005-2015 (jego głównym celem jest zapewnienie Romom prawa do zakwaterowania), przyjętego w marcu 2006 przez Radę Ministrów. Inne inicjatywy promujące szkolenia, zatrudnienie i możliwość tworzenia własnego biznesu, takie jak Narodowy Plan Działania w Dekadzie Integracji Romów, także nie przyniosły żadnych rezultatów.

Jednym z powodów porażki rządu, jak podaje raport „Stan Mniejszości na Świecie 2007” (State of the World’s Minorities 2007)⁷ był brak udziału Romów w tworzeniu planów działań bezpośrednio do nich kierowanych. Powołanie 27 ekspertów Państwowej Rady Współpracy przy Problemach Etnicznych i Demograficznych we władzach regionalnych nie przyniosło żadnych efektów, tak samo jak nominacja ekspertów do połowy z 264 bułgarskich samorządów.⁸

Wyzwania i nowe trendy w ochronie praw człowieka

W 2007 roku rządowy budżet przewidywał wzrost wydatków o 3,8% PKB, a przewidywany wzrost w 2008 roku ponownie osiągnie dość wysoki poziom – 3%. Taka zdecydowana polityka została zarekomendowana przez Komisję Europejską, która zastępuje międzynarodowe instytucje finansowe pro-

wadzące monitoring w poprzednich latach. Komisja Europejska zarekomendowała Bułgarii gromadzenie środków uzyskanych z nadwyżek budżetowych oraz nieprzekraczanie planowanych wydatków. KE także nawołuje, by rząd nie ulegał naciskom inflacyjnym i sprawował ścisłą kontrolę nad podwyżkami płac, szczególnie w sektorze publicznym, a także podniósł efektywność publicznych wydatków poprzez wprowadzenie programów wydajnego zarządzania budżetem, bardziej rygorystycznego zarządzania administracją oraz przeprowadzenia reformy służby zdrowia. Oznacza to utrzymanie przychodu osób na jak najniższym poziomie co, jak deklaruje Konfederacja Niezależnych Związków Zawodowych, spowoduje dalszy brak „uspołecznienia wzrostu ekonomicznego”. Inwestycje publiczne w sektorze społecznym, jak edukacja czy zdrowie powszechne nadal będą zdecydowanie poniżej wymaganego poziomu, wynoszącego 5% do 6%.⁹ W rezultacie rozwój w kierunku osiągnięcia podstawowych praw człowieka zostanie zastopowany.

Nowe wyzwania i pozytywne impulsy powstały w związku z akcesją Bułgarii do UE: w połowie 2007 roku uchwalono Strategię Współpracy Rozwojowej.

Biorąc pod uwagę finansowe ograniczenia wymienione powyżej, planowana Oficjalna Pomoc Rozwojowa w wysokości 0,17% PKB w roku 2010 i 0,33% w 2015 wydaje się nierealna. Jednakże Bułgaria, jak zresztą wiele nowych państw członkowskich, jest zobowiązana do dostosowania się do polityki rozwojowej UE i zasad Deklaracji Paryskiej na temat efektywności pomocy. Głównym celem bułgarskiej Współpracy Rozwojowej będzie likwidowanie ubóstwa przez dobre zarządzanie państwem oraz ochrona praw człowieka i równego traktowania kobiet i mężczyzn. Unia Europejska przyznała priorytet krajom Europy południowo-wschodniej i regionowi Morza Czarnego. Jednocześnie, Bułgaria będzie wspierać inicjatywy rozwojowe w Afryce. Wśród głównych celów pomocy znajdują się: edukacja, reformy ekonomiczne, społeczne i zdrowotne, zróżnicowanie kulturowe i tolerancja, a także dbanie o środowisko naturalne. Międzyministerialna Rada ds. Międzynarodowej Współpracy Rozwojowej, która powstała w lipcu 2007, stworzy Politykę Współpracy Rozwojowej, a także będzie się zajmować rozmowami z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, mediami itp.

Innym pozytywnym efektem przystąpienia do UE było pojawienie się publicznych protestów, takich jak strajki służby zdrowia, pracowników transportu publicznego, nauczycieli i innych pracowników, pragnących godziwego wynagrodzenia za swoją pracę. Protestowały również grupy broniące środowiska naturalnego, szczególnie młodzi aktywiści. ■

³ Bulgarian Helsinki Committee. “Can a demographic policy be put in place?” W: Obektiv, Obektiv Discussion Club, Nr 131, Kwiecień 2006. Dostępne na: <www.bghelsinki.org/obektiv/2006/131/131-13.pdf>.

⁴ Opinia na temat Bułgarii przyjęta przez Komitet Doradczy Rady Europy ds. Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych w dniu 27 maja 2004, Strasbourg, 5 kwietnia 2006, dostępna na: <www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2_framework_convention_%28monitoring%29/2_monitoring_mechanism/4_opinions_of_the_advisory_committee/1_country_specific_opinions/1_first_cycle/1st_OP_Bulgaria_eng.asp#TopOfPage>.

⁵ Około 70% Romów nie ma wykształcenia zawodowego i może liczyć na zatrudnienie wyłącznie przy najbardziej uciążliwych pracach. Osiemdziesiąt procent ukończyło jedynie cztery bądź mniej lat nauki i ma trudności ze znalezieniem jakiegokolwiek pracy, szczególnie biorąc pod uwagę podwyższone wymogi dzisiejszego rynku pracy.

⁶ Regionalne biuro Friedrich Ebert Foundation w Sofii (Kwiecień 2007). “The Roma population in Bulgaria: the new challenges (Analytical report)”, Sofia.

⁷ Minority Rights Group International (2007). State of the World’s Minorities 2007, s. 101-102.

⁸ Dane pochodzą z National Council for Cooperation on Ethnic and Demographic Issues.

⁹ Opinia Konfederacji Niezależnych Związków Zawodowych na temat projektu budżetu na rok 2008.

Powrót do przyszłości



Kiedy w 1918 roku powstała Republika Czeska, wszyscy obywatele dostali gwarancję równych praw, szeroko dostępnej opieki zdrowotnej i podstawowej opieki społecznej. Jednak obecny ultrapravicowy, konserwatywny rząd wspierany przez Zielonych i Chrześcijańskich Demokratów zredukował dostęp do publicznej służby zdrowia i opieki społecznej. W rezultacie obecnej polityki redukcji kosztów Czechom nie uda się spełnić zobowiązań Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. Organizacje pozarządowe starają się nakłonić obywateli i polityków do brania większej odpowiedzialności za globalne problemy.

Czech Social Watch Forum
Ecumenical Academy Prague
Redakcja - Tomáš Tožička

W XX wieku Czechosłowacja przeszła fundamentalne zmiany gospodarcze i polityczne. Począwszy od bycia rozwiniętą, choć feudalną częścią Imperium austrowęgierskiego, doświadczyła 20 lat demokratycznych rządów, aby następnie zostać włączoną i zrujnowaną przez nazistowskie Niemcy. Po II Wojnie Światowej nastąpił okres tak zwanego socrealizmu. Dopiero rewolucja w 1989 roku przywróciła w pierwej demokrację, a następnie kapitalizm.

Podczas ery bolszewickiej, socjalistyczna Republika Czechosłowacji była jednym z najbardziej rozwiniętych gospodarczo i kulturowo krajów Europy wschodniej. Dzięki temu transformacja przebiegła w miarę spokojnie, pomimo podziału Czechosłowacji w 1993 roku. Niestety, transformacja nie była w pełni sukcesem. Neoliberalna prywatyzacja, wprowadzana z niewielką ilością lub zupełnym brakiem legislacyjnych wytycznych, spowodowała straty dla kraju szacowane na 40 miliardów Euro (63,2 miliardy USD). Beneficjentami tych strat były podejrzane grupy interesu, byli komunistyczni działacze oraz zagraniczni „inwestorzy”. Znaczna część strat bankrutujących banków i funduszy została pokryta z pieniędzy podatników. Były prezydent Vaclav Havel, silnie łączył tamten proces prywatyzacyjny z korupcją, nazywając ekonomiczne i polityczne kręgi „mafijnym kapitalizmem”. Dalej szerząca się korupcja i bandytyzm ekonomiczny stopniowo topią wiarę w odbudowaną demokrację.

Jednak środowisko ustawodawcze powoli się ustakowuje dzięki przystąpieniu Czech do Unii Europejskiej w 2004 roku. Członkostwo w Unii przyniósłoby wymierne korzyści gospodarcze, a także dostęp do nowych rynków zbytu. Spadek średniego standardu życia w latach 90-tych zatrzymał się około roku 2000. Jednakże, pomimo dobrych wyników makroekonomicznych w zeszłym roku, publiczne świadczenia stopniowo się kurczą w konsekwencji cięć budżetowych oraz przekształcającej się koncepcji roli państwa w życiu publicznym. Obecny rząd wprowadza daleko idącą prywatyzację usług publicznych, włączając w to służbę zdrowia. Pomimo że Czechy znajdują się nadal pośród krajów z najniższym wskaźnikiem nierówności Gini (27.03.2007), przepaść pomiędzy bogatymi i biednymi stale się zwiększa.

Prawa Kobiet – może dla bezdziejnych

Obecnie według Czeskiego Biura Statystycznego (CBS) płace kobiet są niższe o 25% od płac mężczyzn. Również więcej kobiet jest obecnych na rynku wtórnym, gdzie praca charakteryzuje się niższym prestiżem, gorszymi warunkami pracy i większą niepewnością. Kobiety z dziećmi poniżej 6. roku życia oraz żywicielki rodziny są szczególnie zagrożone długotrwałym bezrobociem i biedą. W niedawnym badaniu okazało się, że 13,2% Czechek przyznaje się do bycia seksualnie molestowanymi w pracy.¹

W 2007 roku kobiety reprezentowane były w rządzie w 11%, w Izbie Zastępców w 15,5%, w Senacie w 13,6%, we władzach lokalnych w 15%, a w samorządach w 25%.² Nie ma propozycji zmiany systemu w celu stworzenia ilościowych reprezentacji kobiet.

Pomimo takich wyników badań, obecny premier, Mirek Topolánek, na inauguracji Europejskiego Roku Równych Szans w kwietniu 2007 powiedział: „Jeżeli chodzi o kobiety - które moim zdaniem nie są grupą dyskryminowaną, mimo że zwykle tak się o nich mówi - nie możemy mówić o równych szansach (...). Kobieta ma prawo wyboru by nie mieć dzieci, i jestem przekonany, że po dokonaniu wyboru między jednym a drugim ma równe szanse na rynku pracy.”

Pośród kobiet z etnicznych i narodowych mniejszości wymieszanie społecznych i kulturowych tożsamości, takich jak płeć, pochodzenie etniczne, narodowość, obywatelstwo i macierzyństwo, prowadzi do dyskryminacji w kwestiach zawodowych, publicznych, a także w sferze prywatnej.

W 2007 roku rząd przegłosował poprawkę do prawa o obcokrajowcach-rezydentach oraz poprawkę do prawa o azylu. Obie te poprawki będą miały negatywny wpływ, w szczególności na małżeństwa mieszane. Według starego prawa partner obywatela Czech automatycznie po ślubie dostawał/a kartę stałego pobytu. Nowe prawo pozwala na to dopiero po dwóch latach pobytu. Podczas tego okresu obcokrajowcy muszą złożyć podanie o pozwolenie na pracę, jeżeli natomiast nie pracują są zmuszeni do wykupienia prywatnego ubezpieczenia medycznego, a także jako para nie będą mogli korzystać z dodatków socjalnych.

Romowie – psie szanse na równe prawa

Mniejszość Romów stanowi około 3% populacji. Po holokauście Romów w czasie drugiej wojny światowej nie nastąpiła wielka zmiana na lepsze. Państwo wprowadziło przymusową politykę asymilacji. Mimo iż dopiero w 1989 roku Romowie zostali oficjalnie uznani za mniejszość etniczną, rosnąca nierówność społeczna zapędziła ich w pułapkę wykluczenia, co zaowocowało powstawaniem gett. Romowie doświadczają dyskryminacji zarówno na rynku pracy, jak i w dziedzinie edukacji. Często zdarza się również, że odmawia się im obsługi w restauracjach. Wzrosły również akty agresji na tle rasizmu, czasami prowadzące do śmierci ofiar. W 1997 roku migracje Romów do innych krajów wymusiły na rządzie podjęcie działań w celu uporania się z problemem.

Obecnie, po 10 latach wysiłków aby poprawić sytuację, media znów podgrzewają atmosferę rasistowskimi komentarzami. W 2007 roku pewien mężczyzna, wygłaszający rażąco rasistowskie poglądy jednocześnie będąc burmistrzem Vestin, przeniósł społeczność Romów poza swoje miasto do opuszczonych, zrujnowanych domów. Następnie człowiek ten, stał się ministrem. Mimo iż odsunięto go od władzy z powodu skandalu korupcyjnego, poziom, do jakiego sprowadził on dyskusję etniczną jest żenujący i, co gorsza, nadal obowiązuje. Dyskryminacja prowadząca do przesiedleń pogłębia wykluczenie społeczne. Ponad 300 slumsów lub osiedli slumso-podobnych jest zamieszkałych przez około 80 000 Romów.

Reforma podatkowa – zabieraj biednym, dawaj bogatym

W 2007 roku rząd przeprowadził reformę podatkową mającą na celu zredukowanie wydatków społecznych. Mimo że podatek dochodowy został zredukowany dla podatników z niższymi zarobkami, to tylko częściowo kompensuje to wzrost VAT-u na podstawowe produkty, które pochłaniają większość wydatków tej grupy. Obywatele z wyższych grup podatkowych doświadczyli zdecydowanie większej redukcji podatków. Wzrost w podatkach społecznych i na ochronę zdrowia przewyższa czterokrotnie średni wzrost przychodu

Redukcje podatkowe miały wpływ również na sferę biznesu. Do 2010 roku podatek od przychodów zostanie zredukowany do 19%, oznacza to, że od 1993 do 2010 roku podatek dla biznesu zostanie zredukowany o 26%. Redukcja podatku dla bogatych

¹ Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej, <www.mpsv.cz/files/clanky/1699/obtezoivani.pdf>, s. 82

² CBS, <www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/6B004ACCCA/\$File/Kandidujici%20a%20zvoleni%20podle%20typu%20voleb.xls>.

częściowo zostanie pokryta przez wzrost VAT-u z 5% do 9%. Podniesie to ceny podstawowych produktów spożywczych, leków, książek, a także energii. Ciężar inflacji spadnie na barki sektora z niższymi przychodami.

By pokryć straty w przychodzie do budżetu spowodowane obniżką podatków płaconych przez biznes i bogatych, rząd używa wydatków społecznych jako swoich rezerw finansowych. Zredukowana została liczba tygodni, w czasie których bezrobotni mogą otrzymywać świadczenia. Wprowadzono również tak zwaną „dokładną kontrolę” sektora bezrobotnych, co w praktyce oznacza, iż Urząd Pracy posiada moc wykluczenia bezrobotnego z rejestru bezrobotnych. Poza cięciem wydatków sztucznie zmniejszy to też liczbę bezrobotnych.

Kolejnym elementem redukcji wydatków społecznych jest wprowadzenie „zasłki na podstawowe potrzeby”, który zastąpi „zasłkę minimum życiowego”. Obecnie „minimum życiowe” to 30% średniej krajowej, jednak według nowych przepisów zostanie zredukowane do „minimum egzystencjalnego”, stanowiącego 10% średniej krajowej dla osób „nieszukających aktywnie zatrudnienia”. Nie ma jednak jasnej definicji co właściwie „aktywne szukanie zatrudnienia” oznacza. Budzi to wiele wątpliwości czy, poza tworzeniem oszczędności państwowych, ta polityka nie będzie używana jako narzędzie rasistowskich tendencji, szczególnie wobec Romów.

Odcinanie biednych od opieki społecznej

Opieka zdrowotna jest gwarantowana przez następnych pięć do dziesięciu lat. Po tym okresie, po raz pierwszy w historii szpitale publiczne mogą zostać przekształcone w szpitale prywatne. Prawicowe władze lokalne prywatyzują szpitale, sprzedają jednostki opieki medycznej oraz ziemię w centrach miast za ułamek ich wartości szybko powstającym przedsiębiorstwom. Nie można jeszcze ocenić rezultatów, ale skargi na niewystarczającą i nieprofesjonalną opiekę w prywatnej służbie zdrowia szerzą się coraz bardziej. Bardziej wymagający pacjenci szukają opieki w szpitalach publicznych.

Do ostatniej zmiany rządów państwo gwarantowało bezpłatną opiekę zdrowotną osobom w potrzebie. Ubezpieczenie zdrowotne jest obowiązkowym podatkiem pobieranym z wypłat, który kierowany jest do państwa. Mimo to, obecny rząd wprowadził już opłaty za medyczne kontrole, recepty i hospitalizację. Po raz pierwszy w historii kraju Czechy stają przed realną możliwością odcięcia najbiedniejszych od opieki medycznej. Taki stan rzeczy zagraża nie tylko najbiedniejszym, ale również emerytom, rodzinom wielodzietnym lub posiadającym jednego żywiciela. Ponadto, po raz pierwszy od drugiej połowy XIX wieku bezdomni są systematycznie wykluczani z systemu opieki zdrowotnej.

Współpraca rozwojowa – odgórne restrykcje

Jako członek UE i OECD Republika Czeska ma obowiązki w dziedzinie współpracy rozwojowej. Współpraca rozwojowa została zakończona po 1989 roku a wznowiona pod koniec lat 90-tych. Obecnie głównym celem jest sprostanie Milenijnym Celom Rozwojowym, a także umowom o dwustronnej

współpracy rozwojowej. Przedsięwzięcia te składają się obecnie na 50% całkowitej pomocy rozwojowej (Official Development Assistance – ODA). Odsetek dwustronnej pomocy rozwojowej, kierowanej przez Czechy do krajów najmniej rozwiniętych, wynosił 14,9% w 2004, 8% w 2005 i 12,8% w 2006 roku.³

Zgodnie z zobowiązaniami wobec Unii Europejskiej, przyjętymi 24 maja 2005 na Radzie UE, Czechy powinny zwiększyć wartość ODA do 0,17% PKB do roku 2010 i do 0,33% do roku 2015. Pomimo iż czeskie ODA sięgnęło prawie 0,12% PKB w 2006 roku, rządowa polityka cięć budżetowych radykalnie zredukowała tę pomoc do 0,09% PKB.⁴ Jasno widzimy, że kraj nie wypełnił nawet zredukowanych zobowiązań nakładanych przez Unię.

Stosunek rządu do współpracy rozwojowej został przedstawiony przez premiera Topolanka w wypowiedzi po tym, jak Czechy przegrały w wyborach do Rady Bezpieczeństwa ONZ: „Musimy raz jeszcze rozważyć kwestię pomocy rozwojowej i humanitarnej. Jest dla nas niedopuszczalne aby miliony koron kierować do kraju, który będzie współpracował z naszą konkurencją.”

W 2007 roku Czechy były jedynym krajem UE, który nadal nie ratyfikował traktatu o Międzynarodowym Trybunale Karnym.

Spółeczeństwo obywatelskie – nierówny rozwój z powodu politycznych ograniczeń

Spółeczeństwo obywatelskie doświadczyło fundamentalnych przemian od upadku tak zwanego socrealizmu w 1989 roku, kiedy to powstała ogromna grupa ruchów społecznych i organizacji pozarządowych.

Od samego początku finansowanie akcji społecznych stanowiło problem. Początkowo organizacje miały zazwyczaj niewielu członków i działaczy, jednak nawet te większe organizacje nie były w stanie przetrwać z samych opłat członkowskich. Nie było dużej tradycji wolontariatu w społeczeństwie, dlatego musiała powstawać ona od zera. Podczas ery socjalistycznej państwo często stało za tak zwanymi „akcjami wolontariatu”, kierując nimi, co doprowadziło do szeroko zakrojonego sceptycyzmu dla tego typu akcji. Zagraniczni darczyńcy finansowali akcje społeczne. Następnie, ta rola była częściowo dzielona przez państwo. Po przystąpieniu Czech do UE większość zagranicznych donatorów się wycofała, a organizacje pozarządowe stały się finansowo bardziej zależne od grantów państwowych, funduszy UE i wsparcia dużych fundacji.

Wzrost znaczenia finansowania państwowego doprowadził do zmniejszenia ilości rzecznictwa i kampanii przez organizacje obawiające się utraty funduszy (ironiczne, zważywszy na doświadczenie państwa w kierowaniu akcjami przed 1989). Ogólnie rzecz biorąc, organizacje, których polityka spójna była z działaniami państwa rozwijały się systematycznie. W tym finansowym i politycznym kontekście

wiele ruchów społecznych, jak na przykład organizacje ekologiczne, skierowało swoje działania na lobbing polityczny lub doradztwo.

Organizacje pozarządowe powstałe po 1989 roku wprowadziły nowe typy akcji społecznych w celu przeprowadzenia reformy społecznej oraz reformy publicznej służby zdrowia. Organizacje pozarządowe i ruchy społeczne przyczyniły się znacząco do zmiany nastawienia wobec kobiet, mniejszości i grup marginalizowanych. Łącząc siły z innymi ciałami działającymi na rzecz praw człowieka i środowiska, organizacje pozarządowe i ruchy społeczne miały też pozytywny wpływ na kwestie prawne.

Obecnie najważniejszymi kampaniami są „Nie dla bazy rakietowej” i „Czesi przeciw ubóstwu”. Akcja przeciw bazie rakietowej jest skierowana przeciwko umieszczeniu na terytorium Czech radaru amerykańskiego, będącego elementem tarczy antyrakietowej. Ta kampania działa przy ogromnym nacisku politycznym. Prawicowa partia, Zieloni oraz Chryścijańscy Demokraci chcą umieścić radar w Czechach za wszelką cenę, pomimo że 75% społeczeństwa jest temu przeciwna. „Czesi przeciw ubóstwu” to część programu GCAP (Global Call to Action Against Poverty) starającego się wywrzeć nacisk na społeczeństwo czeskie i ich politycznych reprezentantów aby zwiększać świadomość globalnej odpowiedzialności, zwiększyć pomoc rozwojową (ODA) oraz odgrażyć istotną rolę w realizacji Milenijnych Celów Rozwojowych. ■

³ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, <www.rozwojovestredisko.cz/files/ar07-cz_09-12.pdf>.

⁴ Svoboda, D. (2007). „Pledge or Empty Promises, MDGs - EU Development Days Debates”, Educon 2007. <europeandcis.undp.org/mdgdebates/show/8A690836-F203-1EE9-BBADAB946BEA0347>.

Prawa człowieka: imponujące prawo, ale nieefektywne wdrażanie



Litwa posiada wspaniałą podstawę prawną dla działania zgodnie z prawami człowieka. Jednakże instytucje państwowe i biznes odbierają prawa człowieka jako czysto formalną sprawę oraz uciążliwy obowiązek (nie w tak wielkim stopniu w stosunku do obywateli Litwy, ale raczej do zagranicznych partnerów). Takie nastawienie skutecznie uniemożliwia wdrażanie w życie obecnego prawa.

Centre for Civic Initiatives

Giedrius Kiaulakis

Republika Litwy stała się autonomicznym krajem 11 marca 1990 roku. Konstytucja przyjęta w referendum 25 października 1992 roku powołała do życia całe spektrum politycznych, obywatelskich, społecznych, ekonomicznych i kulturalnych praw odzwierciedlających Powszechną Deklarację Praw Człowieka z 1948 roku.

Prawa mniejszości

Od odzyskania niepodległości Litwa przywiązywała uwagę do praw mniejszości etnicznych i religijnych. Prawo Konstytucyjne o Mniejszościach Etnicznych zostało uchwalone pod koniec 1989 roku, na kilka miesięcy przed ogłoszeniem niepodległości.

Według rocznika statystycznego z 2001 roku społeczeństwo litewskie składa się ze 115 grup etnicznych. Mniejszości etniczne stanowią około 16,5% populacji. Największe z nich to Polacy (6,7%), Rosjanie (6,3%), Białorusini (1,2%) i Ukraińcy (0,7%). Inne grupy etniczne, jak Żydzi, Niemcy, Łotysze, Tatarzy, Romowie, Armeńcy stanowią po 0,1% populacji każda.¹

Paragraf 37 Konstytucji stanowi "Obywatele społeczności etnicznych mają prawo do zachowania swojego języka, kultury i zwyczajów". Ta deklaracja znajduje zastosowanie w praktyce. Na przykład, duże mniejszości etniczne Polaków i Rosjan posiadają liczne szkoły publiczne, w których dzieci uczone są w ich narodowym języku. Istnieją też oddzielne gazety, komercyjne radiostacje i programy w publicznej telewizji oraz w radiu. Mniejszości posiadają również sieć publicznych i kulturalnych organizacji wspieranych przez rząd litewski oraz kraje ich pochodzenia. Rzecz jasna, mniejsze społeczności posiadają mniej możliwości na kulturowe wyrażanie siebie, ale mają dostęp do mediów publicznych (Białorusini, Ukraińcy i Żydzi otrzymują czas antenowy w państwowej telewizji) oraz do finansowanych przez państwo szkółek niedzielnych. Liczba rosyjskich i polskich szkół, podobnie jak liczba uczniów, w ostatnich latach spada, jednakże oficjalne statystyki pokazują, że spadek ten jest jeszcze większy w szkołach litewskich.

Mimo iż ogólna sytuacja jest całkiem dobra, powstało kilka sytuacji konfliktowych:

- Kilkrotnie w 1997 roku w dwóch ośrodkach miejskich, gdzie większość populacji mówi po polsku podjęto próby wprowadzenia polskich, obok litewskich, nazw ulic. Rząd nie wyraził na to zgody.
- Litewskie media i osoby publiczne często łączą Romów (zwykle nazywanych na Litwie Cyganami) z działalnością kryminalną. Na przykład podczas konferencji na temat uzależnienia od narkotyków, zastępca komisarza Komendy Głównej Policji w Wilnie powiedział „... musimy wzmocnić prawo. Wtedy wszyscy Cyganie znajdą się tam, gdzie większość z nich już jest za popełnione przestępstwa.”²
- Od 2003 roku nasiliły się ataki skinheadów (neonazistów) z użyciem przemocy na przedstawicieli innych ras. Litewskie prawo traktuje takie osoby łagodnie i nawet jeżeli zostaną one zatrzymane, kara nie jest surowa.

Spółeczności religijne

Status społeczności religijnych reguluje Prawo o Grupach i Społecznościach Religijnych przyjęte w 1995 roku. Prawo to dzieli litewskie społeczności religijne na tradycyjne oraz inne. Za tradycyjne uznaje się wyznanie rzymskokatolickie (80% populacji) i greckokatolickie oraz luteranów, reformistów, prawosławnych, staroobrzędowców, żydów, sunnitów, mużulmanów i karaimów. Specjalne przywileje tych społeczności są nieliczne i nieznaczne (np. łatwiejsza rejestracja nowych kongregacji), jednakże Litwa była krytykowana na arenie międzynarodowej za jakiegokolwiek zróżnicowanie (np. w corocznym raporcie USA o tolerancji religijnej).

Pomimo iż Litwa systematycznie wdraża prawa o tolerancji religijnej, negatywne nastawienie względem nietradycyjnych religii nadal jest silne. Społeczności te (Świadkowie Jehowy, hinduiści, mormoni, buddyści, adwentyści) są traktowane jako niebezpieczne dla społeczeństwa sekty, stosujące techniki manipulacji psychologicznej, mające na celu odciągnięcie ludzi od ich bliskich i rodziny. Z drugiej jednak strony, w odróżnieniu od Europy Zachodniej, islamofobia jest nieobecna na Litwie. Społeczność sunnitów istnieje na Litwie od XIV wieku.

Mniejszości Seksualne

Kwestia mniejszości seksualnych w ostatnich latach stała się istotnym problemem. Osoby homoseksualne, które były osądzone i więzione przez władze sowieckie z powodu swej orientacji, obecnie nie są poddawane pod sąd. Istnieją gejowskie kluby, organizacje publiczne i strony internetowe. Niemniej jednak, większość społeczeństwa nadal pozostaje negatywnie nastawiona do odmiennej orientacji. Geje i lesbijki są często oskarżani o deprawowanie i naruszanie obyczajów. W pewnych przypadkach nieformalne grupy gejowskie były oskarżane o działalność polityczną zagrażającą państwu (dziennik Republika opublikował w 2004 roku kilka artykułów, w których oskarża się gejów i Żydów o rządzenie światem). Kiedy w 2007 roku homoseksualiści poprosili o zorganizowanie imprezy publicznej, władze Wilna odmówiły.

Równość płciowa

Parlament przyjął prawo o Równych Szansach Kobiet i Mężczyzn w grudniu 1998 roku. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich ds. równych szans kobiet i mężczyzn powstało w 1999 roku. Po tym jak parlament przyjął nowe prawo o wyrównywaniu szans w listopadzie 2003, nazwa biura została zmieniona na Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich Równych Szans. Obowiązki biura zostały rozszerzone o dyskryminację ze względu na wiek, orientację seksualną, niepełnosprawność, rasę, pochodzenie, religię lub przekonania. Dotyczy to miejsca pracy, instytucji edukacyjnych oraz dostępu do usług.

To rozszerzenie odpowiedzialności przyczyniło się do zwiększonej liczby rozpatrywanych przez Rzecznika spraw:

- 1999 – 31 skarg, 4 rozpoczęte śledztwa
- 2003 – 50 skarg, 15 rozpoczętych śledztw
- 2007 – 162 skargi, 2 rozpoczęte śledztwa

Większość skarg dotyczy dyskryminacji ze względu na płeć. Mężczyźni również składają skargi, ale są one najczęściej związane z dyskryminacją, u podstaw której leży niepełnosprawność, pochodzenie etniczne, religia lub przekonania. Większość skarg pochodzi od kobiet, zazwyczaj z powodu dyskryminacji ze względu na płeć oraz wiek. W 2006 roku, podobnie jak w latach poprzednich, wiele skarg pochodziło od kobiet ciężarnych, na urlopie ciążyowym lub macierzyńskim, które twierdziły, że pracodawca stwarza im gorsze warunki pracy niż ich kolegom-mężczyznom. Kobiety nie dostają dodatko-

¹ <www.tmid.lt/index.php?page_id=3940>

² <nk.lt/files/spauda_raso/20070917_Spaudos_apzvalga.htm>

wych bonusów, na które zasługują, a także dodatków rocznych na podstawie rezultatów w pracy, nie było też równych szans we współzawodnictwie o wyższe stanowiska.³ Powrót z urlopu macierzyńskiego i opieki nad dzieckiem czasami jest równie ciężki, gdyż kobiety napotykały wtedy na zbliżone problemy. Co więcej, pracodawcy raczej wolą zatrudniać mężczyzn, by uniknąć „komplikacji” związanych z ciążą i urlopem macierzyńskim.

W 2006 roku wiele skarg wytoczono w kierunku reklam produktów i usług za poniżanie kobiet przez skupianie się na ich częściach ciała, postępowanie się stereotypami kobiecej kruchości, trzpiotowości i braku inteligencji lub sugerowaniu, że jedyną pozytywną cechą kobiet jest zdolność uwodzenia mężczyzn. Reklamy często zestawiają kobiety i przedmioty, albo prezentując wybór pomiędzy produktem a piękną kobietą, albo porównując kobiecie piersi, pośladki i inne części ciała z produktami.⁴ Z drugiej jednak strony, ilość skarg na molestowanie seksualne jest bardzo niska. Negatywne stereotypy kobiet odzwierciedlają silne patriarchalne tendencje obecne w litewskim społeczeństwie. Tego typu nastawienie często jest wdrukowywane we wczesnym dzieciństwie, a jego zmiana może potrwać jeszcze wiele lat.

Przemoc domowa pozostaje dość częstym zjawiskiem. Pomimo iż większość ludzi ją potępia, a także istnieją mechanizmy prawne by ją powstrzymać, większość ludzi preferuje niemieszanie się do spraw rodzinnych dopóty, dopóki przemoc nie zagraża życiu.

Aspekty społeczno-ekonomiczne praw człowieka

Prawo litewskie chroni prawa społeczne i ekonomiczne obywateli. System opieki socjalnej jest dobrze rozwinięty, a prawa własności respektowane. Państwo gwarantuje 40-godzinny tydzień pracy i 28 dni wolnych od pracy w ciągu roku. Kobiety mogą przejść na emeryturę w wieku 60 lat, a mężczyźni w wieku 62,5. Wszystkie osoby zatrudnione w razie choroby lub wypadku otrzymują wypłaty z tytułu ubezpieczenia społecznego. Zasiłek dla bezrobotnych wypłacany jest przez sześć miesięcy od daty utracenia pracy. Od 2007 roku matka ma prawo do otrzymywania wsparcia finansowego do czasu aż jej dziecko będzie miało 2 lata (wcześniej był to tylko rok). Większość usług z zakresu opieki zdrowotnej oraz edukacja są darmowe, finansuje je państwo.

Niestety, system opieki socjalnej jest zdecydowanie piękniejszy na papierze niż w rzeczywistości. Zrozumienie przyczyn wymaga spojrzeń na historię. W 1990 roku Litwa odziedziczyła zgłiszczą sowieckiego systemu gospodarczego, w którym prawie wszystko należało do państwa i było kontrolowane przez wielce biurokratyczny system. Własność prywatna stanowiła zaledwie niewielką część. Aby pozbyć się tego nieefektywnego systemu gospodarczego, Litwa przeprowadziła prywatyzację. Niestety, nie miała ona dobrze zarysowanego wcześniejszego planu. Wiele z obecnie istniejących społecznych problemów wynika właśnie z tamtej polityki.

Wiele z firm przemysłowych zostało celowo doprowadzonych do bankructwa, aby potem można było je odkupić za jak najniższą cenę. Wiele nie podjęło ponownie produkcji, ich pracownicy zostali zwolnieni, tym samym dramatycznie zwiększając liczbę bezrobotnych (15,4% w 2000 roku, jak podają oficjalne dane). Wysokie bezrobocie ma dwie główne konsekwencje.

Pracodawcy nie są skorzyc do podnoszenia pensji i inwestowania w lepsze warunki pracy na własny koszt. Pracownicy natomiast obawiają się bronić swoich praw (tylko 12% pracowników na Litwie przynależało do Związków Zawodowych), ponieważ wydaje im się, że są na zdecydowanie gorszej pozycji niż pracodawca. W rezultacie, często nadgodziny nie są płacone, wakacje przekładane w nieskończoność, a pracownicy otrzymują część wynagrodzenia do ręki, co zmniejsza ich przyszłą emeryturę i inne świadczenia. Odsetek ludzi żyjących poniżej linii ubóstwa pomiędzy 1996 i 2007 rokiem wahał się od 16% do 20%⁵ i prawdopodobnie się zwiększy. Pensje państwowe są natomiast bardzo wysokie. Litwa płaci 18-naste na świecie wynagrodzenia w stosunku do PKB, zdecydowanie więcej niż bardziej rozwinięte ekonomicznie USA, Niemcy, Wielka Brytania i Francja.⁶

Przynajmniej pół miliona litewskich obywateli, czyli prawie ćwierć ekonomicznie aktywnych Litwinów, pracuje za granicą, według różnych szacunków. Ta liczba może wrosnąć. Migracja zarobkowa rozdziela rodziny na miesiące lub nawet lata. Dzieci wychowują się bez obojga rodziców. Jediną korzyścią masowej migracji był spadek bezrobocia. Pod koniec 2007 roku odsetek bezrobotnych spadł do 3,9%⁷, zmuszając pracodawców do polepszenia warunków pracy. Oficjalnie emigracja jest określana jako jeden z najbardziej palących problemów społecznych. W kwietniu 2007 rząd przyjął Strategię w Obliczu Emigracji mającą na celu zmniejszenie jej skali. Jednakże możliwe, iż rząd postrzega emigrację jako sposób na zredukowanie konfliktów społecznych. Takie pojmowanie sytuacji jest widoczne w ostatnich wystąpieniach przedstawicieli rządu, radzących niezadowolonym z warunków życia, by przenieśli się zagranicę. Minister Kultury zasugerował to aktorom w listopadzie 2006.⁸ Prezes największej partii w parlamencie poradził coś podobnego nauczycielom w grudniu 2007.⁹

Jak ludzie mogą bronić swoich praw

Według Litewskiego Instytutu Monitorowania Praw Człowieka Litwini są bardzo sceptyczni wobec obrony swoich praw. Trzy czwarte respondentów w badaniu w 2006 roku przyznało, że ich prawa zostały naruszone, ale nie złożyli oni skargi. Siedemdziesiąt cztery procent respondentów zadeklarowało, że nie

odwoływaliby się do instytucji państwowych po zaodroczenie, gdyż uważają to za daremne.¹⁰

Takie nastawienie jest spowodowane przede wszystkim dużą rozbieżnością zasobów. Większość prywatnych grup i organizacji nie ma czasu ani funduszy niezbędnych do obrony praw jednostek w sądzie, z kolei instytucje państwowe i firmy prywatne mają ich dużo. To zniechęca ludzi do wnoszenia spraw na wokandy, nawet pomimo faktu, iż decyzje sądu wskazują, że mieliby oni duże szanse na zwycięstwo przeciwko zamożnym i potężnym przeciwnikom.

Spółeczeństwo, zdaje się, również porzuciło popularne dotychczas protesty, które rządzący i tak ignorowali. W ostatnich latach, kiedy to lokalne społeczności zjednoczyły się wokół protestów przeciwko ryzykownym dla środowiska projektom komercyjnych (farma toksycznych odpadów swieńskich na północy Litwy, wielkie wysypisko śmieci niedaleko prądawnej stolicy Kiernowa i utajony projekt energetyczny Leo LT). Nikt się nimi nie przejął. Co więcej, szorstkie stanowisko rządu wobec protestujących jest zupełnie nieproporcjonalne. Przykładem może być aresztowanie dwóch osób w październiku 2006, kiedy to protestowali pokojowo przed Ambasadą Brytyjską przeciw użyciu czarnego futra niedźwiedzi do wytwarzania czapek strażników. Sąd umorzył sprawę. Niedawno, 6 lutego 2008, obecna koalicja rządząca przedstawiła rozwiązania prawne nakazujące instytucjom państwowym rozpoczęcie śledztw w sprawie polityków opozycji, którzy krytykują kontrowersyjny projekt energetyczny Leo LT.¹¹ Tego typu działania nie zachęcają obywatel do obrony swoich praw. ■

³ <www.lygybe.lt/static.php?strid=1499>

⁴ Ibid.

⁵ Na Litwie próg ubóstwa określa się jako 60% średniego dochodu: <www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=1333>

⁶ <www.businesswire.com/portal/site/google/?ndmViewId=news_view&newsId=20070716005331&newsLang=en>

⁷ <www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=2407>

⁸ <www.mediabv.lt/res_zinpr_det.php?id=10524>

⁹ <www.balsas.lt/nauijena/177659>

¹⁰ <www.hrmi.lt>

¹¹ <www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=314152&p_query=&p_tr2=>>

Pożądane: większe zaangażowanie w prawa człowieka i współpracę rozwojową



Łamanie praw człowieka nadal jest poważnym problemem na Łotwie, pomimo niezgodności aktywistów i opinii publicznej co do tego, jakie problemy są najistotniejsze. W kwestii współpracy rozwojowej, ani opinia publiczna, ani wybrani politycy w pełni nie rozumieją zagadnienia. Różnice w podejściu do tych kwestii ukryte są za parawanem uproszczonych sloganów.

MiTi Foundation
Gunta Berzina,
Andra Damberga

Łotwa podpisała Deklarację Milenijną ONZ z 2000 roku, obligującą ją do poszanowania praw człowieka swoich obywateli, a także do działania jako odpowiedzialny globalnie partner dla tych w potrzebie. Te zobowiązania nie zostały jeszcze z całą pewnością wypełnione.

Rosnący problem z prawami człowieka

Gwałtowny wzrost gospodarczy na Łotwie w ostatnich latach przysporzył wiele społeczno-ekonomicznych problemów, a przede wszystkim: społeczną segregację, rosnące różnice w przychodzie pomiędzy wiejskimi i miejskimi obszarami, niezwykle niskie emerytury, a także migrację pracowników.

Badanie z 2006 roku dotyczące praw człowieka, zlecone przez Łotewskie Państwowe Biuro Praw Człowieka, wykazało, że większość respondentów za priorytet uznało zapewnienie praw socjalnych oraz prawa do edukacji i pracy (wliczając sprawiedliwe i godne warunki pracy). Respondenci pytani o obecny stan praw człowieka w 4% zadeklarowali, że jest on bardzo zły, a 41% uznało go za zły. 7% respondentów przyznało, że stan jest bardzo dobry, a 43%, że jest on „przeciętny, ale problemy są do rozwiązania”. Osoby badane wykazywały największą obawę w stosunku do sytuacji politycznej (34%), ekonomicznej (17%) i korupcji (19%).¹

Obserwatorzy praw człowieka² podzielili pałące kwestie na kilka kategorii:

Zbrodnie nienawiści: Zarówno nienawistne wypowiedzi, jak i sama przemoc, wzrosły w ostatnich latach. Odnotowano napaści w związku z odmiennością rasową i pochodzeniem etnicznym, a także z powodu orientacji seksualnej. W 2007 roku policja odnotowała 16 spraw kryminalnych dotyczących narodowej, etnicznej lub rasowej nienawiści. Nadal są one w toku. Według raportów policji działalność

ekstremistów przybiera na sile i najczęściej jest związana z różnicami rasowymi, religijnymi oraz etnicznymi, na przykład pomiędzy obywatelami łotewskimi i rosyjskimi. W 2007 roku policja przekazała 58 przypadków wpisów internetowych do ekspertów lingwistycznych; 36 z nich uznano za naruszenie prawa o równości rasowej i etnicznej.

Prawo dotyczące obcokrajowców: W 2007 roku Europejska Komisja ds. Raszumu i Nietolerancji wydała 5-letni raport krytykujący rozbieżności pomiędzy prawami obywateli i obcokrajowców. Rekomendowano, aby rząd dał prawo obcokrajowcom do głosowania w wyborach do władz miejskich. Jedyne językami urzędowymi są łotewski i praktycznie już nieużywany liwoński, pomimo, że prawie jedna trzecia populacji używa rosyjskiego jako pierwszego języka (wielu takim osobom odmówiono obywatelstwa i obecnie nie są obywatelami żadnego kraju). Z drugiej jednak strony, Knut Vollebeak – wysoki komisarz ds. mniejszości narodowych OSCE, stwierdził podczas niedawnej wizyty w Rosji, że Łotwa dokonała znaczącego postępu w integracji mniejszości językowych.

Prawo do wolności zgromadzeń: Kontrowersje wokół tego prawa rozpełtały zaciekle dyskusję, głównie z dwóch powodów. Po pierwsze, z powodu wydania pozwolenia przez władze w Rydze na obchody w dniu 16 Marca Łotewskiego Dnia Legionów³, które jest okazją do wygłaszania neonazistowskich poglądów. Drugim jest brak zgody władz lokalnych na zgromadzenia publiczne gejów, lesbijek, biseksualistów oraz transeksualistów (LGBT). Burmistrz Rygi odmówił podpisania międzynarodowego apelu organizacji pozarządowych potępiającego naruszenie prawa do zgromadzeń i wyrażania własnych poglądów oraz nietolerancję i przemoc wobec osób korzystających z tych praw. Potępiono również porażkę państwa w kwestii zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim obywatelom.

Dyskryminacja w miejscu pracy: W styczniu 2008 roku Komisja Europejska (KE) ostrzegła Łotwę i 13 innych krajów członkowskich, że nie wdrażają one praw UE, które zabraniają dyskryminacji ze względu na religię, wiek, niepełnosprawność

i orientację seksualną w miejscu pracy. KE skrytykowała Łotwę za zdefiniowanie dyskryminacji bardzo wąsko i za wielość wyjątków pozwalających na odstępstwo od zakazu dyskryminacji ze względu na wiek. Kobiety zarabiają średnio 18% mniej niż mężczyźni, zwykle mają niższą pensję i zatrudniane są na niepełnowymiarowy etat. W rezultacie płacą one mniej na ubezpieczenie, co powoduje zmniejszenie ich emerytur.⁴

Zdrowie psychiczne: Lokalne ośrodki opieki psychologicznej są praktycznie niedostępne. Większość pacjentów może jedynie liczyć na leczenie w szpitalu psychiatrycznym lub na zakwaterowanie w domu opieki społecznej na resztę życia.

Prawo do najmu: Zniesienie kontroli czynszów w 2007 roku doprowadziło do zwiększenia ilości konfliktów pomiędzy najmującymi i najemcami. Czynsz dla najemców z niższym przychodem wzrósł do poziomu, na jaki ich już nie stać, co zmusiło ich do wyprowadzek. Większość z 422 skarg (72 pisemne, 350 werbalnych) skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich tylko w pierwszym połowie 2008 roku dotyczyło łamania praw najemców.

Współpraca rozwojowa i wola polityczna

Nadrzędnym celem programu Współpracy Rozwojowej na lata 2006-2010 jest wzmocnienie roli Łotwy jako kraju-donatora poprzez wzmocnienie współpracy dwustronnej i wielostronnej z innymi krajami. Program stawia zdecydowany nacisk na budowanie świadomości społecznej odnośnie współpracy rozwojowej, a także na zaangażowanie obywateli w tworzenie priorytetów rozwojowych. Jednakże programy te mają swoje znaczące błędy, między innymi to, że twórcy strategii działań zyskują na lepszym zastosowaniu zasad współpracy rozwojowej. Jest to ewidentne w rządowym Planie Rocznym wymieniającym 3 kryteria określające, które kraje i sektory Łotwa będzie wspierać. Uporządkowane według ważności są to: narodowe interesy Łotwy, aktywne działanie łotewskich organizacji pozarządowych i/lub biznesmenów w danym kraju

¹ Report on Human Rights in Latvia, 2006. Baltic Institute of Social Sciences, raport przygotowany na zlecenie The Latvian National Human Rights Office.

² Integration and Minority Information Service. Latvian Centre for Human Rights. <www.humanrights.org.lv/html/29384.html>

³ Więcej o tych obchodach można dowiedzieć się tu: <en.wikipedia.org/wiki/Latvian_Legion_Days>.

⁴ "Gender equality aspects in Latvian labour market" Ryga, 2006. Raport zamówiony przez Ministerstwo Dobrobytu. <www.darbatirgus.gov.lv/doc_up/DziLDT_petijums_ENG_1dala.pdf>.

oraz współpraca krajów otrzymujących z NATO i UE w kwestiach obrony.

Zaden z wymienionych powyżej aspektów nie ma nic wspólnego ze współpracą rozwojową i zaprzecza podążaniu za uniwersalnymi wartościami i prawami człowieka, walką z korupcją i wzmocnieniem lokalnego potencjału. Narodowe interesy nigdy nie powinny być brane pod uwagę. Kiedy wchodzi w grę kryterium aktywnego udziału, używa się pomocy, aby zapłacić swoim obywatelom za usługi, co wypacza znaczenie pomocy i redukuje efektywność w krajach odbierających. Średnio tego typu pomoc wyceniana jest na 20 - 25% droższą niż towary bądź usługi oferowane przez międzynarodową konkurencję lub lokalne źródła.

Kryterium współpracy militarnej jest jeszcze bardziej problematyczne. Unia Europejska wielokrotnie krytykowała tę politykę, która przypomina działania Stanów Zjednoczonych. Pod żadnym pozorem prawa biednych nie powinny być podrzędne względem strategicznych celów gospodarczych, politycznych lub związanych z bezpieczeństwem. Wielu krytyków słusznie wskazało, że tak zwana wojna z terroryzmem obecna w wielu częściach świata, włącznie z Europą, jest używana jako pretekst dla ignorowania kwestii praw człowieka i wolności obywatelskich, a także nie przynosi faktycznego bezpieczeństwa. Prawdziwe bezpieczeństwo to zapewnienie populacji świata odpowiedniego dostępu do opieki zdrowotnej, edukacji i godnego życia.⁵

Prognozując na podstawie przewidywanych wyników gospodarczych, Łotwa zakłada stopniowy wzrost wydatków z budżetu na współpracę rozwojową. Plan Ministerstwa Spraw Zagranicznych dotyczący wzrostu finansowania z budżetu na wdrożenie strategii współpracy rozwojowej Republiki Łotwy na lata 2006-2010 przewiduje wzrost do 0,1% PKB do roku 2010. Jest to i tak dalekie od celu ustalonego przez UE – 0,56%.⁶

Dotychczas Łotwa w swoim wsparciu rozwojowym nie uznawała praw człowieka i eliminacji ubóstwa za wysoki priorytet. Co więcej, współpraca rozwojowa stała się przede wszystkim mechanizmem dofinansowywania wybranych łotewskich organizacji pozarządowych, które wspierają działania instytucji państwowych i promują łotwę za granicą. W 2007 roku Ministerstwo Spraw Zagranicznych rozpisało konkurs na projekty dotyczące współpracy rozwojowej, które powinny dotyczyć usprawnienia: 1) administracji publicznej i reform gospodarczych, a także europejskich i transatlantyckich procesów integracyjnych; 2) lokalnych reform administracyjnych; 3) rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego; 4) rozwoju w dziedzinie edukacji, kultury, rozwoju społecznego, opieki zdrowotnej i środowiska.

W konkursie „Działania komunikacyjne mające na celu informowanie społeczeństwa o Współpracy Rozwojowej i Edukacji Rozwojowej” wytypowano pięć projektów. Niezależnie od niniejszego konkursu,

Rok	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ODA/PKB	0,019%	0,01%	0,008%	0,06%	0,066%	0,06%

Źródło: Development Cooperation Policy Programme of the Republic of Latvia 2006-2010, <www.mfa.gov.lv/en/DevelopmentCooperation/finance/>. ODA- Oficjalna Pomoc Rozwojowa

na stronie internetowej widnieją informacje o planowanych trzech wizytach badawczych i ośmiu innych projektach, które będą realizowane pod nadzorem ambasad, a także pięć projektów już zatwierdzonych.

Do dziś organizacjom społeczeństwa obywatelskiego nie udało się uświadomić społeczeństwu na czym polega idea współpracy rozwojowej. Tylko trzy organizacje pozarządowe zajmują się wyłącznie międzynarodową polityką pomocy, a kilkanaście innych organizacji zajmuje się tymi zagadnieniami jedynie w ograniczonym zakresie. Ankieta pośród uczestników szkoleń organizowanych przez organizacje pozarządowe w 2006 roku pokazała, że tylko 40% z nich słyszało termin „współpraca rozwojowa”, a 43% uznało, że Łotwa powinna wspomagać kraje w niekorzystnej sytuacji i mniej rozwinięte. Co ciekawe, równie wiele osób było temu przeciwnych.⁷ Wywiad w środowisku akademickim pokazał, że jest ono gorzej poinformowane niż większość społeczeństwa. 85% z ankietowanych twierdziło, że nigdy nie słyszało terminu „współpraca rozwojowa” i „edukacja rozwojowa”.⁸ Mimo to, wielu przyznało, że ich studenci byli bardzo zainteresowani tematem pomocy międzynarodowej.

Biorąc pod uwagę brak rządowych kampanii budowania świadomości na temat tych zagadnień i ograniczoną aktywność organizacji pozarządowych, obecny niski poziom świadomości i wsparcia dla tego rodzaju inicjatyw nie może dziwić. W 2005 roku badanie opinii publicznej wykazało, że trzy czwarte respondentów było przeciwnych braniu udziału we współpracy rozwojowej, argumentując że Łotwa jest jeszcze biednym krajem i ma wiele własnych problemów do rozwiązania.

W 2005 roku, kiedy to Łotwa dołączyła do UE, w kwestii współpracy rozwojowej poruszono 3 ważne kwestie:

- Czy wzrost przeznaczanych funduszy jest jedyną odpowiedzialnością kraju względem Milenijnych Celów Rozwoju?
- Czy polityka UE i sposób, w jaki jest wdrażana naprawdę prowadzi do redukcji ubóstwa i niesprawiedliwości na świecie?
- Czy naprawdę tworzymy globalne partnerstwo dla rozwoju?

Trzy lata później te pytania nadal pozostają bez odpowiedzi. ■

⁷ <www.mfa.gov.lv/lv/Attistibas-sadarbiba/info/publikacijas/2006-01-24/>

⁸ Kwestionariusz wypełniło 50 respondentów – głównie wykładowców nauk społecznych – podczas szkoleń dotyczących Współpracy Rozwojowej prowadzonych przez Fundację MiTi w 2007 roku w ramach projektu „Schools Act Globally: The Development of NGO Network”, współfinansowanego przez Komisję Europejską

⁵ Więcej informacji: Simon Stocker, Eurostep, <www.eurostep.org/wcm/content/view/131/40/>.

⁶ Development Cooperation Policy Programme of the Republic of Latvia 2006-2010.

Rzeczywistość, obietnice i iluzje



W tym wielokulturowym kraju prawie jedna trzecia obywateli żyje poniżej progu ubóstwa. Programy pomocy społecznej są niewystarczające. Mimo że problem dyskryminacji płciowej był niedawno szeroko omawiany, istnieje potrzeba włączenia niedawno uchwalonego prawa do szeroko rozumianej polityki publicznej, jak również włączenia kwestii płci do strategicznych dokumentów rozwoju. Przemoc domowa jest powszechna, Rząd natomiast dopiero ostatnio rozpoczął działania mające na celu jej zapobieganiu. Kobiety w coraz większym stopniu udzielają się zawodowo, co niestety nie powoduje zwiększenia udziału mężczyzn w obowiązkach domowych.

National Women's Studies
and Information Centre "Partnership for Development"
Diana Mocanu

Ubóstwo jest poważnym problemem w Mołdowii. W 2006 roku 30% obywateli żyło w ubóstwie, a 4,5% w ekstremalnym ubóstwie. Najwyższy odsetek biedy odnotowuje się w regionach wiejskich, gdzie aktywność ekonomiczna nie przynosi takich zysków jak w mieście, a pensje są znacznie niższe. Ponad 40% gospodarstw domowych prowadzonych przez rolników i emerytów stara się jakkolwiek związać koniec z końcem, żyjąc poniżej poziomu biedy.

Średnia emerytura w 2006 roku wynosiła 457,51 MDL (45 USD), po wzroście o 15% w roku poprzednim. Obecnie jeden na pięciu obywateli Mołdowii dostaje emeryturę lub zasiłek. Taki stan rzeczy jest dużym obciążeniem dla osób obecnie pracujących. Praktyczny brak wpływów na ubezpieczenie społeczne z sektora rolniczego powoduje brak stabilności finansowej tego organu.

Ochrona społeczna

Mołdowski system opieki społecznej ma dwa główne elementy: ubezpieczenie społeczne i pomoc społeczną. Podstawa prawna ubezpieczenia społecznego jest niezwykle skomplikowana i zakłada różne stawki dla różnych osób. Wypłaty są wliczane na podstawie zapotrzebowania, ale zle zarządzenie informacjami powoduje, że ta sama osoba może dostać 11 różnych rodzajów pomocy.

Wszystkie służby społeczne zostały stworzone przy wsparciu międzynarodowych organizacji i funduszy charytatywnych. Strategie i programy reformy opieki społecznej stworzone były pod kątem osób najbardziej potrzebujących. Największym zagrożeniem dla systemu jest jego niezwykle skomplikowanie.

W 1998 roku rząd przeprowadził radykalne zmiany systemu emerytalnego poprzez wprowadzenie prywatnego ubezpieczenia społecznego, które w zamierzeniu ma być finansowo niezależne i społecznie stabilne oraz sprawiedliwe. Nowy system wymaga większych opłat, zaostrzonej kontroli dystrybucji środków, a także podniesienia wieku emerytalnego. Jednakże w 2002 roku większość reform utknęła w martwym punkcie. Rząd po raz drugi próbował przeprowadzić reformę systemu emerytalnego w 2004 roku, ale z niewielką skutecznością. Sposób wypłacania emerytur nadal prowadzi do niesprawie-

dlowości pomiędzy różnymi grupami pracowników, co powoduje, że wielu ludzi nie chce płacić składek.

Władze lokalne mają ograniczone możliwości jeśli chodzi o zarządzanie i finansowanie świadczeń społecznych w ramach ubezpieczenia społecznego. Prowadzi to do nierówności w dostępie do usług społecznych, takich jak pomoc dla dzieci, rodzin ubogich i osób starszych. W 2006 roku tylko 44% z najbardziej potrzebujących rodzin dostało zasiłek na dzieci, a jedynie 26,2% dostało pieniądze w gotówce lub artykuły spożywcze.

Nawet jeżeli biedne rodziny otrzymują w pełni pomoc od rządu, to i tak nie wystarcza to na pokrycie ich potrzeb. W obszarach wiejskich organizacje pozarządowe są głównymi dostawcami pomocy społecznej, która jest wsparciem dla świadczeń państwowych. Pomoc jest kierowana głównie do dzieci, młodzieży, kobiet i osób starszych. Można pogrupować ją w trzy kategorie:

- Usługi mające na celu zapobieganie, z naciskiem na informacyjny aspekt i doradztwo (82%) oraz doradztwo i wsparcie (63%).
- Usługi interwencyjne, w tym pomoc humanitarną (66%). Jednak tylko 29% przeznaczają się na ośrodki opieki dziennej.

Równość płci i prawa kobiet

W ciągu ostatniego dziesięciolecia prawa kobiet stały się ważnym problemem społecznym. Organizacje pozarządowe są nadal niedoceniane przez państwo jako siła zmian, pomimo rosnących wysiłków społeczeństwa, aby zyskać posłuch i możliwość wpływu na tworzenie prawa. Federacja PasProGen, stworzona przede wszystkim w celu promowania równouprawnienia kobiet i mężczyzn, posiada ponad 90 organizacji członkowskich. Dzięki jej działalności świadomość występowania dyskryminacji płciowej stopniowo rośnie w społeczeństwie.

Rząd stworzył prawo „równych szans” i plan narodowy zatytułowany „Promocja równości płciowej w społeczeństwie na lata 2006 – 2009”. Jednakże po dokładnej analizie prawa przez organizację niezależną Gender-Centrum skonkludowano, że większość przepisów jest zaledwie formalna i nie dostarcza mechanizmów do realnego wdrażania. Poza tym, prawo to nie zostało zintegrowane z polityką publiczną kraju, a także ze strategicznymi dokumentami rozwoju. Plan narodowy przewiduje partnerstwo z organizacjami pozarządowymi w celu osiągnięcia 19 z 20 konkretnych celów. Przedstawiciele najwyższych

organizacji pozarządowych są zazwyczaj zapraszani do udziału w spotkaniach planujących, dyskusjach oraz do innych działań, jednak, niestety, jak do tej pory nie powstał ogólny schemat zasad współpracy.

Mimo że równouprawnienie ze względu na płeć występuje w wielu elementach prawa (np. prawo edukacji, partii społeczno-politycznych, prawo pracy, kodeks rodzinny, prawa obywatelskie), w niektórych miejscach znajdują się zapisy sobie przeczące. Na przykład artykuł 14 Kodeksu Rodzinnego stanowi, że dopuszczalny wiek małżeństwa dla mężczyzn to 18 a dla kobiet 16. Jest to naruszeniem międzynarodowych standardów równego traktowania obojga płci.

Według CEDAW – narzędzia monitorującego Mołdowię, mimo iż kobiety biorą udział w życiu politycznym, nadal narażone są na dyskryminację we własnych domach. Nadużycia we własnych czterech kątach są powszechne. Rząd dopiero niedawno przegłosował prawo mające na celu zapobieganie temu procederowi. Kobiety w coraz większym stopniu udzielają się zawodowo, co niestety nie powoduje zwiększania udziału mężczyzn w obowiązkach domowych. W lutym 2008 roku rząd stworzył prawo Przeciwdziałania i Zwalczenia Przemocy w Rodzinie, które weszło w życie we wrześniu 2008. Ponadto, wprowadzono kary za fizyczne, seksualne, psychiczne, duchowe i ekonomiczne nadużycia w rodzinie, jak również moralne i materialne nadużycia wobec kobiet. Prawo przewiduje powstanie ośrodków rehabilitacyjnych, gdzie ofiary otrzymają schronienie i ochronę oraz będą miały możliwość, podobnie jak sprawca przemocy, uzyskać prawną, społeczną, psychologiczną i medyczną pomoc.

Ostatnie wydarzenia po ustąpieniu premiera w marcu 2008 roku zaowocowały wzrostem liczby kobiet na wysokich stanowiskach, wliczając nową panią premier. Jednakże udział kobiet w rządzie i parlamencie nadal pozostaje nieznaczny.

System sprawiedliwości również nie jest czuły na kwestie związane z płcią. „Wstępne ustalenia z doświadczeń z praktyki sądowej w Mołdowii.” – to raport OSCE (Organization for Security and Cooperation in Europe) oparty na sześciomiesięcznej analizie. Raport wskazuje, że konstytucja, jak i inne ustawy nie definiują w sposób jednoznaczny terminów „dyskryminacja”, „równouprawnienie płci” oraz „molestowanie seksualne”, co prowadzi do nierównego traktowania kobiet i mężczyzn przez system prawny.

Ponadto, nie wprowadzono żadnego skutecznego środka prawnego przeciw dyskryminacji płciowej. Brak w sądownictwie i wśród organów prawnych wyczulenia na kwestię płci, co utrudnia dochodzenie sprawiedliwości kobietom, szczególnie w przypadkach przemocy na tle płciowym. Prawo przeciwko handlowi ludźmi weszło w życie w 2005 roku, jednakże raport Departamentu ds. Handlu Ludźmi USA z roku 2007 stwierdza, że Mołdowa to nadal ogromne źródło, a także w mniejszym stopniu kraj tranzytowy dla kobiet wykorzystywanych do celów seksualnych.

Postępowi w ewolucji prawa musi towarzyszyć zmiana w nastawieniu i zachowaniu, które przyczyniają się do dyskryminacji ze względu na płeć. Niestety, tylko kilka z 2000 organizacji pozarządowych zajmuje się kompleksowo problemami kobiet oraz zagadnieniami związanymi z płcią. Równouprawienie płci może zostać jedynie osiągnięte przez wspólne wysiłki rządu i społeczeństwa. Organizacje kobiece odgrywają kluczową rolę w projektowaniu i wdrażaniu inicjatyw wspierających promocję praw kobiet, a także niwelowanie niedoinformowania kobiet.

Dzieci

Podstawowa edukacja do dziewiątej klasy jest obowiązkowa i darmowa. Jednakże nadal wiele niewystarczająco dofinansowanych szkół, szczególnie w regionach wiejskich, pobiera od rodziców opłaty za materiały szkolne. Nie jest to do końca niezgodne z prawem, ale przeczy rządowej polityce i powoduje, że niektóre dzieci zostają w domach. Rząd i władze lokalne zapewniają pomoc na materiały szkolne dla dzieci z biednych rodzin w wysokości 30 USD rocznie.

Według UNICEF-u odsetek dzieci uczęszczających do szkół podstawowych spadł pomiędzy rokiem 2000 a 2005 z 94% do 88%. Około 16 000 młodych ludzi w wieku od 15 do 16 lat co roku kończy swoją edukację, niezdobywając żadnych kwalifikacji zawodowych. Do szkół średnich uczęszcza około 88,5%, ale ten odsetek również spada, jak donosi Mołdowskie Centrum Praw Człowieka. Jest to prawdopodobnie spowodowane nieobecnością rodziców (wielu pracuje za granicą) i obowiązkiem opiekowania się młodszym rodzeństwem (z powodu braku przedszkoli w rejonach wiejskich).

Mimo iż nielegalne, nadużycia wobec dzieci są często spotykane. Tylko najcięższe formy wykorzystywania i zaniedbania są rejestrowane i oficjalnie zgłaszane. Narodowe Centrum Zapobiegania Nadużyciom Wobec Dzieci zidentyfikowało w 2006 roku 116 takich przypadków. Należy pamiętać, że większość przypadków nie zostaje zgłoszona. Badanie przemocy wobec dzieci UNICEF-u wykazało, że prawie połowa mołdowskich rodziców uważa karę fizyczną za dopuszczalną, 10% zgadza się, że są momenty kiedy należy użyć kary fizycznej. Jedna trzecia dzieci przyznaje się, że były bite w domu w ciągu ostatniego roku, a 40% że dostało tak zwanego klapsa, 25% z kolei przyznaje, że grozono im karami fizycznymi lub werbalnie ubliżano. Nie istnieją rządowe statystyki poruszające ten problem.

Handel dziećmi do celów seksualnych i żebrania pozostaje nadal wielkim problemem. Centrum Zwalczenia Handlu Ludźmi zidentyfikowało 28 dzie-

ci poniżej 18 roku życia, które zostały sprzedane w pierwszych 6 miesiącach 2007 roku. Dla porównania, w 2006 roku zidentyfikowano 61 przypadków. Prawdziwa liczba przypadków jest na pewno o wiele większa.

Osoby niepełnosprawne

Pomimo istniejących regulacji prawnych, zakazujących dyskryminacji osób fizycznie i mentalnie upośledzonych, rzadko są one wprowadzane w życie. Lokalna organizacja pozarządowa Gaudeamus informuje o szerokiej dyskryminacji uczniów niepełnosprawnych. Oddział pomocy społecznej przy Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Narodowa Agencja Pracy są odpowiedzialne za ochronę ich praw.

Niepełnosprawne dzieci są jedną z najbardziej narażonych na marginalizację grup w Mołdowii. Wiele z nich żyje w niezwykłej biedzie i izolacji, bez dostępu do organizacji, które pomogłyby im nauczyć się żyć samodzielnie, a także stać się produktywnymi obywatelami. Rząd przeznacza minimalne środki na opiekunów pracujących z osobami niepełnosprawnymi. W 2002 roku Komitet ONZ ds. Praw Dziecka wyraził zaniepokojenie rosnącą liczbą dzieci niepełnosprawnych i niewystarczającym wsparciem, jakie otrzymują ich rodziny. Komitet odnotował również kilka programów, takich jak aktywności społeczne i rekreacyjne powstałe, aby zintegrować te dzieci z systemem edukacyjnymi oraz społeczeństwem jako takim. Trzy lata później tylko 33% zarejestrowanych niepełnosprawnych dzieci (4540) otrzymywało specjalną edukację, a prawie wszystkie z nich żyły w ośrodkach. Ponadto, 700 z nich zostało poddanych specjalnej terapii w sanatoriach. Komitet również nadmienił, że należałoby zmienić terminologię w odniesieniu do dzieci niepełnosprawnych. Złe nazewnictwo może prowadzić do uprzedzeń i stygmatyzacji.

Nie istnieją rozporządzenia odnośnie przystosowania budynków dla osób niepełnosprawnych. Dzieci niepełnosprawne fizycznie oraz ich rodziny napotykać wiele przeszkód przemieszczając się poza domem. Większość budynków oraz pojazdów transportu publicznego nie posiada specjalnych podjazdów, drogi i chodniki są w fatalnym stanie. Mimo iż rodziny takich dzieci otrzymują pomoc finansową, pieniądze nie pokrywają podstawowych potrzeb, kosztów opieki medycznej oraz innych niezbędnych usług. W 2005 roku połowa rodzin z przynajmniej jednym niepełnosprawnym dzieckiem deklarowała, że nie mają wystarczających przychodów, aby zaspokoić swoje podstawowe potrzeby.

Mniejszości etniczne

Mołdowa ma imponujący zestaw praw odnośnie mniejszości etnicznych. Zasada równości i powszechności jest gwarantowana przez prawo. Mniejszości etniczne mają prawo do rozwijania swojej kultury i sztuki ludowej. Rządowy Departament ds. Stosunków Między Etnicznymi (wcześniej znany jako Rządowy Departament ds. Stosunków Narodowych i Lingwistycznych) powstał w 1990 roku. W tym departamencie Izba Narodowości odpowiada za podtrzymywanie i promowanie kultur etnicznych

wszystkich narodowości. W 1996 roku Mołdowa ratyfikowała Konwencję ramową Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych.

Mołdowa posiada 18 grup mniejszości, z których największe to Ukraińcy, Rosjanie, Bułgarzy i Gagauzi. Wszystkie te społeczności chronią prawa obywatelskie, ekonomiczne, społeczne i religijne swoich członków, a także reprezentują ich interesy. Członkowie ukraińskiej, rosyjskiej, bułgarskiej, białoruskiej, niemieckiej, azerbejdżańskiej, armeńskiej i gruzińskiej społeczności stworzyli swoje własne społeczne, kulturowe i humanitarne organizacje. Istnieje również sieć instytucji kulturalnych dla mniejszości etnicznych, umiejscowionych przy bibliotekach publicznych, muzeach i teatrach. Kiszyniów posiada sześć bibliotek dla mniejszości etnicznych i rosyjski teatr publiczny. Pierwszy teatr gagauzki powstał w Komracie, a bułgarski w Taraklii.

Rodzice mają prawo wybrać język, jakim będą posługiwali się ich dzieci, a rząd faktycznie dba o egzekwowanie tego prawa. Ponadto, oprócz dużej ilości szkół nauczających po rosyjsku, istnieje również 71 szkół nauczających po ukraińsku, 49 po gagauzku i 27 po bułgarsku. Białoruskie, litewskie, greckie, gruzińskie, armeńskie i niemieckie dzieci mogą uczyć się swojego języka ojczystego w szkołach niedzielnych tworzonych przez etno-kulturowe społeczności. Istnieją specjalne programy szkolenia nauczycieli, którzy pracują w szkołach lub przedszkolach, gdzie dzieci posługują się językami mniejszości. Przez ostatnich dziesięć lat rząd stworzył wiele uczelni wyższych dla mniejszości etnicznych, wliczając w to Komrackie Państwowy Uniwersytet, Komrackie Studium Pedagogiczne, Pedagogiczne Studium w Taraklii oraz oddział Studium Muzycznego Stefana Neaga w Tvardicie.

Teleradio-Mołdowa to firma posiadająca dwa departamenty nadające programy w językach mniejszości. Programy te stanowią jakieś 40% wszystkich programów (24,9% po rosyjsku, 14,8% po ukraińsku, jak również po bułgarsku, gagauzku, polsku, idisz i romsku). Lokalne stacje TV i radio regularnie nadają programy po gagauzku, bułgarsku i ukraińsku. Rumuński, oficjalnie nazywany mołdowskim, to jedyny język urzędowy. Wszystkie dokumenty są jednak tłumaczone na język rosyjski, który jest używany do komunikacji między mniejszościami. Prawie połowa (45% w 2005 roku) produkcji sektora wydawniczego – książek, gazet, magazynów, wydawana jest po rosyjsku. Urzędnicy państwowi mają obowiązek znać rumuński i rosyjski „w stopniu wymagającym do wypełniania ich zawodowych obowiązków.” ■

Wdrażanie praw człowieka – mistyfikacja czy rzeczywistość?



Decydenci wykazują się brakiem umiejętności konstruktywnego reagowania na kampanie i propozycje związane z promocją praw człowieka, a tworzenie szeroko zakrojonych kampanii pozostaje wyzwaniem. Obywatele nie mają wiary w skuteczność swoich działań, dlatego niezwykle trudno przekonać ich do aktywnego udziału w inicjatywach społeczeństwa obywatelskiego. Niemniej jednak, kilka pomniejszych akcji społecznych dotyczących praw mniejszości okazało się sukcesem, a oczekiwania i wymagania Europy wymusiły na rządzie wprowadzenie regulacji chroniących prawa niektórych mniejszości.

Koalicja KARAT

Anita Seibert

Julia Wrede

The Network of East-West Women NEWW-Polska

Małgorzata Zuk

Pomimo iż w Polsce istnieje szeroki zakres problemów, które mogłyby i powinny zostać podjęte przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, Polacy nadal bardzo niechętnie angażują się w społeczne inicjatywy. Jest to uwarunkowane wieloma czynnikami społeczno-historycznymi, które zostały opisane w ostatniej publikacji wydanej przez Klon/Jawor pod tytułem Indeks Społeczeństwa Obywatelskiego (Gumowska 2008). Ponadto, inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego, podejmowane przede wszystkim przez organizacje pozarządowe, napotykały na poważne przeszkody w realizacji celów leżących u ich podłoża. Jest to w dużym stopniu spowodowane niemożnością nawiązania kontaktów z decydentami (na przykład brakiem osób w administracji publicznej, które byłyby odpowiedzialne za efektywną współpracę ze społeczeństwem obywatelskim czy brakiem oficjalnych, dostępnych i transparentnych mechanizmów konsultowania polityk) oraz brakiem chęci, możliwości czy wiedzy ze strony decydentów do reagowania w sposób pozytywny na tego rodzaju kampanie czy propozycje.

Niska skuteczność tego rodzaju działań obniża wiarę obywateli w to, że w rzeczywistości mogą oni zmieniać zastaną sytuację. W konsekwencji, w 2007 roku, a właściwie przez ostatnich kilka lat, nie miała miejsca żadna naprawdę znacząca ogólnokrajowa kampania i działanie. Jednocześnie, nie sposób opisać wszystkich akcji i kampanii podjętych na dużo mniejszą skalę w 2007 roku. W niniejszym raporcie opisano kilka mniejszych, ale bez wątpienia ważnych i żywych kampanii dotyczących praw człowieka różnych grup.

Prawa reprodukcyjne i seksualne

Zdrowie kobiet nie jest priorytetem rządowych programów zdrowotnych. Najbardziej problematyczne kwestie zidentyfikowane przez grupy kobiece to: brak obowiązkowej i rzetelnej edukacji seksualnej w szkołach, brak usług oraz poradnictwa z zakresu planowania rodziny, ograniczony dostęp do antykoncepcji z powodu barier społecznych i ekonomicznych oraz restrykcyjna ustawa antyaborcyjna (Nowicka i Pocheć 2006).

Niestety, kościół rzymskokatolicki w Polsce, który odgrywa silną i wpływową rolę na kształtowanie opinii publicznej, jest przeciwny innym niż naturalne metodom zapobiegania ciąży.

Nie ma żadnej rządowej polityki ani programów, mających na celu sprawienie, że antykoncepcja będzie łatwo dostępna, również pod względem finansowym. Według Światowej Organizacji Zdrowia antykoncepcja hormonalna powinna być refundowana, jednak w Polsce pigułki hormonalne są drogie, a stosowanie nowoczesnych metod antykoncepcji relatywnie rzadkie. Ponad 45 procent Polek, które deklarują, że zabezpieczają się przed ciążą, polega na metodach naturalnych, które nie są wystarczająco skuteczne i prowadzą do wielu niechcianych ciąż. Ponadto, pomimo że lekarze muszą wypisywać recepty na antykoncepcję hormonalną, niektórzy z nich odmawiają, powołując się na klauzulę sumienia.

Jednym z największych problemów dotyczących kobiet jest ograniczony dostęp do bezpiecznych usług z zakresu przerywania ciąży. Obecnie aborcja z powodów społecznych jest zakazana. Niemniej jednak, kobietom, którym przysługuje prawo do aborcji na mocy ustawy często odmawia się przerywania ciąży. W większości przypadków lekarze odmawiają wystawienia zaświadczenia koniecznego do przeprowadzenia legalnej aborcji (Pocheć i Nowicka 2006).

Przypadek Alicji Tysiąc dowodzi jak szkodliwe jest prawo antyaborcyjne. Dnia 20 marca 2007 roku, Europejski Trybunał Praw Człowieka ogłosił swoją decyzję w sprawie Alicji Tysiąc, której odmówiono dostępu do aborcji, pomimo iż ciąża stanowiła rzeczywiste zagrożenie dla jej zdrowia. Sąd zdecydował, że Polska złamała Artykuł 8. Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego).

Z powodu ograniczonego dostępu do bezpiecznej aborcji wiele kobiet decyduje się na nielegalne przerywanie ciąży. Skalę zjawiska szacuje się na 80 000 – 200 000 aborcji rocznie. Niektóre kobiety wyjeżdżają zagranicę w celu dokonania aborcji. Nazywa się to turystyką aborcyjną. Liczby nie są znane, ale British Pregnancy Advisory Service¹ podaje, że 80 procent wszystkich kobiet, które zdecydowały się na aborcję w Wielkiej Brytanii w 2007 roku to Polki (to 31 000 kobiet). Głównym celem wprowadzenia bardziej restrykcyjnej ustawy antyaborcyjnej

było całkowite wyeliminowanie zjawiska aborcji, ale doprowadziło to wyłącznie do podziału na kobiety „bogate”, które mogą sobie pozwolić na poniesienie wysokich kosztów związanych z aborcją (w podziemiu aborcyjnym) oraz kobiety „biedne”, których nie stać na usługi wysokiej jakości.

Gender a świadczenia emerytalne

System emerytalny jest nadal dyskryminujący w Polsce. Fakt, że wiek emerytalny jest różny dla kobiet i mężczyzn, gdyż kobiety są uprawnione do przejścia na emeryturę wcześniej, jest dyskryminujący dla obu grup: dla kobiet, które w konsekwencji otrzymują niższe emerytury oraz dla mężczyzn, którzy nie mogą wcześniej przejść na emeryturę, nawet gdy tego chcą lub mają taką potrzebę (na przykład w celu zaopiekowania się członkami rodziny).

Polski rząd nie tylko nie podjął skutecznych działań na rzecz wyeliminowania tego problemu, lecz wręcz w 2007 roku opracował plan dalszego różnicowania emerytur ze względu na płeć, w wyniku czego kobiety otrzymywałyby niższe świadczenia. Tłumaczono to tym, że kobiety żyją dłużej i z tego powodu całkowity koszt ich emerytur jest wyższy. Wiele organizacji pozarządowych zajmujących się gender pod przewodnictwem środowiska akademickiego, specjalizującego się w tej dziedzinie, złożyło list do odpowiedniego ministerstwa. Akcji towarzyszyła kampania medialna. List został umieszczony na stronie internetowej ministerstwa. W tym momencie plan różnicowania części emerytur został zawieszony. To pozwala mieć nadzieję, że zmiana dotycząca wypłacania emerytur w zależności od płci, prowadząca do bezceremonialnej dyskryminacji ze względu na płeć, nie będzie miała miejsca.

Prawa mniejszości seksualnych

26 kwietnia 2007 roku Parlament Europejski wyraził zaniepokojenie wzrostem nietolerancji wobec gejów i lesbijek w Europie, ze szczególnym uwzględnieniem Polski. Od rządu polskiego oczekuje się, że wyda oficjalne stanowisko potępiające wypowiedzi wysoko postawionych urzędników, które podsycaly dyskryminację i nienawiść wobec mniejszości seksualnych. Przykładem takiej wypowiedzi jest stanowisko wiceministra edukacji, Mirosława Orzechowskiego, który zaproponował wprowadzenie nowych regulacji prawnych mających na celu „karanie każdego, kto promuje homoseksualizm lub innego rodzaju dewiację seksualną w szkołach”. Ta propozycja, która

¹ www.bpas.org

zakłada nawet karę więzienia za rzekomą promocję homoseksualności, wywołała zaniepokojenie ze strony Komisarza ds. Praw Człowieka przy Radzie Europy².

Szczególnie niepokojący jest fakt zlikwidowania przez rząd urzędu Pełnomocniczki ds. równego statusu mężczyzn i kobiet. Urząd ten był odpowiedzialny za promowanie równego traktowania osób, w tym przedstawicieli i przedstawicielek LGBT. Obecnie Polska jest jedynym członkiem Unii Europejskiej, który nie posiada instytucji rządowej odpowiedzialnej za zwalczanie dyskryminacji.

Amnesty International nawołuje rząd polski, by zajął się bezwzględnie wszelkimi przypadkami ataków i zastraszzeń, których powodem jest tożsamość seksualna bądź płciowa. Osoby odpowiedzialne za tego typu zachowania powinny zostać postawione przed sądem zgodnie z międzynarodowymi standardami.

Rząd polski powinien również zagwarantować, że żaden z przedstawicieli władz nie będzie publicznie wypowiadał się w sposób, który może zostać odczytany jako zachęta do dyskryminacji ze względu na tożsamość seksualną bądź płciową, a także, że przywróci urząd Pełnomocniczki ds. równego statusu mężczyzn i kobiet. Rząd powinien również zapewnić, by każdy akt przemocy wobec członków społeczności LGBT był postrzegany jako przestępstwo i by przejawy dyskryminacji nie były tolerowane. Państwo powinno dostarczyć przedstawicielom systemu sprawiedliwości konkretne dyrektywy oraz zapewnić szkolenia z zakresu ich obowiązku do obrony praw człowieka wszystkich osób, niezależnie od tożsamości seksualnej, jak również na temat tego jak rozpoznawać i obchodzić się z przestępstwami podsycanymi homofobią (Amnesty International, 2006).

Osoby nieukrywające swojej nieheteroseksualnej tożsamości narażone są na dyskryminację właściwie w niemal każdym aspekcie życia w Polsce. Dotyczy to służby zdrowia, edukacji, zatrudnienia oraz udziału w polityce. Państwo nie posiada żadnych regulacji prawnych, dotyczących legalizacji związków jednopłciowych, adopcji, możliwości podejmowania wspólnych decyzji w zakresie zdrowia, wizyt w szpitalu i wielu innych. Większość polityków postrzega kwestię dyskryminacji osób homoseksualnych jako marginalną i niewymagającą specjalnej uwagi.

Co więcej, politycy podejmują próby zakazywania manifestacji gejów i lesbijek. W 2005 roku Lech Kaczyński, ówczesny prezydent Warszawy i obecny prezydent Polski, zakazał Parady Równości w Warszawie. Taka sama sytuacja miała miejsce w Poznaniu. Reakcja społeczeństwa obywatelskiego na te decyzje stanowi poruszający przykład próby obrony praw człowieka. Po pierwsze, manifestacje, pomimo zakazu, odbyły się. W Warszawie miało miejsce duże zgromadzenie z udziałem polityków, osób publicznych oraz gwiazd, jak również zwykłych obywateli, którzy prawdopodobnie nie wzięli udziału w tym wydarzeniu, gdyby nie fakt zakazania parady. Po drugie, sięgnięto po środki prawne, opierając się na przekonaniu, że zakazy są niezgodne z polską

Konstytucją oraz Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W 2007 roku, Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok mówiący o tym, że władze Warszawy złamały wyżej wymienioną Konwencję poprzez zakaz zorganizowania parady (Abramowicz 2007).

Aby dostosować polskie prawo do wymogów UE, rząd wprowadził pewne zapisy dotyczące praw gejów i lesbijek w Kodeksie Pracy. Regulacje te zakazują bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji ze względu na orientację seksualną oraz wykorzystywania, w tym molestowania seksualnego. Zgodnie z tymi zapisami, ciężar dowodów spoczywa na oskarżonym.

Uchodźcy³

Kampanie społeczeństwa obywatelskiego dotyczące poprawy sytuacji uchodźców nie były zbyt widoczne i spektakularne. Dramatyczne doświadczenia konkretnych osób poruszyły opinię publiczną, ale nie przełożyło się to na oficjalną politykę i działania.

Uchodźcy w Polsce napotykają na szereg trudności. Najbardziej znaczącą jest brak dostępu do podstawowych świadczeń, takich jak opieka społeczna i służba zdrowia. Aby mieć dostęp do tego typu usług, należy bowiem posiadać stały adres zamieszkania, co jest nieréalne w przypadku osób, które nie otrzymały jeszcze statusu uchodźcy. Co więcej, uchodźcom odmawia się dostępu do podstawowych świadczeń socjalnych, takich jak dodatek na dziecko, który w Polsce przysługuje rozwiedzionemu rodzicowi lub osobie, której współmałżonek/ka zmarła. Te regulacje nie dotyczą rodziców o innym niż polskie pochodzeniu.

Niepełnosprawni⁴

Jednym z największych wyzwań stojących przed osobami z niepełnosprawnością są trudności związane z uczestnictwem w życiu publicznym. Pomimo pewnego postępu w tym zakresie dla osób poruszających się na wózku, niewiele zrobiono by ułatwić poruszanie się po mieście osobom niedowidzącym i niedosłyszącym.

Spółeczeństwo obywatelskie podjęło wiele działań i kampanii na rzecz zwiększenia dostępności miejsc publicznych dla osób mających problemy z poruszaniem się oraz osób niedowidzących i niedosłyszących. Przykładem takiej akcji jest kampania „Warszawa bez barier”.

Osoby niepełnosprawne często mają trudności ekonomiczne, które są związane z sytuacją na rynku pracy. Pomimo regulacji prawnych zachęcających pracodawców do zatrudniania tego typu osób, większość osób niepełnosprawnych, które mogłyby pracować, żyje z zasiłków. System wypłacania zasiłków osobom niepełnosprawnym powstrzymuje te osoby przed podjęciem pracy, ponieważ istnieją ostre regulacje odnośnie tego, jakie można mieć przychody, by nie stracić dodatków socjalnych.

³ Ten podrozdział został przygotowany we współpracy z Centrum Pomocy Uchodźcom i Repatriantom Polskiej Akcji Humanitarnej

⁴ Ten podrozdział został przygotowany we współpracy z Fundacją Na Rzecz Transportowych Usług Specjalistycznych (TUS)

CIA i tajne więzienia

W marcu 2006 roku Sekretarz Generalny Rady Europy wydał opinię na temat tajnych więzień na terenie Polski, będących częścią tajnego programu Stanów Zjednoczonych nielegalnych transportów więźniów. Jak podaje raport Parlamentu Europejskiego, CIA transportowało osoby oskarżone o terroryzm z Afganistanu do Polski, najprawdopodobniej lądując na małym lotnisku w Szymanach. Uważa się, że poddawano tam brutalnym przesłuchaniom dziesięciu czołowych członków Al Kaidy. Miało to odbywać się w przynajmniej jednym tajnym więzieniu funkcjonującym w Polsce w latach 2002 – 2005. Zostało ono zamknięte po tym jak media doniosły o tej sprawie. Pomimo tego, rząd polski odmówił złożenia wyjaśnień w tej sprawie Parlamentowi Europejskiemu.

Pomimo że Polska wciąż zaprzecza jakoby brała udział w tych nielegalnych procedurach, gotowość do współpracy z PE była, niestety, minimalna. Komitetowi zajmującemu się tą sprawą z ramienia PE nie udało się doprowadzić do spotkania z przedstawicielami sejmiku. Rząd polski nie zrobił wiele by ułatwić przebieg śledztwa prowadzonego w tej sprawie (Parlament Europejski 2007). Parlament Europejski zarzuca również Polsce, że nie powołała w tej sprawie żadnej komisji, która mogłaby zająć się śledztwem. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy zakomunikowało, że władze Polski, pomimo licznych prób skierowanych w ich kierunku, nie dostarczyły nadal informacji na temat rejestru lotów, które pozwoliłyby na ustalenie lotów CIA do Polski (Amnesty International 2007).

Literatura cytowana:

- Abramowicz, M. [red.] (2007). Sytuacja społeczna osób biseksualnych i homoseksualnych w Polsce. Warszawa.
- Amnesty International (2006). Poland and Latvia. Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Rights in Poland and Latvia. London: Amnesty International.
- Amnesty International (2007). Europe and Central Asia Summary of Amnesty International's Concerns in the Region, July-December 2006. London: Amnesty International.
- European Parliament (2007). Working Document No 9 on certain European countries analyzed during the work of the Temporary Committee. Brussels: European Parliament.
- Gumowska M., (2008). Indeks Społeczeństwa Obywatelskiego. Warszawa: Klon-Jawor
- Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny; dostępne na www.federa.org.pl
- Nowicka, W. and Pocheć, M. (2006). Shadow Report Republic of Poland 2007. On the implementation of the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women. Warsaw: The Federation for Women and Family Planning. Dostępne na: www.federa.org.pl.
- Department of Health (2007). "Statistical Bulletin - Abortion Statistic, England and Wales, 2007", London.
- "Worldwide Gay Life, Sites and Insights" (2008). Gay Poland News & Reports 2008 [online]. Laguna Beach, California. Available from: www.globalgayz.com/poland-news08-01.html.

Prawa człowieka, korupcja i bezkarność



W czasie ery komunizmu prawa człowieka były otwarcie ignorowane na korzyść członków partii i informatorów tajnej policji. Wiele z tych osób nadal zajmuje uprzywilejowane pozycje w państwie. Ci, którzy najbardziej ucierpieli w czasach autorytarnych rządów, teraz niosą na swoich barkach ciężar przemian gospodarczych. Pomimo iż państwo deklaruje wsparcie dla przestrzegania praw człowieka, wdrażanie ich jest niewystarczające z powodu braku woli polityków i porażki państwa w spełnianiu tego typu zobowiązań.

Civil Society Development Foundation
Valentin Burada

Od upadku reżimu autorytarnego w 1989 roku prawa człowieka były postrzegane jako produkt uboczny demokracji. Priorytetem było natomiast budowanie i wzmacnianie demokracji poprzez promowanie praw społecznych, politycznych oraz wolności osobistych i gospodarki rynkowej. Prawa społeczne, ekonomiczne i kulturalne nie otrzymały tak wiele uwagi z powodu przekonania, że rozwiną się naturalnie w demokratycznej gospodarce wolnorynkowej. W tym samym czasie instytucje państwowe ugięły się pod ciężarem korupcji i upolitycznienia doprowadzonego do granic możliwości, prowadząc tym samym do stopniowego obniżania jakości i ilości podstawowych rządowych obowiązków, idącego w parze ze spadkiem zaufania dla instytucji państwowych.

Od momentu rozpoczęcia przemian demokratycznych na początku lat 90-tych, aktywiści praw społecznych zawsze walczyli o prawa obywatelskie (wolność wypowiedzi, własności, habeas corpus, wolność wyznaniowa etc.). Niemniej jednak, wiele organizacji pozarządowych rozpoczęło również promowanie praw osób marginalizowanych w społeczeństwie, jak dzieci (szczególnie tych z domów dziecka i innych instytucji), osób niepełnosprawnych, Romów i mniejszości seksualnych. Ostatnio idea „pakietu” praw człowieka została przyjęta pod szyldem „standardów europejskich”. Na przykład, odniesienia do potrzeby zharmonizowania krajowych regulacji dotyczących mniejszości ze „standardami europejskimi” stały się powszechne w dyskursie publicznym.

Jak na razie, międzynarodowe standardy nie były wprowadzane w pełni w rumuńskim społeczeństwie, systemie prawnym oraz działaniach. Odpowiednia, długoterminowa polityka nadal nie jest obecna, tak samo jak środki administracyjne i budżetowe potrzebne do jej realizowania. Rząd postanowił działać tylko wtedy, gdy będzie to absolutnie niezbędne, czyli pod międzynarodową presją. Na przykład, kwestia praw człowieka w Rumunii była monitorowana podczas procesu przedakcesyjnego do UE, by upewnić się, że spełnione zostaną postanowienia kopenhaskie dotyczące kryteriów politycznych.

Prawa osób niepełnosprawnych

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego regularnie ujawniały poważne naruszenia praw osób niepełnosprawnych umysłowo. Monitoring przestrzegania praw dzieci i młodych ludzi z niepełnosprawnością umysłową w instytucjach państwowych¹ – raport wydany przez Centre for Legal Resources (CRJ – Rumuńska organizacja pozarządowa) i UNICEF w kwietniu 2007 – wylicza szereg nadużyć. Pacjenci nie mają dostępu do podstawowych zasobów (jedzenie, odpowiednie ubrania, obuwie, prześcieradła, poduszki i łóżka, ogrzewanie w zimie) oraz do odpowiednich usług i warunków życia, takich jak: aktywność i stymulacja, lekarstwa, terapia, trening i motywowanie. Praktyki takie jak represje i izolacja są również zdecydowanie nadużywane. Państwo jest bezpośrednio odpowiedzialne za wiele z tych nadużyć, takich jak nieludzkie warunki w instytucjach psychiatrycznych oraz częsta przemoc ze strony pracowników tych placówek. Dzieci są przyjmowane do szpitali psychiatrycznych na arbitralnych podstawach, bez diagnozy i zaleceń odnośnie terapii. W niektórych przypadkach władze lokalne kierowały sieroty tymczasowo do instytucji psychiatrycznych, kiedy to inne możliwości opieki nie były możliwe.

Nowe prawo regulujące kwestie osób niepełnosprawnych zostało przyjęte w grudniu 2006, zastępując poprzednie regulacje antydyskryminacyjne. Potrzeba takich rozwiązań była aż nadto wyraźna. Na przykład, badanie przeprowadzone przez publiczny urząd ds. osób z niepełnosprawnością z 2006 roku wykazało, że tylko 25% z przebadanych instytucji publicznych posiadało wejście dla niepełnosprawnych. W odpowiedzi wiele z instytucji państwowych i prywatnych przystosowało swoje budynki z własnej inicjatywy. Niemniej jednak, w wielu przypadkach rząd nadal nie przedstawił prawidłowych systemów wdrażania reform. Dostępność budynków dla wszystkich jest ostatecznym celem. Organizacje reprezentujące osoby niepełnosprawne skarżą się na stan budynków i środków transportu publicznego, gdyż mimo iż według prawa każde z nich powinno być dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnością, to wiele z nich wcale nie spełnia tego kryterium.

Prawa osób z HIV/AIDS

Rumunia posiada największą populację dzieci i młodzieży z HIV w Europie – ponad 7200. Potocznie nazywane „rumuńskimi dziećmi cudu”, są ocalałymi spośród 10000 tysięcy dzieci zakażonych HIV w latach 1986 – 1991 w szpitalach i domach dziecka przez skażone igły oraz transfuzje niebadanej krwi.² Główną przyczyną ich zakażenia było właśnie zaniedbanie ze strony państwa.

Pomimo iż Rumunię uznaje się za pierwszy kraj w Europie wschodniej zapewniający dostęp do terapii antyretrowirusowej, niestety, niewiele zostało uczynione dla zwalczania stygmatyzacji ludzi żyjących z HIV i ich dyskryminacji. Dostęp tych osób do edukacji, opieki zdrowotnej, usług publicznych i zatrudnienia bywa bardzo ograniczony.

Raport wydany we wrześniu 2007 przez UNOPA, rumuńską federację pozarządową, finansowaną przez kilka organizacji reprezentujących ludzi dotkniętych HIV/AIDS, odnotował, że rząd nie zrobił nic, by tysiące dzieci z HIV, które stają się dorosłe mogły dołączyć do społeczeństwa jako pełnoprawni jego członkowie, wykształceni i zdolni do pracy.³ Ten wniosek potwierdzają również dane przedstawione w raporcie Human Rights Watch, wydanym w sierpniu 2006, który ukazuje, że mniej niż 60% rumuńskich dzieci żyjących z HIV otrzymuje jakikolwiek rodzaj wykształcenia, pomimo iż prawo zapewnia darmową i obowiązkową edukację do dziesiątej klasy lub 18 roku życia.⁴

Pomimo postępu w niektórych obszarach, lekarze często bezpośrednio odmawiają leczenia dzieci i młodzieży z HIV lub używają szeregu sztuczek i wymówek, by uniknąć przyjmowania ich. Często na przykład, przekładają ich wizyty, by zniechęcić ich do przychodzenia do kliniki. Innego typu dyskryminacją jest prośbienie ich, by przyszli jak już pójdą wszyscy inni pacjenci lub odnoszenie się do nich jako „osoby z AIDS” przy innych pacjentach.⁵

1 Centre for Legal Resources (CRJ) (2007). *Mechanisms for the Protection of Persons with Mental Disabilities from the Socio-medical Institutions: from Illusion to Reality*, Bukareszt, dostępne na: <www.crj.ro/files/ProtectionMechanismReport.pdf>

² Human Rights Watch (Sierpień 2006). *Life Doesn't Wait. Romania's Failure to Protect and Support Children and Youth Living with HIV*, Vol. 18, No. 6(D).

³ UNOPA (Wrzesień 2007). *Drepturile omului in context HIV/ SIDA. Raport de monitorizare, iulie 2006–martie 2007*, <www.unopa.ro/download/Raport_de_monitorizare_UNOPA_iulie_2006-martie_2007.pdf>.

⁴ Human Rights Watch, op. cit.

⁵ *Ibid.*

Terapia antyretrowirusowa (ARV) okazała się również mniej zadowalająca niż zakładano. Mimo iż była ona dostępna za darmo w latach 2001-2006, przerywano ją każdego roku na kilka miesięcy, kiedy kończyły się fundusze. Ponadto, przedstawiciele rumuńskich organizacji pozarządowych posiadających ekspertyzę w tej dziedzinie, twierdzą, że lepsze metody niż obecnie używana terapia ARV są dostępne od 2003 roku. Rząd opóźniał nowe przetargi od 2005 roku, pomimo iż 60 milionów USD zostało przeznaczonych na ten cel. Organizacje pozarządowe podejrzewają, że konkretne grupy interesu zyskują na utrzymywaniu obecnie dostępnej terapii.

Prawa społeczności Romów

Uchwalenie postępowego prawa nie zakończyło dyskryminacji Romów w wielu dziedzinach, takich jak zatrudnienie, warunki mieszkalne, opieka medyczna i edukacja. Około 70% domostw romskich nie posiada bieżącej wody, jak donosi raport wydany przez UNICEF w marcu 2007 "Przełamywanie cyklu wykluczenia: Romskie dzieci w południowo-wschodniej Europie". Przekracza to o ponad 50% odsetek tego typu domostw wśród Rumunów żyjących w biedzie. Podstawowym problemem dostępu Romów do różnych usług jest brak wymaganych dokumentów. To powoduje, że nie mają oni dostępu, na przykład, do służby zdrowia. Tylko jedna trzecia Romów posiada ubezpieczenie zdrowotne, głównie z powodu jego relatywnie wysokiego kosztu i niskiego odsetka legalnie zatrudnionych.

W systemie edukacyjnym dzieci romskie podlegają praktyce segregacji częściej niż inne grupy społeczne. Ich szkoły zazwyczaj posiadają gorsze wyposażenie i niewykwalifikowanych nauczycieli. Pośród młodych Rumunów bez wykształcenia 80% to Romowie, a wśród nich 38% jest niepiśmienna. Tylko 64% Romów zgłasza się do szkół podstawowych, kiedy średnia krajowa to 98,8%.⁶

Prawa człowieka, korupcja i bezkarność

Przez ostatnich dwadzieścia lat największym zagrożeniem dla praw człowieka były korupcja i bezkarność. Stanowią one bezpośredni zamach na fundamentalną zasadę praw człowieka: równe traktowanie wszystkich członków społeczeństwa. Jedynym beneficjentem jest mniejszość, jaką stanowią decydenci z dostępem do władzy. Reszta społeczeństwa ponosi tego koszty. Biedni, szczególnie ci żyjący na terenach wiejskich, nieuprzemysłowionych popadają w stagnację, będącą efektem zaniedbań każdego kolejnego rządu. Dla wielu jedyną szansą na wydostanie się z biedy jest emigracja. Mimo iż wstąpienie Rumunii do UE wymusza bardziej prawidłowe funkcjonowanie polityki i systemów prawnych, to korupcja i bezkarność są bardziej wszechobecne niż kiedyś.

Jedną z kluczowych ról i obowiązków państwa jest stworzenie środowiska, w którym prawa człowieka są chronione, a tolerancja dla korupcji jest

coraz bardziej postrzegana jako bezpośrednie naruszenie praw człowieka.⁷

Dzielimy pogląd Parsonsa mówiący, że „dyskurs praw człowieka pozwala nam widzieć, jaki wpływ korupcja ma na zwykłego człowieka, szczególnie na jego/jej kontakt z państwem. Zbyt często cierpienie ludzi z powodu korupcji jest schowane za mglistymi stwierdzeniami na temat rozwoju i poziomu biedy, co nie przykuwa uwagi państwa i nie stymuluje do niezbędnych działań.”⁸

Rumunia jest typowym przykładem jak „w większości toczonych korupcją krajów, chęć wzbogacenia się jest często powodem angażowania się w politykę, czy to dla samolubnych korzyści, czy z pragnienia osiągnięcia władzy.”⁹ W tym sensie, rozsądnym wydaje się nazwanie Rumunii „wielostronną kleptokracją”. To stwierdzenie zdaje się o tyle prawdziwe, że wszystkie obecne partie są przeciwnie reformie systemu sprawiedliwości.

Od 1989 roku państwowy system sądowy był ciągle psuty i zależny od polityków. Jest to łatwo widoczne w niemożliwości doprowadzenia przed sąd osób odpowiedzialnych za zbrodnie reżimu komunistycznego lub podczas rewolucji, jaka po nim nastąpiła. Takie działania zagroziłyby nowemu „porządkowi rzeczy” i sieci jego zwolenników – poprzedniej nomenklaturze (urzędnicy rządowi) i Securitate (tajna policja), którzy obecnie przekształcili się w biznesmenów. Oni i ich współpracownicy opłacają swą siecią całe państwo.

Mimo iż korupcja szerzyła się w coraz większym stopniu w sposób jawny, system sprawiedliwości stał się dużym problemem publicznym dopiero podczas ostatnich lat negocjacji z UE. Okazało się to być najbardziej poważną przeszkodą dla członkostwa w UE, a walka o odnowienie systemu spowodowała jakiś postęp. Państwo stworzyło nowe instrumenty, by walczyć z korupcją na najwyższych szczeblach. Kiedy Rumunia w końcu otrzymała członkostwo w 2007 roku, UE wprowadziła klauzulę pozwalającą jej na monitorowanie postępu w reformowaniu systemu sprawiedliwości.

Jednakże obecnie, już po akcesji, rumuńscy politycy stali się mniej skorzy do informowania Brukseli o postępie reform.¹⁰ Zaalarmowani śledztwami, które dotyczącej w coraz większym stopniu również czotowych polityków (byłych oraz obecnych ministrów

i premierów), reprezentanci wszystkich partii stworzyli nową „koalicję” z niezadeklarowanym celem powstrzymania reform i przywrócenia bezkarności. Po początkowej fazie, kiedy to pierwsi politycy wysokiego szczebla zostali oskarżeni, a powiązania systemu prawnego z polityką stały się jaśniejsze niż kiedykolwiek, wydawało się, że system jest gotowy, aby ścigać „korupcję wysokiego szczebla” i oskarżać byłych, a także obecnych ministrów i premierów. Ostatnio jednak przeciwnicy tego procesu, zaczęli postulować, że jest to akcja napędzana politycznym interesem jednej partii chcących pogryźć inne.

W styczniu 2008 roku, sąd konstytucyjny usunął kierownictwo i zawiesił działania Narodowej Rady Badań Tajnych Służb Komunistycznych (CNSAS), jedynej instytucji stworzonej, by dochodzić sprawiedliwości pokrzywdzonych przez reżim komunistyczny. Ta decyzja została podjęta jedynie na rok przed wyborami, kiedy to badacze mieli właśnie sprawdzić teczkę sędziów i członków sądu konstytucjonalnego. Przed likwidacją CNSAS zdemaskował wiele z publicznych postaci, takich jak byli ministrowie, premierzy, dziennikarze, kluczowi duchowni, jako współpracowników Securitate. Wielu innych jednakże, było chronionych przez obecne tajne służby, blokujące dostępu do najbardziej kontrowersyjnych archiwów.

Gospodarka również znajduje się pod wpływem korupcji. Prawa własności, silnie promowane po 1989 roku jako podstawa „liberalnej demokracji”, były często naruszane przez manipulatorów, którzy wykorzystali proces prywatyzacji. Niektórzy z nich wzbogacili się poprzez znajomości z nomenklaturą lub Securitate. Inni z kolei pociągali za sznurki systemu prawnego i szantażowali lub oszukiwali innych, aby przejąć na własność jak najwięcej z majątku zagarniętego przez reżim komunistyczny od prawomocnych właścicieli.¹¹ Niektórzy również zbili fortuny z pomocą znajomych będących obecnie u szczytu władzy, zdobywając dostęp do prywatyzowanych dóbr państwowych lub rządowych kontraktów.

„Bezkarność ludzi u władzy z koneksjami jest jednym z najważniejszych czynników utrzymujących korupcję i w istocie stanowi naruszenie praw człowieka”¹². Trudna sytuacja Rumunii ilustruje to znakomicie. ■

⁷ UNDP, Oslo Governance Centre, Democratic Governance Fellowship Programme (Wrzesień 2004). *The impact of corruption on the human rights based approach to development*, dostępne na: <www.undp.org/oslocentre/docs05/Thusitha_final.pdf>.

⁸ Pearson, Z. (n.d.) "Human Rights and Corruption". A research paper produced by the Centre for Democratic Institutions, Australian National University 3, dostępne na: <www.cdi.anu.edu.au/research_publications/research_HumanRightsandCorruption.htm>.

⁹ Kiai, M. (2007). *The Role of National Human Rights Institutions in Combating Corruption*, The International Council on Human Rights Policy, Review Meeting, Corruption and Human Rights, Geneva, 28-29 Czerwiec, dostępne na: <www.ichrp.org/files/papers/133/131_-_Maina_Kiai_-_2007.pdf>.

¹⁰ "Blacksiding on reform is seen in new EU states", in *International Herald Tribune*, 1 Kwietnia 2008, dostępne na: <www.ihf.com/articles/2008/04/01/europe/union.php>.

¹¹ "Vanatorii de terenuri fac afaceri cu functionarii din primarii: retrocedare cu santaj", *Hotnews*, 9 Marca 2008, dostępne na: <www.hotnews.ro/stiri-esential-2539539-vanatorii-terenuri-fac-afaceri-functionarii-din-primarii-retrocedare-santaj.htm>.

¹² Kiai, op. cit.

⁶ *Romania educatiei, Romania cercetarii* (Lipiec 2007). Dostępne na: <edu.presidency.ro/edu/cv/raport.pdf>.

Jak politycy niszczą gospodarkę i prawa człowieka



Siedem lat po upadku rządów poprzedniego prezydenta Slobodana Miloszewicza w 2000 roku Serbia przechodzi trudną transformację, która położy fundamenty na przyszłość. Od początku 2008 roku gospodarka państwa ucierpiała z powodu czynników niezwiązanych z ekonomią. Stabilność makroekonomiczna nadal jest dość krucha, korupcja się szerzy a demokracja nadal nie jest do końca utrwalona. Najbardziej narażone grupy, jak bezrobotni, niepełnosprawni, emeryci, biedni, wykluczeni a także kobiety i dzieci, nadal mają problemy z dostępem do podstawowych świadczeń.

Women's Centre for Democracy and Human Rights

Mirjana Dokmanovic, PhD

Danica Drakulic, PhD

Rok 2008 rozpoczął się od dramatycznych turbulencji politycznych, które będą miały wpływ na kraj przez kolejne lata. 17 lutego Kosovo i Metohija¹ ogłosiły jednostronną deklarację niepodległości. Rząd serbski natychmiast odrzucił tę deklarację, ale społeczność międzynarodowa silnie wsparła działania niepodległościowe Kosowa i Metohii. Konsekwencją tej sytuacji są między innymi: spowolnienie negocjacji z UE w sprawie umowy stabilizacyjnej i akcesyjnej, upadek rządu, ustalenie na 11 maja daty wyborów parlamentarnych, prowincjonalnych i lokalnych², sygnały zaniepokojenia ze strony zagranicznych inwestorów oraz szok na giełdzie papierów wartościowych.

Pomimo że przedstawiciele rządu utrzymują optymistyczne nastawienie do makroekonomicznej sytuacji kraju i tego, co zostało osiągnięte, niezależni eksperci są bardziej powściągliwi w prognozach. Nie istnieje polityczny consensus co do integracji z Europą, co z kolei prowadzi do destabilizacji politycznej. Ciągłe polityczne kryzysy zagrażają reformom gospodarczym, wdrażanym powoli i z miernym skutkiem.

Kluczowe wskaźniki makroekonomiczne

Serbia osiągnęła znaczące ekonomiczne rezultaty w swojej transformacji ku gospodarce rynkowej. Odłąk 7 lat temu rozpoczęły się przemiany PKB wzrosło o prawie 50%. Jednakże, podczas ostatnich dwóch lat, gospodarka zanotowała znaczne wahania. Najwyższy wzrost PKB został odnotowany w 2006 roku, jednak już w 2007 roku produkcja przemysłowa wzrosła jedynie o 4%. Temu niestabilnemu wzrostowi towarzyszył ogromny wzrost płac, średnio o 20% do 30%, a także ogromne rozluźnienie w ograniczeniach finansowych, co spowodowało znaczny gospodarczy spadek. Po wzroście PKB o 0.75% w 2005 roku, rok później odnotowano deficyt w wysokości 1,5%. Deficyt z uwzględnieniem płatności wyniósł 13% PKB w 2006 roku oraz 13,95% w 2007 roku. Dług zagraniczny sięgnął 62% PKB.³

Rynek krajowy opiera się w dużej mierze na imporcie, gdyż rodzima produkcja nadal nie jest w sta-

nie zaspokoić całego zapotrzebowania. Z tego powodu wzrósł deficyt handlu zagranicznego. Rozwój rodzimego zapotrzebowania spowodował wzrost zagranicznego deficytu handlowego oraz długów, co zagraża realizacji planu makroekonomicznego. W budżecie na rok 2008 rząd ogłosił cięcia w wydatkach publicznych (10%), dopłatach (5%) oraz inwestycjach (około 20%). Jednak pomimo deklarowanej polityki kontroli budżetu i pensji w sektorze publicznym, rząd ostatnio zgodził się na wzrost płac.⁴

Taka sytuacja makroekonomiczna jest wypadkową długoterminowej polityki fiskalnej z restrykcyjną polityką monetarną. Pensje i konsumpcja rosną zbyt szybko w kontekście niedostatecznej i nieadekwatnej krajowej produkcji, powodując wzrost zobowiązań wobec krajów zewnętrznych. Podczas całego procesu przemiany pensje stopniowo rosły, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, znacznie szybciej niż produkcja (Biuro Statystyki).

Po wydaniu oceny na temat trendów makroekonomicznych w Serbii w 2006 roku Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) zarekomendował w marcu 2007 znaczną redukcję konsumpcji w sektorze publicznym i wzrost PKB o 2,75% w roku 2007. Rząd zaproponował deficyt budżetowy w wysokości 2,75%.⁵ Zalecenia MFW stoją w sprzeczności w stosunku do planów ekspansywnej polityki fiskalnej rządu. MFW proponował, aby rząd nie używał polityki fiskalnej do stymulowania produkcji, dopóki sektor publiczny nie zostanie zreformowany (oznacza to zredukowanie zatrudnienia i pensji w tym sektorze). Polityka fiskalna powinna być bardziej restrykcyjna w przyszłości.

Niski poziom inwestycji jako odsetek PKB był słabym elementem poprzednich faz przekształceń. Łączono to z wysokim wskaźnikiem bezrobocia. Jednocześnie oficjalnie bezrobocie sięga 20%, a stałe inwestycje stanowią tylko 18% PKB (Ministerstwo Finansów). Pierwszy wskaźnik znajduje się znacznie powyżej europejskich standardów, podczas gdy drugi z nich znacznie poniżej. Zwiększenie zagranicznych inwestycji w Serbii ma kluczowe znaczenie dla sukcesu gospodarczego kraju. Wymaga to jednak politycznej i makroekonomicznej stabilności, wysokiej jakości instytucji oraz warunków przyjaznych biznesowi.

W obecnej sytuacji natomiast radykalne siły polityczne zbierają poparcie w obliczu nieusatsfakcjonowa-

nia z przebiegu przemian. Fakt ten w jeszcze większym stopniu komplikuje sytuację polityczną kraju, która i tak już ugina się pod ciężarem nierozwiązanych konfliktów. Rosnąca niepewność może prowadzić do następujących konsekwencji: zastoju w integracji z Europą, wzmocnienia gospodarczych monopolii, osłabienia ekonomicznej konkurencyjności, znacznych wahań na giełdzie i rynkach walut, zwiększenia korupcji, wzmocnienia różnic społecznych oraz obniżenia standardu życia.

Ubóstwo

Ponad 450.000 obywateli otrzymuje zasiłek społeczny, a minimum socjalne to 160 USD miesięcznie na osobę. Wskaźnik ubóstwa spadł z 13,3% w 2002 roku do 6,6% w 2007 roku, co przekłada się na pół miliona osób. Niemniej jednak, nadal pół miliona ludzi żyje na granicy ubóstwa. Znalezienie lub stracenie pracy jest kluczowym czynnikiem określającym domowy budżet. Ponad połowa ze wszystkich gospodarstw domowych z dziećmi (56,2%) deklaruje, że ich obecny stan finansowy jest zły lub bardzo zły.

Emeryci również stanowią grupę ryzyka. W styczniu 2008 roku 60% emerytów (760000 osób) otrzymywało mniej niż 300 USD na miesiąc, a 13% z nich musiało przeżyć za 150 USD.⁶ Inne grupy defaworyzowane, takie jak dzieci, seniorzy, ludzie niepełnosprawni czy Romowie, również potrzebują ciągłej i szerokiej pomocy.

Dzieci

Dane UNICEF-u wskazują na to, że wiele kwestii związanych z pomocą społeczną nadal stanowi duże wyzwanie. Ubogie dzieci, dzieci Romów, dzieci niepełnosprawne, ofiary nadużyć, zaniedbania, wyzysku i przemocy oraz dzieci żyjące w państwowych ośrodkach – wszystkie z nich doświadczają wykluczenia. Reforma systemu finansowania jest niezbędna do poprawy ich sytuacji. Zwiększenie wsparcia finansowego pomogłoby im osiągnąć minimum życiowe oraz zwiększyć szanse na dostęp do różnego rodzaju usług.

Ponad 300000 dzieci żyje w biedzie lub na jej skraju. Gospodarstwa domowe doświadczające problemu biedy wydają prawie 80% swojego przychodu na jedzenie, czynsz i dom. Pozostawia to bardzo niewiele pieniędzy na ich potrzeby. Większość dzieci z biednych rodzin żyje poza terenami miejskimi, co oznacza,

¹ Prowincja serbska, której status reguluje Rezolucja 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ

² W niepodległej prowincji Vojvodina.

³ Economist magazine, Nr 323/2006.

⁴ Economist magazine, Nr 403/2008.

⁵ Economist magazine, Nr 356/2007.

⁶ Blic Daily, dostępne na: <www.blic.co.yu/ekonomija.php?id=30849>

że szkoły, szpitale, opieka medyczna, obiekty sportowe itp. są od nich znacznie oddalone. Ponad 6% dzieci żyjących poniżej progu ubóstwa nie uczęszcza do szkoły podstawowej, a wskaźnik chorób przewlekłych jest wśród nich znacznie powyżej średniej. Dzieci żyjące w regionach wiejskich i mniej rozwiniętych częściach kraju (południowo-wschodnia i zachodnia Serbia) również narażone są na społeczno-ekonomiczne oraz finansowe wykluczenie.

Dzieci romskie są szczególnie zagrożone, gdyż aż 80% z nich żyje w biedzie, a tylko 4% chodzi do przedszkola. Pośród Romów śmiertelność niemowląt i dzieci do lat pięciu jest trzy razy wyższa niż pośród reszty społeczeństwa. Mimo iż 76% z nich uczęszcza do szkoły podstawowej, tylko 13% ją kończy. Do szkoły średniej uczęszcza już tylko 4,8% dziewcząt i 12,2% chłopców romskich.

Dzieci niepełnosprawne są nie tylko wykluczone z opieki zdrowotnej i edukacji, lecz również narażone na izolację i odrzucenie. Rodzice często nie otrzymują adekwatnej pomocy od państwa. Podczas gdy jedynie połowa biednych dzieci otrzymuje rządową pomoc, aż 19% zamożnych rodzin również z niej korzysta.

Osoby niepełnosprawne

Serbia w 2006 roku uchwaliła prawo o Zapobieganiu Dyskryminacji Osób Niepełnosprawnych oraz ratyfikowała Konwencję ONZ Praw Osób Niepełnosprawnych w 2007 roku. Nakłada to na władze państwowe zobowiązanie do zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do usług i obiektów publicznych. Jednak do tej pory prawo to nie zostało w pełni wdrożone. Dane z Centrum dla Rozwoju Zintegrowanego Społeczeństwa wskazują, że 79% osób niepełnosprawnych nie ma pracy, 70% żyje w biedzie, a 50% nie ukończyło szkoły podstawowej. W 2006 roku z 23000 osób zarejestrowanych w Urzędzie Pracy, tylko 316 osobom udało się znaleźć pracę. Tylko tyle zostało osiągnięte, pomimo prowadzenia działań na rzecz poprawy obecnej sytuacji. Jedną z głównych przeszkód jest niechęć pracodawców do przystosowania biur dla osób niepełnosprawnych oraz trudności w transporcie do miejsca pracy.

Mimo iż osoby niepełnosprawne to ok. 8% - 10% społeczeństwa, nie są oni widoczni w miejscach publicznych.

Kobiety

Kobiety nadal narażone są na szeroko pojętą dyskryminację, zarówno w życiu prywatnym, jak i publicznym. Pracodawcy dyskryminują je w miejscach pracy, tym samym łamiąc prawo pracy. Strach przed utratą pracy lub odmową zatrudnienia powoduje, że kobiety godzą się na taki stan rzeczy. Badanie przeprowadzone przez Niezależny Związek Zawodowy wskazuje, że różnica w płacach pomiędzy płacami waha się od 10 do 30 procent. Kobiety często cierpią z powodu wielokrotnej dyskryminacji czyli wypadkowych: wieku, pochodzenia, niepełnosprawności oraz orientacji seksualnej. Przemoc wobec kobiet jest powszechna, w tym akty przemocy domowej i molestowanie seksualne.

Prawa pracownicze

Restrykcyjna polityka gospodarcza działa przeciwko interesom pracowników. Niezadowolone społeczeństwo rośnie, ale związki zawodowe nie mają siły prezbicia.

W 2007 roku policja, pracownicy hut, pracownicy przemysłu włókienniczego, pracownicy systemu sprawiedliwości, nauczyciele oraz administracja publiczna zorganizowali szereg strajków przeciwko niskim płacom. Wielu z nich zdecydowało się na strajk głodowy.

Niewystarczające standardy bezpieczeństwa w pracy stanowią również poważny problem. Z powodu rosnącej liczby urazów na budowach (na początku 2008 roku odnotowano 14 wypadków śmiertelnych i 112 ciężkich uszkodzeń ciała) Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej ogłosiło sześciomiesięczną kampanię związkowej kontroli, aby upewnić się, że pracodawcy spełniają standardy bezpieczeństwa. Organizacje praw człowieka starają się aby ten poziom inspekcji był standardem.

Nadużycia i molestowanie w pracy to często występujący problem, który dopiero ostatnio został wzięty pod lupę. Badania pokazują, że 1 na 14 mężczyzn oraz 1 na 3 kobiety byli ofiarami molestowania seksualnego w pracy przynajmniej raz w życiu. Na początku 2008 roku Biuro Pracy, Zatrudnienia i Równości Płciowej w autonomicznej prowincji Vojvodina we współpracy ze związkami zawodowymi, stowarzyszeniem pracodawców i organizacjami pozarządowymi zaczęło przygotowywać projekt ustawy, która zakazywałaby emocjonalnych nadużyć w miejscu pracy.

Opieka zdrowotna

Reformom gospodarczym towarzyszyły reformy wydatków publicznych. Od 2001 roku wydatki publiczne na edukację, służbę zdrowia, opiekę społeczną i służby publiczne systematycznie stanowią coraz większy odsetek PKB. W 2007 roku Serbia wydała 6,5% PKB na służbę zdrowia. Na początku 2002 roku kraj stopniowo przechodził od obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego do prywatnego.

W tych nowych warunkach ogromna przepaść pomiędzy bogatymi obywatelami i masą osób biednych zagrażała dobrobytu wielu rodzin i ich dostępowi do opieki zdrowotnej. Biedni, bezrobotni i emeryci mają problem z korzystaniem ze świadczeń służby zdrowia, szczególnie tej prywatnej. Główną barierą stanowi jej koszt.

Inspektorzy wykryli, że 40% oddziałów położniczych nadal ma problemy z infrastrukturą i higieną. UNICEF z kolei alarmuje na temat problemów, z jakimi muszą się uporać grupy marginalizowane, wymieniając brak dostępu dzieci do opieki zdrowotnej i nie tylko. Śmiertelność wśród noworodków jest znacznie powyżej średniej europejskiej, szczególnie w nizinach społecznych oraz pośród Romów.

Dotychczas rząd zatwierdził wytyczne wielu strategii państwowych i/lub planów działań, ukierunkowanych na wzrost statusu społecznego, zatrudnienia, dostępu opieki zdrowotnej oraz edukacji w grupach defaworyzowanych, takich jak dzieci, młodzież, kobiety, Romowie oraz osoby niepełnosprawne. Strategia Rozwoju Społecznego Dobrobytu, przyjęta w 2005 roku, została zaprojektowana, by zapewnić lepszą i efektywniejszą opiekę społeczną. Niemniej jednak, brak wydajnych sposobów wdrażania oraz mechanizmów monitorowania spowodował znaczne osłabienie jej efektywności.

Dyskryminacja i korupcja

Sektor pozarządowy jest niezwykle aktywny w promocji międzynarodowych i europejskich standardów ochrony

praw człowieka, w tym praw kobiet, mniejszości oraz dzieci. Raporty i liczne analizy organizacji pozarządowych wskazują, że międzynarodowe standardy ochrony kobiet, dzieci, Romów, mniejszości i innych zagrożonych grup nie są wdrażane, a prawa społeczne i ekonomiczne są źle chronione. Mimo że zarówno Konstytucja, jak i liczne prawa zabraniają dyskryminacji, nie są one stosowane. Serbii nadal brak dobrego systemu ochrony, który uporządkuje się z bezpośrednią i pośrednią dyskryminacją. Co więcej, pomimo presji ze strony organizacji pozarządowych, rząd nie przegłosował prawa antydyskryminacyjnego oraz ustawy o równości płci.

Ponadto, szeroko rozpowszechniona korupcja, przenikająca wszystkie warstwy życia publicznego, szkodzi wysiłkom tworzenia prawa i wdrażania zasady równego dla wszystkich dostępu do zasobów i podstawowych usług. Rada Antykorupcyjna, ciało doradcze rządu, ujawniło liczne afery korupcyjne. Rada ukazała również jak prawo prywatyzacyjne zatwierdzone w 2001 roku dało podwaliny dla niekontrolowanego rozwoju korupcji, powstawania monopolii, prania brudnych pieniędzy oraz okradania państwowych spółek przez „grupy trzymające władzę”, które tworzą prawo tylko po to, by na jego podstawie czerpać osobiste zyski.

Literatura cytowana:

- Alternative Report to the CEDAW Committee, 30 March 2007.
Autonomous Women's Centre Belgrade: <www.womenngo.org.yu/images/serbiaalternativereport.pdf>.
- Belgrade Centre for Human Rights, 2005. "Human Rights in Serbia and Montenegro 2005: Legal provisions, practice and awareness in the State Union of Serbia and Montenegro compared to international human rights standards". <www.bgcenter.org.yu/index.php?p=336>.
- Belgrade Centre for Human Rights, 2007. "Human Rights in Serbia: Legal provisions and practice compared to international human rights standards". <www.bgcenter.org.yu/index.php?p=491>.
- Economist Magazine, <www.emportal.co.yu/en/>.
- Human Rights Committees Network in Serbia, September 2007. "Serbia: Alternative Report submitted pursuant to Article 25 Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities". Vojvodina Center for Human Rights.
- Development Bureau of the Republic, 2007. "Human Development Analysis of Serbia". Belgrade.
- Anti-corruption Council, 17 May 2007. Mrs. Verica Barac, President of the Anti-corruption Council: "The Law on Privatization protects the interests...". Retrieved 3 March 2008 from: <www.antikorupcija-savet.sr.gov.yu/eng/view.jsp?articleId=533>.
- Anti-corruption Council, 11 June 2007. "Most important issues in the fight against corruption in Serbia". Retrieved 4 March 2008 from: <www.antikorupcija-savet.sr.gov.yu/eng/view.jsp?articleId=535>.
- Government of Serbia, 2 August 2007. "Second Report on the Implementation of the Poverty Reduction Strategy in Serbia". Retrieved 17 January 2008 from the Poverty Reduction Strategy website: <www.prsp.sr.gov.yu/engleski/dokumenta.jsp>.
- Government of Serbia's website: <www.srbija.sr.gov.yu/?change_lang=en>.
- Ministry of Finance, 2008. "Macroeconomic data". Retrieved 2 April 2008 from: <www.mfin.sr.gov.yu/eng/14/>.
- Ministry of Labour and Social Policy: <www.minzsr.sr.gov.yu/portal/>.
- Bureau of Statistics: <www.statserb.sr.gov.yu>.
- UNICEF, 2007. *The State of Children in Serbia 2006: With Focus on Poor and Excluded Children*. Belgrade: UNICEF Belgrade.
- Vojvodina Center for Human Rights, 2007. "Vojvodina/Serbia: Alternative Report submitted pursuant to Article 25 Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities".

Zwiększana pomoc rozwojowa, a dyskryminacja pozostaje



Napięcie pomiędzy koalicją rządzącą a opozycją stało się niezwykle silne w 2007 roku. Mimo, iż kraj jest niezaprzeczalnie demokratyczny, dyskryminacja i naruszanie podstawowych praw (szczególnie Romów) pozostaje znaczącym problemem. Jedyna pozytywna zmiana to zwiększenie pomocy rozwojowej, co jest rezultatem silnego wzrostu gospodarczego i integracji międzynarodowej.

Slovak-European Cultural Association (FEMAN)
University of Pavol Jozef Šafárik in Košice
Daniel Klimovský

W relatywnie krótkim czasie, od 1989 roku, Słowacja poczyniła ogromny postęp. Niektóre ze zmian rozpoczęły się w czasie, gdy kraj był nadal częścią Czechosłowacji, jednak nie są one jeszcze w pełni wdrożone. Potrzeba umacniania demokracji poprzez wdrażanie praw człowieka, pionową oraz poziomą dystrybucję władzy politycznej i inne niezbędne elementy, była oczywiste po obaleniu reżimu komunistycznego w 1989 roku. Jednakże, nowe instytucje powstają bardzo powoli, niejednokrotnie w atmosferze chaosu.

Po tym jak Słowacja stała się niezależnym krajem w 1992 roku, brak politycznej zgody przerodził się w rosnący konflikt, który pomiędzy 1995 a 1997 rokiem przekształcił się w „walkę o zasady gry”. Członkowie rządu działali wtedy często niezgodnie z prawem. W takich okolicznościach demokracja była wielce niestabilna (Szomolányi 2004:9). Paradoksalnie, sytuacja ta zaktywowała społeczeństwo obywatelskie, a niektóre organizacje pozarządowe odegrały znaczącą rolę w tworzeniu nowej polityki (Klimovský 2005).

Pierwsza część niniejszego raportu koncentruje się na kwestii praw człowieka w kraju (szczególnie na tak zwanym „problemie Romów”). Druga część dotyczy stosunków rządu z innymi krajami i wybranymi organizacjami międzynarodowymi.

„Tyrania większości”

W 1998 roku koalicja dwóch prawicowych partii, Partii Demokratycznej i Słowackiej Koalicji Demokratycznej oraz dwóch lewicowych partii, Lewicy Demokratycznej i Partii Społecznego Zrozumienia, przejęła władzę. W 2004 roku Słowacja dołączyła do Unii Europejskiej i od tego momentu respektowanie praw politycznych i praw człowieka było uznawane przez zewnętrznych obserwatorów jako satysfakcjonujące.¹ Niemniej jednak, rzeczywistość jest bardziej złożona. Obecna koalicja rządząca, zawiązana w lipcu 2006, składa się z partii socjaldemokratycznej (Smer²), partii chrześcijańsko-narodowej (SNS)

i partii ludzi centrum (LS-HZDS)³. Koalicja stworzyła „tyranię większości” (Mesežnikov 2008), której celem jest zniszczenie opozycji i zdominowanie życia politycznego. Premier niejednokrotnie kwestionował różne informacje podawane przez niezależne media i grupy interesu publicznego. Rząd z kolei zaczął się posługiwać nacjonalistyczną retoryką w odniesieniu do mniejszości narodowych i etnicznych (Sáposová and Šutaj 2008). W tym samym roku koalicja rządząca zagroziła fundamentalnym zasadom prawa, jak komentowało wielu krytyków. Zaniepokojenie wzbudziły ataki koalicji (aczkolwiek symboliczne) na rolę opozycji w parlamencie, a także odrzucanie wszelkich ustaw wysuwanych przez opozycję (Bárány, Hrabko and Pilát 2008).

Zagrożenia dla praw politycznych i praw człowieka

„Raport o Przestrzeganiu Praw Człowieka na Słowacji w 2006 roku”, stworzony przez Narodowe Centrum Praw Człowieka, wskazuje, że, poza dyskryminacją mniejszości romskiej, na naruszanie praw człowieka na Słowacji składają się: przedłużające się procesy, przemoc domowa oraz przemoc na tle rasowym. Raport ten koncentruje się na kilku wybranych prawach, tym samym pomijając inne prawa gwarantowane w Słowackiej Konstytucji (Fialová 2008).

Jednym z głównych problemów związanych z przemocą na tle etnicznym i rasowym są błędne działania policji, które często są bagatelizowane przez władzę. Sprawa „Hedvigi Malinowej”⁴ z 2007 roku wzbudziła oburzenie i naruszyła stosunki Słowacji i Węgier. Przedstawiciele rządu starali się zminimalizować znaczenie tej sprawy. Szef policji i prokurator generalny ogłosili w lipcu, że policja nie przestrzegała procedur i zarekomendowali stworzenie pięcioletniej komisji śledczej w celu zbadania sprawy.

Inne zastrzeżenia dotyczą rządowej polityki społecznej jako propagandowej i nieefektywnej, wskazu-

jąc na to, że rząd podjął pewne działania na wysokim pułapie, ale nie skupiono się, niestety, na najbardziej poważnych problemach, jak sytuacja Romów (Đurana, Karpiš and Reptová 2008). Poprawa warunków, w jakich żyją Romowie może być pewnym wyzwaniem, ale potrzeba działania jest ewidentna. W 2006 roku Komisarz ds. Praw Człowieka Rady Europy stwierdził, iż „pomimo poprawy we wszystkich obszarach, a także pomimo wielu programów i polityk, postęp jest zbyt wolny i bez wątpienia nie dociera w równym stopniu do wszystkich społeczności Romów. Co więcej, duża niestabilność finansowa i społeczna populacji Romów jest kluczową przeszkodą dla równomiernego rozwoju całego społeczeństwa” (Follow-up Report... 2006). Przejawy dyskryminacji Romów są obecne w służbie zdrowia, ograniczonym (lub całkowitym braku) dostępie do edukacji i innych podstawowych usług, uprzedzeniach na rynku pracy, ciężkich warunkach mieszkaniowych, uprzedzeniach społecznych i wykluczeniu.

Standard życia Romów znajduje się zdecydowanie poniżej europejskiej średniej.⁵ W 2005 roku Komitet ONZ ds. Eliminacji Dyskryminacji Rasowej ogłosił, że zaniechanie rządowego planu wybudowania socjalnych kwaterunków dla Romów w odpowiedzi na presję „antyromską”, stanowiło przejaw dyskryminacji rasowej.⁶ Rząd musi podjąć jakieś działania w tej sprawie. Raport Amnesty International (2007) stwierdza, że dzieciom romskim na Słowacji odmawia się dostępu do edukacji⁷ w ramach systemowej dyskryminacji. Wyniki dzieci są rozpatrywane na tle „wyłącznie romskich” szkół. Ponadto, niektóre dzieci są kierowane do szkół specjalnych pomimo braku u nich jakichkolwiek deficytów umysłowych.

Jedynym godnym uwagi pozytywnym trendem jest fakt uzyskania przez Romów swoich represen-

⁵ Napięcie pomiędzy rządowym wiceprzewodniczącym ds. wiedzy społecznej, spraw europejskich, praw człowieka i mniejszości oraz pełnomocnikiem społeczności Romów zakończyło się w lipcu 2007, kiedy to rząd odwołał pełnomocnika i nominował nowego (Hojsik – Lajčáková 2008:195).

⁶ “Human Rights Organizations Welcome Call on Governments to End Housing Crisis of Roma in Europe”, dokument wydany przez grupę europejskich organizacji pozarządowych w październiku 2007.

⁷ Pomimo iż Romowie uznawani są za mniejszość narodową od czasów Czechosłowacji – 1991, to ich język nie znajduje się pośród języków, które mogą być używane w edukacji podstawowej.

¹ W 2007 roku Freedom House określił Słowację jako wolny kraj, dając jej najwyższe noty w dziedzinie praw politycznych i wolności obywatelskich.

² Po słowacku oznacza to “kierunek”

³ Ruch dla Demokratycznej Słowacji (LS-HZDS) i Narodowa Partia Słowacji (SNS) były najsilniejszymi członkami koalicji rządzącej, kiedy to Słowacja była postrzegana jako kraj niestabilny (1994-1998).

⁴ Hedviga Malinová zeznała, że 25 sierpnia 2006 roku została zaatakowana przez dwóch mężczyzn wyłącznie z powodu tego, że mówiła po węgiersku. Premier i Minister Spraw Wewnętrznych stwierdzili, że jest to insynuacja mająca na celu zaszkodzenie reputacji rządu i powstrzymali śledztwo policji w tej sprawie. Przeciw kobiecie wszczęto postępowanie za składanie fałszywych zeznań.

tantów politycznych. Ponad 200 kandydatów romskich zostało wybranych do władz miejskich w 2006 roku. To wzrost o prawie 40% w porównaniu z poprzednimi wyborami. Liczba romskich burmistrzów wzrosła prawie o 70%⁸.

Pomoc rozwojowa

Pierwszego stycznia 2007 roku Ministerstwo Spraw Zagranicznych stworzyło Słowacką Agencję Międzynarodowej Współpracy Rozwojowej – Słowacka Pomoc (Slovak Aid). Pod koniec roku parlament przegłosował Ustawę o Oficjalnej Pomocy Rozwojowej, która określa zasady, cele oraz formy ODA. Ustawa wchodzi w życie dopiero w 2008 roku, a więc nie sposób na chwilę obecną ocenić jej wpływ oraz konsekwencje.

„Okresowa Strategia Oficjalnej Pomocy Rozwojowej na lata 2003 – 2005” określiła kraje priorytetowe, do których kierowana jest słowacka pomoc, tj. Serbię i Czarnogórę. Strategia ta jest obecnie wdrażana. W grudniu 2006 roku parlament zobowiązał się do wpłat w wysokości 250.000 Euro (375.000 USD) do funduszu na rzecz krajów bałkańskich, zarządzanego przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz na rzecz inicjatywy wielostronnego uwolnienia od długów krajów głęboko zadłużonych.

„Narodowy Program Oficjalnej Pomocy Rozwojowej” został przyjęty w kwietniu 2007. Słowacka Pomoc została zalana propozycjami projektów, ale nie była w stanie ich wszystkich sfinansować. Kraje, które otrzymują największe fundusze to: Afganistan, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Kazachstan, Kenia, Serbia i Ukraina. Budżet pomocy przewiduje też pewną pulę pieniędzy na projekty w Albanii, Kirgistanie, Macedonii, Mongolii, Mozambiku, Sudanie, Tadżykistanie i Uzbekistanie.

Oficjalna pomoc dwustronna Słowacji w 2007

10 grudnia 2007 roku Človek v ohrození (Ludzie w Zagrożeniu) stali się pierwszą słowacką organizacją pozarządową, która dopełniła ramowej umowy partnerskiej z Biurem Pomocy Humanitarnej przy Komisji Europejskiej i stała się jej oficjalnym partnerem. To daje im prawo do aplikowania do tej instytucji o oficjalną pomoc finansową.

Literatura cytowana:

BÁRÁNY, E. – HRABKO, J. – PILÁT, J. (2008): Právny štát, tvorba a aplikácia práva. [Legally Consistent State, Making and Application of Law.] In: Bútora, M. – Kollár, M. – Mesežnikov, G. (eds.): Slovensko 2007. Súhrnná správa o stave spoločnosti. [Slovakia 2007. A Global Report on the State of Society.] Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, pp. 119-141.

ĐURANA, R. – KARPIŠ, J. – REPTOVÁ, O. (2008): Sociálna politika. [Social Policy.] In: Bútora, M. – Kollár, M. – Mesežnikov, G. (eds.): Slovensko 2007. Súhrnná správa o stave spoločnosti. [Slovakia 2007. A Global Report on the State of Society.] Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, pp. 483-511.

FIALOVÁ, Z. (2008): Ludské práva. [Human Rights.] In: Bútora, M. – Kollár, M. – Mesežnikov, G. (eds.): Slovensko 2007. Súhrnná správa o stave spoločnosti. [Slovakia 2007. A Global Report on the State of Society.] Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, pp. 143-161.

Projekty / Programy	Suma (w tysiącach Euro)
Projekty w "krajach programowych" (Czarnogóra i Serbia)	2215
Projekty w "krajach projektowych" (Afganistan, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Kazachstan, Kenia i Ukraina)	1415
Projekty w "innych krajach"	769
Rozwój potencjału i projektów związanych z edukacją rozwojową, świadomością społeczną oraz monitoring projektów	331
Współfinansowanie projektów zaaprobowanych przez Komisję Europejską	154
Sub-programy w ramach międzynarodowej pomocy humanitarnej	308
Suma Całkowita	5192

Źródło: Národný program oficiálnej..., 2007.

Follow-up Report on the Slovak Republic (2001 – 2005). Assessment of the progress made in implementing the recommendations of the Council of Europe Commissioner for Human Rights. (2006) On-line at: wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=983969&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679#P224_29626 (29 March 2006).

Human Rights Organizations Welcome Call on Governments to End Housing Crisis of Roma in Europe (2007). On-line at: <http://www.cohre.org/store/attachments/COHRE%20comment%20on%20CoE-UN%20Statement-Oct2007.pdf> (29 October 2007).

KLIMOVSKÝ, D. (2005): Úloha tretieho sektora v demokratickej konsolidácii Slovenska. [Role of the Third Sector within Democratic Consolidation in Slovakia.] In: Bolfíková (ed.): Medzi občanom a štátom: kontexty slobody, demokracie a spravodlivosti. [Between the Citizen and State: Contexts of Freedom, Democracy, and Justice.] Košice: Univerzita P. J. Šafárika, pp. 263-290.

KLIMOVSKÝ, D. (2008): Reform of the Public Administration System at the Local and Regional Levels in the Slovak Republic. In: Institute for Small State Studies: Working Papers, No. 1/2008.

Medium-Term Strategy for Official Development Assistance: 2003 – 2008. (2003) Bratislava: Ministry of Foreign Affairs. On-line at: <http://www.slovakaid.mfa.sk/en/index.php/article/articleview/30/1/2/> (8 February 2008).

MESEŽNIKOV, G. (2008): Vnútropolitický vývoj a system politických strán. [Domestic Political Development and Party System.] In: Bútora, M. – Kollár, M. – Mesežnikov, G. (eds.): Slovensko 2007. Súhrnná správa o stave spoločnosti. [Slovakia 2007. A Global Report on the State of Society.] Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, pp. 17-118.

Národný program oficiálnej rozvoje pomoci na rok 2007. (2007) [National Program of the Official Development Assistance in 2007.] On-line at: <http://www.slovakaid.sk/index.php/article/articleview/250/1/2/> (10 December 2007).

SÁPOSOVÁ, Z. – ŠUTA, Š. (2008): Národnostné menšiny. [National Minorities.] In: Bútora, M. – Kollár, M. – Mesežnikov, G. (eds.): Slovensko 2007. Súhrnná správa o stave spoločnosti. [Slovakia 2007. A Global Report on the State of Society.] Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, pp. 163-192.

Slovak education system fails Romani children. (2007) On-line at: <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/report/slovak-education-system-fails-romani-children-20071114> (14 November 2007).

Slovakia. Summary: Still separate, still unequal. Violations of the right to education of Romani children in Slovakia. Amnesty International. On-line at: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR72/002/2007/en/f82c2e1a-a2fe-11dc-8d74-6f45f39984e5/eur720022007en.pdf> (15 November 2007).

Slovak Republic. Taken from the Amnesty International Report 2007. (2007) On-line at: <http://www.amnesty.org/en/region/europe-and-central-asia/eastern-europe/slovak-republic> (10 February 2008).

SZOMOLÁNYI, S. (2004): The Slovak Path to Democracy: From a Deviant Case to a Standard New Democracy. In: Gyárfášová, O. – Mesežnikov, G. (eds.): Slovakia: Ten Years of Independence and a Year of Reforms. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, pp. 9-26.

⁸ Niemniej jednak, na 2900 osódek romskich na Słowacji, jedynie 19 burmistrzów to Romowie.

„Po wymazanej stronie Alp”



Pomimo iż prawa polityczne są w Słowenii w większości respektowane, inne fundamentalne prawa wciąż pozostają łamane. Nierówności w przychodach rosną wraz z rozprzestrzenianiem się biedy w najbardziej zagrożonych demograficznie grupach – wśród osób starszych i ludzi młodych, szczególnie dzieci. Dyskryminacja Romów na rynku pracy stanowi nadal powszechną praktykę. Dane statystyczne i inne źródła informacji, które by tego dowodziły, są poddawane manipulacji oraz ukrywane. Mimo iż Konstytucja zabrania nakłaniania do przemocy na tle etnicznym, mowa nienawiści jest obecna w mediach i na blogach, a żadne kroki nie zostały podjęte, by temu zaradzić.

HUMANITAS Društvo za človekove pravice
in človeku prijazne dejavnosti
– Society for Human Rights and Supportive Action

Manca Poglajen
Rene Suša

Rządowe Biuro Statystyczne¹ podaje, że w 2004 roku, około 12% populacji żyło poniżej granicy ubóstwa określanej jako 5,278 Euro (bez pomocy społecznej i rodzinnych przychodów ilość ludzi żyjących w biedzie wzrosłaby do 25%). Dane ujawniły również szereg demograficznych niesprawiedliwości: odsetek ubóstwa był najwyższy wśród bezrobotnych (25%), kobiet na emeryturze (21%) i w innych nieaktywnych ekonomicznie grupach. Nawet w grupie osób samozatrudnionych znajduje się wielu takich ludzi (13%). Już rok później wskaźniki te znacznie wzrosły wynosząc kolejno - 33% wśród bezrobotnych, 25% wśród kobiet na emeryturze i 18% w grupie samozatrudnionych. Rząd nie opublikował nowych danych.

Dane z 2005 roku pokazują, że bieda wśród starszych i dzieci wzrosła przez ostatnie 10 lat. W rodzinach, w których oboje rodziców pozostają bezrobotni, odsetek wzrósł z 54% w 2004 roku do 59% w 2005 roku. Nawet wśród par bezrobotnych bez dzieci było to 31%.

Organizacje pozarządowe pracujące z grupami marginalizowanymi i Rzecznik Praw Człowieka potępili społeczną dyskryminację, która prowadzi do rosnącego odsetka biednych i bezdomnych wśród osób starszych, chorych, Romów, matek z małymi dziećmi, a także ludzi żyjących na granicy ubóstwa.

Reforma podatków i inflacja

W latach 2005 – 2006 rząd przeprowadził szereg reform by uprościć system podatkowy i zwiększyć wzrost ekonomiczny. Po wstępnej analizie i debacie publicznej zmniejszono progi podatkowe z pięciu, w granicach od 16% do 50%, do tylko trzech - wahających się od 16% do 41%. Niektórzy czelwi ekonomiści ostrzegali, że reformy są zbyt wąskie i mogą spowodować inflację. Mieli rację. Ceny pomiędzy lutym 2007 a lutym 2008 wzrosły o 6,4%, podczas gdy w poprzednim roku różnica ta wynosiła 2,4%. Koszt energii i podstawowych produktów (produkty mleczne, mąka, olej i świeże owoce) poszybowały w górę aż o 25 - 30%. Mimo iż reforma podatków

nie była jedyną przyczyną, całkowity wzrost cen był największy odkad Słowenia zaczęła wypełniać kryteria z Maastricht. Tak drastyczny wzrost cen podstawowych produktów uderza w fundamentalne prawa osób z nizin ekonomicznych, gdyż blokuje ich dostęp do zdrowego i odżywczego jedzenia.

Prawa bezrobotnych i pracowników

Pomimo iż rząd zapewnił dopłaty dla pracodawców zatrudniających ludzi cierpiących z powodu bezrobocia od dłuższego czasu (290 grantów, w sumie 1,6 miliona Euro dostępne między 2007 a 2008²), inicjatywy te są niewystarczające i nie likwidują podstawowej przyczyny długoterminowego bezrobocia. Rząd podniósł wiek emerytalny do 62 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Bardzo prawdopodobne, że będzie on jeszcze bardziej podniesiony, ale nie rozwiąże to kluczowych problemów starzenia się społeczeństwa i bezrobocia wśród młodych ludzi. Nawet wśród ludzi posiadających pracę wielu jest niezadowolonych. Konflikt z prywatnymi pracodawcami i rządem nasilił się w ciągu ostatnich dwóch lat powodując wielkie demonstracje pracownicze w listopadzie 2005 i 2007. Kolejne strajki są zaplanowane na 2008.

Przemilczanie statystyk dotyczących bezrobocia

W latach 2006 – 2007 oficjalne statystyki ukazywały gwałtowny spadek bezrobocia z 91889 (10,2% pracującego ogółu) w 2005 roku do 85836 (8,6% w 2006 roku i tylko 72573 (7,7%) w maju 2007.³ Niemniej jednak, tenże spadek statystyczny w niewielkim stopniu odzwierciedla wzrost liczby osób tracących status bezrobotnych, jak ukazuje Urša Marn.⁴ W sumie 22617 osób straciło ten status w 2005 roku, a w 2006 roku kolejne 29717 – wzrost o 30% w ciągu roku. W ciągu dwóch lat 33849 osób usunięto z list za niespełnianie wymogów statusu bezrobotnych (18811 w samym 2006 roku), 73% z powodu nie zgłaszania się do placówek, a 11% za odmowę wykonywania oferowanej pracy – przeważnie z powodu tego, że była ona poniżej ich kwalifikacji.

Wyłączenie dziesiątek tysięcy ludzi z listy bezrobotnych przyczyniło się do wzrostu biedy oraz związanych z nią problemów, gdyż wiele z tych osób i ich rodziny pozostawało zależnych od pomocy społecznej z urzędu pracy.

Imigranci

Groźby cofnięcia pozwolenia na pracę kierowane do cudzoziemców, którzy odmawiają przyjęcia pracy znacznie poniżej ich kwalifikacji zawodowych, stanowią ujemną dla godności jednostki. Do dzisiaj nie rozwiązano problemu cudzoziemców wykluczonych 16 lat temu ze słoweńskiego rejestru rezydentów (tak zwane „wymazanie”), co pozostaje fundamentalnym naruszeniem praw człowieka. Przynajmniej 18305 osób straciło swój status w lutym 1992 roku. Około 1000 z nich żyje w zawieszaniu, bez jakiegokolwiek statusu.

„Wymazani” to osoby z republik byłej Jugosławii (głównie nie-Słoweńcy lub osoby o mieszanym pochodzeniu, w tym wielu członków romskiej społeczności), którzy żyli w Słowenii i nie aplikowali lub odmówiono im słoweńskiego obywatelstwa po tym, jak kraj ogłosił niepodległość. W rezultacie stali się obcokrajowcami lub osobami bez państwa, nielegalnie rezydującymi w Słowenii, tracąc przez to pracę, mieszkanie, ubezpieczenie społeczne itp. W niektórych przypadkach „wymazaniu” towarzyszyło fizyczne zniszczenie dokumentów tożsamości i innych dokumentów związanych z taką osobą.⁵ W lipcu 2005 roku, w obserwacjach Komitetu ONZ ds. Praw Człowieka znalazł się punkt, który stwierdza, że pomimo podjęcia przez rząd pewnych działań w kierunku rozwiązania tej sprawy, Komitet nadal wyraża swoje zaniepokojenie tą sytuacją.

W 1999 roku słoweński Sąd Konstytucyjny orzekł, że „wymazanie”, spowodowane błędami w prawie regulującym sytuację obywateli z republik byłej Jugosławii, którzy byli rezydentami Słowenii, narusza prawo o równym traktowaniu. Stan prawny obywateli byłych republik jugosłowiańskich był bowiem inny niż obcokrajowców sprzed 1991 roku, którzy automatycznie otrzymywali prawo stałego pobytu w Słowenii. Od czasu kiedy Sąd Konstytucyjny uchwalił swój wyrok, nie stworzono jeszcze prawa

¹ Employment Service of Slovenia: Labour Force Data. Luty 2008.

² Employment Service of Slovenia: Javno povabilo delodajalcem za izvedbo projektov Usposabljanja na delovnem mestu za leto 2007/2008. Grudzień 2007.

³ Employment Service of Slovenia: Labour Force Data. Luty 2008.

⁴ Urša Marn: Krivičen izbris. Kako je Janševa vlada umetno zmanjšala brezposelnost. Mladina, Czerwiec 2007.

⁵ Neža Kogovšek, Roberto Pignoni: Erased people of Slovenia: Peace institute Report on Discriminatory Practices in Slovenia concerning Legal Status of Citizens of Other Republics of Yugoslavia, Czerwiec 2007.

regulującego tę sytuację. Osoby dotknięte „wymazaniem” nie mają dostępu do żadnej formy kompensacji. W niedawnym raporcie⁶ słoński Rzecznik Praw Człowieka podkreślił, że decyzja sądu powinna być respektowana, a kwestia statusu rozwiązana. Rząd wciąż odwołuje rozwiązanie tej sprawy i nie zajmuje się tym problemem, co jest poważną porażką we wdrażaniu praw zawartych w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (ICESCR), szczególnie prawa do pracy, ubezpieczenia społecznego, zdrowia i edukacji.

Romowie

Romowie są jedną z trzech grup etnicznych wspomnianych w słońskiej Konstytucji, która przewiduje specjalne prawo regulujące sytuację tych mniejszości. Póki co, to prawo nie zostało stworzone, a specyficzne problemy (np. w zakresie edukacji) są rozwiązywane w ramach lokalnych regulacji. Dwa niżej wymienione przykłady, związane z Romami, ukazują dyskryminację i nietolerancję, z jaką styka się ta grupa w południowo-wschodniej Słowenii (Dolenjska). Podczas roku szkolnego 2004–2005 jedna ze szkół podstawowych w Dolensku stworzyła specjalną klasę dla dzieci romskich. Rodzice nie-romskich dzieci zaprotestowali, twierdząc, że liczba Romów w szkole jest „zbyt wysoka”. Drugi przypadek dotyczy rodziny Strojjan, która musiała wynieść się z domu w wiosce Ambrus, gdyż tłum miejscowych obywateli domagał się ich wyprowadzki, rzekomo z powodu nieprzestrzegania przez nich prawa. By chronić swoje życie i zapobiec przemocy, byli oni przenoszeni ze swojego domu rodzinnego w kolejnych kilka miejsc. W końcu dostali dom na obrzeżach Ljubljany w zamian za ich nieruchomości w Ambrus.

Mowa nienawiści

Na spotkaniu w Ljubljanie w styczniu 2008 roku z Wysokim Komisarzem ONZ ds. Praw Człowieka – Louise Arbour, organizację pozarządową zwróciły uwagę na problem mowy nienawiści, pojawiającej się coraz częściej w słońskich mediach (np. sprawa rodziny Strojjanów była relacjonowana na podstawie zasłyszanych wiadomości i domysłów, bez rzetelnego krytycznego spojrzenia) i internecie (forum, chat-roomy). Mowa nienawiści jest wymieniona w grupy takie jak homoseksualiści, Romowie i inne nie-słońskie grupy etniczne (głównie ludzie, których przodkowie pochodzą z byłej Jugosławii) oraz obcokrajowcy. Mimo iż Konstytucja (artykuł 63) zakazuje nakłaniania do nietolerancji i dyskryminacji, nie było przedsięwziętych znaczących działań prawnych w kierunku zlikwidowania tego procederu.⁷

Osoby poszukujące azylu

Większość z 18251 obcokrajowców, którzy wyemigrowali do Słowenii w 2006 roku, pochodzi z Bośni i Hercegowiny oraz Serbii i Czarnogóry. Słowenia wykazuje jeden z najniższych wskaźników nadawania statusu uchodźcy w Europie (jedynie jedna osoba poszukująca azylu uzyskała status uchodźcy w 2006 roku, a dwie w 2007). Przyjęcie w styczniu 2008 Uchwały o Ochronie

Międzynarodowej powoduje, że względem Słowenii powstały wątpliwości dotyczące przestrzegania praw człowieka. Mimo iż słońskie rozwiązania prawne w kwestii azylu nie odbiegają od norm UE, to ustawa ta zmienia wszystkie unijne dyrektywy o azylu. Przede wszystkim, zmiana dotyczy ograniczenia dostępu do postępowania związanego z udzielaniem azylu i przyspieszonymi procedurami oraz możliwością przeprowadzania ich bez osobistego wywiadu. Nawet najbardziej podstawowe prawa człowieka są zagrożone z powodu możliwości długiego trzymania ludzi w areszcie i braku pomocy prawnej w pierwszych etapach procedury. Na pewnym etapie nowych procedur apelacja nie ma mocy zawieszania procesu. Dlatego nawet jeżeli sprawa nie została rozstrzygnięta, osoba względem której się ona toczy, może zostać deportowana do innego kraju, gdzie jej życie lub wolność może być zagrożona. Co więcej, prawo przewiduje szeroko zakrojone przetrzymywanie w areszcie osób poszukujących azylu, bez wyjątkowego traktowania osób ze specjalnymi potrzebami, jak rodziny z dziećmi.⁸

Regulacje prawne dotyczące zdrowia psychicznego

Podczas spotkania z panią Arbour organizacje pozarządowe podkreślały potrzebę poprawy prawa dotyczącego zdrowia psychicznego (leczenie w instytucjach psychiatrycznych, potrzeba „mobilnych” usług psychiatrycznych, potrzeba przesunięcia skoncentrowania na „chorobach psychicznych” w kierunku podjęcia problematyki zdrowia psychicznego). Raport Rzecznika Praw Człowieka z lutego 2007 wymienia dokładnie te same kwestie. Zaburzenia i choroby psychiczne nadal powodują silną stygmatyzację, a co więcej, nie są sprawnie leczone. Powodem jest brak odpowiedniego finansowania opieki lekarskiej oraz brak odpowiednich lekarstw. Również w tym przypadku najbiedniejsi płacą najwyższą cenę.

Oficjalna pomoc rozwojowa

Według oficjalnych statystyk, słońska Oficjalna Pomoc Rozwojowa (ODA) wynosi 35 milionów Euro czyli 0,12% PKB. 60% ODA, czyli 21 milionów Euro, zostało przekazanych w ramach pomocy wielostronnej, a 14,8 miliona zostało przekazane budżetowi UE. Około 11 milionów Euro zostało przekazanych w ramach współpracy dwustronnej, z czego 83% dla republik byłej Jugosławii i innych krajów Europy wschodniej, takich jak Serbia, która otrzymała najwięcej pieniędzy. Według eksperta Robina Dewa, przynajmniej 20% ODA nie jest odpowiedniej jakości, gdyż administracja, stypendia dla studentów z innych krajów, świadczenia dla poszukujących azylu i imigrantów są również w nią wliczone. Najbardziej kontrowersyjne jest wliczenie kosztów treningu żołnierzy w Iraku, a także opłat członkowskich w organizacjach takich jak OECD. Prawdziwa wielkość pomocy słońskiej jest zdecydowanie niższa niż ta oficjalna.⁹

Literatura cytowana

- Bogomir Kovač: Kukavičje jajce. Bolje manj sprememb kot slabo reformiranje davčnega sistema. Mladina, September 2006.
- Employment Service of Slovenia: Labour Force Data. February 2008.
- Employment Service of Slovenia: Javno povabilo delodajalcem za izvedbo projektov Usposabljanja na delovnem mestu za leto 2007/2008. December 2007.
- European Commission against Racism and Intolerance: Third report on Slovenia, June 2006 (available from February 2007 on).
- Meeting with UN High Commissioner for Human Rights Louise Arbour, January 2008, private Humanitas minutes.
- Ministry of Foreign Affairs: Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: Slovenia's 6th and 7th periodic report – Draft, January 2008.
- Neža Kogovšek, Roberto Pignoni: Erased people of Slovenia: Peace institute Report on Discriminatory Practices in Slovenia concerning Legal Status of Citizens of Other Republics of Yugoslavia, June 2007.
- Peace Institute: Human rights resource point. An information source on human rights in Slovenia during Slovenian EU Presidency 2008. February 2008.
- Robin Dewa: Preliminary data from Slovene ODA analysis. March 2008, personal communication.
- Slovene Ombudsman of Human Rights: 2006 Report, July 2007.
- Statistical Office of the Republic of Slovenia: Labour Force Survey results. February 2008.
- Statistical Office of the Republic of Slovenia: Statistični letopis 2005.
- Urša Marn: Krivičen izbris. Kako je Janševa vlada umetno zmanjšala brezposelnost. Mladina, June 2007.

⁶ Słoński Rzecznik Praw Człowieka: Raport z lipca 2007.

⁷ Spotkanie z Louise Arbour, Styczeń 2008

⁸ Peace Institute: Human rights resource point. An information source on human rights in Slovenia during Slovenian EU Presidency 2008. Luty 2008.

⁹ Robin Dewa: Preliminary data from Slovene ODA analysis. Marzec 2008, personal communication.

Nowa nadzieja dla znajdujących się w martwym punkcie praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych?



Aby prawa człowieka zawarte w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka mogły zostać w pełni zrealizowane, niezbędne wydaje się również zagwarantowanie praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych. W Tanzanii egzekwowanie praw człowieka napotyka na trudności. Wydaje się zatem konieczne, aby rząd, wraz ze społeczeństwem obywatelskim, skupił się na działaniach dążących do realizacji tych praw. Ostatnie zmiany przynoszą na to nadzieję.

SAHRiNGON Tanzania Chapter

Rehema Kerefu Sameji

Richard Shilamba

Armando Swenya

Dziesiąty grudnia jest rocznicą przyjęcia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka przez ONZ w 1948 roku. 10 grudnia tego roku członkowie SAHRiNGON – Tanzania Chapter dołączają do tysięcy organizacji działających na rzecz praw człowieka na całym świecie, by uczcić tę rocznicę. Będzie to też szansa, by zastanowić się nad tym, w jakim stopniu prawa ekonomiczne, społeczne i kulturalne – kamienie milowe w realizacji praw człowieka – są respektowane, chronione i wypełniane.

Analizując różnego rodzaju rządowe i pozarządowe raporty, dotyczące różnych aspektów praw człowieka w Tanzanii, członkowie SAHRiNGON-Tanzania Chapter dochodzą do wniosku, iż wdrażanie praktycznie wszystkich praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych jest powstrzymywane. Jak pokażemy poniżej, pozostaje jednak nadzieja na poprawę tej sytuacji.

Udoskonalenie dostaw międzynarodowej pomocy i rozwoju państwowych spółek

Międzynarodowa współpraca rozwojowa niewiele pomogła w maksymalizowaniu szans ludzi na pełne korzystanie z praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych w Tanzanii. Ponad 60% pomocy rozwojowej od partnerów dwustronnych i wielostronnych nie jest kierowane na zaspokojenie realnych i pilnych potrzeb ludzi. Zamiast tego, ogromna część pieniędzy pomocowych kierowana jest na koszty administracyjne i pomoc techniczną krajów-partnerów, jak również pokrycie długów oraz zakupy produktów od zagranicznych firm, gałęzi przemysłu i rynków.¹ Ponadto, polityka warunków udzielania pomocy spowodowała zwolnienie wielu pracowników z pracy, sprzedaż lokalnych firm obcokrajowcom, cięcia w pensjach wypłacanych nauczycielom i pielęgniarkom, a także w dopłatach dla rolników. Konsekwencją jest również prywatyzacja podstawo-

wych usług, takich jak służba zdrowia, energetyka i dostarczanie wody.

Istnieje jednak nadzieja. W grudniu 2006 rząd, wraz z 19 partnerami rozwojowymi, podpisał umowy zobowiązujące wszystkie 20 krajów i ich instytucje do wdrażania Wspólnej Strategii Pomocy dla Tanzanii. Strategia wymaga od partnerów rozwojowych, między innymi, zwiększenia oficjalnej pomocy rozwojowej oraz do kierowania jej przez Ogólny Budżet Pomocowy – preferowany sposób przekazywania funduszy. Strategia przewiduje rolę rządu jako lidera, a spótek skarbu państwa jako priorytetów pomocy, a także wybór pomocy technicznej bez zbędnych wpływów.²

Ukrócenie podrabiania leków

Globalizacja zmieniła Tanzanię w chłonny rynek dla podrabianych leków, wliczając w to fałszywe wersje antybiotyków, hormonów, sterydów oraz leków przeciw malarii, rakowi i wirusom. W 2005 roku sprzedaż fałszywych leków na świecie przekroczyła wartość 3,5 miliarda USD, a do roku 2010 może osiągnąć 75 miliardów, jeżeli nie zostaną podjęte żadne działania mające na celu ukrócenie tej praktyki.³ Leki przeciw malarii są szczególnie częstą przyczyną zgonów. Rocznie umiera z powody ich zażywania milion ludzi. Jednej piątej tych zgonów można by uniknąć, a zdaniem Światowej Organizacji Zdrowia jedynym warunkiem jest, by leki były oryginalne.

Ministerstwo Zdrowia tworzy plan zapewnienia Tanzanii systemu opieki zdrowotnej dopasowanej do potrzeb pacjentów, z odpowiednimi standardami funkcjonowania, a przez to i dobrymi wynikami klinicznymi.⁴ Daje to nadzieję na odwrócenie trendu sprzedaży podrabianych leków.

Stawiając czoła problemowi publicznych malwersacji

Malwersacje zasobów przeznaczonych na rozwój praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych stanowią poważny problem. Z oświadczenia Pań-

stwowej Agencji Prasowej z 9 stycznia 2008 roku dowiadujemy się, że niezależny audyt dotyczący zaległości w spłaceniu zadłużenia zagranicznego, przeprowadzony pomiędzy wrześniem i grudniem 2007 wykazał, że miały miejsce wpłaty w wysokości 116 milionów USD na konta 22 krajowych firm pod szyldem spłacania długu zagranicznego w 2005 roku. 79 milionów USD zostało wypłaconych 13 firmom na podstawie fałszywych i podrobionych dokumentów. Pozostałe dziewięć firm otrzymało równowartość 37 milionów USD bez żadnego uzasadnienia czy wsparcia w dokumentach. Według raportu, dwie firmy Rashtas (T) Ltd i G&T International Ltd nie były nawet wymienione w księgach rejestrów gospodarczych oraz instytucjach udzielających licencji.

Specjalna komisja parlamentarna ujawniła w styczniu 2008, że Ministerstwo Energetyki i Mine-raliów podpisało kontrakt z nieistniejącą firmą Richmond Development Ltd na dostawy elektryczności. To zobligowało Tanzańską Firmę Energetyczną do podwyższenia cen energii u zwykłych obywateli, aby pokryć codzienną opłatę dla nieistniejącej firmy w wysokości 121811 USD.

Należy jednak mieć nadzieję, że w przyszłości w Tanzanii malwersacje publicznych pieniędzy będą powstrzymywane, a osoby w nie zamieszane zostaną ukarane. W 2005 roku rząd złożył wiążącą obietnicę, że rozliczy z odpowiedzialności osoby sprzeniewierzające publiczne pieniądze.⁵ W wyniku wyżej opisanych skandali powstało Biuro ds. Zwalczania i Zapobiegania Korupcji, a premier i dwóch jego ministrów podali się do dymisji w akcie przyjęcia odpowiedzialności za zaistniałą sytuację. Rządowe śledztwo dotyczące zaległości w spłaceniu długu zagranicznego trwa.

Obiecane raporty dla instytucji monitorujących

Dostarczanie na czas raportów rządowych instytucjom ONZ zajmującym się monitoringiem jest kluczowe, jeżeli te mają pomóc państwu w efektywnym przestrzeganiu, ochronie i realizowaniu praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych. Poprzez ratyfikację Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1976 roku

¹ Social Watch (2006). Impossible architecture. Why the financial structure is not working for the poor and how to redesign it for equity and development, Montevideo: Instituto del Tercer Mundo, s. 18.

² Przemowa byłego Ministra Finansów, Hon. Zakia Hamdani Meghji, na temat wydatków w roku fiskalnym 2007/2008, 14 czerwca 2007.

³ A. Adam Ihucha, "Africa major dump of fake medicine", *The Guardian*, 16 lipca 2007.

⁴ <www.moh.go.tz/index.php>

⁵ Przemowa prezydenta, Jakaya Kikwete, wygłoszona w parlamencie Tanzanii 30 grudnia 2005.

Tanzania zobowiązała się do opracowania pierwszego raportu w ciągu dwóch lat oraz do tworzenia kolejnych co pięć lat. Pomimo iż rząd złożył pierwszy raport 10 września 1979 roku, to nie opracował już żadnego kolejnego – jest to 29 lat opóźnienia w złożeniu sprawozdania.⁶

Nadzieja pojawiła się w 2007 roku, kiedy to parlamentarzyści zwrócili się do rządu o złożenie wyjaśnień w sprawie opóźnienia tych raportów. W odpowiedzi rząd obiecał opracować raport okresowy na temat tego, jak wdraża w życie Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych i złożyć go do końca 2008 roku.⁷

Załączki opieki społecznej dla większości

Około 900000 osób, czyli mniej więcej 5% tanzańskiej siły roboczej, liczącej w sumie 18 milionów, podlega ubezpieczeniu społecznemu. Poprzedni minister finansów – Zakhia Meghji – stwierdził, że tylko 2,7% społeczeństwa posiada ubezpieczenie społeczne, więc „muszą zostać podjęte wysiłki aby podległy mu pozostałe 93% Tanzańczyków.”⁸

Większość obywateli nadal traktuje tradycyjną pomoc dalszej rodziny jak ubezpieczenie. Jest to system opieki nad członkami rodziny w potrzebie, który słabnie z dnia na dzień w wyniku postępującej urbanizacji i chorób takich jak HIV/AIDS, które rozluźniły więzi społeczne i uszczupliły dostęp do opieki społecznej, szczególnie dla grup defaworyzowanych.

Istnieje jednak nadzieja, że ubezpieczenie społeczne zostanie rozszerzone na większość Tanzańczyków, łącznie z ogromną liczbą ludzi pracujących w rolnictwie i szarej strefie. Ustawa o Społecznościowym Funduszu Zdrowotnym (Community Health Fund – CHF) z 2001 roku utworzyła oddzielny system opłat z podziałem na regiony, którego celem jest zapewnienie bezpośredniej opieki zdrowotnej dla osób z terenów wiejskich i szarej strefy. Gospodarstwo domowe może dołączyć do tego funduszu poprzez wpłacenie rocznej składki członkowskiej, która gwarantuje nieograniczony dostęp do opieki medycznej w oddziałach CHF. Rodziny, których nie stać na opłacenie rocznej składki, powinny otrzymać kartę CHF za darmo.

Prawo do godnego mieszkania

Około 70% miejskiej populacji Tanzanii jest uznawane za koczowniców (squaters) żyjących w „nielegalnych” miejscach, które nie zostały przez nikogo sprawdzone, ani do tego przygotowane. W wielu wiejskich regionach w 90-95% domostw nie ma podłogi lecz zwykła gleba, a w szczególnych przypadkach podłoga jest zrobiona ze zwierzęcych odchodów. Regiony wiejskie posiadają największy odsetek domów z niedobrym zadaniem (zrobionym z trawy, warstw kokosów, folii itp.). Odsetek

nieodpowiednich warunków mieszkalnych wynosi: 90% w Mkurandze; 87% w Kishapu, Kilwii i Lindii; 86% w Igunga, wiejskiej Sumbawandze i miejskiej Dodomie; 85% w Ujui i Nkasi oraz 84% w Urambo i Sikonge. W regionach miejskich proporcja nieodpowiednich warunków mieszkalnych wynosi: 0% w Moshi; 2% w Arusha; 3% w Kinondoni, Ilala, Rombo i Mbeya, 4% w Bukoba, 6% w Temeke i 8% w Morogoro, Moshi i Musoma.⁹

Niemniej jednak, ostatnio rząd przyjął program Formalizowania Własności i Biznesu. Jest to społeczna inicjatywa mająca na celu ułatwienie przejścia własności i biznesu z szarej strefy do sektora legalnego. Pomoże to zwiększyć dostęp ludzi do własności i możliwości biznesowych poprzez rozwijającą się gospodarkę rynkową. Program pozwala ludziom używać ich własności z szarej strefy do pozyskiwania kapitału.¹⁰

Wyjątek potwierdzający regułę? Trwająca dyskryminacja kobiet

Nadzieja na zmianę na lepsze jest najmniejsza jeśli chodzi o dyskryminację ze względu na płeć. Dla realizacji praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych zarówno kobiet jak i mężczyzn, niezbędne jest prawo wrażliwe na płeć i idące za tym działania. W Tanzanii dyskryminujące prawo i działania są jednak nadal często spotykane, szczególnie w kwestii małżeństwa i dziedziczenia. Na przykład, zgodnie z Deklaracją Lokalnych Praw Obyczajowych nr 4 z 1963 roku, wdowie nie przysługuje prawo do określonego udziału w nieruchomości po mężu, zgodnie z zasadą nr 27 stanowiącą, iż wdowa nie ma prawa do nieruchomości, jeżeli istnieją jakiegokolwiek wątpliwości co do legalności jej związku ze zmarłym. Zgodnie z zasadą nr 20 wdowa może odziedziczyć wyłącznie prawo do użytkowania, które w wypadku jej ponownego zamążpójścia lub śmierci przechodzą na rodzinę pierwszego męża.

Prawo Obyczajowe wymaga od wdowy poślubienia męskiego krewnego jej zmarłego męża. Zasada 62 daje prawo rodzinie zmarłego zaoferować wdowie dziedziczenie po nim. Jej zgoda na to oznacza w praktyce wyłącznie możliwość pozostania na gospodarstwie, ale bez możliwości sprawowania kontroli nad nim. Tego rodzaju praktyki są niezwykle szkodliwe i uwłaczające kobietom, gdyż prawo uznaje je za własność przekazywaną sobie między mężczyznami.

Ustawa o Małżeństwie z 1971 roku zezwala na zaślubiny dziewcząt w wieku 14-15 lat na podstawie zgody wydawanej przez sąd i rodziców lub opiekunów. Niektórzy rodzice lub opiekunowie zmuszają dziewczynki do ślubu w celu otrzymania posagu, ryzykując ich zdrowie i odmawiając im prawa do edukacji. Dziewczynki w wieku 14 lub 15 lat nadal rozwijają się, zatem potrzebują większej opieki i odpowiedniego odżywiania. Cięża i poród w tym wieku zagrażają zarówno zdrowiu fizycznemu, jak i dobro-

stanowi psychicznemu. Ponadto, dziewczynki w tym wieku mają za sobą jedynie edukację podstawową (pod warunkiem, że zostały zapisane do szkoły o czasie). Ten poziom wykształcenia jest zdecydowanie niewystarczający, aby stawić czoła warunkom zmieniającego się świata.

Konstytucja Zjednoczonej Republiki Tanzanii jest pełna zapisów dyskryminujących, które powodują, że kobiety nie mogą korzystać z przysługujących im praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych. Artykuł 30(2) jawnie przyzwala na obecność dyskryminującego prawa, stanowiąc: „Oświadcza się, iż żadne z postanowień w tej części Konstytucji, które określają podstawowe prawa człowieka, wolności i obowiązki, nie będzie interpretowane jako unieważniające jakiegokolwiek istniejące prawa lub zakazujące powołania dowolnego prawa, lub tworzenia ustaw dookreślających to prawo. Ma to na celu zagwarantowanie, iż prawa i wolność innych oraz interesu publicznego nie są dyskryminowane przez błędnie pojmowane praw i wolności jednostki.” ■

⁶ <www.unhcr.ch/TBS/doc.nsf/newhvsbmittedbycountry>

⁷ Hon. Dr. Harrison Mwakyebe, “Serikali yashindwa kutoa report miaka 28” (“Government fails to submit report for 28 years”), in *Tanzania DAIMA*, 30 stycznia 2008.

⁸ Minister Finansów, Zakhia Meghji, “Social security funds cover five per cent of the labour force,” wypowiedź cytowana przez dziennik *The Guardian*, 16 listopada 2007.

⁹ Tanzania Government, *Poverty and Household Report 2005*.

¹⁰ The United Republic of Tanzania President's office report on the Property and Business Formalization Programme, its Kiswahili translation is Mpango wa Kurasimisha Rasiimali na Biashara za Wanyonge Tanzania, shortened as MKURABITA.

Szerząca się romofobia i faszizm



Osiemnaście lat po zaadoptowaniu demokracji i gospodarki wolnorynkowej prawa społeczne i ekonomiczne są nadal naruszane, a nierówność społeczna i dyskryminacja są wszechobecne. Powstanie demokratycznego prawa i instytucji przyniosło zwiększenie świadomości w kwestii praw człowieka, co zaowocowało powołaniem do życia odpowiednich środków prawnych i innymi osiągnięciami. Jednakże dyskryminacja mniejszości etnicznych nadal jest głęboko zakorzeniona, a dyskryminacja mniejszości seksualnych staje się coraz bardziej jawna.

ATTAC HUNGARY
Matyas Benyik

Węgry ratyfikowały większość głównych międzynarodowych instrumentów zwalczających dyskryminację, są również członkiem Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Poprzednie niesolidne i rozproszone prawo antydyskryminacyjne zostało ostatnio zreformowane, by iść w parze z zapisami antydyskryminacyjnymi Europejskiej Konwencji.

W 1997 roku rząd przegłosował pierwsze prawo przewidujące społeczną integrację Romów. Pod koniec 2003 roku publiczne debaty o dyskryminacji spowodowały wprowadzenie prawa antydyskryminacyjnego. Ustawa o równym traktowaniu (ETA), która weszła w życie 27 stycznia 2004 roku, reguluje wszystkie pięć elementów zawartych w dyrektywach Europejskiej Konwencji. Pierwszego lutego 2005 na podstawie ustawy o równym traktowaniu, powstał Urząd ds. Równego Traktowania, zajmujący się zwalczaniem wszelkiego rodzaju dyskryminacji. Jak dotąd, urząd ten rozpatrzył kilkadziesiąt spraw. Jednakże wiele z zawaolowanych rodzajów łamania praw człowieka nadal ma miejsce, co powoduje, że ETA nie jest w pełni wdrożona.

Węgry przeszły przemianę w stronę kapitalizmu i demokracji w sposób bardziej „udany” niż większość ich sąsiadów, ale większość obywateli i tak na tym nie skorzystała. Dla większości Węgrów gospodarka rynkowa oznaczała bezrobocie, przymusową emeryturę oraz utratę bezpiecznego życia. Około 1,5 miliona ludzi zostało bezrobotnymi, a brak zatrudnienia jest pierwszą przyczyną biedy. Szacuje się, że około 60% obywateli straciło na przemianie. Najbardziej dotknięte grupy to niewykwalifikowani robotnicy, mieszkańcy małych miasteczek i wiosek, rodziny z dziećmi i Romowie. Mniejszości, będące grupami najbardziej dotkniętymi przez przemiany gospodarcze, a w szczególności Romowie, stały się kołtami ofiarnymi, gdyż standard życia większości Węgrów się obniżył.

Dyskryminacja Romów

Romowie (Cyganie) stanowią około 7% społeczeństwa (około 700000 osób). Pomimo wysiłków prawnych i programów integracyjnych, dyskryminacja w edukacji, pracy, służbie zdrowia i warunkach mieszkaniowych oraz w dostępie do dóbr i usług stanowi nadal poważny problem. Komitet ONZ

ds. Praw Dziecka wyraził zaniepokojenie trwającymi postawami dyskryminacyjnymi i ksenofobicznymi. Dzieci romskie są stygmatyzowane, wykluczane i żyją w biedzie. Ta dyskryminacja jest najbardziej wyraźna w warunkach mieszkaniowych, możliwościach zatrudnienia, dostępie do opieki zdrowotnej, adopcji i edukacji. Komitet wyraził zaniepokojenie arbitralną segregacją dzieci romskich w instytucjach lub klasach specjalnych. Dostęp do przedszkoli jest ograniczony w regionach z przeważającą populacją Romów i wysokim odsetkiem biedy. Romowie stanowią zdecydowaną większość w grupie osób żyjących w biedzie. Setki tysięcy Romów żyje w społecznych gettach bez stałego dochodu. Tysiące z nich nie ma dostępu do wody i elektryczności; są także niedożywieni, a nawet głodujący. Drastyczna sytuacja Romów jest konsekwencją wszechobecnej dyskryminacji rasowej oraz transformacji ekonomicznej.

Zdrowie Romów

Długość życia Romów jest o około 10 lat krótsza od średniej krajowej. Czynniki wpływające na słabą jakość zdrowia kobiet romskich to:

- bezpośrednia dyskryminacja i jakość opieki na oddziałach położniczych, gdzie dochodzi do zaniedbań, wyłudzeń, obelg werbalnych oraz segregacji
- ekstremalna bieda romskich kobiet uniemożliwiająca opłacanie opieki medycznej, szczególnie od momentu wprowadzenia na Węgrzech opłaty za „wizytę medyczną”.

W przeszłości miały również miejsce tak oburzające praktyki, jak przymusowa sterylizacja kobiet romskich. Węgierskie prawo nie we wszystkich przypadkach wymaga poinformowanej zgody na sterylizację.

Edukacja Romów

Węgierskie postkomunistyczne konstytucyjne prawo dawały władzom lokalnym dużą autonomię, na przykład w dziedzinie szkolnictwa. Okazało się to przeszkodą dla starzeń rządu by wprowadzić ogólnokrajową politykę desegregacji szkół oraz by polepszyć sytuację edukacyjną Romów, a w szczególności kobiet romskich. Romskie kobiety nieproporcjonalnie rzadziej uczęszczają do szkół, nie tylko w porównaniu do ogółu społeczeństwa, ale też do romskich mężczyzn.

Romskie dziewczęta i chłopcy narażeni są w szkole na obelgi i przemoc fizyczną ze strony swych

rówieśników. Nauczyciele rzadko karzą tego typu zachowania, nawet jeżeli romscy rodzice je zgłaszają. Wypadkowa biedy, traktowania z góry i wczesnego rodzicielstwa ma negatywny wpływ na liczbę lat spędzonych w szkole przez romskie dzieci.

Marginalizację pogłębia powszechnie stosowana praktyka umieszczania dzieci romskich w szkołach specjalnych dla umysłowo opóźnionych, która następuje na podstawie wątpliwej oceny komisji ds. sprawności umysłowej. Co więcej, umieszczanie dzieci w odrębnych klasach, czyli segregacja o podłożu etnicznym w szkołach, nasiliła się w ostatnich latach.

Zatrudnienie

Całkowity odsetek zatrudnionych na Węgrzech jest niski (56% w 2007), a bezrobocie wciąż rośnie (ponad 8% w styczniu 2008).¹ Odsetek bezrobotnych spośród Romów jest znacznie wyższy. Biuro ds. Mniejszości Narodowych i Etnicznych twierdzi, że waha się ono od 90% do 100% w pewnych regionach. Romskie kobiety o wiele rzadziej pracują w porównaniu do romskich mężczyzn i całej populacji.

Postęp

W ciągu ostatnich kilku lat sprawy o łamanie praw człowieka były coraz bardziej naświetlane publicznie. Co więcej, wprowadzenie ETA wymaga, aby dowodów w sprawach o dyskryminację dostarczała strona oskarżona (poprzednie prawo dopuszczało taką sytuację wyłącznie w odniesieniu do dyskryminacji na rynku pracy). Pomimo iż na podstawie ETA można wnieść sprawę dotyczącą każdego rodzaju dyskryminacji, prawo przewiduje ograniczające kryteria dla ich zgłaszania. Ochrona zapewniana przez ETA jest wzmocniana przez Kodeks Cywilny i wiele innych praw (np. ochrona konsumenta, prawo o ochronie pracownika itp.) i statutów regulujących działanie instytucji (np. Komisja Parlamentarna ds. Praw Człowieka).

W kwietniu 2006 premier Ferenc Gyurcsany i jego socjalistyczno-liberalna koalicja wygrali wybory i powrócili do władzy. Pomimo iż ten rząd jest znacznie lepszy od swoich poprzedników w promowaniu dialogu i konsultacji społecznych w sprawach dyskryminacji, decyzja, by zlikwidować obecną poli-

¹ Hungarian Central Statistical Office (2008). *Employment and unemployment November 2007-January 2008*, First Release Serial:39, Budapest.

tykę wobec Romów na rzecz szeroko pojętego działania na rzecz „grup z problemami” może zahamować postęp w sprawie Romów. Z całą pewnością należy podjąć odpowiednie kroki, by zapewnić tej mniejszości pełne i efektywne uczestnictwo w polityce. Jednym ze sposobów do osiągnięcia celu byłoby włączenie Romów do administracyjnych i wybieralnych organów, a także ich reprezentacja w administracji państwowej.

Kobiety i przemoc domowa

Według raportu wydanego w 2007 roku przez Amnesty International,² 28% z 1000 przebadanych kobiet przyznaje, iż były bite, a ponad 7% zostało zmuszonych do uprawiania seksu z partnerem.³ Osoby znane ofiarom popełniły dwie trzecie przestępstw o charakterze seksualnym. Tylko nieznaczna część sprawców jest sądzona za te przestępstwa. Według raportu prawa w kwestii gwałtu muszą być natychmiast zreformowane. Kodeks karny definiuje gwałt i inne przestępstwa o charakterze przemocy seksualnej jako „przestępstwa przeciwko małżeństwu, rodzinie, młodzieży i moralności seksualnej”. Ignoruje tym samym ofiarę i sprzyja nieuwjmianiu sprawy. Równie niepokojący jest fakt, iż kodeks przewiduje w definicji gwałtu obowiązkową obecność przemocy lub groźby fizycznej krzywdy, tym samym zobowiązując ofiarę do udowodnienia, że fizycznie opierała się napastnikowi lub że napastnik groził ofierze śmiercią lub krzywdą fizyczną. Zgwałconym dziewczynom i kobietom trudno jest zatem walczyć o sprawiedliwość z powodu rozpowszechnionych uprzedzeń i obawy o stygmatyzację oraz o to, że nie będzie wiary dla ich zeznań.

Wiele ze spraw zostaje odalonych zanim jeszcze trafią na wokandę. Policji nie udaje się identyfikować napastników, a ofiara lub świadek mogą zdecydować się na wycofanie swoich zeznań lub nie wnieść ostatecznie oskarżenia. Tego typu sytuacje dotyczą przede wszystkim kobiet romskich. Ponad dwie piąte z nich było ofiarami przemocy domowej, ale tylko jedna na pięć zgłasza to na policję. Policja podejmuje skuteczne działania tylko w jednym na siedem przypadków. Przemoc wobec kobiet romskich jest powszechna, zarówno wewnątrz, jak i poza społecznością Romów.

Romskie kobiety rzadko zwracają się do instytucji zwalczających dyskryminację, takich jak ETA, gdyż rzadko posiadają swoje reprezentantki we władzach organizacji romskiej mniejszości, a także nie posiadają żadnych reprezentantek w organizacjach zajmujących się sprawami kobiet w ogóle. Pomimo iż niektóre Romki z sukcesem rozpoczęły działalność publiczną, w większości są one zatrudniane wewnątrz romskiej społeczności.

Mała liczba zgłaszanych przypadków jest spowodowana niewystarczającą świadomością oraz słabym przygotowaniem policji do zmagania się z tego typu przypadkami, a także brakiem oficjalnego

wsparcia i pomocy kierowanej do ofiar. Regulacje prawne dotyczące gwałtu i innych przestępstw na tle seksualnym są niewystarczające, a uprzedzenia społeczne wobec kobiet zgłaszających tego typu przestępstwa bardzo wysokie. W przypadku gwałtów i innych przestępstw o charakterze seksualnym, które trafiają na wokandę, liczba skazanych jest jedną z najwyższych w Europie – ponad 50%.

Zatrudnienie kobiet

Badanie z 2006 roku⁴ wykazuje, że stopa zatrudnienia wśród kobiet pozostaje niezmienna, natomiast wzrasta bezrobocie. Pomimo prawnych regulacji, by zwalczać dyskryminację na każdym polu, kobiety otrzymują niższe wynagrodzenia za swoją pracę i mają bardziej ograniczone perspektywy rozwoju kariery niż mężczyźni w momencie wkraczania lub powrotu na rynek pracy.

Od 1993 roku stopa zatrudnienia wśród kobiet romskich nie przekroczyła 15%.⁵ Najnowsze dane pokazują, że wskaźnik ten maleje w konsekwencji niekorzystnych zmian w prawie emerytalnym oraz niskiego uczestnictwa tych kobiet w zatrudnieniu publicznym.

Handel ludźmi

Węgry są krajem głównie tranzytowym dla handlu ludźmi, jak również, w mniejszym stopniu, krajem docelowym kobiet przywożonych z krajów sąsiadujących. Kobiety są przewożone przez Węgry w celu seksualnego wykorzystywania w Austrii, Słowenii, Niemczech, Hiszpanii, Holandii, Włoszech, Francji i Ameryce Północnej.

Mimo iż rząd w pełni spełnia minimalne standardy eliminowania handlu ludźmi i wykazuje się ciągłym zaangażowaniem w zwalczanie tego problemu, Węgry zostały określone jako kraj tranzytowy Tier 1 oraz, w mniejszym stopniu, jako źródło i ostateczny cel handlu ludźmi w publikacji *Trafficking in Persons Report 2007*. Od tamtej pory rząd przedstawił nowe sposoby zwalczania tego procederu, a policja wykazuje zwiększone wysiłki w celu identyfikowania ofiar i dbania o nie.⁶

Rosnący faszizm i antysemityzm

Od wprowadzenia rządów demokratycznych ksenofobia stopniowo rosła. Węgry stały się obecnie najbardziej ksenofobicznym narodem wschodniej Europy, bardziej nawet niż społeczeństwa na Bałkanach.⁷ Wraz z tryumfem liberalnej myśli, węgiersko-nacjonalistyczne i neonazistowskie stowarzyszenia (np. Krew i Honor) powstają jak grzyby po deszczu. Mimo iż bliskie nazizmowi partie nie cieszą się szerokim poparciem, to rosnąca liczba organizacji para-

militarnych stanowi zagrożenie dla Żydów, Romów i gejów. Jest to przerażający widok – maszerujący neonaziści na ulicach Budapesztu, wymachujący flagami inspirowanymi symbolami nazistowskimi. Jobbik, ekstremalnie prawicowa, antysemicka i homofobiczna partia, obecnie otrzymuje poparcie liczone w dziesiątych częściach procenta. Niedawno stworzyli paramilitarną grupę zwaną Magyar Garda (Węgierska Straż) składającą się z kilkuset młodych ekstremistów.

Reagując na presję ze strony organizacji pozarządowych oraz Żydów i Romów, premier Gyurcsany zwrócił się oficjalnie do prokuratorów, by przyglądali się pilnie działaniom grup ekstremistycznych. „Powstanie Węgierskiej Straży zagraża dzielonym przez nas najbardziej istotnym wartościom: szacunkowi dla ludzkiej godności, prawu do życia bez strachu i szacunku dla innych kultur, odmiennego pochodzenia etnicznego i poglądów” – stwierdził Gyurcsany.

Nadmierne użycie siły i maltretowanie

Pomiędzy 17 a 20 września 2006 roku doszło do starć pomiędzy policją i osobami uczestniczącymi w proteście po tym, jak premier Gyurcsany przyznał, że kłamał podczas kampanii wyborczej. Pasywność policji w tym przypadku otworzyła drogę dla serii podpałów i grabieży siedziby węgierskiej telewizji. W czasie protestów podpalano samochody i rzucono kamieniami w policję.

Przemoc eskalowała ponownie 23 października. Ultranacjonalisci i ekstremistyczne grupy starły się z policją podczas upamiętnienia powstania z 1956 roku. Policja użyła wtedy nadmiernej siły, wliczając gumowe kule, działka wodne i gaz łzawiący. Zatrzymani protestujący byli bici, a niektórym odmówiono bezpośredniego dostępu do obrońcy.

Prawa człowieka zostały złamane, co było szeroko krytykowane przez partie opozycyjne i społeczeństwo.⁸ Ponadto, odnotowuje się incydenty, w których policja użyła nadmiernej siły wobec Romów oraz pojawiły się oskarżenia, że rząd był zamieszany w redagowanie treści emitowanych w państwowych mediach informacji na ten temat oraz że zapadły wtedy niesprawiedliwie decyzje personalne. We wrześniu 2007 roku wandalę wymalowali antysemickie napisy na ruchomej wystawie upamiętniającej Holokaust na przedmieściach Budapesztu. ■

² Amnesty International (2007). *Hungary Cries Unheard: The Failure to Protect Women from Rape and Sexual Violence in the Home*, AI Index: EUR 27/002/2007, Londyn: AI.

³ Tóth, O. (1999). *Erőszak a családban* [Domestic Violence], TÁRKI Social Research Centre, in Amnesty International, 2007, op. cit.

⁴ Koncz, K. (2006). *A felzárkózás elmaradása: a magyar nők munkaerő-piaci helyzetét* [Out of step: Hungarian female employment], in Statisztikai Szemle [Statistical Review], Lipied 2006, s. 651-674.

⁵ *Ibid.*

⁶ U.S. State Department *Trafficking in Persons Report*, Czerwiec 2007.

⁷ Wallace, C. (1999). *Xenophobia in Post-Communist Europe*. Studies in Public Policy: 323. Glasgow: University of Strathclyde, Centre for the Study of Public Policy. In: Hagan, M. (2003). *Human Rights Melodrama*, s. 2-3.

⁸ International Helsinki Federation Report 2007, *Human Rights in the OSCE Region*, Hungary, s. 82-85.

Social Watch na świecie

Social Watch to międzynarodowa sieć organizacji społeczeństwa obywatelskiego działająca w 60 krajach na całym świecie na rzecz rozwoju społecznego oraz równości płci. Social Watch funkcjonuje zarówno na arenie międzynarodowej (przede wszystkim na forum ONZ), jak i krajowej. Social Watch monitoruje wdrażanie przez rządy międzynarodowych zobowiązań, takich jak postanowienia Szczytu Społecznego w Kopenhadze, Światowej Konferencji ds. Praw Kobiet w Pekinie czy Milenijnych Celów Rozwoju. Co roku Social Watch publikuje międzynarodowy raport na temat sukcesów i niepowodzeń w kontekście rozwoju społecznego na świecie oraz poszczególnych krajów. W wielu krajach zawiązały się narodowe koalicje Social Watch.

Social Watch w Polsce

W czerwcu 2008 została powołana polska koalicja Social Watch. Inicjatywa spotkała się z zainteresowaniem ze strony środowiska organizacji pozarządowych w Polsce. Kilkanaście organizacji włączyło się w funkcjonowanie koalicji. Działania koalicji są koordynowane przez KARAT. Jedną ze stałych aktywności koalicji jest opracowywanie corocznego raportu na temat sukcesów i niepowodzeń w realizacji międzynarodowych zobowiązań dotyczących rozwoju społecznego.

O raporcie

Pierwszy raport polskiej koalicji Social Watch ukazuje się w dniu 60. rocznicy uchwalenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Tematem przewodnim tej publikacji są prawa człowieka zarówno w kontekście Polski, jak i z perspektywy globalnych zjawisk i procesów. W raporcie prezentujemy, między innymi wybrane problemy związane z realizacją i ochroną praw człowieka w Polsce.

Raport jest odpowiednikiem międzynarodowego corocznego raportu sieci Social Watch. Social Watch publikuje raporty na temat rozwoju społecznego oraz równości płci od 1996 roku. Są one, między innymi prezentowane na forum ONZ. Celem opracowania polskiej wersji raportu jest próba włączenia problematyki rozwoju społecznego do polskiej debaty publicznej.