



Bez nadzoru:

Praworządność i prawa człowieka na celowniku władzy w Polsce

Podsumowanie

Od zwycięstwa w wyborach w październiku 2015 r. rządząca obecnie w Polsce prawicowa partia Prawo i Sprawiedliwość (PiS) wykorzystuje większość w Sejmie (polskim parlamencie) w celu forsowania zmian prawnych, które podważają istotę praw człowieka i zasadę praworządności.

Niniejsze opracowanie ma na celu przybliżenie wspomnianych działań oraz ich wpływu na prawa człowieka i praworządność w siedmiu następujących obszarach:

- naruszenie niezależności władzy sądowniczej i wymiaru sprawiedliwości;
- naruszenie niezależności mediów publicznych i próby ograniczenia swobody wyrażania opinii;
- przepisy antyterrorystyczne, które podważają prawa podstawowe i zasadę rzetelnego procesu oraz stanowią narzędzie bezprawnej stygmatyzacji osób wyznania muzułmańskiego i cudzoziemców;
- ograniczenie praw reprodukcyjnych kobiet;
- ograniczenie swobody zgromadzeń;
- próby zakłócenia działalności instytucji społeczeństwa obywatelskiego i ograniczenie swobody zrzeszania się;
- podważanie praw osób ubiegających się o azyl.

Jeśli chodzi o pierwszy z wymienionych obszarów, rząd PiS zagroził niezależności wymiaru sprawiedliwości poprzez zmiany prawne, których celem jest przekazanie władzy wykonawczej kontroli nad procesem zatrudniania i zwalniania sędziów w sądach wszystkich instancji, oraz regulacje oznaczające w praktyce usunięcie części sędziów z piastowanych przez nich stanowisk. Rząd ograniczył skuteczne funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego, którego zadaniem jest orzekanie w kwestii zgodności ustaw z konstytucją, w tym również z zawartym w niej katalogiem praw podstawowych, blokując wdrożenie szeregu wyroków poczynawszy od listopada 2015 r., a także zwiększył zależność tego organu w stosunku do aktualnej większości parlamentarnej, jeśli chodzi jego skład personalny, do czego doprowadziła odmowa uznania prawidłowo powołanych sędziów i jednoczesny wybór własnych nominatów. Ze względu na ogólny charakter tych działań doszło do erozji niezależności Trybunału Konstytucyjnego, który pełni ważną rolę w zakresie zapobiegania nadużyciom władzy oraz ochrony instytucji demokratycznych i praw człowieka.

Rząd wprowadził również przepisy umożliwiające władzy wykonawczej sprawowanie nadzoru nad sądami powszechnymi, w tym decydowanie o obsadzie stanowisk sędziów i prezesów poszczególnych sądów. Jednocześnie rząd forsował rozwiązania prawne, które zmusiłyby

sędziów Sądu Najwyższego do ustąpienia, o ile władza wykonawcza nie przedłużyłaby im mandatu. Ustawa, o której mowa, została zawetowana przez prezydenta Andrzeja Dudę. We wrześniu prezydent przedłożył własny projekt, który i tak oznaczać będzie przymusową emeryturę dla ok. 40 procent sędziów Sądu Najwyższego.

Ponadto rząd znowelizował ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa, która jest organem odpowiedzialnym za nadzór nad sądami i powoływanie sędziów. Ustawa w nowym brzmieniu przekazywała władzy ustawodawczej dotychczasowe kompetencje sędziów w zakresie wyboru swoich delegatów do wspomnianego organu. Również i ta nowelizacja została zawetowana przez prezydenta Dudę, który przedłożył własny projekt stosownego aktu prawnego. Zaproponowane przez głowę państwa rozwiązania nie usuwają jednak zagrożenia związanego z wyborem członków rady z klucza politycznego.

Działania podjęte przez rządzącą partię w drugim z wymienionych obszarów ograniczyły wolność mediów. Wykorzystując m.in. nowe regulacje prawne w tym zakresie, PiS wymieniło władze mediów publicznych, a także powołało do życia nowy organ regulacyjny pod nazwą Rady Mediów Narodowych, której członkowie wybierani są z klucza politycznego.

Jeśli chodzi o trzeci z wymienionych obszarów, rząd wprowadził przepisy antyterrorystyczne stanowiące zagrożenie dla praw człowieka. Regulacje te przyznają Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) nadzwyczajne uprawnienia w zakresie inwigilacji, które jednocześnie nie są poddane skutecznej kontroli sądowej, umożliwiając ABW śledzenie obcokrajowców przebywających na terytorium Polski i zezwalając na zatwierdzanie przez sądy zatrzymania osób podejrzanych o terroryzm na okres do dwóch tygodni przed postawieniem im zarzutów. Władze mogą teraz blokować strony internetowe bez konieczności zwracania się do sądu o wydanie stosownej zgody. Powiększył się także katalog specjalnych okoliczności, które pozwalają na wykorzystanie nieprawidłowo pozyskanego materiału dowodowego w sprawach karnych dotyczących działań o charakterze terrorystycznym.

Przechodząc do czwartego obszaru będącego przedmiotem niniejszego opracowania, należy zaznaczyć, że w Polsce obowiązuje jedna z najbardziej restrykcyjnych regulacji antyaborcyjnych w Europie. We wrześniu 2016 r. posłowie rządzącej partii poparli projekt ustawy, której wprowadzenie oznaczałoby niemal całkowity zakaz aborcji. Pod presją masowych protestów Sejm odrzucił wspomniany projekt. Tymczasem jednak ani masowe protesty, ani comiesięczne demonstracje organizacji pozarządowych nie zapobiegły przyjęciu w czerwcu 2017 r. ustawy ograniczającej sprzedaż jednego ze środków antykoncepcji awaryjnej, tzw. "pigułki dzień po", która może zapobiec ciąży w wyniku stosunku seksualnego bez zabezpieczenia, w tym na skutek gwałtu. Nastolatki i dorosłe kobiety pozbawiono

możliwości zakupu wspomnianego środka bez recepty, co oznacza konieczność wcześniejszej wizyty u lekarza. Ograniczenia tego rodzaju nie znajdują uzasadnienia i mogą jednocześnie zwiększyć rozmiar podziemia aborcyjnego, a tym samym liczbę przypadków zakażenia, krwotoku i śmierci.

Jeśli chodzi o piąty z wymienionych obszarów, rząd znowelizował przepisy ustawy o zgromadzeniach, nadając sobie uprawnienie do przyznawania określonym demonstracjom uprzywilejowanego statusu i jednoczesnego blokowania kontrdemonstracji. Obostrzenia te doprowadzą najprawdopodobniej do ograniczenia skali protestów antyrządowych w przyszłości.

Jeśli chodzi o szósty z wymienionych obszarów, wprowadzone i zapowiadane przez rząd zmiany prawne niosą ze sobą ryzyko utrudnienia funkcjonowania organizacji pozarządowych. Tytułem przykładu wspomnieć można o zaproponowanym przez rząd scentralizowanym rozdziale publicznych funduszy przeznaczonych na finansowanie działalności sektora pozarządowego. Jeśli zmiana ta dojdzie do skutku, rząd będzie w stanie zablokować publiczne finansowanie instytucji społeczeństwa obywatelskiego, które krytykują jego posunięcia. W kwietniu przedstawiciele organizacji pozarządowych zawiadomili Human Rights Watch o przypadkach znacznych i nieuzasadnionych opóźnień płatności w ramach uzgodnionego wcześniej finansowania publicznego. Organizacje pozarządowe obawiają się również przepisów umożliwiających większą inwigilację i blokowanie stron internetowych.

Na koniec należy wspomnieć o automatycznym zawracaniu azylantów na granicy polsko-białoruskiej przez polską straż graniczną, co stanowi pogwałcenie prawa UE i konwencji międzynarodowych. Pomimo prawomocnego wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w tej kwestii władze kontynuują wspomniany proceder. Pomóc mogłaby tu nowelizacja stosownych przepisów, tak by osoby ubiegające się o azyl były z urzędu umieszczane w specjalnych strefach.

Działania polskiego rządu, w szczególności próby ograniczenia niezależności Trybunału Konstytucyjnego, stały się przedmiotem intensywnej międzynarodowej krytyki. Działająca przy Radzie Europy Komisja Wenecka wydała w 2016 r. jednoznaczną opinię w kwestii proponowanych zmian w funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego, wyrażając poważne wątpliwości co do przestrzegania przez Polskę zobowiązań wynikających z międzynarodowych konwencji w zakresie ochrony praw człowieka, a także przedstawiając konkretne środki zaradcze.

W styczniu 2016 r. Komisja Europejska (KE) wdrożyła procedurę kontroli praworządności w Polsce. Ten nadzwyczajny środek, wprowadzony w 2014 r. w celu zapewnienia odpowiedniej

reakcji na systematyczne łamanie zasad praworządności, został użyty przez KE po raz pierwszy. W ramach wspomnianej procedury KE wydała jak na razie trzy komplety zaleceń w kwestii praworządności w Polsce.

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) wydało w marcu opinię w sprawie Krajowej Rady Sądownictwa, w której zawarto bardzo krytyczne uwagi, jeśli chodzi o trójpodział władzy i funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. W listopadzie 2016 r. Komitet Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych wezwał Polskę do podjęcia kroków mających zapewnić niezależność Trybunału Konstytucyjnego i władzy sądowniczej oraz bardziej precyzyjnego określenia znamion przestępstwa terroryzmu w celu uniknięcia możliwych nadużyć w tym zakresie. W lipcu specjalny sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów i zawodów prawniczych zgłosił zastrzeżenia co do stopnia niezależności władzy sądowniczej, zaznaczając jednocześnie, że niezależność ta powinna być przedmiotem gwarancji ze strony państwa. Wizyta kontrolna specjalnego sprawozdawcy ONZ w Polsce planowana jest na październik 2017 r.

Jak dotychczas polski rząd nie podjął kroków zmierzających do całościowej realizacji zaleceń UE, Rady Europy i ONZ. Niedawno Komisja Europejska wyraziła gotowość uruchomienia procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, o ile rząd polski nie zaprzestanie ignorowania kierowanych do niego zastrzeżeń. Zatwierdzenie jej przez większość państw członkowskich reprezentowanych w Radzie Unii Europejskiej oznaczałoby zawieszenie prawa Polski do udziału w głosowaniach tego organu.

Na polskim rządzie spoczywa obowiązek dostosowania ustawodawstwa i praktyki prawnej do zasad dotyczących przestrzegania praw człowieka, które stanowią fundament UE, Rady Europy i konwencji międzynarodowych.

UE i poszczególne państwa członkowskie, a także Rada Europy i ONZ powinny wywierać nieustanny nacisk na polskie władze w celu uchylecia zmian prawnych, które zostały omówione w niniejszym opracowaniu. Jeśli takiej presji zabraknie, polski rząd nie zmieni najprawdopodobniej swojego postępowania, co będzie miało dalekosiężny, szkodliwy wpływ na stopień ochrony najważniejszych wolności i praw człowieka w Polsce. Co więcej, nieskuteczność UE, jeśli chodzi o ochronę praw człowieka i standardów praworządności w Polsce, odbije się niekorzystnie na wysiłkach tej organizacji zmierzających do zapewnienia przestrzegania wspomnianych norm w pozostałych państwach członkowskich, państwach kandydujących do członkostwa i – w ujęciu ogólnym – na całym świecie.

Zalecenia

Dla rządu polskiego

Niezależność władzy sędziowskiej i praworządność

- Publikacja i wdrożenie wszystkich wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydanych po październiku 2015 r.
- Zaprzysiężenie trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybranych przez Sejm w październiku 2016 r.
- Wycofanie projektu zmian prawnych w zakresie wyboru składu Krajowej Rady Sądownictwa i utrzymanie dotychczasowej roli organów wewnętrznych władzy sędziowskiej w powoływaniu jej członków w celu minimalizacji ryzyka decyzji o charakterze politycznym.
- Uchylenie ustawy o ustroju sądów powszechnych i ponowne nadanie zgromadzeniu ogólnemu sędziów kompetencji w zakresie obsady stanowisk sędziowskich.
- Przywrócenie wieku emerytalnego 67 lat dla wszystkich sędziów i ponowny wybór tych spośród nich, którzy zostali zmuszeni do przejścia na wcześniejszą emeryturę w wyniku obniżenia wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn.
- Wycofanie projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, który przewiduje usuwanie sędziów, którzy nie uzyskali zatwierdzenia ze strony władzy wykonawczej, a także zagwarantowanie braku wpływu władzy wykonawczej na decyzje kadrowe w odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego.

Wolność mediów

- Publiczne i jednoznaczne potępienie przypadków naruszania wolności mediów.
- Uchylenie ustawy o Radzie Mediów Narodowych z czerwca 2016 r., która pozwala na nadmierne ingerowanie polityków w funkcjonowanie mediów publicznych.
- Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z grudnia 2016 r., w którym stwierdzono konieczność przywrócenia kompetencji w zakresie nadzoru nad mediami publicznymi Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji.

Antyterroryzm

Wprowadzenie następujących poprawek do nadmiernie ogólnych przepisów w zakresie obrony przed terroryzmem:

- Precyzyjne określenie pojęć "terroryzm" i "czyny o charakterze terrorystycznym" w sposób zgodny z przepisami prawa międzynarodowego dotyczącymi praw człowieka, uchodźców i działań o charakterze humanitarnym. Wspomniane definicje nie

powinny m.in. obejmować czynów, których sprawca nie kierował się zamiarem przestępczym, tj. nie dążył świadomie do spowodowania zgonu, ciężkiego urazu ciała lub wzięcia zakładników.

- Wymóg uprzedniej zgody sądu i niezwłocznej kontroli sądowej, jeśli chodzi o czynności inwigilacyjne i blokowanie stron internetowych przez organy państwowe, w tym Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW).
- Ograniczenie maksymalnego okresu zatrzymania bez postawienia zarzutów, który wynosi obecnie 14 dni, tak by przepisy w tym zakresie były zgodne ze standardami międzynarodowymi, które przewidują wymóg niezwłocznej kontroli sądowej decyzji o zatrzymaniu – z reguły w ciągu 48 godzin – co ma zmniejszyć ryzyko tortur i innych nadużyć w stosunku do zatrzymanego.
- Zakaz wykorzystywania materiału dowodowego uzyskanego w sposób bezprawny w postępowaniu sądowym przeciwko podejrzanym o terroryzm lub inne przestępstwa.
- Uchylenie przepisów ustawy antyterrorystycznej z 2016 r., które nadmiernie stygmatyzują osoby wyznania muzułmańskiego i cudzoziemców.

Prawa reprodukcyjne kobiet

- Uchylenie ustawy o antykoncepcji awaryjnej i zagwarantowanie braku arbitralnych regulacji wprowadzających nieuzasadnione przeszkody, jeśli chodzi o zakup "pigulek dzień po" bez recepty.
- Nowelizacja ustawy antyaborcyjnej zapewniająca kobietom dostęp do zabiegu aborcji w zakresie zgodnym ze standardami międzynarodowymi.
- Precyzyjne uregulowanie dopuszczalności odmowy wykonania zabiegu aborcji ze względów osobistych lub religijnych przez pracowników ochrony zdrowia (tzw. klauzula sumienia) oraz pełna realizacja ustawowego wymogu skierowania kobiety do innego lekarza lub placówki, a tym samym zapewnienia jej rzeczywistej możliwości dostępu do tej procedury.
- Zapewnienie kobietom, którym odmówiono zabiegu aborcji, skutecznych środków odwoławczych bez zbędnych opóźnień.

Swoboda zgromadzeń

- Zagwarantowanie swobody zgromadzeń poprzez uchylenie przepisów ustawy o zgromadzeniach nadających uprzywilejowany status zatwierdzonym przez władze zgromadzeniom cyklicznym.

Spółeczeństwo obywatelskie

- Uchylenie ustawy powołującej Narodowe Centrum Rozwoju Spółeczeństwa Obywatelskiego oraz zagwarantowanie sprawiedliwego, bezstronnego i przejrzystego rozdziału stosownych funduszy publicznych w celu zapewnienia pluralizmu.
- Uchylenie przepisów ustawy o Policji dopuszczających możliwość inwigilacji środków telekomunikacji wykorzystywanych przez obywateli.
- Zagwarantowanie niezwłocznych, skutecznych, bezstronnych i starannych dochodzeń we wszystkich przypadkach napaści na działaczy instytucji spółeczeństwa obywatelskiego i gróźb pod ich adresem, w tym w formie przestępczości elektronicznej, a także należytego osądzenia sprawców.

Prawo ubiegania się o azyl

- Natychmiastowe wstrzymanie proceduru polegającego na automatycznej odmowie przekroczenia granicy polsko-białoruskiej przez azylantów oraz zagwarantowanie pełnego dostępu do polskich procedur w zakresie azylu dla osób zgłaszających polskim służbom granicznym zamiar wystąpienia o azyl lub ochronę międzynarodową.
- Natychmiastowe wykonanie pełnomocnych orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nakazujących wstrzymanie automatycznego zawracania azylantów z granicy polsko-białoruskiej.
- Umożliwienie niezależnym organizacjom, w tym urzędowi Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), uczestnictwa we wstępnych przesłuchaniach prowadzonych przez służby graniczne na przejściu granicznym w Terespolu w celu bezpośredniej oceny prawidłowości tej procedury.

Dla Komisji Europejskiej

- Utrzymanie presji na Polskę w celu doprowadzenia do dostosowania obecnych rozwiązań prawnych do treści międzynarodowych zobowiązań Polski, wynikających m.in. z Traktatu o Unii Europejskiej, Karty Praw Podstawowych i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.
- Uwzględnienie całości zagadnień związanych z ochroną praw człowieka przy podejmowaniu decyzji o dalszych krokach zmierzających do zastosowania wobec Polski sankcji za naruszanie podstawowych zasad UE, tj. nieograniczanie się wyłącznie do kwestii praworządności.
- Uruchomienie procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej w przypadku niezastosowania się przez Polskę do zaleceń Komisji w kwestii praworządności w ściśle określonym terminie.

Dla Rady Unii Europejskiej

- Wprowadzenie w ramach tzw. mechanizmu praworządności zasady uzależnienia wypłaty środków z Funduszu Spójności od przestrzegania podstawowych zasad praworządności oraz stosownych zaleceń Komisji Europejskiej i Komisji Weneckiej.
- Zamrożenie finansowania państw członkowskich, które nie stosują się do standardów UE w zakresie praworządności.
- Poparcie działań w sprawie Polski podjętych na mocy art. 7 ust. 1 w przypadku nieustosunkowania się polskich władz do zastrzeżeń i zaleceń Komisji Europejskiej w zakresie praworządności.

Dla Parlamentu Europejskiego

- Przyjęcie uchwały wzywającej Komisję Europejską do uruchomienia procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 oraz wywarcie na Radę odpowiedniego nacisku w celu jej wdrożenia – jeśli Komisja nie podejmie takich działań we w miarę szybkim terminie, Parlament powinien samodzielnie uruchomić wspomnianą procedurę.

Dla państw członkowskich Unii Europejskiej

- Otwarte wyrażanie poparcia dla wszelkich działań Komisji i Rady zmierzających do dostosowania przez Polskę obowiązujących przepisów prawa krajowego do treści Traktatu o Unii Europejskiej, Karty Praw Podstawowych i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.
- Poparcie dla działań Rady w sprawie Polski podjętych na mocy art. 7 ust. 1 w przypadku nieustosunkowania się przez władze polskie do zastrzeżeń i zaleceń Komisji w zakresie praworządności.

Dla Rady Europy

- Utrzymanie presji na Polskę w celu doprowadzenia do dostosowania przepisów prawa krajowego i praktyki prawnej do stosownych zobowiązań międzynarodowych oraz wdrożenia zaleceń Komisji Weneckiej.
- Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy powinno publicznie wyrazić zaniepokojenie pogarszającą się sytuacją w Polsce i ponownie uruchomić formalną procedurę kontroli w stosunku do Polski ze względu na nieustanne podważanie przez polskie władze niezależności władzy sądowniczej, praw człowieka i praworządności.

Dla Organizacji Narodów Zjednoczonych

- Specjalny sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów i zawodów prawniczych, którego wizyta w Polsce planowana jest na październik 2017 r., powinien w jak najszerszym terminie po zakończeniu tej wizyty opublikować wstępne wnioski pokontrolne dotyczące kwestii niezależności władzy sądowniczej i wymiaru sprawiedliwości oraz przedstawić rządowi zalecany harmonogram usunięcia wszelkich stwierdzonych nieprawidłowości.
- Sytuacja w Polsce powinna być również bezpośrednio monitorowana w ramach pozostałych procedur specjalnych ONZ, w tym w zakresie swobody wyrażania opinii, swobody pokojowych zgromadzeń i zrzeszania się, ochrony praw człowieka i działań terrorystycznych.