

**WSPÓLNY RAPORT DLA POLSKI PRZYGOTOWANY PRZEZ KOALICJĘ
ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH PRAW CZŁOWIEKA W RAMACH
POWSZECHNEGO OKRESOWEGO PRZEGLĄDU RADY PRAW CZŁOWIEKA
ONZ**

28 listopada 2011 r.

1. Niniejszy alternatywny raport przygotowały cztery polskie organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które podjęły współpracę w celu przedstawienia przeglądu działalności polskiego rządu w czterech obszarach ochrony praw człowieka. Raport przedstawia i szczegółowo omawia najbardziej palące kwestie oraz formułuje zalecenia. W skład stworzonej w 2011 koalicji wchodzi:
 - **ATD Czwarty Świat** (posiada status konsultacyjny przy ECOSOC), międzynarodowy ruch działający w duchu poszanowania praw człowieka i na rzecz walki z ubóstwem, aktywna w Polsce od 2005 roku i współpracująca z osobami prywatnymi i instytucjami w celu znalezienia rozwiązań pozwalających położyć kres skrajnemu ubóstwu;
 - **Koalicja KARAT** (posiada status konsultacyjny przy ECOSOC), od 1997 roku działa na rzecz przestrzegania praw kobiet oraz sprawiedliwości społecznej i ekonomicznej między płciami w Europie Środkowej i Azji Środkowej;
 - **SIP (Stowarzyszenie Interwencji Prawnej)**, utworzona w 2005 roku organizacja działająca na rzecz praw człowieka, oferująca pomoc prawną migrantom, uchodźcom, więźniom i ich rodzinom, adoptowanym dzieciom oraz rodzinom zastępczym, oraz dążąca do podnoszenia świadomości w zakresie prawa i praw obywatelskich, jak również promująca ideę sprawiedliwości naprawczej;
 - **Stowarzyszenie SOS Wioski Dziecięce w Polsce** (posiada status konsultacyjny przy ECOSOC), stowarzyszenie członkowskie działające w ramach Międzynarodowego Stowarzyszenia Wiosek Dziecięcych, które od 1984 roku pracuje na rzecz dzieci pozbawionych lub zagrożonych pozbawieniem opieki rodzicielskiej i które wpiera budowanie szacunku, promocję oraz ochronę praw dziecka.

CZĘŚĆ 1: PRAWA DZIECKA

A. UBÓSTWO WŚRÓD DZIECI

Informacje ogólne

2. Ubóstwo wśród dzieci to jeden z najpoważniejszych problemów współczesnego społeczeństwa polskiego. Według oficjalnych danych statystycznych w 2010 roku około 12% dzieci poniżej 18. roku życia mieszkało w gospodarstwach domowych plasujących się poniżej krajowego progu ubóstwa,^{1§} a 8%^{2§} w gospodarstwach domowych, w których poziom wydatków nie przekraczał wartości określonych dla minimum egzystencji.^{3§} Jednakże rzeczywiste dane są znacznie wyższe z uwagi na fakt, że 800 000 dzieci straciło prawo do wsparcia finansowego, gdyż kryteria dochodowe uprawniające do świadczeń nie są waloryzowane od 2004 roku. W najgorszej sytuacji materialnej

¹ Próg ten określany jest na poziomie progu dochodowego, który zgodnie z polskim prawem zabezpieczeń społecznych daje prawo do ubiegania się o świadczenia pieniężne z systemu pomocy społecznej, zgodnie z ustawą o pomocy społecznej z 2004 roku, art. 8.

² Ubóstwo w Polsce 2010, raport GUS, dostępny pod adresem:
http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_wz_ubostwo_w_polsce_2010.pdf

³ „Minimum egzystencji” to próg skrajnego ubóstwa szacowany przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych i oznaczający koszyk dóbr i usług służących do zaspokojenia potrzeb, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, ponieważ konsumpcja poniżej tego poziomu stanowi zagrożenia dla zdrowia.

znajdują się rodziny z trojgiem lub większą liczbą dzieci pozostających na utrzymaniu rodziców.⁴ W przygotowanym w 2010 roku przez UNICEF raporcie⁵ na 24 państwa Polska znalazła się na 21 miejscu pod względem odnotowanych nierówności. Jak zauważono w raporcie OECD z 2007 roku⁶ Polska posiada jedne z najniższych wydatków publicznych przeznaczonych na opiekę nad dziećmi oraz usługi szkolnictwa wczesnego wśród krajów OECD. Poziom ten nie zmienił się od 2004 roku, pomimo corocznego wzrostu inflacji o 3% w ostatnich czterech latach⁷.

3. W konsekwencji liczba dzieci mogących ubiegać się o zasiłki rodzinne znacznie spadła, nie ze względu na poprawę ich sytuacji materialnej, ale z powodu nieuwzględniania przez rząd inflacji przy określaniu progów dochodowych oraz progów wsparcia dochodowego dla rodzin. Tym samym polski rząd nie wywiązał się ze zobowiązań nałożonych przez prawo międzynarodowe oraz przyczynił się do wzrostu ubóstwa i powiększenia się nierówności społecznych, naruszając Konwencję ONZ o prawach dziecka (KPD) ratyfikowaną przez Polskę w 1991 roku.

Główne kwestie budzące niepokój

Niedostosowanie progów dochodowych jako naruszenie art. 26 KPD

4. Zgodnie z art. 9 Ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 roku (DZ.U. Nr 64, poz. 593) oraz art. 18 Ustawy o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 roku (Dz.U. 2003 Nr 228, poz. 2255) kwoty wsparcia dochodowego rodzin⁸ uprawniające do pobierania świadczeń podlegają weryfikacji co trzy lata. Jednakże rząd nie zwaloryzował progów dochodowych od 2006 roku, a progów wsparcia dochodowego rodzin od 2004 roku, jak również nie podniósł wysokości świadczeń.⁹ Swoim postępowaniem zignorował decyzję Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych z 24 czerwca 2010 roku.¹⁰ W konsekwencji progi ubóstwa znalazły się poniżej minimum egzystencji wielu gospodarstw domowych.¹¹ Ponieważ świadczenia socjalne obliczane są na podstawie tych progów, osoby uprawnione do pobierania świadczeń otrzymują mniej niż w przypadku waloryzacji tych progów.

⁴ Budżety gospodarstw domowych w 2010, raport GUS, dostępny pod adresem: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_wz_budzety_gospodarstw_domowych_w_2010.pdf

⁵ The children left behind: a league table of inequality in child well-being in the world's rich countries [tłumaczenie: Wykluczone dzieci: zestawienie różnic w sytuacji dzieci w krajach bogatych], *Innocenti Report Card 9*, Centrum Badawcze Innocenti przy UNICEF, Florencja, 2010. <http://www.unicef.pl/images/stories/publikacje/publikacje/pdfs/rc9-final.pdf>

⁶ PF3.1: Public spending on childcare and early education. [tłumaczenie: Wydatki publiczne na opiekę nad dziećmi i edukację przedszkolną], Baza danych OECD o rodzinie z roku 2007; aktualizowana 21 października 2011 r.; <http://www.oecd.org/dataoecd/45/27/37864512.pdf>

⁷ Historyczna inflacja w Polsce - Inflacja CPI, dane dostępne pod adresem: <http://www.inflation.eu/inflation-rates/poland/historic-inflation/cpi-inflation-poland.aspx>

⁸ Zgodnie z art. 5 Ustawy o świadczeniach rodzinnych, świadczenie otrzymują gospodarstwa domowe, których dochody nie przekraczają 504 PLN na osobę lub 583 PLN na osobę, jeżeli któryś z członków rodziny jest niepełnosprawny.

⁹ Jak weryfikować kryteria dochodowe?, NGO.pl, 2.06.2011, dostępny pod adresem: <http://pozytek.ngo.pl/wiadomosc/dzialaj/661903.html>

¹⁰ Uchwała nr 37 Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych z 24 czerwca 2010 r. w sprawie weryfikacji kwot kryteriów dochodowych od 1 października 2010, dostępna pod adresem: http://www.dialog.gov.pl/komisja_trojstronna/uchwaly

¹¹ R. Szarfenberg, Ubóstwo Zielonej Wyspy, 13 listopada 2011 r., wykres 11 - zestawiający wartość progów ubóstwa z wartością minimum egzystencji w różnych typach gospodarstw domowych w 2010 r. Tylko w przypadku osób samotnych w wieku produkcyjnych oraz osób samotnych na emeryturze poziom minimum egzystencji nie był wyższy niż poziom ubóstwa; dostępny pod adresem: http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/zielona_wyspa.pdf

5. Tym samym liczba dzieci otrzymujących wsparcie od państwa zmalała w ostatnich sześciu latach. Według badania przeprowadzonego niedawno przez Centrum Analiz Ekonomicznych liczba dzieci pobierających świadczenia spadła z przeszło 4,5 miliona w 2005 roku do ponad 3,3 miliona w roku 2011; od 2004 roku ponad 800 000 dzieci straciło prawo do zasiłków rodzinnych z powodu niedostosowania progów dochodowych^{12§}, co jest niezgodne z art. 27 ust. 3 KPD.

Dyskryminacja wielodzietnych rodzin jako naruszenie art. 26 i art. 27 KPD

6. Grupę najbardziej zagrożoną ubóstwem stanowią wielodzietne, niepełne rodziny. Wśród osób samotnie wychowujących więcej niż dwoje dzieci odsetek rodzin ubogich przekracza średnią krajową: około 34% rodzin z więcej niż czworgiem dzieci żyło w 2010 roku w sferze ubóstwa ustawowego, a ok. 24% w sferze ubóstwa skrajnego.^{13§} Wsparcie państwa dla rodzin wielodzietnych i jednocześnie niepełnych ma niewielkie znaczenie ze względu na dyskryminujące zapisy Ustawy o świadczeniach rodzinnych, a szczególnie art. 11 ust. 3¹⁴, który ogranicza liczbę dzieci w gospodarstwie domowym uprawnionych do pobierania świadczeń. Wysokość świadczenia na dziecko wynosi 170 PLN (ok. 38 EUR) miesięcznie, jednak nie może przekraczać 340 PLN (ok. 76 EUR) na wszystkie dzieci w jednej rodzinie.

7. W przypadku dziecka z niepełnosprawnością wsparcie wzrasta o 80 PLN (ok. 18 EUR) na dziecko, przy zastrzeżeniu, że łączna kwota na wszystkie dzieci nie może przekroczyć 160 PLN (ok. 36 EUR). W praktyce oznacza to, że nie więcej niż dwoje dzieci w danej rodzinie może korzystać ze wsparcia finansowego. Rzecznik Praw Obywatelskich poddała w wątpliwość konstytucjonalność tego zapisu^{15§} w kontekście art. 32¹⁶ oraz art. 71¹⁷ Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz wniosła o rozpatrzenie tej kwestii przez Trybunał Konstytucyjny.

8. Brak zachowania proporcjonalności w świadczeniu pomocy stanowi również naruszenie KPD, szczególnie art. 26, który zobowiązuje państwo do uznania prawa każdego dziecka do korzystania z systemu zabezpieczenia społecznego, w tym ubezpieczeń społecznych, oraz do podejmowania niezbędnych kroków do osiągnięcia pełnej realizacji tego prawa zgodnie z prawem wewnętrznym danego kraju. Zapis narusza również art. 7 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

Zalecenia

9. Chcąc wypełnić swoje zobowiązania wynikające z art. 26 oraz art. 27 ust. 3 KPD oraz zlikwidować skrajne ubóstwo wśród dzieci w Polsce, polski rząd powinien wdrożyć następujące zalecenia:

1) Należy automatycznie waloryzować o inflację progi dochodowe wsparcia finansowego wypłacanego przez państwo.

2) Należy zlikwidować nierówne traktowanie dzieci tak, aby stały się one beneficjentami Ustawy o świadczeniach rodzinnych z dn. 28 listopada 2003 r. (Dz.U. 2003 nr 228, poz. 22/55) oraz znacząco zwiększyć wsparcie dla wielodzietnych, niepełnych rodzin.

¹² M. Myck i in., Raport Przedwyborczy CenEA 2011. Część I: 2006-2011: kto zyskał, a kto stracił? CenEA 2011, s. 32.

¹³ Ubóstwo w Polsce w 2010, raport GUS, dostępny pod adresem: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_wz_ubostwo_w_polsce_2010.pdf

¹⁴ Dz.U. z 2006 r. nr 139, poz. 992 z późn. zm.

¹⁵ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z 28 lipca 2011 r.: <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2011/01/665402/1582894.pdf>

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 2 kwietnia 1997, art. 32: 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 2 kwietnia 1997, art. 71: 1 Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

B. SYTUACJA USAMODZIELNIAJĄCYCH SIĘ WYCHOWANKÓW OPIEKI ZASTĘPCZEJ

Informacje ogólne

10. Ustawa o pomocy społecznej z 12 marca 2004 roku definiuje sposób organizacji pieczy zastępczej. Piecza zastępcza dzieli się na pieczę instytucjonalną oraz typu rodzinnego (w tym rodziny zastępcze spokrewnione). W 2010 roku pieczą zastępczą było objętych prawie 95 tys. dzieci. Każdego roku średnio 2400 młodych osób usamodzielnia się z opieki zastępczej.¹⁸

Ustawa o pomocy społecznej w artykułach 88-90 oraz Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 grudnia 2004 roku definiują ramy prawne procesu usamodzielniania, w tym warunki, jakie musi spełnić młody wychowanek, aby uzyskać m.in. pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki, pomoc pieniężną na usamodzielnienie, na zagospodarowanie w formie rzeczowej, wsparcie w poszukiwaniu pracy czy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym.

Pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, w skali kraju jest martwym, ponieważ gminy nie rozwijają swoich zasobów mieszkaniowych, a obecne są niewystraszające.

Główne kwestie budzące niepokój

11. Z 95 000 dzieci przebywających w opiece zastępczej w 2010 roku, prawie 66 000 przebywało w rodzinach zastępczych, z czego prawie 48 000 w spokrewnionych rodzinach zastępczych, a prawie 28 000 mieszkało w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.¹⁹

Strategia Polityki Społecznej na lata 2007-2013 do grupy szczególnie zagrożonej ubóstwem i wykluczeniem społecznym zalicza wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych, w tym osoby, które usamodzielniają się z ww. form opieki zastępczej.²⁰

12. Prawo do odpowiednich warunków mieszkaniowych dla osób opuszczających opiekę zastępczą jest gwarantowane Ustawą o pomocy społecznej. „Odpowiednie warunki mieszkaniowe” oznaczają:

6. umożliwienie zamieszkania w mieszkaniu chronionym przez czas określony. Celem pobytu w mieszkaniu chronionym jest przygotowanie osoby usamodzielnianej do samodzielnej egzystencji. Jest to zadanie wspólne opiekuna usamodzielnienia i PCPR. Osoba zamieszkująca w mieszkaniu chronionym ma obowiązek częściowej odpłatności za pobyt w mieszkaniu. W uzasadnionych przypadkach może być z tej odpłatności zwolniona przez starostę;

7. całkowite lub częściowe pokrycie kosztów związanych w wynajmem pokoju;

8. ułatwienie uzyskania mieszkania socjalnego z zasobów gminy;

9. umożliwienie osobie usamodzielniającej się uczącej zamieszkania w bursie lub internacie (uczniowie) lub częściowe lub całkowite pokrycie wydatków związanych z zakwaterowaniem (studenci).

13. W rzeczywistości gminy nie dysponują wystarczającymi zasobami mieszkań, dlatego

¹⁸ 'Poland,' in *Ageing out of care. From care to adulthood in the European and Central Asian societies*, SOS Children's Villages International, Innsbruck, 2010.

¹⁹ Sprawozdanie MPiPS-03-R za I-XII 2010 r.

²⁰ <http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/File/nowe/strategiaps.pdf>

większość młodych usamodzielniających się osób nie ma możliwości na otrzymanie możliwości zamieszkania po opuszczeniu pieczy zastępczej w mieszkaniach z zasobów gmin. Liczba mieszkań chronionych również jest niższa niż potrzeby usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej. Gminy nie rozwijają zasobów mieszkaniowych w zakresie odpowiednim do potrzeb społeczności lokalnych.

Wielu usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej, którzy nie kontynuują nauki, wraca do swoich rodzin biologicznych. W tym czasie oczekują na mieszkanie z zasobów mieszkaniowych gminy, średni czas oczekiwania to od 3 do 10 lat. Mieszkania proponowane przez gminy wychowankom opieki zastępczej są zwykle usytuowane w budynkach o bardzo niskim standardzie, do generalnego remontu, w sąsiedztwie rodzin problemowych, zmarginalizowanych. Są w Polsce i takie gminy, które w ogóle nie dysponują mieszkaniami komunalnymi.²¹

14. W sytuacji przedłużającego się oczekiwania na mieszkanie z zasobów gminy część wychowanków wraca do domu rodzinnego. W odniesieniu do usamodzielniających się wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych odsetek powracających wyniósł w 2008 roku aż 56% .²² W czasie pobytu wychowanek w opiece zastępczej powinna być prowadzona praca socjalna z jego rodziną. Podejmowane działania bardzo często nie są efektywne, więc wychowanek wraca do rodziny, w której nie nastąpiły żadne pozytywne zmiany. Jest to zazwyczaj środowisko, w którym wychowanek jest zagrożony marginalizacją.

15. Wbrew 19 artykułowi Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, którą Polska ratyfikowała w 2007r., wciąż brak jest polityki i działań mających na celu zapewnienie mieszkań chronionych, nadzorowanych dla osób z niepełnosprawnościami, w tym niepełnosprawnych usamodzielniających się wychowanków opieki zastępczej. Jedyna dostępna oferta to instytucjonalna forma opieki, jaką są Domy Pomocy Społecznej.

Trafiają do nich za równo wychowankowie placówek opiekuńczo-wychowawczych, jak i wychowankowie rodzin zastępczych.²³

16. Przestrzegając zaleceń Komitetu Praw Dziecka „Środowisko rodzinne i piecza zastępcza”(Concluding Observation No. 5 of 2002), polski parlament uchwalił w 2011 roku ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Ustawa ta obejmuje również prawo usamodzielniających się wychowanków opieki zastępczej do pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych. Jednakże wg informacji Ministerstwa Pracy i Polityki Rodzinnej, na wdrażanie zapisów ustawy przewidziano 70 mln złotych, podczas gdy koszt jej wprowadzenia to 700 mln złotych.²⁴ Pozostałe środki winny być wyasygnowane przez samorządy lokalne. Zatem wiele przepisów tej ustawy nie zostanie wprowadzonych w życie z powodu braku środków.

Zalecenia

17. W oparciu o przedstawione powyżej fakty, następujące działania są rekomendowane:

3) Opracowanie i wdrożenie krajowego programu działań w zakresie usamodzielniania z pieczy zastępczej wychowanków z niepełnosprawnością, w tym zapewnienie odpowiedniej liczby

²¹ “Poland” in „Ageing out of care. From care to adulthood in the European and Central Asian societies”, SOS Children’s Villages International, Innsbruck, 2010; “Leaving care situation analysis in Poland,” SOS Children’s Villages Poland, Warsaw, 2009.

²² Dane uzyskane z Departamentu Informacji GUS.

²³ W 2010 tylko 534 osób usamodzielniających się z opieki zastępczej mieszkało w mieszkaniach nadzorowanych (MPiPS).

²⁴ Dodatkowo 65 milionów złotych **może** pochodzić z rezerwy celowej.

mieszkań nadzorowanych/chronionych, jako alternatywa dla istniejącego systemu instytucjonalnych form jak Domy Pomocy Społecznej;

4) Rozwój zasobów mieszkań chronionych, w tym z przeznaczeniem dla usamodzielniających się wychowanków opieki zastępczej, w odpowiadającym zapotrzebowaniu zakresie;

5) Opracowanie i wdrożenie narodowego programu mieszkalnictwa socjalnego z uwzględnieniem potrzeb usamodzielniających się wychowanków opieki zastępczej.

CZEŚĆ 2: PRAWA KOBIET

Zarys ogólny

18. Podczas pierwszego przeglądu okresowego Polski przez Komitet Praw Człowieka w 2008 roku, podkreślono kilka przypadków naruszeń praw kobiet, a w rekomendacjach wyliczono działania naprawcze.²⁵ Organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające na rzecz eliminacji dyskryminacji oraz promowania praw kobiet w Polsce wyrażają rozczarowanie brakiem postępów w poprawie sytuacji kobiet w kluczowych obszarach. Co więcej, pomimo presji wywieranej przez grupy działające na rzecz kobiet i inne organizacje społeczne, rząd nie wypełnił obowiązku złożenia okresowego raportu do Komitetu CEDAW, który powinien zostać złożony we wrześniu 2010.

19. Oto główne zastrzeżenia zgłaszane przez organizacje kobiece:

1) Brak skutecznych krajowych mechanizmów wspierających awans kobiet oraz brak Krajowego Programu Działania na rzecz Kobiet;

2) Brak rozwiązań zapewniających ochronę kobiet przed dyskryminacją we wszystkich obszarach życia;

3) Łamanie praw kobiet w obrębie praw reprodukcyjnych i seksualnych;

4) Różnica w zarobkach kobiet i mężczyzn przekraczająca 30% oraz wzrastające zjawisko „pracujących ubogich” wśród kobiet o wykształceniu podstawowym i zawodowym.

Główne zastrzeżenia

1) Brak skutecznych krajowych mechanizmów wspierających awans kobiet oraz brak Krajowego Programu Działania na rzecz Kobiet

20. Rząd nie wdrożył Obserwacji Końcowych Komitetu CEDAW związanych z wprowadzeniem kompleksowej polityki równości płci. W roku 2008 Rząd stworzył Urząd Pełnomocnika ds. Równego Statusu, który jest odpowiedzialny za tworzenie, koordynację i wdrożenie polityki mającej na celu eliminację dyskryminacji. Ponieważ kompetencje tego Urzędu są związane z prowadzeniem ogólnej polityki antidyskryminacyjnej, prawa kobiet były w ciągu ostatnich czterech lat marginalizowane. W efekcie, od roku 2005 nie stworzono żadnego Narodowego Programu Działań na rzecz Kobiet, a w ciągu ostatnich czterech lat nie osiągnięto żadnych znaczących postępów w jakimkolwiek obszarze praw kobiet.

2) Brak rozwiązań zapewniających ochronę kobiet przed dyskryminacją we wszystkich obszarach życia

21. Przyjęta niedawno *Ustawa o wdrożeniu niektórych regulacji Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania*, z 3 grudnia 2010, nie chroni kobiet przed dyskryminacją we wszystkich

²⁵ Powszechny Przegląd Okresowy, Raport Grupy Roboczej Powszechnego Przeglądu Okresowego: Polska, A/HRC/8/30, 23 maja 2008.

obszarach życia. Nie zawiera ona regulacji prawnych dotyczących eliminowania dyskryminacji kobiet w obszarach takich jak: opieka zdrowotna, życie prywatne i rodzinne, edukacja, ochrona przed molestowaniem seksualnym w szkole oraz nie odnosi się do stereotypów płciowych zawartych w podręcznikach szkolnych. Ponadto, ustawa nie zawiera definicji dyskryminacji międzysektorowej, która nie jest postrzegana jako osobna forma nierównego traktowania.

3) Łamanie praw kobiet w obrębie praw reprodukcyjnych i seksualnych

22. Prawa reprodukcyjne i seksualne kobiet są w dalszym ciągu systematycznie łamane w Polsce. Restrykcyjne prawo antyaborcyjne jest jeszcze bardziej restrykcyjne *de facto* niż *de jure*. Kobiety które mają prawo legalnie przerwać ciążę, napotykać następujące bariery w dostępie do tej usługi:

10. Lekarze odmawiają wydawania odpowiednich zaświadczeń, które dokumentują zagrożenie zdrowia kobiety związane z kontynuacją ciąży;

11. Lekarze nadużywają tzw. klauzuli sumienia i odmawiają przerwania ciąży u kobiet, które mają do tego prawo;

12. Ograniczenie dostępu do testów prenatalnych, które mogłyby wykazać poważne uszkodzenie płodu.

23. Dostęp do nowoczesnych środków antykoncepcyjnych w dalszym ciągu jest ograniczony, głównie ze względów ekonomicznych. Antykoncepcja hormonalna jest dostępna wyłącznie na receptę i nie jest refundowana. Koszt prywatnej wizyty u ginekologa (lekarze w publicznych placówkach zdrowotnych często są uprzedzeni wobec nowoczesnej antykoncepcji) oraz koszt zakupu pigułek poważnie ograniczają dostępność antykoncepcji, zwłaszcza dla kobiet z uboższych środowisk.²⁶

4) Różnica w zarobkach kobiet i mężczyzn przekraczająca 30% oraz wzrastające zjawisko „pracujących ubogich” wśród kobiet o wykształceniu podstawowym i zawodowym

24. Chociaż statystyki dotyczące aktywności zawodowej, zatrudnienia i skali bezrobocia wskazują, że sytuacja kobiet na rynku pracy poprawiła się w ciągu ostatnich siedmiu lat, wskaźniki te nie odzwierciedlają wzrastającego rozwarstwienia różnych grup kobiet na rynku pracy.

25. Jednym z głównych problemów jest zwiększające się zjawisko „ubogich pracujących.” Ponieważ to w najbardziej sfeminizowanych zawodach odnotowuje się najniższe zarobki, kobiety są dotknięte tym zjawiskiem w poważniejszym stopniu niż mężczyźni. *Raporty płacowe w Polsce 2009*²⁷ przygotowane przez firmę Sedlak & Sedlak pokazują, że najniższe płace są odnotowywane wśród kobiet pracujących w przemyśle odzieżowym. Ich średnie miesięczne wynagrodzenie w roku 2009 wynosiło 1396 PLN²⁸ – zaledwie o 120 złotych więcej niż ustawowa płaca minimalna Średnia płaca wśród kasjerów (sprzedawców) – przedstawicieli kolejnego silnie sfeminizowanego zawodu – wyniosła 1538 PLN, co stawia kasjerów i kasjerki na trzeciej pozycji od końca. Obecnie jedna na osiem zatrudnionych kobiet²⁹ jest zaliczana do „pracujących ubogich,” czyli osób o dochodach, które nie pokrywają kosztów utrzymania i nie pozwalają na godne życie. Ta sytuacja wydatnie przyczyniła się do

²⁶ Federacja na rzecz kobiet i planowania rodziny (2008), „Prawa reprodukcyjne w Polsce – skutki ustawy antyaborcyjnej.” Dostępne pod adresem: http://www.federa.org.pl/dokumenty_pdf/aborcja/Raportpopr.pdf

Wnioski raportu Federacji potwierdza jako w dalszym ciągu aktualne raport Koalicji KARAT (2012), „Dostęp kobiet do legalnej aborcji”, opublikowany w styczniu 2012.

²⁷ Sedlak & Sedlak (2009), Raporty płacowe: http://sedlak.pl/Raporty_placowe.html

²⁸ Sedlak & Sedlak (2009), Raporty płacowe: http://sedlak.pl/Raporty_placowe.html

²⁹ Wyliczenia własne na podstawie GUS (2011), Aktywność ekonomiczna ludności Polski, IV kwartał roku 2010, Warszawa 2011.

powstania klasy (w znacznej mierze sfeminizowanej) osób społecznie wykluczonych, które żyją w ubóstwie.

26. Największe różnice w zarobkach kobiet i mężczyzn występują wśród osób o wykształceniu podstawowym i zawodowym (również wśród osób o wykształceniu wyższym) – powyżej 30%.³⁰ Ta sytuacja jest szczególnie niepokojąca dla grupy kobiet o najniższym wykształceniu, a więc również o najniższych zarobkach. Średnie zarobki brutto ponad 1,8 miliona kobiet (1/4 wszystkich zatrudnionych kobiet) o zatrudnieniu podstawowym i zawodowym wynoszą 1800 PLN.

27. Wykształcenie zawodowe odbierane przez kobiety w żaden sposób nie koreluje z obecnymi wymaganiami rynku pracy, ani nie pozwala uzyskać zarobków, które mogłyby przyczynić się do zmniejszenia ogromnej różnicy w dochodach kobiet i mężczyzn i zagwarantować godne zarobki. Wśród osób o tym poziomie wykształcenia, różnica w wynagrodzeniach mężczyzn i kobiet wynosiła w 2008 roku 33,8%.³¹

28. Zależność między poziomem aktywności zawodowej a poziomem wykształcenia jest bardzo widoczna. W 2010 roku, poziom aktywności zawodowej kobiet o wykształceniu wyższym wynosił 79%, a kobiet o wykształceniu podstawowym i niepełnym podstawowym zaledwie 13,4%.³² Te dane ujawniają ogromną polaryzację kobiet w zakresie działalności zawodowej oraz trend „spychania” kobiet o najniższym poziomie wykształcenia z rynku pracy (w roku 2003 poziom aktywności wynosił 18,6%), w kierunku szarej strefy oraz emigracji (często okresowej).

Rekomendacje:

29. Zaleca się podjęcie następujących działań:

6) Wprowadzenie ustawodawstwa antydyskryminacyjnego, które zawiera definicję dyskryminacji (w tym dyskryminacji międzysektorowej) zgodną z Art. 1 CEDAW oraz które chroni kobiety przed dyskryminacją we wszystkich sferach życia;

7) Wprowadzenie krajowego urzędu działającego na rzecz awansu kobiet oraz równości płci o odpowiednim budżecie, oraz mechanizmów umożliwiających udział organizacji kobiecych w tworzeniu, wdrażaniu i ocenianiu polityki równościowej. Urząd powinien znajdować się na najwyższym możliwym szczeblu w Rządzie, powinien podlegać osobie o randze ministra oraz mieć możliwość wywierania wpływu na wszystkie decyzje Rządu w zakresie polityki równości płci. Osoba sprawująca urząd musi być biegłą w tematyce praw kobiet i równości płci;

8) Stworzenie we współpracy z organizacjami kobiecymi długoterminowego Programu Działań na rzecz Kobiet;

9) Poddanie ocenie restrykcyjnej ustawy antyaborcyjnej; wprowadzenie skutecznych środków mających na celu ukrócenie nadużyć klauzuli sumienia, które utrudniają dostęp do legalnej aborcji;

10) Zapewnienie dostępu do taniej antykoncepcji oraz przyjaznych dla kobiet usług zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego;

11) Wzmocnienie podstawowego programu edukacji zawodowej skierowanego do kobiet przez dostosowanie go do obecnych potrzeb i wymagań rynku pracy, zwłaszcza w zakresie zawodów, które zapewniają odpowiednie wynagrodzenie, równe wynagrodzeniu mężczyźni.

³⁰ Wyliczenia własne na podstawie GUS (2009), struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2008, Warszawa 2009

³¹ Wyliczenia własne na podstawie GUS (2009), struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2008, Warszawa 2009

³² Wyliczenia własne na podstawie GUS (2011), Aktywność ekonomiczna ludności Polski, IV kwartał roku 2010, Warszawa 2011.

12) Stworzenie i wdrożenie rozwiązań politycznych związanych ze zrównaniem różnic w zarobkach kobiet i mężczyzn, zwłaszcza w słabo opłacanych sfeminizowanych zawodach, również poprzez zachęcanie kobiet do wejścia do tradycyjnie „męskich” sektorów, dzięki programowi edukacji zawodowej, który wspierałby taką strategię.

CZĘŚĆ 3: PRZESTRZEGANIE PRAW CUDZOZIEMCÓW, MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH I ETNICZNYCH

Informacje ogólne

30. Polskie władze nie wypełniają międzynarodowych zobowiązań w odniesieniu do cudzoziemców przebywających na terytorium RP – jest to grupa dla polskiego ustawodawcy niewidzialna. Do najpoważniejszych problemów z jakimi borykają się cudzoziemcy w Polsce należą: brak dostępu do systemu opieki medycznej dla nieudokumentowanych migrantów, umieszczanie małoletnich w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców, naruszenia praw pracowniczych cudzoziemców zatrudnionych na terytorium Polski oraz brak skutecznych programów integracji osób, którym nadano status uchodźcy. Nadto brakuje skutecznych instrumentów prawnych zapobiegających dyskryminacji migrantów w życiu codziennym jak i na rynku pracy.

31. Obecne mechanizmy zapobiegania torturom i innym formom niehumanitarnych praktyk są mało skuteczne i nie spełniają warunków ratyfikowanych przez Polskę aktów międzynarodowych: Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karnania oraz jej Protokołu Fakultatywnego

Główne kwestie budzące niepokój

1) Prawa migrantów

32. W Polsce istnieje poważny problem braku dostępu do opieki medycznej dla cudzoziemców z nieuregulowanym pobytem - nie mogą jej otrzymać bezpłatnie, a prawo nie reguluje odpowiedzialności za koszty udzielonych świadczeń medycznych w sytuacji gdy cudzoziemiec nie jest w stanie ich pokryć. Najpilniejszą sprawą jest jednak brak dostępu do opieki medycznej dla kobiet w ciąży i nieletnich z nieudokumentowanym pobytem, stojący w oczywistej sprzeczności z ratyfikowaną przez Polskę **Konwencją o prawach dziecka jak i art. 32 Konstytucji RP**³³

32. Nieustannie łamane są prawa pracownicze cudzoziemców- przybywających do Polski w celach zarobkowych. Najczęściej popełnianymi naruszeniami są: niewypłacanie bądź obniżanie wynagrodzenia, brak pisemnych umów, nieprzestrzeganie zasad BHP. Przepisy kodeksu pracy chroniące pracowników najczęściej nie znajdują zastosowania do sytuacji cudzoziemców, którzy przebywają w Polsce przez krótki okres, a nadto pozostają w dużej zależności od pracodawcy (prawo do legalnego pobytu na terytorium Polski jest ściśle powiązane z zezwoleniem na pracę, którego dysponentem jest pracodawca). Dodatkowo migranci są rzadko świadomi swoich praw pracowniczych, jako że brak jest wyspecjalizowanych instytucji, do których mogliby zwrócić się po pomoc.

2) Pozbawienie wolności małoletnich cudzoziemców

13. Jednym z poważnych naruszeń praw imigrantów jest umieszczanie małoletnich

³³ *Access to healthcare and living conditions of asylum seekers and undocumented migrants in Cyprus, Malta, Poland and Romania* HUMA Network, 2011.

cudzoziemców z nieuregulowanym pobytem bądź ubiegających się o ochronę międzynarodową w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców. Stosownie do europejskich i międzynarodowych standardów³⁴, władze powinny unikać osadzania w ośrodkach dzieci razem z ich rodzicami, nawet jeśli pozostają pod ich opieką. Pozbawienie wolności powinno być stosowane tylko w ostateczności, a ośrodki, w których małoletni przebywają powinny w jak najmniejszym stopniu przypominać środowisko więzienne – polska praktyka nie spełnia tych standardów. W okresie pobytu w ośrodku małoletni nie zapewnia się odpowiedniego dostępu do pomocy prawnej i tłumaczy, w większości placówek małoletni nie mają możliwości uczestniczenia w programach edukacyjnych, a tym bardziej nie zapisuje się ich do szkół publicznych. Tym samym narusza się **prawo małoletnich do edukacji zagwarantowane zarówno przez Konwencję o Prawach Dziecka jak i Konstytucję RP**³⁵, co zostało również podkreślone w najnowszym raporcie Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Postępowaniu albo Karaniu.³⁶

35. Dostęp do opieki medycznej, w tym opieki psychologicznej i psychiatrycznej cudzoziemców przebywających w strzeżonych ośrodkach uznać należy za niewystarczający. W trakcie wizyt lekarskich jak i konsultacji psychologicznych osadzeni nie mają możliwości skorzystania z pomocy zawodowego tłumacza. Nadto dostęp do opieki psychologicznej jest bardzo ograniczony a jej jakość, ze względu na wspomnianą już wyżej barierę językową jak i brak specjalistycznego przeszkolenia personelu medycznego (np. z zakresu różnic kulturowych, terapii ofiar konfliktów zbrojnych, stresu pourazowego) jest niezadowolająca³⁷.

3) Prawa uchodźców i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową

36. W przypadku popełnienia przez uchodźcę umyślnego przestępstwa, nawet o niezbyt wysokiej szkodliwości społecznej, odmawia się cudzoziemcowi pomocy integracyjnej przysługującej mu przez okres 12 miesięcy od uzyskania ochrony międzynarodowej na terytorium Polski. Najczęściej spotykane przestępstwa to bezprawne przekroczenie granicy w porozumieniu z innymi osobami (nawet członkami najbliższej rodziny), posiadanie substancji odurzających, prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie po spożyciu alkoholu - tj. zachowania, które często w przekonaniu obywateli nie są karalne. Uznać należy, że konsekwencje skazania są zbyt często nieproporcjonalnie dolegliwe w stosunku do wagi czynu, zwłaszcza, iż odmowa udzielenia pomocy integracyjnej uchodźcy obejmuje automatycznie całą jego rodzinę przebywającą w Polsce.³⁸

37. Z uwagi na słabo rozwinięte mieszkalnictwo socjalne, wśród cudzoziemców, którym Polska udzieliła ochrony międzynarodowej narasta problem bezdomności. Zajmowanie najniższych opłacanych stanowisk lub długotrwałe pozostawanie bez pracy uniemożliwiają uchodźcom, którzy często przybywają do Polski wraz z wielodzietnymi rodzinami, znalezienie bądź utrzymanie lokali o standardach pozwalających na godne życie. Również uprzedzenia rasowe oraz niechętny stosunek właścicieli do wynajmowania lokali

³⁴ Muskhadiyeva and others v. Belgium, ETPCz (41442/07); CPT: 20 years of combating torture, 19th General Report, 2008, par.97.

³⁵ *Przestrzeganie praw cudzoziemców umieszczonych w ośrodkach strzeżonych. Raport z monitoringu. Analizy, Raporty, Ekspertyzy: Stowarzyszenie Interwencji Prawnej*, 4/2011. [Detencja dzieci cudzoziemskich w Polsce. Raport na temat realizacji międzynarodowych i krajowych standardów dotyczących detencji dzieci cudzoziemskich.](#) (2011), Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć

³⁶ <http://www.cpt.coe.int/documents/pol/2011-20-inf-eng.pdf>

³⁷ *Przestrzeganie praw cudzoziemców umieszczonych w ośrodkach strzeżonych. Raport z monitoringu. Analizy, Raporty, Ekspertyzy: Stowarzyszenie Interwencji Prawnej*, 4/2011.

³⁸ *Odmowa przyznania pomocy integracyjnej - prawo i praktyka*. Instytut Spraw Publicznych, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2011.

cudzoziemcom ograniczają realne możliwości uchodźców na rynku nieruchomości³⁹

4) Dyskryminacja ze względu na narodowość i pochodzenie etniczne

38. Rasizm pozostaje nierozwiązanym problemem w polskim społeczeństwie. Dotyka cudzoziemców we wszystkich aspektach codziennego życia: w dostępie do opieki medycznej, pomocy socjalnej, na rynku pracy i nieruchomości. Przeprowadzane przez polski rząd kampanie społeczne nie są środkiem wystarczającym do promocji tolerancji i otwartości na przedstawicieli różnych kultur. Nadto, policja często ignoruje zgłoszenia przestępstw, których ofiarami są cudzoziemcy lub popełnionych na tle rasowym. Zdarzają się również przypadki, iż to funkcjonariusze policji o dopuszczają się dyskryminacji w stosunku osób odmiennej rasy czy narodowości.⁴⁰

39. Organy ścigania wciąż nieefektywnie gromadzą dane dotyczące przestępstw na tle rasowym. Oficjalne statystyki nie mogą być uznane za wiarygodne i wyczerpujące ze względu na ich konstrukcję, która sprawia, że duża część przestępstw z nienawiści nie jest w nich uwzględniana⁴¹

40. Polskiemu rządowi w ciągu ostatnich 4 lat nie udało się stworzyć ram prawnych dla kompleksowej polityki równościowej. Niektóre zapisy nowej ustawy antidyskryminacyjnej zdają się nie być spójne z Konstytucją RP: ustawa wprowadza zamknięty katalog cech chronionych, podczas gdy Konstytucja zakazuje nierównego traktowania z jakiegokolwiek przyczyny. Nadto nowe prawo ustanawia nierówne standardy ochrony przed dyskryminacją - np. poziom ochrony osób niepełnosprawnych jest niższy niż osób dyskryminowanych ze względu na rasę bądź narodowość. Dodatkowo organem odpowiedzialnym za realizację polityki antidyskryminacyjnej (organem równościowym) wyznaczony został Rzecznik Praw Obywatelskich, któremu jednakże nie przyznano w budżecie żadnych dodatkowych środków finansowych na ten cel. Z tego względu zachodzi uzasadniona obawa, iż zadania organu ds. równości nie będą mogły być w sposób zadowalający wypełniane

5) Zapobieganie torturom

41. W odpowiedzi na Rekomendacje Komitetu Praw Człowieka wystosowane do polskiego rządu po przeprowadzeniu Powszechnego Okresowego Przeglądu z 2008 r., władze deklarowały, iż wszystkie elementy określonej w Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania definicji tortur są według polskiego prawa zakazane⁴². W rzeczywistości jednak penalizacja poszczególnych, cząstkowych zachowań w ramach różnych przestępstw ujętych w kodeksie karnym, z których nie wszystkie wskazują na umyślne działanie sprawcy, utrudnia prowadzenie śledztw w tych sprawach i ułatwia sprawcom tortur uniknięcie odpowiedzialności.

42. Raporty Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Postępowaniu albo Karaniu dotyczące traktowania osób zatrzymanych przez

³⁹ *Bezdomność uchodźców w Polsce – wyniki badania pilotażowego* (2011), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, *Access to healthcare and living conditions of asylum seekers and undocumented migrants in Cyprus, Malta, Poland and Romania*, HUMA Network, 2011.

⁴⁰ *Rasizm w Polsce*. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa; W. Klaus (ed.), *Sąsiedzi czy intruzy? O Dyskryminacji cudzoziemców w Polsce*, Warszawa, 2010.

⁴¹ *Metodologia przygotowania bazy danych do identyfikacji zdarzeń o charakterze dyskryminacyjnym, ksenofobicznym czy rasistowskim*, Instytut Spraw Publicznych, Association for Legal Intervention: Warsaw, 2009.

⁴² *Responses of Poland to recommendations*, UPR, A/HRC/8/30/Add.1, 25 August 2008, paragraph 20; *Universal periodic review mid-term progress report by Poland*, HRC, 16th Session, par. 25.

funkcjonariuszy policji potwierdzają powyższe zarzuty. Dla przykładu: jeden z zatrzymanych był przez funkcjonariuszy bity i kopany w celu wymuszenia przyznania się do winy. Jeden z funkcjonariuszy przyłożył do jego genitaliów urządzenie wytwarzające prąd na ok. pół minuty. Inny zatrzymany był bity i kopany po uprzednim nałożeniu mu kajdanków. W obydwu wspomnianych przypadkach prokuratura umorzyła postępowanie przygotowawcze, a funkcjonariusze policji nie zostali pociągnięci nawet do odpowiedzialności dyscyplinarnej⁴³. Istotnym jest również, iż polskie władze nie powołały dotychczas niezależnego organu badającego przypadki przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy.

43. Władze polskie od powołania w 2004 r. Krajowego Mechanizmu Prewencji ignorują fakt, iż funkcjonuje on niezgodnie z zapisami OPCAT. Nie zagwarantowano odpowiedniej niezależności zespołu, zarówno strukturalnej jak i finansowej. W konsekwencji, w pracach KMP nie bierze udziału zadowalająca ilość ekspertów z różnych dziedzin skutkując brakiem kompleksowego podejścia do zagadnienia zapobiegania torturom. Spośród 1800 jednostek penitencjarnych w 2010 r. KMP zdołał skontrolować 40, a w 2011 r. 32 placówek⁴⁴.

Zalecenia

44. W celu usunięcia wymienionych powyżej naruszeń, zaleca się podjęcie następujących działań:

- 1) Ratyfikację Międzynarodowej Konwencji Praw Pracowników Migrujących i ich Rodzin
- 2) Wprowadzenie ustawowego zakazu osadzania w ośrodkach strzeżonych małoletnich cudzoziemców
- 3) Zwiększenie efektywności procesów integracji cudzoziemców, zwłaszcza uchodźców, wprowadzenie odpowiedniej legislacji zapewniającej skuteczną ochronę ich praw i zapobiegającą ich dyskryminacji
- 4) Wzmocnienie pozycji Krajowego Mechanizmu Prewencji poprzez zwiększenie jego budżetu i modyfikację struktury celem dostosowania jej do międzynarodowych standardów aby umożliwić jej realny wpływ na politykę władz.

⁴³ Np. sprawa Mrozowski v. Poland (9258/04), wyrok z dnia 12 sierpnia 2009, sprawa Karbowniczek v. Poland (22339/08) wyrok z dnia 27 września 2011.

⁴⁴ Raport z działalności Krajowego Mechanizmu Prewencyjnego: <http://rpo.gov.pl/index.php?md=7380&s=1>