

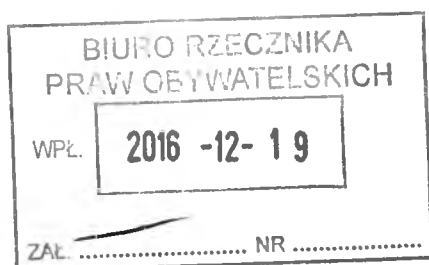


MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, 16 grudnia 2016 r.

Elżbieta Rafalska

DWM.II. 6401 .8.3 .2016.JM



Pan
Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich

W związku z Pana pismem z 25 listopada 2016 r. dotyczącym protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka w sprawie procedury skargowej informuję, że obecnie Polska nie planuje przystąpienia do tej umowy międzynarodowej. Takie samo stanowisko Polska zajmuje gdy chodzi o ratyfikację protokołów skargowych do Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz Europejskiej Karty Społecznej.

Protokół skargowy do Konwencji o prawach dziecka, przyjęty w 2011 r., ma charakter fakultatywny. Z podpisania oraz ratyfikacji konwencji nie wynika obowiązek prawny ani polityczny związania się nim. Konwencję o prawach dziecka ratyfikowało 195 państw. Protokół podpisało do grudnia 2016 r. 50 państw, zaś ratyfikowało 29, w tym 12 państw członkowskich UE.

Polska podpisała protokół w 2013 r. W toku prowadzonych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej prac nad wnioskiem o wyrażenie zgody na podpisanie protokołu podnoszone były obawy co do skutków, jakie mogą wyniknąć z zaleceń Komitetu praw dziecka co do zmiany prawa polskiego lub polityki oraz kosztów z tym związanych. W związku z tym ustalone zostało, że decyzja o wszczęciu procedury ratyfikacyjnej zostanie poprzedzona szczegółową analizą zaleceń kierowanych przez Komitet praw dziecka do innych państw-stron, co umożliwi ustalenie, jakie zobowiązania oraz skutki finansowe dla Polski wiązałyby się z ratyfikowaniem protokołu.

Prowadzenie spraw związanych z konwencją przekazane zostało Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej w 2014 r.. Od września 2014 r. do lipca 2015 r. szczegółowo analizowane były uwagi końcowe kierowane przez Komitet praw dziecka do Polski i innych państw-stron konwencji oraz tzw. ogólne komentarze wydawane przez komitet. Uwzględniony został także tryb i efekty rozpatrywania skarg indywidualnych przez Komitet do spraw praw osób niepełnosprawnych, powołany na mocy Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Na podstawie tej analizy określone zostały możliwe skutki dla Polski ratyfikacji protokołu.

Stanowisko w sprawie ratyfikacji protokołu zostanie ewentualnie zweryfikowane na podstawie analizy skarg indywidualnych i wydanych w związku z nimi decyzji Komitetu praw dziecka. Do tej pory skargi takie nie zostały rozpatrzone.

Polska jest państwem demokratycznym, w którym wolności i prawa obywatelskie, w tym prawa dzieci, podlegają ochronie sądowej.

Realizacja postanowień Konwencji o prawach dziecka może być dochodzona przed sądami polskimi. Warunkiem jest, by z postanowienia konwencji będącego podstawą skargi wynikały wprost dla jednostki uprawnienia. Oceny charakteru postanowienia umowy dokonuje sąd w toku rozpatrywania sprawy. Orzecznictwo wskazuje, że sądy polskie wszystkich szczebli odnoszą się do Konwencji o prawach dziecka, w zakresie determinowanym możliwością bezpośredniego zastosowania jej postanowień. Także Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się w sprawie zgodności prawa polskiego z Konwencją o prawach dziecka (sprawa K 16/10, wyrok z 11 października 2011 r.).

Polska jest stroną Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i wolności podstawowych, na której straży stoi Europejski Trybunał Praw Człowieka. Trybunał rozpatruje skargi indywidualne na naruszenie praw człowieka, również gdy poszkodowany jest dzieckiem.

Konwencja o prawach dziecka zawiera postanowienia dotyczące zakazu dyskryminacji, praw obywatelskich i politycznych oraz praw społecznych. Dochodzenie zakazu dyskryminacji w dostępie do poszczególnych praw (politycznych i obywatelskich, społecznych), jak też dochodzenie realizacji praw obywatelskich i politycznych w procedurze skargowej nie nasuwa żadnych wątpliwości. Istnieją natomiast zasadnicze zastrzeżenia co do możliwości weryfikacji, na drodze skarg indywidualnych, przestrzegania postanowień dotyczących społecznych praw człowieka. Sposób sformułowania większości postanowień Konwencji o prawach dziecka dotyczących tych praw nie pozwala, przy zastosowaniu zwykłych i powszechnie uznanych metod interpretacji, na wywiedzenie z nich uprawnień indywidualnych (praw podmiotowych). W pełni zasadne jest jednak założenie, opierające się na praktyce organów kontrolnych działających w ramach innych umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka, że Komitet praw dziecka doszukiwać się będzie w zapisach dotyczących praw społecznych elementów praw podmiotowych. W tym celu będzie mógł oprzeć się na budzących wątpliwości co do dopuszczalności sposobach interpretacji umów międzynarodowych. Gdyby państwa negocjujące tekst umowy międzynarodowej zamierzały nadać charakter podmiotowy prawom społecznym przewidzianym w Konwencji o prawach dziecka (jak również w innych konwencjach międzynarodowych, przyjętych w ramach ONZ lub Rady Europy) i określić minimalne standardy ich realizacji, doprowadziłyby same do odpowiedniego odzwierciedlenia tego zamiaru w tekście umowy międzynarodowej, poprzez odpowiednie sformułowanie jej szczegółowych postanowień. Niedopuszczalna jest zaś zmiana treści postanowień, wbrew oczywistej woli państw i przez organ nie uprawniony do tego.

W tym kontekście należy mieć na względzie niepożądaną rozbieżność decyzji komitetu i polskich sądów w kwestii możliwości powoływania przez osoby indywidualne postanowień umów międzynarodowych dotyczących praw społecznych jako podstawy skarg. W odniesieniu do Konwencji o prawach dziecka Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 15 listopada 2000 r. (sprawa P 12/99) wskazał, że powołany jako wzorzec kontroli art. 3 Konwencji o prawach dziecka zawiera wymóg, by we wszystkich działaniach dotyczących dzieci podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną było jak najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka. Zarazem podkreślił, że tak określona treść art. 3 konwencji pozostawia państwom-stronom konwencji szeroki zakres swobody jeśli chodzi o wybór rozwiązań ustawodawczych dotyczących ochrony dziecka.

Formułowane przez sądy polskie oceny charakteru postanowień innych umów międzynarodowych można odnieść także do Konwencji o prawach dziecka. I tak Sąd

Najwyższy w wyroku z 8 lutego 2000 r. w sprawie SN II UKN 374/99 wskazał, że Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych nie jest umową, której postanowienia mogą być stosowane bezpośrednio. Podobnie, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 czerwca 2016 r. w sprawie K 37/13 stwierdził, że postanowienia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych mają charakter programowy.

Protokół skargowy nie dopuszcza ograniczenia zakresu stosowania procedury skargowej do określonych postanowień Konwencji o prawach dziecka. W konsekwencji, zastrzeżenia co do weryfikowania realizacji społecznych praw człowieka na drodze skargowej stanowią argument przeciwko wiązaniu się protokołem.

Wykonywanie Konwencji o prawach dziecka podlega obowiązkowej weryfikacji w drodze sprawozdań regularnie przedkładanych przez państwa Komitetowi praw dziecka ONZ. Sprawozdanie Polski z wykonywania konwencji w latach 1999-2010 zostało rozpatrzone w trakcie spotkania delegacji polskiej z Komitetem praw dziecka 18 września 2015 roku, po nim komitet wydał uwagi końcowe (<http://www.mpips.gov.pl/spoleczne-prawa-czlowieka---niowa/organizacja-narodow-ziednoczonych---powszechny-system-ochrony-praw-czlowieka/konwencja-o-prawach-dziecka/wykonywanie-konwencji-o-prawach-dziecka-przez-polske/>).

Rozbieżności między zgłoszonymi przez Polskę w momencie ratyfikowania konwencji deklaracjami, orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego oraz polityką państwa w takich kwestiach jak relacje między rodzicami a dziećmi, dostęp do aborcji i antykoncepcji, a interpretacją konwencji dokonaną przez Komitet praw dziecka, znalazły potwierdzenie w tych uwagach końcowych. Nie do przyjęcia jest zwłaszcza postulat likwidacji okien życia oraz liberalizacji dostępu do aborcji. Ponadto, w uwagach końcowych zawarte zostały nieprawdziwe informacje o sytuacji w Polsce, co więcej, oparte zostały na nich zalecenia. Dotyczy to, na przykład:

- nieludzkiego lub poniżającego traktowania w policyjnych izbach dziecka, ośrodkach wychowawczych lub zakładach poprawczych,
- zmuszania do uczęszczania na lekcje religii katolickiej dzieci innego wyznania,
- trudności z zapobieganiem przymusowym „małżeństwom” migrujących dziewczynek, dziewczynek-uchodźców i ubiegających się o status uchodźcy,
- liczby bezpaństwowców i ich sytuacji,
- braku służb wspierających dzieci-ofiary handlu ludźmi,
- trybu postępowania w sprawie przestępstw na tle seksualnym, których ofiarami są dzieci.

Polska złożyła oficjalne stanowisko w sprawie uwag końcowych w marcu 2016 roku, odnosząc się, między innymi, do wymienionych wyżej kwestii. Polska zwróciła także uwagę, że interpretacja postanowień Konwencji o prawach dziecka, przedstawiona w komentarzach ogólnych nr 3 (2003) „HIV/AIDS i prawa dziecka”, nr 4 (2003) „Zdrowie dorastających dzieci i rozwój w kontekście Konwencji o prawach dziecka”, nr 15 „Prawa dziecka do korzystania z najwyższego poziomu zdrowia”, w zakresie relacji dziecko-rodzice oraz prawa do zdrowia, wykracza poza to, co zostało uzgodnione przez państwa i odpowiednio zapisane w konwencji, jak też jest niezgodne z postanowieniami dokumentu końcowego Konferencji na rzecz ludności i rozwoju (Kair, 1994).

W kwestii aborcji oraz antykoncepcji, Komitet praw dziecka opowiada się za pełną dostępnością, bez zgody rodziców, tzw. „bezpiecznej aborcji” i bez względu na to, czy aborcję dopuszcza prawo krajowe, jak też za pełną dostępnością wszystkich typów antykoncepcji oraz sterylizacji. Jest to sprzeczne z polskim prawem, interpretacją Konwencji o prawach dziecka przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 11 października 2011 r., K 16/10) oraz polskimi deklaracjami interpretacyjnymi do tej konwencji.

Jeżeli chodzi o model relacji rodzice-dziecko, komitet uważa, że zgodny z konwencją jest model partnersko-permisywny, w którym rolą rodziców jest jak najszybsze oraz jak najpełniejsze zapewnienie autonomii decyzyjnej dzieci. Polskie prawo opiera się na założeniu, że zadaniem rodziców jest wychowanie dzieci zgodnie z ich przekonaniami oraz chronienie dzieci przed skutkami niedojrzałości. Odnosząc się do kwestii „dobro dziecka” a władza rodzicielska, Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 11 października 2011, K 16/10), uznając prawa rodzicielskie za „podmiotowe o charakterze przyrodzonym i naturalnym, nie pochodzące z nadania państwowego”, wskazał, że ich ograniczenie może być czasem konieczne, lecz nie może być ogólną wytyczną interpretowania prawa. Państwo, nawet gdyby chciało, nie może ograniczać praw rodziców do dzieci, tak jak się one tradycyjnie ukształtowały. Trybunał skonkludował też, że „nieuzasadnione jest przeciwstawianie praw dziecka instytucji władzy rodzicielskiej”. W tym duchu Trybunał stwierdził, że art. 12(1) Konwencji o prawach dziecka wprawdzie nakazuje zapoznać się z opinią dziecka oraz uszanować zajęte przez nie stanowisko, w miarę możliwości i z uwzględnieniem stopnia jego dojrzałości, nie wymaga jednak, aby ze zdaniem tym wiązać jakiegokolwiek bezpośrednie skutki prawne.

Związanie się protokołem mogłoby prowadzić do zakwestionowania przez Komitet praw dziecka zapisów Konstytucji RP oraz podważenia kształtu obowiązującego prawa i realizowanej polityki, odzwierciedlających realne potrzeby, jak też polską kulturę i tradycję.

W tym kontekście należy mieć na względzie, że poddanie się procedurze skargowej zmienia relacje między państwem a Komitetem praw dziecka. W przypadku państwa-strony konwencji, które nie ratyfikowało protokołu skargowego, ocena jej wykonywania i interpretacja odbywa się w dialogu między przedstawicielami państwa a komitetem. Jeśli stanowisko państwa i komitetu różni się, państwo może samodzielnie zdecydować, czy godzi się z oceną lub interpretacją konwencji proponowaną przez komitet. Konwencja o prawach dziecka nie daje komitetowi prawa dokonywania autorytatywnej, wiążącej państwa wykładni jej postanowień.

Gdy państwo ratyfikuje protokół skargowy, godzi się, by komitet stał się organem *quasi-sądownym*, a ono samo stroną postępowania. W takiej sytuacji komitet jest jedynym interpretatorem konwencji, zaś rola państwa, zgodnie z zasadą dobrej wiary, ograniczona jest do przedstawienia stanowiska, a następnie wykonania „orzeczenia” w danej sprawie. Decyzja w sprawie ewentualnego związania się protokołem skargowym oznacza zatem podjęcie przez państwo decyzji, czy w kwestiach moralnych i obyczajowych oraz w ekonomicznie wrażliwej sferze polityki społecznej, decyzje pozostaną w kompetencji państwa, czy zostaną oddane Komitetowi praw dziecka.

Jak wynika z przedstawionych wyjaśnień, przy podejmowaniu decyzji o związaniu się protokołem uwzględniony musi być szereg aspektów – poszanowanie charakteru i zakresu zobowiązań podjętych przez państwo na mocy ratyfikacji, skutki, jakie może mieć ratyfikacja na forum krajowym. Potrzeby podniesione w petycjach wniesionych do różnych organów państwa we wrześniu i październiku 2019 r., są brane pod uwagę, ale jest to jeden z elementów decyzji.

Brak ratyfikacji protokołu przewidującego procedurę skargową nie oznacza, że Polska może odstąpić od gwarantowania praw przewidzianych przez Konwencję o prawach dziecka. Rząd polski podejmuje szeroko zakrojone działania na rzecz pełnej realizacji praw dziecka, w tym gwarantowanych przez Konwencję o prawach dziecka oraz dwa protokoły fakultatywne do niej. Decyzje podjęte w ciągu ostatniego roku są tego dowodem.

MINISTER

Elżbieta Rafalska