

**MINISTERSTWO RODZINY, PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**  
DEPARTAMENT WSPÓŁPRACY MIĘDZYNARODOWEJ

ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa, tel.: +48 22 529 08 23, fax: +48 22 529 07 11  
www.mrpips.gov.pl; e-mail:joanna.maciejewska@mrpips.gov.pl

DWM.II.6401.6.1.2017.JM

Warszawa, 9 lutego 2017 r.

Panie/Panowie  
Autorzy petycji w sprawie  
ratyfikacji protokołu skargowego  
do Konwencji o prawach dziecka

*Stanowisko Państwa!*

Obecnie Polska nie planuje przystąpienia do protokołu skargowego do Konwencji o prawach dziecka. 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.

Brak ratyfikacji protokołu przewidującego procedurę skargową nie oznacza, że Polska może odstąpić od gwarantowania praw przewidzianych przez Konwencję o prawach dziecka.

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 konkretne 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, choć w wąskim zakresie, determinowanym możliwością bezpośredniego zastosowania jej postanowień, to jest wywiedzenia z jej postanowień uprawnień indywidualnych.

Artykuł 193 Konstytucji RP przewiduje możliwość przedstawiania Trybunałowi Konstytucyjnemu pytań dotyczących zgodności ustawy z umową międzynarodową. Trybunał wypowiedział się w sprawie zgodności prawa polskiego z Konwencją o prawach dziecka – patrz 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.

O prawa dziecka troszczą się również Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka.

Wykonywanie konwencji przez państwa, które ją ratyfikowały, 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 przez Komitet praw dziecka w 2015 r., spotkanie delegacji polskiej z komitetem odbyło się 18 września 2015 roku, a po nim komitet wydał uwagi końcowe, dostępne pod adresem: <http://www.mpips.gov.pl/spoleczne-prawa-czlowieka---niowa/organizacja-narodow-jednoczonych---powszechny-system-ochrony-praw-czlowieka/konwencja-o-prawach-dziecka/wykonywanie-konwencji-o-prawach-dziecka-przez-polske/>

Przy rozpatrywaniu sprawozdań Komitet korzysta, między innymi, z uwag organizacji pozarządowych zajmujących się prawami dziecka. Przedstawiciele tych organizacji mogą uczestniczyć w spotkaniach delegacji rządowych z komitetem, jako obserwatorzy. We wspomnianym spotkaniu delegacji polskiej z komitetem uczestniczył Rzecznik Praw Dziecka.

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 dotąd 195 państw. Protokół podpisało do listopada 2016 r. 50 państw, zaś ratyfikowało 29. Z państw UE, protokół ratyfikowało 12 państw na 28.

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 jego ratyfikacji, 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 mogłyby wyniknąć z ratyfikowania protokołu.

Prowadzenie spraw związanych z konwencją przekazane zostało Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej w 2014 r.. 4 kwietnia 2014 r. Rzecznik Praw Dziecka wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o jak najszybszą ratyfikację protokołu. W odpowiedzi z 14 kwietnia 2014 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej wskazał, że decyzja o ratyfikacji protokołu zostanie podjęta na podstawie wyników szczegółowej analizy skutków społecznych i finansowych związania się nim.

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 w efekcie rozpatrzenia sprawozdań z wykonywania konwencji oraz tzw. ogólne komentarze do konwencji, 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 zostały określone skutki dla Polski ratyfikacji protokołu.

Stanowisko zostanie ewentualnie zweryfikowane na podstawie analizy skarg indywidualnych i wydanych w związku z nimi decyzji przez Komitet praw dziecka. Do tej pory skargi takie nie zostały jeszcze rozpatrzone.

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 zmiana treści postanowień, wbrew oczywistej woli państw i przez organ nie uprawniony do tego.

W tym kontekście należy też zwrócić uwagę na możliwą, niepożądaną, rozbieżność decyzji komitetu i polskich sądów w kwestii powoływania się przez osoby indywidualne postanowień umów międzynarodowych dotyczących praw społecznych jako podstawy skarg. 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. 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.

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 w zakresie wyboru rozwiązań ustawodawczych dotyczących ochrony dziecka.

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.

Ratyfikacja protokołu skargowego przyzna prawo zaskarżania Polski do Komitetu praw dziecka na niewykonywanie postanowień konwencji. Biorąc pod uwagę interpretację przez komitet niektórych postanowień konwencji, wyrażoną w komentarzach ogólnych, jak też stanowisko co do kształtu krajowej polityki i rozwiązań prawnych, wyrażane w uwagach końcowych, wydawanych na zakończenie rozpatrzenia sprawozdania krajowego, decyzje w sprawach indywidualnych mogą prowadzić do ograniczenia autonomii decyzyjnej kraju, w istotnych kwestiach moralnych i obyczajowych oraz w ekonomicznie wrażliwej sferze polityki społecznej.

Na przykład w kwestii dopuszczalności aborcji oraz dostępności 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 oraz wszystkich typów antykoncepcji oraz sterylizacji. Jest to sprzeczne z polskim prawem, z interpretacją Konwencji o prawach dziecka przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 11

października 2011 r., K 16/10), oraz polskimi deklaracjami interpretacyjnymi do tej konwencji.

Komitet praw dziecka uważa także za sprzeczne z konwencją utrzymywanie tzw. „okien życia”, gdzie rodzice mogą anonimowo pozostawić dzieci. Komitet uważa, że w ten sposób narusza się prawo dziecka do poznania jego tożsamości i biologicznych rodziców. Polska ma w tej sprawie odmienne stanowisko, wskazując, że "okna życia" to rozwiązanie mogące znaleźć zastosowanie w skrajnych sytuacjach, a najwyższym dobrem, jakie musi być chronione, jest prawo do życia.

Jeżeli chodzi o model relacji rodzice-dziecko, komitet uważa, że jedynym zgodnym 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 przekonaniem oraz chronienie dzieci przed skutkami niedojrzałości. Odnosząc się do kwestii „dobro dziecka” a władza rodzicielska Trybunał (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 skonstruował też, że „nieuzasadnione jest przeciwstawianie praw dziecka instytucji władzy rodzicielskiej”. W tym duchu Trybunał stwierdził, w związku z art. 12(1) Konwencji o prawach dziecka, że wprawdzie nakazuje on 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.

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, jak podniesione we wniesionej petycji, są brane pod uwagę, ale jest to jeden z elementów decyzji.

Zgodnie z wynikami obecnych analiz, związanie się protokołem mogłoby otworzyć drogę skargom prowadzącym do zakwestionowania przez Komitet praw dziecka zapisów Konstytucji RP oraz podważenia kształtu obowiązującego prawa i realizowanej polityki, odzwierciedlających polską kulturę i tradycję, jak też realne potrzeby.

Funkcjonowanie procedury skargowej i wydawane w jej ramach decyzje będą monitorowane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w celu oceny kierunków ich rozwoju.

Z poważaniem,  
**DYREKTOR**  
Departamentu Współpracy  
Międzynarodowej  
Monika Szostak