



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Wspólne posiedzenie
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji (**278.**),
Komisji Rodziny,
Polityki Senioralnej i Społecznej (**175.**)
oraz Komisji Spraw Unii Europejskiej (**135.**)
w dniu 21 lipca 2015 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Prezentacja sprawozdania rocznego Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

(Początek posiedzenia o godzinie 17 minut 17)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Michał Seweryński)

Przewodniczący Michał Seweryński:

Panie i Panowie!

Otwieram wspólne posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej oraz Komisji Spraw Unii Europejskiej.

Witam panie i panów senatorów. Witam naszych gości: pana Constantinos Manolopoulosa, dyrektora Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, panią Joannę Goodey, kierownik Wydziału do spraw Wolności i Sprawiedliwości w Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, oraz pana Mirosława Wróblewskiego, członka zarządu Agencji Praw Podstawowych UE.

Nasze dzisiejsze posiedzenie jest poświęcone wysłuchaniu sprawozdania Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej z jej działalności za rok 2014 „Prawa podstawowe – wyzwania i osiągnięcia w 2014 roku”.

Bardzo proszę pana Constantinos Manolopoulosa o przedstawienie tego sprawozdania.

Panie Dyrektorze, oddaję panu głos.

Dyrektor Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej Constantinos Manolopoulos:

Dziękuję, panie Przewodniczący.

Przede wszystkim chciałbym bardzo podziękować za zaproszenie i za umożliwienie nam przedstawienia rocznego raportu Agencji Praw Podstawowych. Jest to dla nas zaszczyt – tym większy, że po raz pierwszy mamy okazję przedłożyć sprawozdanie roczne w parlamencie państwa członkowskiego. Tak że to wyjątkowa okazja na zbliżenie się do obywateli państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Zanim przejdę do omawiania raportu, chciałbym powiedzieć parę słów o Agencji Praw Podstawowych, FRA. Działalność agencji koncentruje się na obszarach określanych w wieloletnich ramach programowych FRA, zatwierdzanych przez Radę Unii Europejskiej w drodze jednomyślnej decyzji. W aktualnych wieloletnich ramach programowych jako przedmiot działalności FRA wskazane są zagadnienia równości i niedyskryminacji, rasizmu, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji, integracji Romów, azy-

lu, granic, migracji i integracji imigrantów, społeczeństwa informacyjnego i ochrony danych, praw dziecka oraz dostępu do sprawiedliwości, łącznie z prawami ofiar przestępstw. Sprawozdanie roczne obejmuje wszystkie te obszary, a także rozdział poświęcony stosowaniu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w państwach członkowskich, zwłaszcza w postępowaniach przed sądami krajowymi.

W odróżnieniu od wielu innych organizacji Agencja Praw Podstawowych skupia się nie tyle na działalności podmiotów odpowiedzialnych czy władz publicznych, na przykład Komisji Europejskiej czy rządów państw członkowskich, ile raczej na doświadczeniach zwykłych obywateli. FRA zapytała mieszkańców UE o ich osobiste doświadczenia związane z prawami podstawowymi określonymi w karcie, a mianowicie o to, czy prawo do godności, prywatności czy niedyskryminacji są czymś realnym dla mieszkańców Unii Europejskiej, czy może są one bardziej realne dla jednych grup niż dla innych, a jeśli tak, to jak można to zmienić. Wyniki prac FRA mogą być zatem istotnym narzędziem dla decydentów – a więc również dla państwa – pomagającym w określaniu polityk ukierunkowanych na poprawę ochrony praw podstawowych w dwudziestu ośmiu państwach członkowskich.

Podam państwu tylko jeden przykład z całej gamy działań podejmowanych przez agencję. W 2011 r. FRA wspólnie z UNDP, czyli Programem Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju, przeprowadziły wywiady z 22,2 tysiącami Romów oraz przedstawicieli innych grup etnicznych, na podstawie których zgromadzono informacje o ponad osiemdziesięciu czterech tysiącach członków gospodarstw domowych z jedenastu państw członkowskich, w tym z Polski. Wśród polskich Romów 32% mężczyzn i jedynie 19% kobiet miało płatne zatrudnienie. Niczym zaskakującym nie jest więc fakt, że ryzyko ubóstwa jest wysokie – ryzyko ubóstwa dotyczy 81% Romów w Polsce. W odpowiedzi na rozpowszechnione w wielu miejscach uprzedzenia wobec Romów i związaną z tym dyskryminację FRA uruchomiła projekt „Local Engagement for Roma Inclusion”, czyli „Zaangażowanie lokalne dla integracji Romów”, w skrócie LERI. Ma on na celu ocenę zaangażowania wspólnot romskich w działania integrujące społecznie – chodzi o to, żeby wszelkie działania związane z udzieleniem wsparcia Romom były podejmowane z ich udziałem. Tego typu projekty nazywamy projektami partycypacyjnymi.

Szanowni Państwo, FRA zajmuje się nie tylko pytaniem mieszkańców Unii Europejskiej o ich doświadczenia, ale często na prośbę Parlamentu Europejskiego i innych unij-

nych instytucji przygotowuje analizy prawne propozycji legislacyjnych i opinie w pewnych kwestiach związanych z prawami podstawowymi.

Publikujemy również porównawcze raporty prawne, zawierające analizę sytuacji prawnej w poszczególnych obszarach polityki w kilku państwach członkowskich. Przykładowo, jeszcze w tym roku dokonamy aktualizacji analizy ochrony prawnej w Unii Europejskiej przed dyskryminacją lesbijek, gejów, osób biseksualnych i transseksualnych, czyli osób LGBT. W raporcie zostaną udokumentowane tendencje prawne w następujących obszarach: wspieranie równości w zatrudnieniu, swoboda przemieszczania się, ochrona przed wykorzystywaniem i przemocą.

Ponadto FRA we współpracy z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu wydała cały szereg podręczników dotyczących określonych obszarów ochrony praw podstawowych w świetle konkretnych orzeczeń sądowych wydanych na podstawie zarówno Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, jak i prawa unijnego. Większość tych podręczników dostępna jest w języku polskim, jak choćby podręcznik prawa europejskiego dotyczącego azylu, granic i migracji – jest to pierwszy kompleksowy przewodnik o tej tematyce i zapewniam państwa, że ze względu na taką szeroką perspektywę, obejmującą zarówno system unijny, jak i system strasburski, cieszy się on ogromną popularnością wśród prawników, sędziów i urzędników migracyjnych, którzy na co dzień zajmują się takimi sprawami.

Mam nadzieję, że teraz lepiej rozumieją państwo, czym jest i czym się zajmuje Agencja Praw Podstawowych.

Przejdę teraz do omówienia naszego sprawozdania rocznego. Każdego roku w raporcie rocznym FRA przedstawiane są wyzwania i osiągnięcia w dziedzinie praw podstawowych w dwudziestu ośmiu państwach członkowskich. Ze względu na ogrom materiału nie będę wchodził w szczegóły tego dokumentu. Chciałbym skupić się na trzech tematach, które uważamy za szczególnie istotne zarówno w 2014 r., jak i teraz, w 2015 r.: sytuacja migrantów, prawa ofiar oraz prawa dziecka.

Migracja była i nadal pozostaje jedną z kluczowych kwestii unijnej agendy. Wczoraj odbyło się spotkanie ministrów spraw wewnętrznych i sądzę, że było ono owocne. Coraz więcej osób ryzykuje życie, by dotrzeć do UE w poszukiwaniu schronienia przed prześladowaniami i wojną czy też po prostu w nadziei na lepsze życie. W 2014 r. trudna sytuacja na Morzu Śródziemnym jeszcze się pogorszyła. Ponad trzy tysiące osób zginęło na morzu, próbując znaleźć schronienie w Europie. W tym roku ta liczba zapewne będzie jeszcze większa. Niektóre organizacje międzynarodowe zajmujące się migracją szacują, że między styczniem a lipcem stracić może życie tysiąc dziewięćset osób. Jestem przekonany, że wszyscy zgadzamy się co do tego, że ta tragedia musi się zakończyć.

Oczywiście wyzwania związane z prawami podstawowymi nie kończą się wraz z przybyciem imigrantów do UE. Ostatni raport FRA na temat poważnych form wyzysku osób przemieszczających się w obrębie UE oraz przybywających do UE pokazuje, że powszechnym zjawiskiem jest wykorzystywanie pracowników, o którym ofiary nie chcą mówić otwarcie ze strachu przed utratą pracy czy wręcz deportacją.

Imigrantów dotyka nie tylko wykorzystywanie na rynku pracy, ale także dyskryminacja, ksenofobia i przestępstwa z nienawiści. W wielu państwach członkowskich są instrumenty prawne do przeciwdziałania tym zjawiskom, jednak często instrumenty te są zbyt wolno stosowane i niewiele wskazuje też na to, że zjawiska takie są skutecznie monitorowane. Proaktywne podejście do promowania integracji może przyczynić się nie tylko do zmniejszenia dyskryminacji rasowej, etnicznej czy religijnej, ale także załagodzić napięcia i wzmocnić bezpieczeństwo całej UE.

Należy podkreślić, że niektóre z tych problemów, takie jak poważne formy wyzysku pracowniczego, dotyczą również obywateli UE, którzy, korzystając z prawa swobody przepływu osób, przenoszą się do innego państwa członkowskiego UE. Joanna Goodey, kierownik Wydziału do spraw Wolności i Sprawiedliwości, przedstawi państwu kluczowe wnioski z naszego raportu na temat wyzysku pracowniczego w UE.

Szanowni Państwo, ofiarami przestępstw mogą się stać nie tylko imigranci. Odpowiednio finansowane i ukierunkowane wsparcie dla ofiar jest kluczowe dla zapewnienia ofiarom przestępstw rzeczywistego dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz poszanowania ich praw. Nasz raport wskazuje, że wiele państw członkowskich musi podjąć dalsze kroki legislacyjne i polityczne, tak aby możliwe było zapewnienie ofiarom właściwej ochrony jeszcze przed upływającym w listopadzie tego roku terminem transpozycji dyrektywy dotyczącej ofiar przestępstw. Polska działa tu z dużym wyprzedzeniem. Po spotkaniu, w którym wzięliśmy udział dziś rano w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, myślę, że w Polsce transpozycja tej dyrektywy odbędzie się przed wyznaczonym terminem. Weźmy choćby wymóg zapewnienia ofiarom informacji o ich prawach oraz zagwarantowanie odpowiedniego finansowania dla wsparcia ofiar, co w wielu krajach okazuje się nietatwe. Chodzi nie tylko o pomoc prawną, ale i psychologiczną czy emocjonalną. Ofiary przestępstw powinny mieć dostęp do takiego wsparcia przed postępowaniem sądowym, w jego trakcie i po zakończeniu.

Jako przykład dobrych praktyk mogę wskazać rozwiązanie polegające na tym, że fundusze na rzecz wsparcia ofiar zbierane są w Polsce i kilku innych państwach członkowskich, na przykład w Finlandii, ze środków wpłacanych przez osoby skazane za popełnienie przestępstwa. To rozwiązanie sprawia, że winowajcy w bardzo praktyczny sposób zmuszeni są do zadośćuczynienia ofiarom za cierpienia, których im przysporzyli. Ucieszyła mnie informacja o inicjatywie polskiego Senatu mającej na celu wzmocnienie praw ofiar poprzez redukcję przeszkód urzędowych, podniesienie wysokości odszkodowań i rozszerzenie definicji kwalifikowalności.

FRA wzywa wszystkie państwa członkowskie do przyjęcia kolejnych rozwiązań umożliwiających udzielanie kompleksowego wsparcia ofiarom przestępstw oraz zapewnienie łatwego dostępu do takiego wsparcia, co pomoże budować zaufanie obywateli do państwa. Jeżeli ofiary przestępstw nie będą ufać, że władze publiczne przeprowadzą śledztwo i będą ścigać winnych przestępstw, nie będą mówić o swoich doświadczeniach. Z badań FRA dotyczących na przykład przemocy wobec kobiet wynika, że zaledwie co trzecia ofiara przemocy domowej zgłosiła się na policję lub

do organizacji wsparcia. Bez zgłoszeń nie będzie możliwe ścisanie winnych lub rozwinięcie ukierunkowanej polityki pomocy potrzebującym.

Na zakończenie przejdę do praw dziecka. Dzieci to kolejna grupa szczególnie zagrożona wykluczeniem społecznym. W wyniku kryzysu gospodarczego doszło do wzrostu bezrobocia i bezdomności. Według najnowszych danych średnio 28% dzieci w UE jest zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, przy czym w niektórych krajach odsetek dzieci zagrożonych tymi zjawiskami jest znacznie wyższy. Wiele rodzin z dziećmi ma trudności z pokryciem kosztów kredytów hipotecznych, kosztów ogrzewania, przyborów szkolnych, a nawet żywności. Spadek jakości żywności w niektórych miejscach, brak środków na leczenie i cięcia świadczeń socjalnych pogorszyły sytuację rodzin, co może mieć bardzo niekorzystny wpływ na sytuację dzieci.

Z doniesień pozytywnych – w 2014 r. wzmocniono ochronę prawną dzieci, które padły ofiarą przemocy lub wykorzystywania seksualnego, a także dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej; opracowano odpowiednią politykę w tym zakresie. Przyjęte rozwiązania nie są jednak kompleksowe i brakuje na nie funduszy, co często utrudnia ich stosowanie. Podam państwu przykład, polski sędzia, z którym przeprowadzaliśmy wywiad w ramach naszego ostatniego badania na temat sytuacji dzieci w postępowaniu sądowym, powiedział: mamy doskonałe przepisy i regulacje, być może najlepsze w Europie, ale są one stosowane w minimalnym stopniu – zarówno przez wymiar sprawiedliwości, jak i inne instytucje. Dlatego należy uwrażliwiać społeczeństwo na ten problem, również poprzez uświadamianie niektórych kwestii, poprzez edukację prawną. Myślę, że ten komentarz sędziego wiele mówi nie tylko o Polsce czy o respektowaniu praw dzieci, ale w ogóle o Unii Europejskiej. To, że ustawodawstwo jest zgodne z celem dyrektywy dotyczącej ofiar to jedno, ale stosowanie tych przepisów, rzeczywiste wprowadzenie ich w życie to coś zupełnie innego.

Szanowni Państwo, na zakończenie chciałbym raz jeszcze podziękować za zaproszenie i zaapelować do państwa o korzystanie z dorobku i doświadczeń FRA. Zaangażowanie Unii Europejskiej w ochronę praw podstawowych stanowi filar jej tożsamości i wszyscy musimy dołożyć starań, aby to nie uległo zmianie. Parlamente narodowe odgrywają kluczową rolę w tym zakresie, dlatego tak istotne są spotkania konsultacyjne i dalsza współpraca.

Jeśli pan przewodniczący pozwoli, chciałbym oddać głos Mirosławowi Wróblewskiemu, członkowi zarządu FRA, który opowie o stosowaniu karty w Polsce.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję bardzo.

Proszę uprzejmie, Panie Dyrektorze.

Członek Zarządu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej Mirosław Wróblewski:

Dziękuję bardzo.

Skoro jesteśmy w polskim Senacie, to jeśli państwo pozwolą, będę mówił po polsku.

Ja może krótko powiem, na czym polega rola członka zarządu. Każde państwo członkowskie wyznacza jedną osobę do współpracy z FRA i podejmowania decyzji w kwestiach dotyczących funkcjonowania agencji w wymiarze strategicznym. A na co dzień pełnię funkcję dyrektora Zespołu Prawa Konstytucyjnego Międzynarodowego i Europejskiego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

Chciałbym krótko zaprezentować informacje dotyczące tego, co znajduje się w ostatnim rozdziale rocznej informacji Agencji Praw Podstawowych. Od dwóch lat roczny raport zawiera rozdział na temat stosowania Karty Praw Podstawowych przez państwa członkowskie. Oczywiście Karta Praw Podstawowych odnosi się do państw członkowskich wyłącznie w zakresie działania prawa Unii – bądź to prawa traktatowego, bądź prawa stanowionego przez Unię Europejską.

Chciałbym zwrócić uwagę szanownych państwa w zasadzie tylko na pewne tendencje. Jak wynika z raportu, w ubiegłym roku około 40% debat w parlamentach państw członkowskich w jakiś sposób odnosiło się do Karty Praw Podstawowych, czyli jest to dokument dotyczący praw człowieka, który jest zauważany na poziomie parlamentów narodowych. W przypadku aktów prawnych, czyli działalności legislacyjnej, ten poziom jest niższy – w około 1/3 państw członkowskich pojawiają się odniesienia do karty. Z badań, które przeprowadziłem, wynika, że w polskim parlamencie w ramach prac nad zmianą ustawy dotyczącej uboju rytualnego bardzo często przywoływano art. 10 mówiący o wolności religii. Oczywiście mówię o tym jako o pewnym przykładzie.

Jeżeli chodzi o władzę wykonawczą, to ten poziom także oscyluje... W całej Unii Europejskiej w około 1/3 kluczowych polityk publicznych i inicjatyw rządowych Karta Praw Podstawowych była powoływana jako motyw działania czy źródło obowiązku uregulowania pewnych kwestii. Przy czym trzeba zwrócić uwagę, że najczęściej Karta Praw Podstawowych jest powoływana w kontekście i obok innych dokumentów dotyczących praw człowieka, takich jak Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności czy też narodowe konstytucje, które zawierają zbiory praw człowieka.

W praktyce wymiaru sprawiedliwości Karta Praw Podstawowych najczęściej używana jest w ramach kontroli zgodności prawa krajowego z Kartą Praw Podstawowych. Oczywiście chodzi tutaj o wykładnię przepisów prawa krajowego zarówno na poziomie sądów, czyli w ramach ich działalności, jak i na poziomie Trybunału Sprawiedliwości UE – poprzez kierowanie pytań prejudycjalnych do tego trybunału, co ma wpływ na wykładnię przepisów także prawa krajowego. Jeżeli chodzi o praktykę w Polsce, to jest ona dosyć zróżnicowana. Karta Praw Podstawowych pojawia się w orzecznictwie sądów polskich dosyć często, aczkolwiek, co należy powiedzieć wyraźnie, najczęściej te odniesienia są ornamentacyjne, to znaczy karta jest powoływana w szeregu innych dokumentów prawnomiędzynarodowych i konstytucji zawierających prawa człowieka. Ja tutaj może nie będę podawał zbyt wielu przykładów, ale należy wskazać na takie orzeczenia sądów powszechnych – ale także sądów administracyjnych – dla których coraz częściej Karta Praw Podstawowych jest, powiedziałbym, relevantnym

odniesieniem, to znaczy w których powołanie się na dane prawo miało jakiś wpływ na treść rozstrzygnięcia. To jest na przykład seria orzeczeń Sądu Najwyższego dotyczących prawa telekomunikacyjnego czy też orzeczenia w sprawach dotyczących dostępności środka sądowego.

Karta Praw Podstawowych wykorzystywana jest także – rzadziej, ale w istotny sposób – do kontroli legalności prawa stanowionego przez instytucje europejskie. Pewnie państwo wiecie, że dyrektywa o retencji danych telekomunikacyjnych – tego akurat dotyczyły pytania irlandzkich sądów – została uznana za nieważną przez Trybunał Sprawiedliwości właśnie z powodu niezgodności z Kartą Praw Podstawowych w zakresie prawa do prywatności i ochrony danych osobowych. Myślę, że zacieka państwa informacja, że na skutek wniosku rzecznika praw obywatelskich skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie braku możliwości korzystania z preferencyjnej stawki podatku VAT w przypadku wydawnictw elektronicznych... W przypadku tak zwanych e-booków stawka VAT wynosi obecnie 23%, tymczasem wydania papierowe tych samych książek są objęte preferencyjną ośmioprocentową stawką. I ustawa o VAT została przez rzecznika zaskarżona, a we wniosku wskazano, że tak naprawdę źródłem problemu jest unijna dyrektywa o VAT, która może naruszać przepisy traktatów i Karty Praw Podstawowych. Dokładnie 7 lipca Trybunał Konstytucyjny skierował po raz pierwszy w historii polskiego członkostwa w Unii Europejskiej pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości w sprawie ważności unijnej dyrektywy o VAT we wspomnianym zakresie. Tak więc w skrócie można powiedzieć, że Trybunał Konstytucyjny posłużył się Kartą Praw Podstawowych do postawienia pytania, czy prawo stanowione na poziomie Unii Europejskiej może naruszać prawa podstawowe. I być może tym sposobem uda się ochronić prawa polskich obywateli w tym zakresie – zarówno wydawców, jak i czytelników – którzy muszą płacić więcej za wydawnictwa elektroniczne, a jednocześnie być może wskutek wspomnianej inicjatywy rzecznika praw obywatelskich i Trybunału Konstytucyjnego zostanie zmienione prawo w tym zakresie na poziomie całej Unii Europejskiej.

Jeżeli chodzi o podnoszenie argumentu Karty Praw Podstawowych przez sądy, to w połowie badanych przez agencję przypadków to strona powoływała kartę – oczywiście sądy reagowały w różny sposób, uznając te argumenty albo ich nie uznając – ale w około 40% przypadków to sądy z własnej inicjatywy powoływały Kartę Praw Podstawowych w celu ochrony praw człowieka.

Na slajdzie, który teraz państwo widzą, są diagramy pokazujące, że bardzo często sądy odnosiły się jednocześnie do konwencji praw człowieka i do konstytucji.

Na kolejnym diagramie pokazano decyzje sądów krajowych z podziałem na pięć obszarów. Takim, powiedziałbym, największym czy najobszerniejszym obszarem jest obszar sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, drugi co do wielkości jest obszar zatrudnienia i polityki społecznej, trzeci – azylu i emigracji, czwarty – społeczeństwa informacyjnego, no i pozostałych praw.

Przechodząc do konkretów, chciałbym powiedzieć, że jeżeli chodzi o przepisy Karty Praw Podstawowych, na które najczęściej powoływano się w wyrokach, to były to

przepisy dotyczące prawa do skutecznego środka prawnego i bezstronnego sądu, przepisy dotyczące zakresu stosowania prawa unijnego i samej karty, no i art. 41 „Prawo do dobrej administracji”, które to prawo nie jest wyraźnie zapisane w polskiej konstytucji i na które polskie sądy administracyjne powołują się coraz częściej w ramach oceny legalności działania polskich organów administracyjnych. Oczywiście ta tendencja... Jak państwo widzicie, to są dane dotyczące całej Unii Europejskiej. W związku z tym przepisem jest bardzo duży potencjał ochrony praw jednostki w tym zakresie.

Jeżeli chodzi o stosunek pytań prejudycjalnych zawierających odniesienia do Karty Praw Podstawowych do wszystkich pytań prejudycjalnych, to tutaj krajem, który... W zasadzie dwa kraje wykorzystują tę możliwość dosyć często, a mianowicie Irlandia i Słowacja, co być może dla niektórych jest zaskakujące. Polska jest jeszcze na stosunkowo niskiej pozycji, ale, jak widać, liczba tych odwołań wzrasta, co świadczy, z jednej strony, o powoli rosnącej wiedzy sądów i pełnomocników, ale z drugiej strony o konieczności podjęcia wielu jeszcze działań na rzecz wzmocnienia tej wiedzy, jeżeli chodzi o skuteczne wykorzystanie tego dokumentu dla ochrony praw obywatelskich. Myślę, że różne inicjatywy w tym zakresie na pewno byłyby cenne. Największa liczba pytań prejudycjalnych w całej Unii Europejskiej była w 2012 r. i od tego czasu troszeczkę zmalała, ale jest kilkadziesiąt spraw, które, że tak powiem, zawisły i na których rozpoznanie czekamy w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Jeżeli chodzi o pytania prejudycjalne polskich sądów dotyczące wykładni przepisów prawa polskiego w odniesieniu do karty, to do tej pory były cztery takie pytania, no i jeszcze to piąte, najnowsze, pytanie Trybunału Konstytucyjnego. Trzeba powiedzieć, że pierwsze pytania, pierwsze próby nie były udane, ponieważ sądy zadały pytania o zgodność z kartą przepisów prawa polskiego kompletnie spoza zakresu Karty Praw Podstawowych. W pierwszej sprawie chodziło o jakieś dodatki dla prokuratorów, a w drugiej – o ustawę obniżającą wynagrodzenia członków służb bezpieczeństwa w czasach komunistycznych. I Trybunał Sprawiedliwości odpowiedział: te sprawy w ogóle nie są regulowane prawem Unii, tutaj karta nie ma zastosowania. No ale Sąd Najwyższy, w jednej ze spraw słusznie powołując się na wolność gospodarczą, wykazał, że karta może być relewantnie podniesiona w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości. Tak więc do tej pory mieliśmy do czynienia ze stosunkowo niewielką liczbą pytań prejudycjalnych polskich sądów i stosunkowo niską aktywnością w tym zakresie, ale takie pytania i taka aktywność zaczynają się pojawiać.

Chciałbym teraz powiedzieć parę słów na temat pewnej specyficznej sytuacji prawnej, w której Polska znalazła się po przystąpieniu do protokołu nr 30, tak zwanego protokołu polsko-brytyjskiego. Otóż trzeba powiedzieć, że po wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie N.S. sądy polskie coraz częściej wyraźnie stwierdzają – w ślad za tym właśnie wyrokiem z 2011 r. – że Karta Praw Podstawowych w Polsce „nie jest ograniczona co do swojej skuteczności w porządku prawnym” i że wspomniany protokół „nie ma na celu zwolnienia Polski (...) z obowiązku przestrzegania

postanowień karty ani uniemożliwienia sądom i trybunałom w państwach członkowskich czuwania nad przestrzeganiem tych postanowień”. Zacytowałem państwu fragment jednego z najnowszych wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach. Można zatem powiedzieć, że także sądy niższych instancji wyraźnie stwierdzają, że protokół pod względem prawnym nie ma na celu wyłączenia, oczywiście z pewnymi zastrzeżeniami... Przede wszystkim wyłączenia nie dotyczą rozdziału IV „Solidarność”, czyli praw socjalnych. W tym zakresie protokół jest bardzo stanowczy i na razie żadne sądy ani Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie się nie wypowiedziały co do skuteczności ograniczenia praw socjalnych. A poza tym trzeba pamiętać, że Polska podpisała specjalną deklarację uznającą prawa socjalne, a więc nasz kraj znajduje się w nieco innej sytuacji prawnej niż Wielka Brytania. Myślę, że informacja, że dzisiaj sądy, także polskie, w taki sposób oceniają protokół polsko-brytyjski, jest dla państwa ciekawa. Tak więc w bardzo dużym uproszczeniu można powiedzieć, że znaczenie prawne protokołu jest przeceniane zarówno przez tych, którzy są przeciwnikami tego protokołu, jak i tych, którzy są jego zwolennikami, bo z punktu widzenia stosowania karty przez sędziów ten protokół nie ogranicza ochrony praw, jakkolwiek w przypadku indywidualnych spraw praktyki sądowe mogą się kształtować różnie. Wydaje się, że na uwagę zasługuje nie tylko działalność Trybunału Konstytucyjnego polegająca na ocenie przepisów prawa krajowego, ale także inicjatywa podjęta w celu ochrony praw obywatelskich w sytuacji, kiedy przepisy stanowione przez samą Unię mogą naruszać kartę i w związku z tym potrzebna jest ochrona, a do unieważniania tych aktów wyłączną kompetencję ma Trybunał Sprawiedliwości. Myślę, że to jest taki, powiedziałbym, precedensowy przykład zastosowania karty.

I na tym stwierdzeniu poprzestaną, z uwagi na ograniczenia czasowe. A więcej informacji na temat stosowania karty – zarówno w toku procesu legislacyjnego, działalności rządu, jak i w orzecznictwie polskich sądów – można znaleźć w informacji Agencji Praw Podstawowych i w podręczniku przygotowanym we współpracy z Krajową Radą Radców Prawnych. Jestem otwarty na ewentualne pytania, chętnie na nie odpowiem. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję, Panie Dyrektorze.

Teraz wysłuchamy trzeciego referatu, który przedstawi pani Joanna Goodey.

Kierowniczka Wydziału do spraw Wolności i Sprawiedliwości w Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej Joanna Goodey:

Szanowni Państwo Senatorowie!

Chciałabym podziękować raz jeszcze – przed chwilą zrobił to mój przełożony – za możliwość wystąpienia dzisiaj przed państwem.

Usłyszeli państwo parę informacji o naszym raporcie rocznym poświęconym prawom podstawowym. Mój przedmówca, który jest członkiem zarządu FRA, omówił rozdział dotyczący Kary Praw Podstawowych UE i podzielił się z państwem swoją wiedzą z zakresu stosowania karty w Polsce. Ja z kolei chciałabym przedstawić opublikowany przez nas ostatnio raport podsumowujący badania dotyczące poważnych form wyzysku pracowniczego w Unii Europejskiej. To jest jedno z wielu badań, jakie prowadzi FRA; prowadzimy badania systemów prawnych, badania z obszaru nauk społecznych, a także badania sondażowe na szeroką skalę. Jak wspomniałam, chciałabym omówić wyniki badań prowadzonych w ramach projektu dotyczącego poważnych form wyzysku pracowniczego, którymi objęto zarówno obywateli Unii Europejskiej, przemieszczających się w obrębie Unii Europejskiej, którzy mogą zostać wykorzystani, jak i obywateli państw trzecich, którzy przyjeżdżają do Unii Europejskiej i mogą doświadczyć wykorzystywania na jej terytorium.

Następny slajd, który państwu pokażę, stanowi dobre podsumowanie informacji uzyskanych z wywiadów przeprowadzonych z podmiotami odpowiedzialnymi za stosowanie prawa w państwach członkowskich. Jak państwo widzą na tym slajdzie, co piąty urzędnik zatrudniony w inspekcji pracy czy w policji stwierdził, że ma do czynienia z przypadkami poważnego wyzysku pracowniczego przynajmniej dwa razy w tygodniu. A ponieważ wiemy, że w wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej przypadki wykorzystywania pracowników są zgłaszane władzom bardzo rzadko, mamy powody przypuszczać, że jest to zaledwie wierzchołek góry lodowej i że tak naprawdę skala zjawiska wykorzystywania pracowników w Unii jest o wiele większa. Nie dalej jak w zeszłym tygodniu przedstawiłam te informacje komisji zatrudnienia w Parlamencie Europejskim, jako że planowane jest powołanie europejskiej platformy przeciwko pracy nierejestrowanej, a wyniki przeprowadzonych przez agencję badań będą przydatne nie tylko w pracach Europarlamentu, ale także na szczeblu państw członkowskich.

Otóż jeżeli przyjrzeć się kontekstowi prawnemu polityki UE w zakresie poważnych form wyzysku pracowniczego, co oczywiście jest ściśle powiązane z sytuacją w państwach członkowskich, to można stwierdzić – znalazło się to także w naszym ostatnim raporcie – że na kontekst ten składają się regulacje prawne w zakresie polityki społecznej, polityki migracyjnej, swobodnego przepływu pracowników oraz wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i praw ofiar. I tak na przykład w zakresie polityki społecznej na poziomie UE mamy dyrektywę w sprawie czasu pracy czy dyrektywę w sprawie pracowników delegowanych, w zakresie polityki migracyjnej – dyrektywę o sankcjach dla pracodawców oraz dyrektywę w sprawie pracowników sezonowych, w zakresie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i praw ofiar – unijną dyrektywę w sprawie przeciwdziałania handlowi ludźmi, dyrektywę dotyczącą ofiar przestępstw, a poza tym stosowane są również inne dyrektywy.

Obawiam się, że ze względu na wielkość czcionki nie będą państwo w stanie przeczytać tego, co jest na tym slajdzie, więc już wyjaśniam. W prawie Unii Europejskiej jest obecnie około dwudziestu regulacji prawnych, które

należy uwzględnić w rozważaniach nad formami wyzysku pracowniczego. Dotyczą one transparentności – na przykład dyrektywa o prawach konsumentów – polityki społecznej, swobody świadczenia usług, swobodnego przepływu pracowników, polityki migracyjnej i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Jak już powiedziałam, mamy tu do czynienia z całą paletą unijnych przepisów. Oczywiście FRA nie analizowała szczegółowo w swoim raporcie wszystkich tych obszarów prawa; odnosiliśmy się tylko do konkretnych kwestii prawnych, które mogą być ilustracją istniejących komplikacji. Na podstawie przeprowadzonych w dwudziestu jeden państwach członkowskich wywiadów z ekspertami ustaliliśmy, że jest wiele przeszkód w stosowaniu prawa.

Wykorzystywanie pracowników można postrzegać jako część pewnego kontinuum, dlatego na tym slajdzie zamieściliśmy piramidę, którą państwo widzą. Na samej górze tej piramidy widzą państwo napis „niewolnictwo”, a na samym dole, u podstawy, „inne formy wyzysku pracowniczego”. Tak więc na tym diagramie za pomocą piramidy przedstawiono całe kontinuum wyzysku pracowniczego przybierającego różne formy: od niewolnictwa, poprzez służbę, przymusową lub obowiązkową pracę, poważny wyzysk w ramach stosunku pracy aż po inne formy wyzysku pracowniczego. Pierwsze cztery podlegają prawu karnemu, a wobec wszystkich form wyzysku pracowniczego mogą być stosowane kodeks cywilny i prawo pracy. W naszym raporcie skupiliśmy się głównie na przestępczych formach wyzysku pracowniczego – gdy w grę wchodzi prawo karne, to zwykle chodzi o poważniejsze formy wyzysku pracowniczego – a w mniejszym stopniu zajmowaliśmy się objętymi prawem pracy umowami o pracę, w przypadku których prawo karne rzadko ma zastosowanie. Także i tu można przywołać przykład z zakresu prawa unijnego, a mianowicie dyrektywy o sankcjach dla pracodawców dotyczącej wykorzystywania pracy obywatela państwa trzeciego, którego sytuacja w państwie członkowskim nie jest uregulowana. Odnosi się to bezpośrednio do wyzysku pracowniczego w warunkach szczególnie sprzyjających wykorzystywaniu pracowników – kiedy pracownik jest ofiarą handlu ludźmi lub gdy jest nieletni. Mówimy więc o sprawach, które wykraczają poza handel ludźmi i które są przedmiotem innych dziedzin prawa, a w takich przypadkach prawa podstawowe są zagrożone. Pozwolę sobie, wzorem mojego przedmówcy, przywołać konkretne przepisy Karty Praw Podstawowych. Weźmy choćby art. 5 karty, który dotyczy zakazu niewolnictwa i pracy przymusowej. Otóż skrajne formy wyzysku pracowniczego mogą podpadać nie tylko pod art. 5, ale także mogą stanowić pogwałcenie art. 31 karty, ustanawiającego prawo do godnych i sprawiedliwych warunków pracy. Widać tu złożoność sytuacji – handel ludźmi jest ściśle powiązany z niewolnictwem, służbą, przymusową lub obowiązkową pracą. Można też powiedzieć, że takich nadużyć dotyczy również dyrektywa w sprawie zwalczania handlu ludźmi. Taki jest kontekst naszych badań, jeśli chodzi o prawa podstawowe.

Celem projektu SELEX – to jest skrót od słów *severe forms of labour exploitation*, czyli poważne formy wyzysku pracowniczego – jest wpieranie instytucji unijnych, a zwłaszcza państw członkowskich, w przeciwdziałaniu

poważnemu wyzyskowi pracowniczemu. Jak to robimy? Zidentyfikowaliśmy na podstawie serii wywiadów czynniki, które naszym zdaniem sprzyjają powstawaniu ryzyka poważnego wyzysku pracowniczego. Następnie przeanalizowaliśmy obowiązujące rozwiązania instytucjonalne i instrumenty przeciwdziałania czynnikom ryzyka wyzysku pracowniczego, takie jak prewencja, monitorowanie sytuacji i zapewnienie ofiarom wyzysku dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Tak więc omawiany raport jest ściśle powiązany z poprzednimi raportami Agencji Praw Podstawowych, dotyczącymi właśnie dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz sytuacji ofiar przestępstw.

Omówię teraz pokrótce metodologię badań. We wszystkich dwudziestu ośmiu państwach członkowskich przeprowadziliśmy badanie regulacji prawnych, a w dwudziestu jeden państwach, w tym w Polsce, przeprowadziliśmy badania terenowe i wywiady z ekspertami, którzy są pracownikami instytucji odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa, takich jak inspekcja pracy czy policja, ale także z sędziami, prokuratorami, prawnikami, przedstawicielami agencji zatrudnienia, organizacji pracowników, pracodawców itd. Było to badanie jakościowe – a nie ilościowe – w ramach którego przeprowadziliśmy łącznie sześćset szesnaście wywiadów. W sumie w dwudziestu jeden państwach członkowskich Unii Europejskiej było dwieście siedemnaście *case studies* i dwadzieścia cztery grupy dyskusyjne. W Polsce przeprowadziliśmy wywiady z czterdziestoma ekspertami, w ramach dwóch grup dyskusyjnych – w Warszawie i w Krakowie – i przeprowadziliśmy dziewiętnaście *case studies*.

Przejdę teraz do omówienia wyników badania. Jak powiedziałam, przyglądaliśmy się czynnikom ryzyka wyzysku pracowniczego, a także kwestiom związanym z prewencją, monitorowaniem i dostępem do wymiaru sprawiedliwości. Przede wszystkim interesowały nas czynniki ryzyka powstawania zagrożeń związanych z wyzyskiem pracowniczym. Podzieliliśmy czynniki ryzyka, o których mówili nam eksperci, na cztery kategorie. Pierwsza kategoria to czynniki ryzyka związane z systemem regulacji prawnych i funkcjonowaniem instytucji. W niektórych państwach pracodawcy wykorzystujący pracowników wiedzą, że prawdopodobieństwo postawienia ich przed sądem jest znikome, mogą więc działać bezkarnie. I my tę słabość instytucji państwa wobec takich poczynań pracodawców uznajemy za czynnik ryzyka. Za czynnik ryzyka uznajemy również przepisy prawa pracy, które utrudniają legalizację zatrudnienia obywateli państw trzecich, bo to prowadzi do sytuacji, że pracownicy szukają pracy na czarno, narażają się na ryzyko wyzysku i wykorzystywania przez bezwzględnych pracodawców. Do tej samej kategorii czynników ryzyka zakwalifikowaliśmy brak skutecznej egzekucji prawa. To dotyczy sytuacji, gdy instytucje, które stoją na straży prawa, nie działają wystarczająco sprawnie – jeżeli ludzie wiedzą, że prawdopodobieństwo kontroli inspekcji pracy czy interwencji policji jest znikome, to ryzyko łamanie przepisów jest wysokie.

Następna kategoria obejmuje czynniki ryzyka związane z samymi pracownikami. Jednym z kluczowych czynników jest oczywiście brak znajomości języka państwa, w którym przebywa pracownik. Jeżeli przebywający na

przykład obywatele Ukrainy czy Wietnamu albo nawet innego kraju UE podejmują pracę w Polsce, nie znając języka polskiego, nie są w stanie zrozumieć umowy o pracę – jeżeli w ogóle zostanie im przedstawiona – i narażają się w ten sposób na niebezpieczeństwo. Innym czynnikiem ryzyka tej kategorii jest ubóstwo. Osoby dotknięte ubóstwem są prawdopodobnie bardziej skłonne przystać na niekorzystne warunki pracy i pogodzić się z wyzyskiem ze strony pracodawcy. Ubóstwo często jest przyczyną sytuacji wyzysku.

Inna kategoria to czynniki ryzyka związane z miejscem świadczenia pracy. W niektórych sektorach gospodarki ryzyko wykorzystywania pracowników jest wyższe niż w innych. Na przykład pracownicy podejmujący pracę w gospodarstwach domowych są znacznie częściej narażeni na wyzysk ze względu na to, że wykonują pracę na terenie prywatnym i inspektorzy pracy nie mogą tam przeprowadzić kontroli, a taka sytuacja pozwala na nadużycia. Inny czynnik ryzyka to brak związków zawodowych, które z reguły chronią pracowników – a są takie sektory rynku, gdzie związków po prostu nie ma.

Czwarta i ostatnia kategoria to czynniki ryzyka spowodowane przez pracodawców. Na przykład coraz częściej mamy do czynienia z brakiem umowy o pracę na piśmie, bo praca ma charakter nieformalny. Pracownicy mogą nie być informowani o należnych im świadczeniach, zwłaszcza gdy nie wiedzą, jakie prawa im przysługują w państwie, w którym podejmują pracę. No a szczególnie duże ryzyko wyzysku powstaje w sytuacji, gdy pracownicy są zależni od pracodawców ze względu na dojazdy lub zakwaterowanie.

Nie wiem, czy dobrze widoczne są słupki na tym slajdzie. Zaraz je omówię. Kiedy podczas wywiadów zapytaliśmy sześciuset szesnastu respondentów o zagrożenia związane z miejscem pracy, do najważniejszych zaliczyli oni pracę w sektorze gospodarki szczególnie podatnym na wyzyskiwanie pracowników, takich jak rolnictwo bądź budownictwo; pracę w odosobnieniu przy ograniczonej liczbie kontaktów z klientami czy osobami z zewnątrz – a pracownicy zatrudnieni w sektorze rolnym często są odizolowani, świadczą pracę w odległych gospodarstwach – i wreszcie nietrwałą lub niepewną sytuację zatrudnienia. Pracownicy, którzy formalnie są osobami samozatrudnionymi, podlegają przepisom kodeksu cywilnego i nie mają umowy o pracę. Mamy więc do czynienia z nieformalną sytuacją, w której łatwo o wyzysk. Eksperci wymienili w wywiadach wiele różnych czynników ryzyka, a następnie wybrali trzy ich zdaniem najistotniejsze czynniki ryzyka związane z miejscem pracy.

Na tym slajdzie widzą państwo zestawienie sektorów gospodarki, w których pracownicy są najbardziej narażeni na wyzysk ze strony pracodawców. Sądzę, że nikogo nie zaskoczy fakt, że najczęściej wymieniano rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo; w dalszej kolejności – budownictwo oraz szeroko rozumiana branża hotelarska i gastronomiczna; następnie – praca w domu pracodawcy; kolejna pozycja to przemysł wytwórczy, co być może jest wynikiem spadku znaczenia tej branży w wielu państwach członkowskich, a poza tym przemysł wytwórczy jest uregulowany w większym stopniu niż praca w sektorze prywatnym.

Jeśli chodzi o nasze ustalenia w zakresie prewencji, to przyglądając się sytuacji w dwudziestu jeden państwach członkowskich, znaleźliśmy bardzo niewiele przykładów konkretnych działań prewencyjnych mających na celu walkę z wyzyskiem pracowniczym. Dotychczas podjęto naprawdę poważne kroki w walce z handlem ludźmi w celu seksualnego wykorzystywania, natomiast niewiele robi się w kwestii poważnych form wyzysku pracowniczego. W niektórych państwach stosuje się obiecujące praktyki i o części z nich była mowa w trakcie wywiadów i rozmów w grupach dyskusyjnych. Przykładem może być ustanawianie norm i przyznawanie certyfikatów produktom – kupujący na przykład kawę czy kakao dobrze znają certyfikat Fairtrade. Jednak ten certyfikat przyznawany jest przede wszystkim produktom, które pochodzą spoza Unii Europejskiej. Wielu ekspertów mówiło, że nadszedł już czas, abyśmy stworzyli europejski system oznaczania produktów, dzięki któremu będzie wiadomo, że dany produkt został wyprodukowany w Unii Europejskiej w godnych warunkach. Nadal nie mamy takiego uniwersalnego systemu certyfikowania produktów w Unii Europejskiej. Są też inne obiecujące praktyki, takie jak działalność związków zawodowych i usługi wsparcia dla pracowników. Takie praktyki są stosowane w niektórych państwach członkowskich, ale nie we wszystkich.

Innym instrumentem przeciwdziałania ryzyku wyzysku pracowniczego jest monitorowanie sytuacji i tutaj nasi eksperci wskazują na brak jasnego podziału kompetencji czy uprawnień pozwalających inspektorom na kontrolę we wszystkich miejscach pracy. W przypadku Polski na przykład nie jest jasne, czy inspekcja pracy może właściwie wejść na teren gospodarstw rolnych. Wygląda na to, że jest to kwestia sporna i że potrzeba większej jasności w przepisach w tym zakresie. Zwłaszcza że rolnictwo jest sektorem szczególnie wrażliwym czy zagrożonym wyzyskiem pracowniczym i dlatego nie może być niejasności co do tego, czy inspektorzy pracy mogą czy nie mogą wejść z kontrolą sytuacji pracowników na teren gospodarstw rolnych. Inny sektor szczególnie zagrożony wyzyskiem, o którym zresztą już mówiłam, to sektor prac domowych. Inspekcja pracy nie może po prostu wejść do czyjegoś domu, może to zrobić jedynie policja, jeżeli ma jakieś doniesienia czy informacje o tym, że dzieje się coś złego. Być może należałoby pomyśleć o innych sposobach egzekwowania przepisów.

W tym miejscu chciałabym jeszcze zwrócić uwagę na fakt, że jeżeli ofiarami przestępstw związanych z wyzyskiem są obywatele państw trzecich, których sytuacja prawna nie jest uregulowana lub którzy przebywają na terytorium kraju nielegalnie, najczęściej traktowani są oni nie jako ofiary przestępstw, którym należy pomóc, tylko jako nielegalni imigranci, których należy natychmiast deportować – nawet jeżeli pracowali przez pół roku i nie otrzymali żadnego wynagrodzenia. To jest problem. Wobec takich praktyk powinny mieć zastosowanie przepisy unijnej dyrektywy w sprawie sankcji dla pracodawców i inne regulacje. Ale brakuje środków na monitorowanie sytuacji. Polska akurat w porównaniu z innymi państwami członkowskimi ma dość dobrze rozwinięty system inspekcji pracy. Na przykład w Irlandii, której liczba ludności jest, co prawda, znacznie mniejsza, jest tylko pięćdziesięciu siedmiu inspektoratów

pracy, a w Polsce jest ich znacznie więcej. Tak że są duże rozbieżności między państwami członkowskimi. Jest także problem braku monitorowania sytuacji w poszczególnych sektorach gospodarki, które są niejako przeoczone, jak również sprawnej współpracy z policją w wielu sprawach, na ten problem i na potrzebę podjęcia działań w tym zakresie zwracali uwagę sami inspektorzy.

Zanim przejdę do podsumowania, chciałabym jeszcze powiedzieć parę słów na temat dostępu ofiar przestępstw związanych z wyzyskiem pracowniczym do wymiaru sprawiedliwości. Otóż w wielu państwach członkowskich z niepokojem obserwujemy zjawisko wybiórczej ochrony prawnokarnej – prawo karne czasem jest stosowane, a czasem nie. Tymczasem jest wiele takich sytuacji, w których powinny być stosowane na przykład przepisy dyrektywy w sprawie sankcji dla pracodawców czy nowej dyrektywy w sprawie ofiar przestępstw, którą Polska transponowała, a która dotyczy również ofiar poważnego wyzysku pracowniczego. Poza tym, jak już wspomniałam, brakuje ukierunkowanych środków wsparcia i usług zapewniających pomoc ofiarom wyzysku pracowniczego. Wiele osób, które doświadczyły takiego wyzysku – zwłaszcza mężczyźni i ci, którzy padli ofiarami szczególnie dotkliwych form wyzysku pracowniczego – nie jest po prostu w stanie mówić publicznie o swoich doświadczeniach. A kiedy decydują się mówić, często nie otrzymują właściwego wsparcia. Obecnie nie ma właściwie jakichś systemowych rozwiązań, jeśli chodzi o rekompensaty dla ofiar za pracę bez wynagrodzenia, albo są one słabo rozwinięte. Ofiary z kolei często nie chcą zgłaszać przypadków wykorzystywania, ponieważ zwyczajnie chcą zarobić albo znaleźć nową pracę lub wyjechać z kraju. I z tego powodu nieuczciwi pracodawcy pozostają względnie bezkarni i nie zaprzestają nieuczciwych praktyk. Inna kwestia, o której wspomniałam wcześniej, to fakt, że pracownicy często są zatrudniani na podstawie umów cywilnych. Powstaje więc wątpliwość co do tego, które regulacje prawne, z którego działu prawa, powinny mieć w takiej sytuacji zastosowanie. Otóż w wielu przypadkach wyzysku pracowniczego można powołać się na przepisy prawa karnego.

I na zakończenie pytanie: co można by zrobić w celu poprawy sytuacji? W naszym raporcie zawarliśmy wiele opinii. Są one, jak państwo mogą zobaczyć, bardzo stanowcze i poparte gruntowną analizą sytuacji. Eksperti w czasie wywiadów mówili, że przede wszystkim potrzeba skuteczniejszego monitorowania sytuacji pracowników. Tak więc musimy poprawić monitoring sytuacji na rynku pracy, zarówno jeśli chodzi o obywateli Unii, jak i pracowników spoza UE. Po drugie, potrzeba skuteczniejszej współpracy między inspektoratami pracy, policją, organizacjami pozarządowymi i systemem wsparcia dla ofiar. Po trzecie, musimy doprowadzić do tego, żeby pracownicy faktycznie znali swoje prawa i wiedzieli, kiedy mają do czynienia z nadużyciem ze strony pracodawcy. No i, po czwarte, musimy egzekwować stosowanie przepisów prawa. Jak wspomniałam, mamy około dwudziestu dyrektyw w tym zakresie, pytanie tylko, czy ich przepisy rzeczywiście są stosowane.

Najważniejsze wnioski raportu – jest ich pięć, jak państwo widzą – są następujące. Po pierwsze, należy wzmocnić ochronę prawną pracowników, tak aby zapewnić im godne

i sprawiedliwe warunki pracy. I warto się przyjrzeć sytuacji w tym zakresie na poziomie państw członkowskich. Po drugie, należy poprawić funkcjonowanie systemu inspekcji miejsc pracy, po trzecie, wzmocnić pozycję ofiar wyzysku i zachęcać takie osoby do tego, by zgłaszały przypadki nadużyć. Po czwarte, chcę z całą mocą podkreślić, że w raporcie stwierdzamy, że trzeba stworzyć klimat zerowej tolerancji dla poważnych form wyzysku pracowniczego we wszystkich sektorach gospodarki. Musimy uświadomić społeczeństwu, że pracodawca, który wyzyskuje swoich pracowników, podkopuje tym samym pozycję innych pracodawców, bo pracodawcy oferujący uczciwe i godne warunki pracy de facto tracą na tym, że konkurencja wykorzystuje pracowników. Powinniśmy zatem uświadamiać konsumentom, jaka jest idea certyfikowania produktów – że chodzi o to, by mogli oni kupować towary wyprodukowane w uczciwy sposób i w uczciwych warunkach.

W 2016 r. lub 2017 r. planujemy zrealizować drugą fazę tego projektu, w ramach której przeprowadzimy wywiady z ofiarami poważnego wyzysku pracowniczego. W pierwszej fazie badania przeprowadziliśmy wywiady z podmiotami odpowiedzialnymi za stosowanie przepisów prawa pracy, a teraz chcemy porozmawiać z ofiarami lub podmiotami tych praw. Podobne badania przeprowadziliśmy w ramach prac nad poprzednim raportem dotyczącym sytuacji pracowników domowych, tak że planujemy wykorzystać tę wiedzę w przyszłych projektach.

Dziękuję bardzo za uwagę, zwłaszcza o tak późnej porze.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękujemy pani.

Proszę państwa, zgodnie z zapowiedzią teraz możemy przejść do fazy pytań i krótkich wypowiedzi w ramach dyskusji. Pozwałam sobie prosić o krótkie wypowiedzi ze względu na fakt, że jest nas dzisiaj bardzo wiele na sali, a czas mamy ograniczony, i chciałbym, żeby jak największej osób mogło się wypowiedzieć.

Proszę bardzo. Proszę włączyć mikrofon i przedstawić się z imienia i nazwiska. Przypominam, że wszystkie wypowiedzi są nagrywane.

Zastępca Dyrektora Departamentu Rynku Pracy w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej Magdalena Sweeklej:

Chciałabym bardzo podziękować za te prezentacje, zwłaszcza za ostatnią, i odnieść się do fragmentu właśnie tej ostatniej prezentacji, w którym była mowa o możliwości kontroli legalności zatrudnienia czy w ogóle kontroli zatrudnienia cudzoziemców, szczególnie w sektorze rolnym i na farmach. Myśmy już zgłaszali tę uwagę po prezentacji raportu na konferencji w Brukseli 2 czerwca, ale widzę, że nie zostało to uwzględnione w opublikowanym raporcie, który został tutaj wyłożony i z którym można się zapoznać. Chciałabym podkreślić, że na stronie 40 tego raportu znajduje się nieprawdziwa informacja, jakoby w Polsce żadna instytucja nie miała możliwości kontroli zatrudnienia cudzoziemców na farmach. Rzeczywiście możliwości

kontrolne Państwowej Inspekcji Pracy w tym zakresie są ograniczone, co nie oznacza, że nie ma ich wcale, ale w Polsce mamy też inną instytucję kontrolującą legalność zatrudnienia cudzoziemców – co, jak rozumiem, wykazały też niezależne badania, *desk research*, o których pani wspominała – jest to mianowicie Straż Graniczna, która ma możliwość kontroli nie tylko w sektorze rolnictwa, ale i we wszystkich innych sektorach, a nie ma takich ograniczeń jak inspekcja pracy w zakresie kontroli de facto pracodawców czy przedsiębiorców. Dlatego korzystam z okazji i ponownie proszę o zweryfikowanie informacji w tym zakresie zawartych w omawianym sprawozdaniu, tak aby były one zgodne z rzeczywistością. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję bardzo.

Chciałbym tylko wyjaśnić, że wszyscy chętni będą mogli odpowiedzieć na zadane pytania czy zgłoszone uwagi pod koniec dyskusji.

Teraz głos zabierze pan senator Wittbrodt. Proszę bardzo.

Senator Edmund Wittbrodt:

Ja również chciałbym podziękować za te prezentacje.

Chciałbym też zadać trzy pytania, natury, powiedziałbym, raczej ogólnej. Czy ze względu na zróżnicowanie państw... Pani doktor mówiła tu na przykład o warunkach pracy. Czasami używa się też pojęcia „dumping socjalny” w odniesieniu do niektórych sytuacji. Gdzie zaczyna się jedno, a kończy drugie... To znaczy kiedy można mówić o dumpingu socjalnym, a kiedy po prostu o złych warunkach pracy, które z punktu widzenia pewnych standardów być może są nie do zaakceptowania? To pierwsza kwestia.

Drugie pytanie. W raporcie są omawiane między innymi kwestie równości i niedyskryminacji, są w nim też dane dotyczące integracji Romów. Ale przecież można mówić również o integracji imigrantów, no a teraz dużo się mówi o migracji. I właściwie jaki stan, jeśli chodzi o integrację, jest uważany za właściwy, zadowolający? Co to oznacza, że migranci, albo Romowie są zintegrowani? Takie pojęcie znalazłem w omawianym raporcie. Od jakiego momentu możemy mówić o integracji?

I ostatnia kwestia. To jest sprawozdanie roczne. A czy prowadzi się obserwacje, jak zmienia się sytuacja w ciągu ostatnich lat, jakie zjawiska – pozytywne, negatywne – zachodzą na przestrzeni lat, czy my idziemy w dobrym kierunku, czy... Jak to jest? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję.

Teraz pan senator Augustyn. Proszę bardzo.

Senator Mieczysław Augustyn:

W Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej zauważamy, że proces starzenia się społeczeństw europejskich stanowi kolejne ważne wyzwanie w realizacji praw podstawowych coraz większej grupy mieszkańców Europy.

Muszę przyznać, że zaskoczyły mnie statystyki dotyczące rynku prac domowych. Prace domowe są dopiero na trzecim miejscu wśród tych sektorów, w których najczęściej łamane są prawa pracownicze, chociażby prawo do legalnego zatrudnienia. Wydaje mi się, że rozmiar tego zjawiska nie jest do końca rozpoznany i może być jeszcze większy, niż nam się zdaje, a co gorsze, może rosnąć, jeżeli nie będziemy temu zjawisku przeciwdziałali w skali europejskiej. To jest związane także z migracją, bo bardzo często migrujący pracownicy bez odpowiednich kwalifikacji są zatrudniani – z pominięciem ich praw pracowniczych – do opieki nad niesamodzielnymi ludźmi, którzy potrzebują specjalnej, szczególnej ochrony. I muszę powiedzieć, że ilekroć o tym mówiłem w Parlamencie Europejskim, odnosiłem wrażenie, że moje słowa nie spotykają się ze zrozumieniem. Jeśli mogę, chciałbym prosić o to, żeby agencja zwróciła szczególną uwagę na te właśnie kwestie, dlatego że to zjawisko będzie się nasilało. Uważam, że warto przeanalizować ten problem, biorąc pod uwagę te dwa aspekty. A skoro problem jest ogólnoeuropejski, wiąże się z migracją pracowników, z przestrzeganiem praw pracowniczych, to czy tutaj nie powinno być jakichś wspólnych, europejskich regulacji? Trzeba się nad tym zastanowić.

A po drugie, żeby prawa człowieka mogły być dobrze chronione, potrzebne jest często zaangażowanie środków finansowych, tworzenie dobrych warunków. Czy państwo także w tych badaniach przyglądacie się temu aspektowi: ile my inwestujemy w to – Unia Europa i poszczególne kraje – żeby prawa podstawowe były przestrzegane?

Na koniec powiem o pewnych własnych doświadczeniach. Wydaje mi się, że wcale nie jest dobrze ze znajomością Karty Praw Podstawowych. Kiedy pytam swoich studentów, czy coś o tym wiedzą, czy Europejczycy mają zbiór swoich praw, bardzo często niestety nie uzyskuję pozytywnych odpowiedzi. Zmierzam do tego, że być może warto pomyśleć również o tym, żeby – mimo że w karcie nie ma jakichś nowych praw, innych niż prawa człowieka – Kartę Praw Podstawowych propagować, bo przecież ochrona swoich własnych praw, praw innych ludzi, zaczyna się od znajomości tych praw. Wydaje się, że warto także na ten aspekt zwrócić uwagę. Dziękuję.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję.

Proszę, zachęcam do zabrania głosu. Pan senator Rulewski.

Senator Jan Rulewski:

Proszę państwa, w ostatnim referacie pojawiła się zaskakująca informacja, że najpierw przeprowadzili państwo badania wśród służb kontrolnych – inspekcji pracy, policji – a dopiero w 2016 r. zamierzacie prowadzić badania wśród samych pracowników, czyli ofiar. Czy nie wydaje się państwu, że ta kolejność powinna być odwrócona? Chociażby dlatego, że służby kontrolne działają według pewnych schematów wyspecyfikowanych w prawie. Nie jest tajemnicą, że ci, którzy łamią prawo w zakresie praw

pracowniczych, wyprzedzają, przynajmniej o jeden dzień, łamanie praw podstawowych – mam na myśli wyzysk i inne działania...

I drugie pytanie. Szanowna pani wskazała na potrzebę dookreślenia sankcji karnych. Ten zwrot jest dla mnie niezrozumiały, bo przypuszczam, że w większości krajów te sankcje są dość jasno określone, bo to jest wspólna kultura prawna wywodząca się z prawa rzymskiego, może z wyjątkiem systemu prawnego Wielkiej Brytanii i krajów pozostających w strefie wpływu tej kultury.

I trzecie pytanie, być może nieostrożne... Czy mogłaby pani wskazać przykłady tych krajów – niekoniecznie z nazwy – w których poziom ochrony prawnej pracowników i respektowania przepisów jest nie tylko zadowalający, ale i wykazuje tendencje wzrostowe? Nie chodzi o nazwy krajów, tylko o przykład cech takiego państwa, w którym, zdaniem agencji, zastosowano wzorcowe wręcz rozwiązania.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję.

Kto jeszcze chciałby zabrać głos? Bardzo proszę. Proszę się przedstawić.

Ekspert w Instytucie na rzecz Kultury Prawnej „Ordo Iuris” Rafał Dorosiński:

Panie Przewodniczący! Wysokie Komisje! Szanowni Państwo!

Rafał Dorosiński, Instytut na rzecz Kultury Prawnej „Ordo Iuris”.

Proszę pozwolić, że podzielę się z państwem kilkoma krótkimi uwagami natury nieco bardziej ogólnej niż przedstawione tutaj prezentacje.

Otóż chciałbym przypomnieć, że w świetle rozporządzeń powołujących agencję do życia jej podstawowym zadaniem jest dostarczanie fachowej wiedzy i pomoc instytucjom europejskim i państwom członkowskim. I odbywa się to między innymi na podstawie przygotowywanych przez agencję raportów. Rzeczą kluczową jest tutaj metodologia stosowana przy sporządzaniu tych raportów. Na przykład raport dotyczący przemocy wobec kobiet został sporządzony z najwyższą starannością i z zachowaniem najwyższych standardów. Tymczasem raport dotyczący sytuacji środowiska osób LGBT już takich standardów z pewnością nie spełniał – przypomnę, że sporządzony został na podstawie ankiety internetowej, która nawet nie miała odpowiednich zabezpieczeń choćby przed możliwością wielokrotnego wypełniania przez te same osoby. Ale zostawiam tę kwestię na boku. Istotny jest jednak fakt, że na podstawie takich ankiet agencja formułuje pewne zalecenia i postulaty. Te postulaty dotyczą między innymi kwestii związanych z edukacją i zmian w programach nauczania przedszkoli, szkół podstawowych i liceów. I w związku z tym należy uznać, że takie działania są wkroczeniem w kompetencje państw członkowskich – w tym przypadku chodzi o kompetencje w zakresie edukacji – co stanowi jawne przekroczenie przez agencję przysługujących jej w świetle unijnego prawa kompetencji. Dokonywana przez

agencję przy okazji sporządzania kolejnych raportów weryfikacja działań podjętych przez państwa członkowskie w zakresie przedstawionym w zaleceniach prowadzi do przekroczenia przysługujących temu ciału uprawnień i do wykorzystywania gwarantowanej jej prawnie niezależności do promowania własnych koncepcji rozumienia seksualności człowieka w systemie edukacji.

Agencja posuwa się także do czynienia odpowiednich rekomendacji z zakresu prawa karnego, posługując się przy tym takimi sformułowaniami jak „homofobiczna i transfobiczna mowa nienawiści” i „przestępstwa z nienawiści”. Trzeba zauważyć, że są to pojęcia wyjątkowo ogólne i niejasne, i nie występują one w żadnym dokumencie międzynarodowym ani umowach międzynarodowych. Z tego względu należy uznać, że promowanie niejasnych pod względem prawnym oraz silnie naznaczonych ideologicznie koncepcji wykracza poza przysługujące agencji uprawnienia i agencja nie wywiązuje się ze swojego obowiązku dochowania neutralności w tym obszarze.

W podobny sposób należy ocenić raport dotyczący osób transseksualnych, który formułuje takie na przykład zalecenia jak to, aby rozwód i interwencje medyczne nie były wymagane dla prawnego rozpoznania płci społeczno-kulturowej. Takie podejście nie tylko całkowicie ignoruje biologiczny wymiar płciowości człowieka, lecz także bezsprzecznie ingeruje w już istniejące stosunki małżeńskie i prowadzi do ominięcia definicji małżeństwa jako związku dwóch osób płci przeciwnej. Jest to bezpośrednie wkroczenie przez agencję w sferę autonomicznych działań państw członkowskich.

Na koniec chciałbym też zwrócić uwagę na sytuację osób interseksualnych, której dotyczy raport z maja 2015 r., w którym to raporcie jest mowa o tym, że zdaniem agencji istnieje potrzeba rewizji krajowego ustawodawstwa i praktyk w odniesieniu do sytuacji osób interseksualnych. I o ile samo takie stwierdzenie być może nie budzi kontrowersji, o tyle już rekomendacje, które wystawia agencja, takie wątpliwości nasuwają. Otóż agencja wzywa między innymi do usunięcia informacji o biologicznej płci ze wszystkich certyfikatów urodzenia albo do powszechnego wprowadzenia innych, nieznanych do tej pory oznaczeń płci. Wydaje nam się, że tak daleko idące kroki nie są w żadnym razie konieczne ani uzasadnione.

Może tyle, to byłyby najważniejsze i, wydaje mi się, najbardziej uzasadnione wątpliwości. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję.

Kto jeszcze chciałby zabrać głos?

Pan senator Rulewski.

Senator Jan Rulewski:

Myślę, że mógłbym się poczuć nie w pełni usatysfakcjonowany, gdybym nie skorzystał z szansy, jaką daje to dzisiejsze spotkanie z ludźmi, którzy przewędrowali przez kilkadziesiąt krajów i zdobyli cenną wiedzę, i nie zadał pytania – więc bym nie otrzymał na nie odpowiedzi – o współczesne zjawisko prekariatu. To zjawisko budzi moją ciekawość.

Prekariusz to podmiot, który, jak dotąd, wyłamuje się ze schematu: pracownik – pracodawca. Prekariusz nie jest ani pracodawcą, ani tak naprawdę pracownikiem. Czy ta grupa osób jest przedmiotem zainteresowań agencji i jakimi instrumentami agencja posługuje się przy ocenie, czy podstawowe prawa tej grupy są respektowane, czy nie? Dziękuję.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję bardzo.

Nie ma już więcej chętnych do zabrania głosu, tak?

Chciałbym, już na koniec, powiedzieć o dwóch sprawach. Po pierwsze, pozwolę sobie odnieść się do raportu dotyczącego nadużyć w zatrudnieniu. Wszyscy znamy zjawisko czarnego rynku – czarnego rynku zatrudnienia. To zjawisko występuje we wszystkich współczesnych krajach, zwłaszcza tych rozwiniętych. Trzeba sobie zdać sprawę z tego, że wszystkie te kraje mają trudności w zwalczaniu tego zjawiska. Moim zdaniem – a mówię to jako profesor prawa pracy – jedną z głównych przyczyn trudności w zwalczaniu tego zjawiska jest wspólny interes dużej części osób zatrudnionych na czarnym rynku i pracodawców zatrudniających na czarno. Obie te grupy mają wspólny interes polegający na ukrywaniu dochodów. Nie lekceważę tych, którzy z powodu przymusu ekonomicznego decydują się na podejmowanie zatrudnienia na czarnym rynku. Ale bardzo poważny procent ogółu czarnego rynku zatrudnienia stanowią ci, którzy mają w tym interes – i pracownicy, i pracodawcy. I dlatego zwalczanie tego zjawiska, nawet przy rozbudowanej inspekcji pracy, zaostrzonych sankcjach karnych, jest niezmiernie trudne. I to widać we wszystkich krajach, nie tylko w Polsce. Dodajmy jeszcze, że wszystkie kraje już dzisiaj odnotowują procent wzrostu krajowego produktu brutto, który pochodzi z czarnego rynku. Trudno jest to dokładnie obliczyć, to są raczej dane szacunkowe, ale to jest swoista legitymizacja tej praktyki, która w gruncie rzeczy opiera się na nielegalnym zatrudnieniu, a często także na nielegalnym prowadzeniu działalności gospodarczej.

Druga uwaga jest taka, że podejmowanie środków mających na celu przeciwdziałanie nadużyciom, eksploatacji, wykorzystywaniu pracowników w stosunkach pracy to zadanie bardzo trudne. Powiem o jednej koncepcji. Pani referentka mówiła o branding, o różnych innych akcjach zmierzających do tego, żeby pracownicy nie byli pozbawiani swoich praw. A w Polsce rozważana jest od pewnego czasu taka koncepcja, żeby publiczne, państwowe zamówienia kierowane do podmiotów gospodarczych były uzależnione od tego, czy podmioty te zatrudniają pracowników na podstawie umowy o pracę. To ma być sposób na ograniczanie procederu związanego ze stosowaniem tak zwanych umów śmieciowych, czyli zatrudnienia niepracowniczego, opartego na przepisach prawa cywilnego, które jest mniej korzystne dla pracowników. To mogłaby być skuteczna forma nacisku na przedsiębiorców, którzy szukają kontraktów, zamówień publicznych, jakimi dysponuje państwo, ale podnoszone są bardzo poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej, przede wszystkim w zakresie równego traktowania podmiotów gospodarczych w dostępie do zamówień publicznych. I to jest argument, którego nie można lekceważyć.

I ostatnia uwaga – nie będzie żadnego podsumowania – która w tej Izbie parlamentu w imieniu komisji praw człowieka musi zostać wypowiedziana. My wszyscy mamy doświadczenia z działalności w dziedzinie praw człowieka różnych agend międzynarodowych – Unii Europejskiej, Rady Europy, ONZ. Wielki wysiłek współczesny na rzecz rozwoju, promocji i poszanowania praw człowieka jest godny szacunku. Ale musimy mieć na uwadze jedno: że te wszystkie agencje, te wszystkie ciała, te wszystkie nasze inicjatywy będą zawsze napotykały na duże trudności i na oceny kontrowersyjne, także na krytykę, dlatego że u podłoża tej wielkiej, pięknej idei praw człowieka leży gruntowna niezgoda na sposób pojmowania pewnych fundamentalnych praw. Przykład: wszyscy respektujemy prawo człowieka do życia, ale jak bardzo się różnimy w definiowaniu tego, kiedy to życie się zaczyna i kiedy się kończy. Jeżeli w tej sprawie nie ma zgody, to nie może być również zgody co do tego, w jakim momencie zaczyna się ochrona i jak bardzo jest rozciągnięta, czy dostatecznie, czy niedostatecznie, na przykład tego właśnie prawa ludzkiego. Ilekroć zatem rozważamy sprawozdania wymieniające wszystkie niedostatki, niedoskonałości w naszych praktykach krajowych w zakresie respektowania praw człowieka – a brałem udział w takich posiedzeniach w różnych krajach wielokrotnie – tylekroć o tym należy pamiętać. Dziękuję bardzo.

Jeżeli już nikt nie chce zabrać głosu, to...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Pan senator Augustyn. Proszę.

Senator Mieczysław Augustyn:

Dziękuję, Pani Przewodniczący.

Troszkę mnie pan sprowokował... W wielu sprawach się różnimy... Chciałbym bardzo mocno podkreślić, że wyrażone tutaj opinie na temat agencji, która próbuje stawać w obronie praw mniejszości seksualnych, nie jest oficjalną opinią komisji, ani nie jest opinią wszystkich tu zgromadzonych. Ja akurat uważam, że tam, gdzie poziom homofobii jest wysoki, trzeba wskazywać drogi do jego zmniejszania, i warto o to zabiegać w skali europejskiej.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa chciałby może odnieść się do pytań, uwag, komentarzy?

(Dyrektor Agencji Praw Podstawowych Constantinos Manolopoulos: To był niemal krzyżowy ogień pytań...)
(Wesołość na sali)

Proszę bardzo. Naprawdę nie muszą państwo odnosić się do wszystkich komentarzy...

(Dyrektor Agencji Praw Podstawowych Constantinos Manolopoulos: Panie Przewodniczący, jeśli pan pozwoli, podzielimy się pytaniami...)

Proszę bardzo.

(Dyrektor Agencji Praw Podstawowych Constantinos Manolopoulos: Proszę, żeby pani Joanna odpowiedziała na pytania dotyczące wyzysku pracowniczego.)

Kierowniczka Wydziału do Spraw Wolności i Sprawiedliwości w Agencji Praw Podstawowych Joanna Goodey:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Postaram się odpowiedzieć na te pytania.

Cieszę się, że wykazali państwo tak wiele zainteresowania tą sprawą. Jest to bardzo budujące.

Jeśli chodzi o pierwszy komentarz, na temat uwagi do treści raportu zgłoszonej 2 czerwca po tym, jak raport został przedstawiony w Radzie Unii Europejskiej, mogę powiedzieć tylko tyle, że ponieważ ta uwaga została zgłoszona już po publikacji raportu, należałoby teraz po prostu uzupełnić raport. Jeśli nie zgadzają się państwo z pewnymi stwierdzeniami albo z tym, jak niektóre informacje zostały ujęte, być może będziemy musieli nad tymi kwestiami jeszcze się pochylić. Ale chciałabym wyjaśnić, że raport oparty jest na opiniach osób, z którymi przeprowadziliśmy wywiady, i pracownicy inspekcji pracy sami nam powiedzieli, że nie mają możliwości wejścia na teren farm. Jeśli chodzi o uwagę, że Straż Graniczna ma uprawnienia do tego, żeby przeprowadzać kontrole na terenie gospodarstw, to chcę powtórzyć, że problem polega na tym, że w sytuacji, gdy pracownicy pracują nielegalnie lub mają nieuregulowaną sytuację prawną, karani są właśnie oni, a nie nieuczciwy pracodawca. W omawianym raporcie skoncentrowano się na problemie poważnego wycisku pracowniczego. Od ekspertów dowiedzieliśmy się, że głównym zadaniem Straży Granicznej nie jest pomoc ofiarom poważnego wycisku pracowniczego, tylko wydalenie z kraju osób przebywających lub pracujących w kraju nielegalnie. Powtarzamy więc to, co powiedzieli eksperci z państwa członkowskiego. Za kilka tygodni zostaną opublikowane raporty krajowe – a raport dotyczący Polski ma 100 stron – i wtedy będą mogli państwo przeczytać, co powiedzieli polscy eksperci, my po prostu przytaczamy ich słowa. Oczywiście jesteśmy otwarci na rozmowy i będziemy wdzięczni za wszelkie informacje na temat bieżącej sytuacji.

Jeśli chodzi o wypowiedź na temat dumpingu socjalnego, to rozumiem, że to była uwaga natury ogólnej. My nie zajmowaliśmy się bezpośrednio tą sprawą. Oczywiście w różnych państwach członkowskich obowiązują różne standardy zabezpieczeń socjalnych. Nasza zasadnicza teza jest taka, że kluczowy jest sposób traktowania obywateli danego państwa członkowskiego względem innych obywateli UE oraz że standardem powinno być równe traktowanie. Odnosząc się krótko do tej kwestii, powiem tylko, że eksperci podkreślają, że etos postępowania powinien opierać się na równym traktowaniu, jako że w państwach członkowskich Unii Europejskiej mają zastosowanie przepisy unijne.

Padło tu też pytanie dotyczące sytuacji Romów i migrantów oraz granic integracji. Nie było dziś czasu, by omówić dokładnie badania nad sytuacją Romów, które przeprowadziliśmy, i badań, które obecnie prowadzimy, a które dotyczą integracji społecznej migrantów w państwach członkowskich UE, w tym w Polsce. Mieliśmy lukę w informacjach na temat integracji społecznej imigrantów w Polsce i próbujemy teraz wypełnić tę lukę. Zebrano sporo

informacji na temat Romów. Przyglądamy się przepisom i krajowym planom działania oraz ich funkcjonowaniu w praktyce.

Kolejna uwaga dotyczyła kwestii starzenia się społeczeństw europejskich i tego, że obecnie często praca pracowników domowych polega na pomocy w opiece nad starszymi osobami, wobec tego problem z osobami podejmującymi pracę w sektorze prac domowych może być poważniejszy i bardziej złożony, niż nam się wydawało. Myślę, że to bardzo celna uwaga. Ale my nie szacowaliśmy skali tego problemu, ponieważ nie było o tym mowy w rozmowach z ekspertami. Myślę, że ten problem może narastać w Unii Europejskiej, ponieważ w jakiś sposób będzie musiała zostać wypełniona luka, jeśli chodzi o opiekę nad osobami starszymi. Wcześniej to rodziny opiekowały się swoimi krewnymi, a teraz staramy się zapłacić istniejącą lukę tańszymi pracownikami z zagranicy. W ogóle we wszystkich kluczowych sektorach gospodarki UE potrzeba więcej pracowników – a trudno o nich wśród obywateli Unii i rodowitych obywateli państw członkowskich, co stanowi osobną kwestię.

W zeszłym tygodniu byłam na kilku spotkaniach w Parlamencie Europejskim, w trakcie których poruszano temat badań nad starzeniem się społeczeństw, i wielu eurodeputowanych wyraziło życzenie, by Agencja Praw Podstawowych przeprowadziła więcej badań w tym zakresie. Jesteśmy obecnie skupieni na badaniach dotyczących respektowania praw dziecka, ale w przyszłości zajmiemy się także tym zagadnieniem. Jeśli chodzi o pańską uwagę na temat starzenia się, to została ona przez nas odnotowana.

Inne pytanie dotyczyło tego, ile inwestujemy w Europie w poszanowanie praw podstawowych. Sami mielibyśmy problem z odpowiedzią na to pytanie, bo odpowiedź na nie zależy tak naprawdę od tego, jaką przyjmujemy definicję praw podstawowych. Prawa podstawowe dotyczą tak naprawdę wszelkich obszarów życia codziennego. Agencja koncentruje się w swojej pracy na ściśle określonych wskaźnikach. Przyglądamy się obowiązującemu prawu, elementom polityki, takim jak krajowe plany działania, no i rezultatom tych działań, co badamy, przeprowadzając wywiady z podmiotami praw, konkretnymi grupami społecznymi, a także z podmiotami odpowiedzialnymi, którzy przedstawiają nam obraz sytuacji. I dzięki temu wiemy, w jaki sposób należy inwestować w poszanowanie praw podstawowych w różnych państwach członkowskich.

Agencja została poproszona o przyjrzenie się kwestii wydatkowania funduszy strukturalnych w Unii Europejskiej. Fundusze strukturalne to miliardy euro, z których część mogłaby zostać przeznaczona na działania związane z zapewnianiem przestrzegania praw podstawowych w różnych obszarach życia codziennego. Pracujemy nad tym wspólnie z Komisją Europejską i zauważyliśmy, że brakuje odpowiedzialności za wydatkowanie tych funduszy. Często więc te środki są wydawane w taki sposób, że nie ma żadnej pewności co do tego, czy trafiają do osób najbardziej potrzebujących. Między innymi tymi sprawami zajmuje się obecnie Agencja Praw Podstawowych.

Kolejne pytanie: dlaczego w ramach badań dotyczących poważnego wycisku pracowniczego najpierw przeprowadziliśmy wywiady z podmiotami odpowiedzialnymi, a nie

z ofiarami wyzysku? Często w naszych badaniach zaczynamy od wywiadów z ofiarami, a później przechodzimy do wywiadów z podmiotami odpowiedzialnymi. W tym przypadku było odwrotnie. Niestety zmuszeni byliśmy do ograniczenia badań terenowych do dwudziestu jeden państw członkowskich, bo po prostu zabrakowało nam funduszy. A żeby móc przeprowadzić wywiady z ofiarami, musielibyśmy mieć pewność, że wystarczy nam na to pieniędzy. Nadal nie wiemy, czy będziemy mogli objąć badaniem w drugiej fazie tego projektu wszystkie państwa członkowskie.

Jeśli chodzi o prośbę o wskazanie dobrych praktyk – bez wymieniania nazwy państwa członkowskiego, w którym są one stosowane – to chciałabym państwa zachęcić do zajrzenia do załącznika do raportu, który jest dostępny online. W aneksie została przedstawiona sytuacja w każdym z państw członkowskich z osobna. Opisano tam obecnie obowiązujące przepisy dotyczące przemytu ludzi, niewolnictwa, pracy przymusowej i wyzysku pracowniczego. W aneksie nr 3 jest zestawienie różnych wskaźników dotyczące wszystkich państw członkowskich, więc mogą państwo porównać te dane. Jak powiedziałam, zostaną opublikowane raporty krajowe dla dwudziestu jeden państw, do których dotarliśmy, i będą mogli państwo ocenić sytuację.

Pozwolę sobie podać jeden bardzo dobry przykład bez wskazywania z nazwy państwa członkowskiego. Otóż w niektórych krajach inspekcje pracy diametralnie zmieniły praktyki stosowane przy wchodzeniu na teren zakładów. Wcześniej, kiedy w trakcie kontroli wykrywano nielegalnych pracowników, zgłaszano te przypadki odpowiednim władzom. A teraz, zamiast od razu wzywać straż graniczną albo władze imigracyjne, inspektorzy najpierw sprawdzają, czy pracodawca oferuje uczciwe warunki zatrudnienia, żeby mieć pewność co do tego, czy pracodawca przestrzega prawa i czy nie powinny tu mieć zastosowania przepisy dyrektywy w sprawie sankcji dla pracodawców. Zaobserwowaliśmy, że w niektórych państwach członkowskich nastąpiła taka zmiana w podejściu inspekcji pracy.

Teraz odniosę się do wypowiedzi na temat ankiety dotyczącej osób LGBT i zastosowanej metodologii. W żaden sposób nie ukrywamy w naszych raportach metod prowadzenia badań. W tym przypadku najlepszym rozwiązaniem, na jakie zdecydowaliśmy się po konsultacjach z ekspertami, było przeprowadzenie badania online. Oczywiście mają państwo prawo do krytyki i my potraktujemy poważnie każdą krytyczną uwagę. Proszę tylko wziąć pod uwagę, że w Unii Europejskiej nie ma obecnie innego sposobu na przeprowadzenie takiego badania. Mogę państwu zdradzić, że ostatnio do Agencji Praw Podstawowych zwrócił się Bank Światowy z prośbą o zgodę na wykorzystanie naszej metodologii zastosowanej w badaniach dotyczących osób LGBT, ponieważ chciał rozszerzyć to badanie na państwa spoza UE i uznał, że warto zastosować opracowaną przez nas metodologię.

Jeszcze kilka słów na temat pozostałych uwag do naszych raportów poświęconych osobom trans- bądź interseksualnym. Pozwolę sobie na taki oto komentarz: raporty na temat osób interseksualnych dotyczą osób, które urodziły się bez określonych cech płciowych – męskich lub żeń-

skich. Jak wiemy, w niektórych państwach członkowskich przeprowadza się operacje na niemowlętach. Te zabiegi mogą mieć bardzo negatywne konsekwencje. W czasie operacji zapada decyzja, czy dziecko będzie mężczyzną, czy kobietą, ponieważ przed operacją nie ma ono określonych cech płciowych. I często dochodzi do sytuacji, że takie osoby w dorosłym życiu czują się bardzo pokrzywdzone. Potrzebne są tu pełne testy DNA, które pozwoliłyby ustalić właściwą tożsamość danej osoby. Mamy więc dobre i złe praktyki w niektórych państwach członkowskich, jeśli chodzi o uznanie przez państwo wyrządzonej krzywdy i poszanowanie praw dziecka.

Wracając do raportu na temat poważnego wyzysku pracowniczego, muszę powiedzieć, że mamy oczywiście świadomość, że istnieje ogromny problem czarnego rynku, szarej strefy zatrudnienia. Przy każdej okazji podkreślamy wagę problemu tak zwanych umów śmieciowych i umów cywilno-prawnych, które to zjawiska wywierają negatywny wpływ w ogóle na sytuację na rynku zatrudnienia. Pan przewodniczący zwrócił uwagę na wspólnotę interesów pracodawców i pracowników. Otóż w odpowiedzi na tę uwagę chcę podkreślić, że agencja w badaniach nad poważnym wyzyskiem pracowniczym skupia się przede wszystkim na obowiązkach związanych z zatrudnieniem po stronie pracodawców. W naszym raporcie stwierdzamy, że pozbawieni skrupułów, nieuczciwi pracodawcy podkopują pozycję uczciwych pracodawców, którzy nie łamią przepisów. Podkreślamy bardzo mocno, że najpierw trzeba wziąć pod lupę praktyki pracodawców, a dopiero później można się przyjrzeć temu, jak wygląda sytuacja po stronie pracowników. Taka jest moja odpowiedź na pańską uwagę.

W naszym raporcie podnosimy również problem zamówień publicznych i ogromne problemy związane z podwykonawstwem. Myślę, że pańska uwaga jest bardzo trafna i celnie wskazuje istotę problemu: kto właściwie jest odpowiedzialny za umowę o pracę, zwłaszcza w sektorze publicznym, gdzie normą jest wielopoziomowe podzlecenie, co może prowadzić do znacznych nadużyć?

Na koniec chcę powiedzieć, że niebawem ukaże się nasz raport poświęcony zagadnieniu wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Ten obszar też jest przedmiotem zainteresowania agencji, ponieważ obejmuje go Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Tak że przyjrzeliliśmy się potrzebom biznesu i sposobom zapewnienia możliwości działania w zgodzie z prawami podstawowymi. Dziękuję.

Dyrektor Agencji Praw Podstawowych Constantinos Manolopoulos:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Dziękuję również mojej koleżance za udzielenie odpowiedzi na większość pytań.

Wracając jeszcze do kwestii integracji Romów, chcę powiedzieć, że robimy bardzo dużo w tym zakresie. To pytanie zadał, zdaje się, pan senator Wittbrodt. Prowadzimy wiele badań nad integracją Romów, a obecnie realizujemy projekt partycypacyjny. Ogłędnie mówiąc, nie jest łatwo poprawić sytuację Romów. Staramy się dowiedzieć, w jaki sposób można zachęcić Romów do włączania się w proces

integracji. Mamy kilka bardzo innowatorskich projektów realizowanych w kilku państwach członkowskich, między innymi w Rumunii, Bułgarii i Grecji, gdzie działamy na poziomie lokalnym, na poziomie gmin. Być może w Unii Europejskiej brakuje właśnie działań na poziomie lokalnym, być może instytucje są za daleko od ludzi. Staramy się działać wspólnie ze społecznościami lokalnymi. Zachęcamy je do tego, żeby się organizowały i same przygotowywały i realizowały projekty zamiast zdawać się na narzucane im przez kogoś z zewnątrz rozwiązania. Zobaczmy, co będzie dalej, to jest bardzo nowatorski projekt.

Pan senator Wittbrodt pytał, czy sytuacja jest zadowalająca...

(Przewodniczący Michał Seweryński: A także o to, czy się zmienia i jak się zmienia.)

I jak się zmienia. W 2007 r., zaraz po utworzeniu agencji, przeprowadziliśmy pierwsze badanie na temat mniejszości i dyskryminacji w Unii Europejskiej – EU-MIDIS 1, European Union Minorities and Discrimination Survey – które było, powiedziałbym, taką migawką. Obecnie pracujemy nad drugim badaniem w tym zakresie. Zobaczmy, jak się rozwija sytuacja, zyskamy lepszy obraz tego, co się dzieje, zwłaszcza jeśli chodzi o dyskryminację w Europie.

Jeśli chodzi o koszty, to jak już wspomniała moja koleżanka, próbujemy ocenić efektywność wykorzystywania funduszy strukturalnych. Opracowujemy między innymi wskaźniki efektywności finansowania działań na rzecz społeczności romskiej i osób niepełnosprawnych. Przy pomocy tych wskaźników można będzie ocenić, czy środki unijne są efektywnie wykorzystywane w tym zakresie; będą one także wykorzystywane w ramach europejskiego semestru.

Jeśli nie mają państwo czasu na lekturę raportu rocznego w całości – ja rozumiem, że mają państwo wiele obowiązków i nie proszę o analizowanie całego raportu – gorąco zachęcam do zapoznania się z jego podsumowaniem, tak zwanym *focus paper*, w którym jest mowa między innymi o tym, że prawa podstawowe muszą leżeć u podstaw każdej inicjatywy legislacyjnej, nie powinny być one traktowane odrębnie ani jako narzucone z zewnątrz zasady. Troska o prawa podstawowe powinna stanowić podstawę każdej ustawy uchwalanej w tej Izbie. Po prostu nie da się oddzielić praw podstawowych od tego, co robi się na co dzień.

Chciałbym jeszcze odnieść się do kwestii zamówień publicznych. Muszę powiedzieć, że w tej sprawie robimy, co w naszej mocy, ale natrafiamy na mur. Stale próbujemy wypracować jakieś rozwiązania mające na celu poprawę sytuacji w zakresie zamówień, tak aby były one zgodne z prawami podstawowymi, i ta sprawa jest dla nas niezmiernie istotna. Ale jak słusznie zauważył pan przewodniczący, tutaj w grę wchodzi również kwestia konkurencji, równego traktowania konkurentów itd. W gruncie rzeczy jest to kwestia woli decydentów, to oni muszą chcieć zająć się tą sprawą, zrozumieć, że nie można podpisywać kontraktów z firmami, które wykorzystują pracowników. Pamiętają państwo sprawę piłek futbolowych firmy Nike. Wtedy były liczne protesty przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Ostatecznie udało im się zmusić Nike do pokrycia kosztów nauki dzieci, które szyły piłki dla tej firmy. Myślę, że obecnie jest wola zmian i świadomość, że

to my zmieniamy świat, chociaż świat zmienia się też sam. My cały czas obserwujemy sytuację zamówień publicznych i liczymy na to, że państwo jako decydenci polityczni będą mieli to na uwadze i że będą państwo starali się wprowadzić właściwe zmiany w tym zakresie.

Wierzmy, że w Europie stopniowo następuje mnóstwo zmian, zwłaszcza w obszarze praw podstawowych. Jeśli porównamy sytuację sprzed dwudziestu lat z dzisiejszą sytuacją, to uświadomimy sobie, jak wiele spraw posunęło się do przodu, zwłaszcza jeśli chodzi o prawa dziecka, ale także w wielu innych kwestiach – chociażby ogromny postęp w sprawach dotyczących osób niepełnosprawnych. Brałem udział w spotkaniu w Parlamencie Europejskim, na którym dyskutowano o wystąpieniu na temat niepełnosprawności. Jak państwo wiedzą, ICPD jest oceniana również przez agencję ONZ. W sierpniu ONZ ma sprawdzić, czy wprowadziliśmy rozwiązania zgodnie z naszymi deklaracjami. Bardzo cieszymy się z oświadczenia Europejskiego Forum Osób Niepełnosprawnych, że państwa członkowskie zrobiły wiele na rzecz poprawy legislacji dotyczącej sytuacji osób niepełnosprawnych. Musimy teraz dopilnować, żeby ta legislacja była rzeczywiście wprowadzana, to jest najważniejsza sprawa.

Chciałbym podziękować za dzisiejszą ożywioną dyskusję. Oczywiście w pewnych kwestiach możemy się nie zgadzać, ale proszę pamiętać, że staramy się być niezależni i obiektywni w swoich opiniach. Możemy, rzecz jasna, popełniać błędy. Jo tutaj zadeklarowała, że chętnie przedyskutujemy jeszcze tę sprawę, na którą pani zwróciła uwagę. Chcemy jednak pozostać niezależni w swoich opiniach. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję bardzo.

Proszę.

Członek Zarządu Agencji Praw Podstawowych Mirosław Wróblewski:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Ja może tylko krótko odniosę się do pytania pana przewodniczącego, senatora Augustyna. Nie mogę się nie zgodzić z uwagą pana senatora na temat poziomu wiedzy w zakresie Karty Praw Podstawowych. Dwa lub trzy miesiące temu ukazało się badanie Eurobarometru, które pokazuje, że 14% Polaków w ogóle zna Kartę Praw Podstawowych, zresztą średni poziom unijny jest również bardzo niski. I wydaje się, że to właśnie jest argument za tym, żeby podejmować – i to zarówno na poziomie unijnym, jak i na poziomie krajowym – działania zmierzające do upowszechniania wiedzy na temat Karty Praw Podstawowych. Jednym z przykładów użyteczności takiej wiedzy może być przywołane tu przeze mnie prawo do dobrej administracji, które w starciu z organami podatkowymi może być bardzo pożytecznym narzędziem. Agencja Praw Podstawowych stworzyła takie narzędzie, które pomaga zapoznać się z kartą, to jest Chartpedia, która jest dostępna na stronie internetowej. Jest jeszcze aplikacja

na smartfony „Charter app”, która pomoże zapoznać się zarówno z kartą, jak i z orzecznictwem. Na poziomie krajowym, jak wspomniałem, sama agencja promuje projekt realizowany przez Fundację Inpris, którego celem jest stworzenie podręcznika dla prawników i organizacji pozarządowych – został on przetłumaczony na polski dzięki Krajowej Radzie Radców Prawnych. Na pewno istnieje potrzeba większej liczby inicjatyw w tym zakresie. Ja nie chcę się wypowiadać tutaj w imieniu Ministerstwa Spraw Zagranicznych, ale wiem, że są tam planowane działania w tym zakresie. Myślę, że takie inicjatywy – i to skierowane nie tylko do prawników, ale także dla obywateli – jak najbardziej są potrzebne.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję, Panie Dyrektorze.

Panie i Panowie, wypada mi podziękować naszym szanownym gościom za przedstawione referaty. Chciałbym także podziękować wszystkim paniom i panom senatorom za obecność, wszystkim naszym gościom, zwłaszcza tym, którzy aktywnie brali udział w naszych obradach.

Pana dyrektora i wszystkich naszych gości chciałbym zapewnić, że mogą liczyć na polski Senat w działaniach na rzecz implementowania i realizowania praw podstawowych. Mamy nawet prawny obowiązek to robić – w tej kadencji, która dobiega już końca, w polskim parlamencie został oficjalnie ustanowiony nowy obowiązek Senatu polegający na ścisłym współdziałaniu w zakresie implementacji praw podstawowych, a w szczególności wyroków Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Działamy tutaj w sposób niezależny, ale idąc po tej samej linii, co rząd polski, który przykłada wielką wagę do tych spraw.

Szczególnym wyrazem naszego zaangażowania w tę sprawę jest to, że niedawno z inicjatywy Senatu została uchwalona specjalna ustawa o petycjach, która stanowi bardzo poważne narzędzie umożliwiające nam zajmowanie się petycjami obywateli i rozpatrywanie ich pod kątem inicjatyw ustawodawczych, jakie Senat może podejmować.

Wiele komisji w Senacie zajmuje się sprawami praw człowieka, nawet jeżeli z nazwy komisji taki obowiązek nie wynika. No, przede wszystkim oczywiście Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Dla ścisłości muszę powiedzieć, że dzisiaj o godzinie 20.00 odbędzie się dwieście siedemdziesiąte ósme posiedzenie komisji w tej kończącej się niedługo kadencji, poświęcone prawom człowieka, petycjom i praworządności. To jest dowód naszego rzetelnego i wnikliwego podejścia do obowiązków Senatu w tej dziedzinie. A rezultatem tej działalności jest kilkanaście inicjatyw ustawodawczych, które mają na celu ulepszyć stan prawa polskiego w dziedzinie przestrzegania praw człowieka.

Traktujemy Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako bardzo cennego partnera w tych wspólnych działaniach, niezależnie od trudności, na jakie napotykamy. I nawet jeżeli nie zawsze zgadzamy się z krytycznymi ocenami, które czytamy w waszych raportach albo raportach innych agencji zajmujących się prawami podstawowymi – a jesteśmy partnerami dla wszystkich takich agencji – to zawsze czytamy je uważnie, z respektem i traktujemy te sprawy jako nasz poważny obowiązek. Choć Polska ma się czym pochwalić w dziedzinie respektowania praw człowieka, to wiemy, że do pełnej doskonałości w tej mierze jest jeszcze daleko.

Jeszcze raz bardzo dziękujemy.

Zamykam posiedzenie trzech komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 18 minut 59)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii