

Piotr Burgoński

Europeizacja polskiej polityki równościowej i antydyskryminacyjnej

Polska polityka równościowa i antydyskryminacyjna od ponad dwudziestu lat kształtuje się pod wpływem norm, zasad i procedur, ustanawianych przez europejskie organizacje ponadnarodowe. Oddziaływanie tych organizacji na państwa określane jest jako europeizacja. Należy ją rozumieć zarówno jako proces, jak i jego skutek. Niniejszy artykuł, w oparciu o istniejącą teorię europeizacji, podejmuje próbę pokazania, jaki wpływ na polską politykę równościową i antydyskryminacyjną wywarły w ostatnich dwudziestu latach europejskie organizacje ponadnarodowe. Na początku niniejszego artykułu zostaną przedstawione, znane z dotychczasowych badań, różne wymiary europeizacji, a następnie jej mechanizmy. Zostaną one wykorzystane do analizy sytuacji w Polsce. Dalsza część artykułu będzie dotyczyła rezultatów europeizacji w odniesieniu do polskiego prawa i polityki równościowej. Przeprowadzona analiza zmierza do wskazania uwarunkowań europeizacji w Polsce w badanym obszarze, a szczególnie tych, które stanowią bariery w tym procesie. Podejściem teoretycznym, zastosowanym w wyjaśnieniu badanego zjawiska, jest neofunkcjonalizm. Jego główne założenie stanowi przekonanie, że rozdział między technicznymi aspektami integracji europejskiej, a wartościami kulturowymi jest nie do utrzymania. Stąd w niniejszym artykule będzie podjęta próba pokazania, że refleksja nad europeizacją polskiej polityki równościowej i antydyskryminacyjnej powinna obejmować zarówno jej funkcjonalny, jak i kulturowy aspekt.

Europeizacja jako proces wielowymiarowy i wielokierunkowy

Europeizację należy postrzegać jako proces dwukierunkowy: europeizację oddolną (*bottom-up*), oznaczającą transfer kompetencji na poziom ponadnarodowy oraz – europeizację odgórną (*top-down*), w której instytucje europejskie

oddziałują na państwa, a państwa otwierają się na ich wpływ¹. Te dwa wertykalne rodzaje europeizacji niekiedy uzupełniają się o niesformalizowaną europeizację horyzontalną (*cross-loading*), czyli transfer europejskich zasad i procedur, jaki zachodzi pomiędzy państwami za sprawą wzajemnego komunikowania się, podpatrywania i uczenia². Dokonuje się on bez udziału instytucji ponadnarodowych, stąd zwany jest europeizacją pośrednią. W stosunku do państw, które podlegają europeizacji bezpośredniej, można powiedzieć, że doświadczają one presji koercyjnej (przymusowej), związanej z istnieniem prawa ponadnarodowego i egzekwujących go instytucji. Europeizacja oznacza tutaj inkorporowanie do krajowego prawa oraz polityki zasad i procedur pochodzących z poziomu europejskiego. Natomiast w przypadku europeizacji pośredniej presja wywierana na państwa jest związana z intensyfikacją kontaktów pomiędzy nimi i posiada charakter mimetyczny. Może być także wynikiem wpływu ze strony eksperckich organizacji lub mieć swe źródło w dynamice wewnątrz krajowego życia politycznego³.

W procesie europeizacji można wyróżnić jeszcze dwa inne wymiary. Rozróżnia się europeizację funkcjonalną oraz kulturową. Pierwsza z nich oznacza transfer formalnych zasad i procedur z poziomu europejskiego na poziom państw narodowych. Przez poziom europejski należy rozumieć przede wszystkim Radę Europy (RE) i Unię Europejską (UE), ale trzeba też pamiętać o innych źródłach generujących i dokonujących wspomnianego transferu, czyli na przykład o Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OSCE) czy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Skutki procesu europeizacji funkcjonalnej można odnaleźć w wielu dziedzinach życia społecznego: administracji publicznej, partiach i systemach partyjnych, polityce oświatowej, zatrudnienia, imigracyjnej, ekologicznej. Europeizacja nie musi ograniczać się jedynie do państw europejskich czy państw członkowskich UE, a więc nie ma jedynie charakteru europeizacji wewnętrznej. Może również dotyczyć państw trzecich, wówczas nazywana jest europeizacją zewnętrzną. Zwykle, choć nie zawsze, dotyczy ona państwa, które stara się o akcesję do którejś z organizacji europejskich.

Przedmiotem analiz stanowiących treść niniejszego artykułu jest prawo oraz polityka równościowa i antydyskryminacyjna⁴. Zasada równości i niedyskryminacji zostały uznane przez RE za standardy państwa demokratycznego, zaś Trybunał

¹ Por. T.A. Börzel, T. Risse, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, „European Integration online Papers” (EIoP) 2000, nr 15, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>, (28.02.2011); P. Buras, K. Pomorska, *Europeizacja – nowe podejście analityczne w studiach nad polityką zagraniczną*, „Stosunki Międzynarodowe” 2008, nr 3–4, s. 31.

² Por. K.E. Howell, *Europeanization, policy transfer, convergence and lesson-drawing: Case studies of UK and German financial services regulation*, „Journal of Banking Regulation” 2005, nr 4, s. 380.

³ Por. R. Riedel, *Podejścia i teorie w badaniach nad europeizacją*, [w:] *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*, A. Pacześniak, R. Riedel (red.), Oslo–Toruń–Wrocław 2010, s. 40–41.

⁴ Przedmiotem rozważań stanowiących treść niniejszego artykułu jest jedynie europejski system na rzecz urzeczywistnienia zasady równości i niedyskryminacji, natomiast pomija się tutaj spełniający podobną rolę system ONZ.

Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TS UE) uznał zasadę równego traktowania za fundamentalną zasadę prawa wspólnotowego. Jej treść wyraża się w zakazie różnego traktowania takich samych sytuacji, z wyjątkiem różnego traktowania obiektywnie uzasadnionego. Z drugiej zaś strony, jednakowe traktowanie dwóch sytuacji zasadniczo różnych od siebie, bez obiektywnego uzasadnienia, jest formą zabronionej dyskryminacji. Najważniejsze źródło zasady równości stanowi Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wraz z protokołami dodatkowymi (EKPCiPW), dziesięć innych instrumentów ochrony praw człowieka powstałych pod auspicjami RE, w tym Europejska Karta Społeczna (EKS), unijne traktaty, czyli Traktat o Unii Europejskiej (TUE) i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), oraz Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP), które wymieniają kilka niedozwolonych kryteriów różnicowania: obywatelstwo, płeć, rasę, pochodzenie etniczne i społeczne, cechy genetyczne, język, religię, przekonania, poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną⁵. Bardziej szczegółowe unijne uregulowania odnośnie przestrzegania zasady równości są zawarte w czternastu dyrektywach Rady UE (niektóre z nich wydane są wspólnie z Parlamentem Europejskim). Europeizacja formalna w omawianym tutaj zakresie oznacza transmisję ponadnarodowych, głównie przyjętych przez RE oraz UE, norm prawnych oraz polityk równościowych i antydyskryminacyjnych, zmierzającą do tego, aby obywatele i państwa członkowskie działali zgodnie z nimi, a także do ich implementacji w krajowym porządku prawnym i polityce. Warto jeszcze wspomnieć, że w odniesieniu do równości płci UE dąży do przeniesienia na poziom państw podejścia zwanego *gender mainstreaming*, polegającego na tym, że wszystkie decyzje i działania – dotyczące polityki gospodarczej, społecznej, zagranicznej itd. – planuje się, wprowadza, analizuje i monitoruje pod kątem płci, tzn. ich wpływu na życie kobiet i mężczyzn⁶.

Drugi z wymienionych zasadniczych aspektów europeizacji, czyli europeizacja kulturowa, polega na przekazywaniu idei, przekonań i wartości, które, jak się oczekuje, będą zinternalizowane przez elity i obywateli państw członkowskich. Przedmiotem transmisji są idee, przekonania i wartości uznane w dokumentach instytucji europejskich za wspólne wszystkim Europejczykom. Ujednolicony i spójny zbiór wartości europejskich prezentuje dzisiaj przede wszystkim EKPCiPW, TUE oraz KPP UE. Na czele europejskiej aksjologii umieszcza się w nich godność osoby ludzkiej, następnie wolność, demokrację, równość, państwo prawa, prawa człowieka, solidarność. Karta rozumie równość nie tylko jako równość wobec prawa, ale w szerokim znaczeniu, włączając w to przeciwstawianie się wszelkim formom dyskryminacji⁷.

⁵ Dz. Urz. UE C 83 z 30 marca 2010 r.

⁶ Por. A. Graff, *Unijna polityka równości płci – założenia i kontrowersje*, http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/090806_unijna_polityka_rownosci_plci_pl.htm, (28.02.2011).

⁷ Dz. Urz. UE C 83 z 30 marca 2010 r.

Oba nurty europeizacji są względem siebie komplementarne. Formalne zasady i procedury mogą być bowiem skutecznie implementowane, o ile proces ten poprzedzi lub będzie mu towarzyszyć internalizacja wartości niezbędnych dla ich efektywnego funkcjonowania. Dzięki ich uwewnętrznieniu transferowane z poziomu ponadnarodowego zasady i procedury są zrozumiałe i akceptowane na poziomie państwowym. Europeizacja kulturowa tworzy też podstawy identyfikacji jednostek z poziomem europejskim. Chociaż europeizacja funkcjonalna nie wydaje się prawdopodobna bez europeizacji kulturowej, to można również wskazać zależność przeciwną, tzn. budowanie tożsamości kulturowej jest znacznie skuteczniejsze, gdy odbywa się w ramach nadbudowy instytucjonalnej⁸.

Mechanizmy europeizacji

W przypadku państwa, które nie jest członkiem europejskich organizacji ponadnarodowych, a zgłosiło już chęć akcesji do którejś z nich, europeizacja przebiega zazwyczaj najbardziej dynamicznie. W zamian za obietnicę przyjęcia w struktury organizacji państwa są gotowe dokonać szeregu trudnych i niepopularnych reform dla spełnienia stawianych im wymagań. W procesie dostosowawczym państwa kandydujące wspomagane są przez takie instrumenty jak monitoring, mapa drogowa i tzw. tymczasowe bodźce. Monitoring sytuacji w państwie kandydującym, jaki prowadzą europejskie organizacje ponadnarodowe, pozwala określić stopień niedostosowania. Państwa kandydujące otrzymują raporty, które mogą stanowić na forum krajowym usprawiedliwienie dla niepopularnych reform. Mapa drogowa zawiera dokładny plan koniecznych reform, a jej ostatecznym celem jest włączenie w struktury organizacji ponadnarodowej. Do tzw. tymczasowych bodźców należą: wsparcie finansowe, częściowe otwieranie rynku (unijnego), pomoc i obsługa techniczna procesu dostosowawczego oraz budowanie przewagi konkurencyjnej przez transfer *know-how*⁹.

Mechanizm europeizacji można opisać jako proces, w którym następują po sobie trzy etapy: 1) konstrukcji, 2) dyfuzji oraz 3) instytucjonalizacji formalnych i nieformalnych zasad, procedur, paradygmatów, przekonań, stylów działania. Najpierw konstruowane są one na poziomie ponadnarodowym, później transferowane na poziom państw (np. poprzez wywarcie presji na państwo przez instytucje europejskie), a następnie inkorporowane do logiki państwowego prawa, struktur, polityki i dyskursów. Należy przy tym wskazać rolę czynników krajowych (np. formalnych i nieformalnych instytucji, grup zgłaszających *veto* itp.) jako pośredników

⁸ Por. T. Grosse, *Trzy nurty europeizacji: geopolityka – demokratyzacja – modernizacja*, [w:] *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja, konsolidacja, europeizacja*, E. Nowak, R. Riedel (red.), Lublin 2010, s. 10.

⁹ Por. O. Djordjevic, *The Limits of Europeanization 'From Without': Is There an EU-Driven Democratization Process in Serbia?*, „UNISCI Discussion Papers” 2008, nr 18, s. 84, <http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI%20DP%2018%20-%20DJORDJEVIC.pdf>, (29.03.2011).

między poziomem ponadnarodowym a krajowym. Od nich zależy ostateczny rezultat europeizacji odgórnej¹⁰. W przypadku RE trzeci z wymienionych wyżej etapów europeizacji polega na implementowaniu przez państwa członkowskie wypracowanych przez nią standardów (zarówno konwencyjnych, jak i z obszaru *soft law*), co oznacza nie tylko konieczność dostosowania krajowego prawa do wymogów konwencji, przestrzeganie dorobku pozakonwencyjnego, respektowanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz), ale również inne rodzaje aktywnej ochrony tych standardów (np. prowadzenie śledztwa, akcji informacyjnej, wypłata odszkodowań itp.). W odniesieniu do równościowego i antydyskryminacyjnego prawa UE trzeci z wyróżnionych etapów europeizacji należy postrzegać jako implementację do porządku krajowego unijnych regulacji, decyzji i dyrektyw. O ile regulacje i decyzje są stosowane bezpośrednio przez krajowe sądy, to dyrektywy muszą zostać przetransponowane do narodowej legislacji tak, aby został osiągnięty zamierzony przez nie skutek. Ponadto krajowe sądy stosują zasadę pierwszeństwa prawa unijnego, zasadę skutku bezpośredniego przepisów traktatowych, regułę bezpośredniej stosowalności oraz zasadę prounijnej wykładni prawa krajowego. Pierwsza z nich oznacza, że w przypadku sprzeczności prawa krajowego z unijnym organ stosujący prawo ma obowiązek zastosowania prawa unijnego (przepisów traktatowych i prawa pochodnego) i niestosowania sprzecznego z nim prawa krajowego. Druga daje możliwość powołania się przed sądem krajowym na konkretny przepis unijny. Trzecia odnosi się do formalnego aspektu włączenia przepisów prawa unijnego do prawa krajowego i ma szczególne zastosowanie w odniesieniu do rozporządzeń. Czwarta oznacza obowiązek interpretacji prawa krajowego przez sądy krajowe i inne organy stosujące prawo zgodnie z prawem unijnym. Ponadto państwa członkowskie UE są zobowiązane do respektowania orzeczeń wstępnych i wyroków TS UE oraz oczekuje się od nich uwzględnienia prawnie niewiążących instrumentów unijnych, jak rekomendacje i opinie¹¹.

Na poziomie państwa mechanizm europeizacji można konceptualizować na dwa sposoby, które odpowiadają dwóm wariantom nowego instytucjonalizmu w naukach politycznych. Pierwszy z nich to instytucjonalizm racjonalnego wyboru, w którym aktorzy (państwa, politycy) zmieniają swoje zachowanie zgodnie z logiką konsenkwencjonalizmu, tzn. ważą koszty i zyski różnych opcji, a następnie wybierają tę, która wydaje się im najbardziej użyteczna. Zyskiem jest tutaj przede wszystkim redystrybucja władzy. Europeizacja może być zatem postrzegana jako zasób dający lub zwiększający zakres władzy. Mechanizm ten ujawnia się zwłaszcza tam, gdzie normy z poziomu europejskiego nie są w pełni zinternalizowane, a UE postrzegana jako coś „zewnętrzne”. Drugi wariant to socjologiczny instytucjonalizm, w którym aktorzy działają zgodnie z logiką poprawności. Instytucje mogą wpływać na zachowanie aktorów, ponieważ zinternalizowali oni podobne

¹⁰ Por. C. Radaelli, *The Europeanization of Public Policy*, [w:] *The Policy of Europeanization*, K. Featherstone, C. Radaelli (red.), Oxford 2003, s. 30.

¹¹ Por. K. Kędziora, K. Śmiszek, *Dyskryminacja i mobbing w zatrudnieniu*, Warszawa 2010, s. 12–14.

normy do reprezentowanych przez te instytucje. Aktorzy kierują się zbiorowym rozumieniem, co jest właściwe i społecznie akceptowalne. Internalizacja przez nich europejskich norm stanowi odpowiedź na zmiany w normatywnym środowisku. Nowe normy z poziomu europejskiego absorbowane są tutaj przez mechanizm uczenia się (dzięki perswazji i argumentacji z poziomu europejskiego, a także narodowego) oraz socjalizacji, co prowadzi do redefinicji interesów i tożsamości aktorów¹².

Mechanizm europeizacji wspomagany jest przez dwa rodzaje środków, z których pierwsze można określić jako formalne, drugie zaś jako „miękkie”. Oddziaływanie poziomu europejskiego na państwa przybiera formalny charakter, wówczas gdy organizacje ponadnarodowe wykorzystują środki wymuszające bezwarunkowe stosowanie lub przeniesienie na grunt krajowy prawa albo standardów, które wykształciły się na poziomie ponadnarodowym. W odniesieniu do dorobku RE rolę takiego formalnego środka odgrywa możliwość wniesienia do ETPCz w Strasburgu skargi przez osoby lub organizacje, które są przekonane, że naruszono prawa zagwarantowane w EKPCiPW lub EKS. Przeciwko Polsce zostało wniesione do ETPCz kilka skarg w związku z naruszeniem zakazu dyskryminacji. Niektóre z nich doczekały się pozytywnego rozstrzygnięcia dla skarżących. Na przykład 3 maja 2007 roku ETPCz uznał, że zakaz przemarszu Parady Równości w Warszawie stanowił dyskryminację mniejszości seksualnych¹³. W orzeczeniu z dnia 2 marca 2010 roku ETPCz stwierdził, że odmawianie osobom homoseksualnym tej samej ochrony w wynajmie i sprzedaży mieszkań oraz tego samego prawa dziedziczenia, jakimi cieszą się nie będące małżeństwami pary heteroseksualne należy uznać za naruszenie art. 14 EKPCz, dotyczącego zakazu dyskryminacji oraz art. 8, mówiącego o poszanowaniu prawa do życia rodzinnego. Nie mogą być one uznane za służące ochronie rodziny w tradycyjnym tego słowa rozumieniu¹⁴. W orzeczeniu z dnia 15 czerwca 2010 roku ETPCz stwierdził, że doszło do dyskryminacji w związku z naruszeniem artykułu gwarantującego wolność myśli, sumienia i wyznania w przypadku ucznia, który nie uczęszczał na religię, a szkoła nie zapewniła mu możliwości wzięcia udziału w lekcjach etyki. Dyskryminująca, zdaniem ETPCz, jest praktyka umieszczania oceny na świadectwie osób wierzących, podczas gdy osoba niewierząca ma w tym miejscu przekreślone słowa „religia/etyka”¹⁵. Kontrolę nad wykonaniem orzeczeń ETPCz sprawuje Komitet Mini-

¹² Por. E. Versluis, M. van Keulen, P. Stephenson, *Analyzing the European Union Policy process*, Hampshire 2011, s. 192–193.

¹³ Por. ECHR, *Case of Bączkowski and others v. Poland*, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?Item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Baczkowski&sessionId=69273169&skin=hudoc-en>, (30.03.2011).

¹⁴ Por. ECHR, *Case of Kozak v. Poland*, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=3&portal=hbkm&action=html&highlight=Poland&sessionId=69222995&skin=hudoc-en>, (30.03.2011).

¹⁵ Por. ECHR, *Case of Grzelak v. Poland*, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Poland&sessionId=69223109&skin=hudoc-en>, (30.03.2011).

strów RE. Państwa-członkowie RE zobowiązane są też do składania sprawozdań z wykonywania przez nie zobowiązań zawartych w ratyfikowanych dokumentach. Na przykład Polska jako strona EKS zobowiązana jest do składania corocznych raportów do Europejskiego Komitetu Praw Społecznych odnośnie implementacji w prawie i praktyce artykułów Karty.

Do formalnych środków wykorzystywanych przez Unię Europejską należy upomnienie (tzw. umotywowana opinia z listą zarzutów), kierowane przez Komisję Europejską (KE) pod adresem państwa członkowskiego, które nie stosuje prawa krajowego zgodnie z unijnym lub nie implementowało norm unijnego prawa do prawa krajowego. W przypadku niezadowolającej odpowiedzi może zostać wszczęte przeciwko państwu członkowskiemu postępowanie przed TS UE w Luksemburgu. Polska była pięć razy upominana za niewdrożenie unijnych dyrektyw. Na przykład w styczniu 2010 roku komisarz ds. społecznych upomniał Polskę za to, że nie wprowadziła prawidłowo do krajowego prawa dyrektywy Rady 2000/78/WE z 27 listopada 2000 roku zakazującej dyskryminacji ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w zakresie zatrudnienia i miejsca pracy. Zdaniem KE Polska nie wdrożyła dyrektywy w wystarczającym stopniu, bowiem zakaz dyskryminacji nie objął wszystkich kategorii stażystów, regulacje dotyczące dostępu do niektórych zawodów nie zawierały konkretnych przepisów zakazujących dyskryminacji, zaś prawo regulujące warunki szkolenia zawodowego nie zawierało definicji dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej. Ponadto, przepisy zobowiązujące do zapewnienia niepełnosprawnym usprawnień w miejscu pracy nie obejmowały stażystów oraz osób ubiegających się o pracę¹⁶. W marcu 2010 roku KE wysłała Polsce ostatnie upomnienie w sprawie opóźnień we wdrożeniu dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego (PE) i Rady z 5 lipca 2006 roku o równości szans i równym traktowaniu kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy¹⁷. W lutym 2011 roku przedstawiciel KE na posiedzeniu komisji petycji PE zapowiedział, że bliżej zbada sprawę dyskryminacji gejów i lesbijek w polskich Urzędach Stanu Cywilnego, które uniemożliwiają im zawarcie za granicą małżeństw albo związków partnerskich¹⁸. Ponadto Polska została dwukrotnie pozwana do TS UE. Wiosną 2009 roku KE wniosła sprawę za nie wprowadzenie na czas dyrektywy Rady 2004/113/WE z 13 grudnia 2004 roku o równym traktowaniu kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług¹⁹. W sierpniu 2009 roku KE pozwała Polskę do TS UE za niewystarczające wdrożenie dyrektywy Rady 2000/43/WE z 29 czerwca

¹⁶ Por. *KE upomina Polskę za dyskryminację w miejscu pracy*, http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/393827,ke_upomina_polske_za_dyskryminacje_w_miejscu_pracy.html, (30.03.2011).

¹⁷ Por. *Komisja Europejska upomina Polskę za brak przepisów o równouprawnieniu w pracy*, http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/407187,komisja_europejska_upomina_polske_za_brak_przepisow_o_rownouprawnieniu_w_pracy.html, (30.03.2011).

¹⁸ Por. *Skarga na Polskę. „Trzeba z tą fobią walczyć”*, <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/skarga-na-polske-trzeba-z-ta-fobia-walczyz,1,4161625,wiadomosc.html>, (01.02.2011).

¹⁹ Por. *Komisja Europejska upomina Polskę...*, *op. cit.*

2000 roku w sprawie równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne²⁰.

Środki formalne stanowią również kary finansowe, jakie nakładane są na państwa członkowskie za niezrealizowanie wyroku TS UE za naruszanie unijnego prawa lub brak jego implementacji do krajowego porządku prawnego. W zakresie przestrzegania zasady równości Polska do tej pory (tzn. 2012 roku) nigdy nie została w ten sposób ukarana.

Do „miękkich” sposobów oddziaływania organizacji europejskich na państwa należy zaliczyć monitoring i powstające w jego wyniku raporty, które mogą odgrywać rolę zachęty lub wywierać presję na kraje członkowskie w zakresie urzeczywistniania zasady równości. Przywołać tu można raporty z 1997, 2000, 2005 i 2010 roku, sporządzone przez Europejską Komisję Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (przy Radzie Europy), w których została poddana analizie sytuacja w Polsce w zakresie dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne i rasowe oraz przedstawiono wnioski mające na celu rozwiązanie rozpoznanych problemów²¹. Własne raporty w zakresie przestrzegania zasady równości i niedyskryminacji, w których wśród innych krajów oceniana jest Polska, sporządza KE (np. raport z 2008 roku badający dyskryminację kobiet romskich²², coroczne raporty na temat równości między kobietami i mężczyznami)²³. Raporty przygotowują również eksperci Agencji Praw Podstawowych UE, oceniając w nich m.in. przestrzeganie zasady równości w Polsce. Na przykład ewaluacja sytuacji Romów w Polsce została dokonana w raporcie Agencji z listopada 2009 i maja 2012 roku²⁴, zaś sytuacja gejų, lesbijek, osób biseksualnych i transpłciowych w raporcie grudnia 2010 roku²⁵. Polska, jak każde inne państwo członkowskie, jest zobowiązana do przekazywania KE wszelkich informacji niezbędnych do sporządzenia przez nią raportów, jak również do opracowywania własnych raportów w zakresie implementacji równościowego i antydyskryminacyjnego prawa UE.

²⁰ Por. *Polsce grożą kary za brak ustawy zapobiegającej dyskryminacji*, http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/396765,polsce_groza_kary_za_brak_ustawy_zapobiegajacej_dyskryminacji.html, (30.03.2011).

²¹ Na przykład por. Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI), *Raport dotyczący Polski*, <http://www.coe.org.pl>, (30.12.2010).

²² Por. European Commission, *Ethnic minority and Roma women in Europe. A case for gender equality?*, <http://ec.europa.eu/social>, (20.02.2011).

²³ Por. European Commission, *Report on equality between women and men* (coroczne raporty od 2006 do 2010 roku), http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/index_en.htm, (23.05.2012).

²⁴ Por. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States. November 2009*, oraz *The situation of Roma in 11 EU Member States. May 2012*, http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_en.htm, (23.05.2012).

²⁵ Por. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Homophobia, transphobia, and discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity. 2010 Update*, <http://fra.europa.eu>, (20.12.2010).

Szczególny przykład „miękkiego” oddziaływania UE na państwa członkowskie miał miejsce w 2010 roku w związku z wypowiedzią dla mediów pełnomocniczki rządu ds. równego traktowania Elżbiety Radziszewskiej, która stwierdziła, że według prawa UE szkoła katolicka może odmówić zatrudnienia zdeklarowanej lesbijce. Powołując się na tę wypowiedź, europosłowie Michael Cashmann i Raül Romev zwrócili się w kwestii poruszonej przez pełnomocniczkę z zapytaniem do KE. W imieniu Komisji odpowiedzi udzieliła wiceprzewodnicząca Viviane Reding, która stwierdziła, że orientacja seksualna nauczyciela nie może mieć wpływu na wynik procesu rekrutacyjnego przy ubieganiu się o pracę. Organizacje, których etos opiera się na religii mogą jedynie wymagać od swoich pracowników lojalności wobec tego etosu²⁶. Wypowiedź wiceprzewodniczącej została przez wielu obserwatorów życia politycznego odebrana jako krytyka wypowiedzi pełnomocniczki polskiego rządu.

Spośród „miękkich” środków europeizacji warto wymienić jeszcze akcje i programy działania, których celami są: promocja zasady równości i niedyskryminacji, wspieranie lepszego jej rozumienia, zwiększenie możliwości działania aktorów zajmujących się urzeczywistnianiem równości, wspieranie współpracy między nimi (np. programy działania w sprawie równych szans dla kobiet i mężczyzn, Wspólnotowy program działań na rzecz zwalczania dyskryminacji, Program Progress). UE zapewnia środki finansowe na inicjatywy realizujące wymienione tutaj cele, na przykład z funduszy strukturalnych. W ostatnich latach UE prowadziła w całej Europie kampanie informacyjne (np. „Za różnorodnością. Przeciw dyskryminacji”, „Europejski Rok Równych Szans dla Wszystkich”), których zadaniem było podniesienie świadomości na temat przepisów antydyskryminacyjnych i uświadomienie zakresu odpowiedzialności Unii²⁷. Akcje i programy działania mają na celu stworzenie lepszych warunków do wprowadzenia norm unijnych. Stanowią mechanizm określany jako *social-learning*, tzn. przyczyniają się do większej akceptacji równościowych i antydyskryminacyjnych norm przez społeczeństwo. Muszą jednak iść w parze z wspomnianymi wyżej formalnymi środkami zobowiązującymi do ich przyjęcia, gdyż same nie stanowią wystarczająco efektywnego instrumentu europeizacji w zakresie równości i niedyskryminacji²⁸.

W ramach „miękkiego” oddziaływania organizacje ponadnarodowe, a zwłaszcza UE, wspierają i współpracują z organizacjami pozarządowymi. Mobilizują one społeczeństwo na rzecz transmitowanych z poziomu europejskiego wartości, idei i zasad. W ten sposób przyczyniają się do europeizacji kulturowej i zazwyczaj robią

²⁶ Por. European Parliament, *Parliamentary questions*, 26 October 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2010-7979&language=EN>, (24.05.2012).

²⁷ Por. G. Firlit-Fesnak, *Wspólnotowa polityka na rzecz równości kobiet i mężczyzn. Ewolucja celów i instrumentów działania*, Warszawa 2005, s. 110–121.

²⁸ Por. A. Krizsan, *From formal adoption to enforcement. Post-accession shifts in EU impact on Hungary in the equality policy field*, [w:] *Post-accession compliance in the EU's new member states*, F. Schimmelfennig, F. Trauner (red.), „European Integration online Papers” (EIoP), Special Issue 2, 2009, vol. 13, art. 22, s. 4, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-022a.htm>, (01.03.2011).

to z lepszym skutkiem niż rządy państw. Organizacje trzeciego sektora stają się zarówno przedmiotem, jak i podmiotem europeizacji. Z jednej strony same przejmują europejskie wartości, idee i zasady, a z drugiej promują je w społeczeństwie obywatelskim. Występując w roli podmiotów, biorą również udział w europeizacji funkcjonalnej, gdy stosują naciski na rządy państw, wykorzystując do tego m.in. petycje, protesty, raporty z własnego monitoringu²⁹.

Rezultaty europeizacji na poziomie krajowym

Europeizację, zarówno funkcjonalną, jak i kulturową, można ujmować dwójako: jako proces oraz skutek. Europeizacja rozumiana jako proces oznacza konstruowanie na poziomie europejskim norm, zasad, procedur, wartości i idei oraz ich transfer na poziom państwa. Europeizacja jako skutek stanowi zjawisko wielowymiarowe i może być rozpatrywana jako: 1) formalna implementacja ponadnarodowych norm, zasad i procedur do krajowego porządku prawnego i polityki państwa, która stanowi osiągnięcie celu zamierzonego przez poziom ponadnarodowy lub tylko częściowo realizuje ten cel, 2) skuteczne stosowanie w polityce państwa przyjętych ponadnarodowych norm, zasad i procedur, 3) internalizacja przez elity polityczne i obywateli państw idei, przekonań i wartości, które pochodzą z poziomu ponadnarodowego³⁰. Europeizację polskiego prawa i polityki równościowej oraz antydyskryminacyjnej jako skutek należy zatem rozpatrywać w tych trzech wymiarach.

Europeizacja polskiego prawa i polityki równościowej rozumiana jako formalna implementacja zaczęła się w momencie, w którym Polska stała się członkiem Rady Europy (26 listopada 1991 roku). Wcześniejsze przepisy równościowe stanowiły rezultat zobowiązań Polski wynikających z podpisania przez nią różnych instrumentów ochrony praw człowieka ONZ. EKPCiPW ratyfikowana została przez Polskę 15 grudnia 1992 roku, weszła w życie 19 stycznia 1993 roku. Konwencja zakazuje dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu. Jej art. 14 dotyczący zakazu dyskryminacji stanowi, że „korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn”. Podobne kryteria wymienia Protokół nr 12 do EKPCiPW (2000 r.), który zapewnia korzystanie bez dyskryminacji z każdego prawa przewidzianego w prawie. Polska tego protokołu nie ratyfikowała. Z chwilą przystąpienia do RE Polska podpisała (1991 rok) i ratyfikowała (1997 rok) jeszcze inny jej dokument, a mianowicie EKS z 1961 roku,

²⁹ Por. R. Skrzypiec, *Europeizacja trzeciego sektora w Polsce na tle pozostałych państw Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] A. Paczeński, R. Riedel (red.), *op. cit.*, s. 305–306.

³⁰ Por. E. Versluis, M. van Keulen, P. Stephenson, *op. cit.*, s. 195–196.

której sygnatariusze uzgodnili, że korzystanie z praw społecznych powinno być zapewnione ze względu na rasę, kolor, płeć, religię, poglądy polityczne, pochodzenie narodowe lub społeczne. Polska jednak nie podpisała dodatkowego protokołu do EKS z 1988 roku (wszedł w życie w 1992 roku), który rozszerzył katalog praw m.in. o prawo pracowników do równych szans i równego traktowania w sprawach zatrudnienia i zawodu bez dyskryminacji ze względu na płeć. W 1996 roku zrewidowano EKS (weszła w życie w 1999 roku) wprowadzając ochronę przed molestowaniem seksualnym i stosowaniem represji oraz prawo pracowników obciążonych obowiązkami rodzinnymi do korzystania z równych możliwości i równego traktowania. Ponadto zrewidowana Karta stanowi, że korzystanie z praw społecznych powinno być zapewnione bez dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, język, płeć, religię, poglądy polityczne lub przekonania innego rodzaju, pochodzenie narodowe lub społeczne, stan zdrowia lub przynależność do mniejszości narodowej, urodzenia lub jakiegokolwiek czynnika. Zrewidowaną Kartę Polska podpisała (2005 rok), ale do dzisiaj jej nie ratyfikowała. Polska nie podpisała też protokołu z 1995 roku, który wprowadza możliwość wnoszenia skarg zbiorowych (tzn. przez organizacje) przeciwko państwu, które nie przestrzega postanowień Karty³¹. Polska ratyfikowała ponadto następujące dokumenty RE, które zawierają dodatkowe środki ochrony przed dyskryminacją: Konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych (w 2000 roku), Konwencję w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi (w 2008 roku) oraz Kartę języków regionalnych i mniejszościowych (ratyfikowana w 2009 roku po siedemnastu latach od jej powstania i po kilku krytycznych raportach). Do ratyfikacji, poza już wcześniej wymienionymi, czekają jeszcze cztery następujące, już podpisane, dokumenty RE: Konwencja o obywatelstwie z 1997 roku, Konwencja w sprawie kontaktów z dziećmi z 2003 r., Protokół dodatkowy do EKPCiPW o cyberprzestępczości dotyczący kryminalizacji aktów o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym popełnianych przy użyciu systemów komputerowych z 2003 roku oraz Konwencja o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem z 2007 roku. Oprócz wspomnianego protokołu nr 12 do EKPCiPW Polska nigdy nie podpisała ani nie ratyfikowała dwóch instrumentów: Konwencji o udziale cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym z 1992 roku oraz Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej (otwarta do podpisu w maju 2011 roku).

W 1997 roku została uchwalona nowa Konstytucja RP, której art. 32 zakazuje dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny, zaś art. 33 odnosi się do kwestii równości, ale wyłącznie kobiet i mężczyzn, w tym do równouprawnienia na rynku pracy. W 1996 roku Sejm znowelizował kodeks pracy, wpisując zakaz dyskryminacji w pracy ze względu na płeć, a w 2001 roku wprowadził do niego terminy „dyskryminacja pośrednia” oraz „molestowanie seksualne”. W styczniu 2005 roku uchwalono ustawę o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym,

³¹ Por. K. Kędziora, K. Śmiszek, *op. cit.*, s. 6–10.

regulującą sprawy związane z tożsamością, językiem i ogólnym statusem prawnym mniejszości w Polsce.

Europeizacja polskiego prawa i polityki równościowej (rozumiana jako formalna implementacja), której źródło stanowi UE, nie rozpoczęła się – jak można by przypuszczać – ani od dnia podpisania przez Polskę umowy o stowarzyszeniu ze Wspólnotami Europejskimi (16 grudnia 1991 roku), ani od momentu, w którym złożyła ona oficjalny wniosek o członkostwo w UE (7 kwietnia 1994 roku). Dopiero bowiem w październiku 1998 roku nastąpił przegląd polskiego prawa pod kątem zgodności z równościowym prawem Unii. Uznano wówczas, że harmonizacja wymaga jedynie nowelizacji kodeksu pracy oraz aktów wykonawczych. Przyznano jednak, że będzie to wymagać znacznych nakładów finansowych. Z tego względu Rada Ministrów zwróciła się do Unii o ustanowienie okresu przejściowego we wdrażaniu kilku dyrektyw. W toku konsultacji z ekspertami KE (styczeń 2000) zostały przedyskutowane szczegółowe problemy z harmonizacją polskiego prawa oraz przygotowano harmonogram prac legislacyjnych, aby proces harmonizacji prawa polskiego z równościowym prawem unijnym zakończyć w styczniu 2003 roku, czyli w dniu zakładanego przez polski rząd wejścia do UE.

Przykład europeizacji formalnej, która nie zrealizowała celu zamierzonego przez poziom ponadnarodowy, stanowi Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania z 2010 r. Transponuje ona nie implementowane do tej pory przez Polskę przepisy Unii w zakresie równego traktowania. Została uchwalona po otrzymaniu przez Polskę kilku upomnień od KE. Zasadnicza różnica między nią a dotychczasowym ustawodawstwem polega na tym, że ustawa ta wprowadza przepisy antydyskryminacyjne poza kodeksem pracy. Krytykowana jest ona m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) oraz organizacje pozarządowe, głównie z tego powodu, iż implementacji unijnych dyrektyw dokonano na najniższym wymaganym przez prawo UE poziomie, a także dlatego, że zawiera zamknięty katalog cech, ze względu na które nie wolno dyskryminować. Ochroną prawną nie zostały objęte m.in. osoby dyskryminowane ze względu na status społeczny, wygląd czy stan zdrowia. Zdaniem krytyków tego aktu prawnego ustawodawca zbyt dosłownie potraktował antydyskryminacyjne dyrektywy Unii, co poskutkowało tym, że ustawa nie zapewnia wszystkim grupom narażonym na dyskryminację jednakowej ochrony prawnej. Wprowadza różny poziom ochrony w zależności od tego, kim jest osoba dyskryminowana. Na przykład ochrona przed dyskryminacją w edukacji odnosi się jedynie do rasy i pochodzenia etnicznego, a ochronę niepełnosprawnych przewiduje się jedynie w zatrudnieniu. Ustawa co prawda dopuszcza możliwość domagania się pieniędzy od tego, kto dopuścił się dyskryminacji, ale aby je otrzymać, trzeba udowodnić szkodę materialną. Ponadto błędem jest powierzenie przez ustawę wykonywania zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania RPO, który stoi na straży praw obywateli w relacji państwo-obywatel, a tymczasem większość przypadków dyskryminacji dotyczy sfery prywatnej. Zgodnie z wymaganiami UE powinien zostać ustanowiony niezależny organ, do którego można by się skarżyć na dyskryminację ze strony

podmiotów prywatnych³². W styczniu 2011 roku wszedł w życie nowy Kodeks wyborczy, zobowiązujący komitety wyborcze do umieszczenia na listach wyborczych do Sejmu i w wyborach samorządowych minimum 35% kobiet i minimum 35% mężczyzn³³. Uchwalenie tego prawa nie nastąpiło w wyniku nacisku z poziomu europejskiego lecz pod wpływem postulatów polskich sił politycznych oraz organizacji społecznych, które jednak niewątpliwie inspirowały się w pewnym stopniu równościową polityką europejską. Parytety nie spełniły wszystkich oczekiwań ich zwolenników. Partie umieszczały kobiety na listach wyborczych niejednokrotnie w okręgach, gdzie nie są popularne lub kobiety trafiały na sam dół list wyborczych³⁴. Warto też wspomnieć o inicjatywie podjętej przez ministra pracy w 2012 roku, aby kobiety samozatrudnione za urlopy wychowawcze miały odprowadzane składki emerytalne na takich samych zasadach jak kobiety zatrudnione na etacie. Do tej pory były one w tym zakresie dyskryminowane, co znajdowało się w sprzeczności z postanowieniami Rady UE zawartymi w dyrektywie 86/378/EWG.

Należy też wspomnieć o przyłączeniu się Polski do tzw. protokołu brytyjskiego, stanowiącego integralną część traktatu lizbońskiego (ratyfikowany przez Prezydenta RP w 2009 roku). Dotyczy on pewnych wyłączeń stosowania KPP UE w Polsce. Zgodnie z jego zapisami TS UE, żaden polski sąd czy trybunał nie mają kompetencji, aby uznać polskie przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne za niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami zawartymi w Karcie. Jak można przypuszczać, na podstawie wypowiedzi, które pojawiły się w toczącej się wówczas debacie publicznej, polscy negocjatorzy traktatu lizbońskiego zdecydowali się na ten krok ze względu na obawy, że przyjęcie postanowień Karty może skutkować w przyszłości wymuszeniem na polskich organach prawodawczych wprowadzenia rozwiązań, jakich polskie społeczeństwo w większości nie chce. Na przykład Unia mogłaby zmusić Polskę do legalizacji związków homoseksualnych, powołując się na zakaz dyskryminacji ze względu na orientację seksualną (art. 21 Karty)³⁵.

Rezultatem europeizacji funkcjonalnej jest istniejący w Polsce instytucjonalny mechanizm na rzecz równości i niedyskryminacji. Przed stowarzyszeniem Polski z UE i akcesją Polski do UE instytucje działające na rzecz równości były powoływane, aby spełnić standardy ONZ³⁶ i RE. Na mocy dyrektywy PE i Rady UE

³² Por. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania z dnia 28.05.2012 r., za: <http://www.rpo.gov.pl/index.php?md=980&strona=18782&s=1#1338969822>, (08.06.2012).

³³ Dz.U. 2011 nr 21, poz. 112.

³⁴ Por. A. Graff, *Równość jako gadżet*, „Gazeta Wyborcza”, 20.09.2011, s. 18.

³⁵ Por. W. Sadurski, *Nie bójmy się Karty praw podstawowych*, za: http://archiwum.rp.pl/arttykul/722576_Nie_bojmy_sie_Karty_praw_podstawowych.html, (23.07.2007).

³⁶ Po ONZ-owskiej konferencji ds. kobiet, która odbyła się w Nairobi w roku 1985 w Polsce po raz pierwszy wprowadzono instrumenty państwa na rzecz awansu kobiet. We wrześniu 1986 roku uchwałą Rady Ministrów powołano Urząd Pełnomocnika ds. Kobiet, który funkcjonował do października 1989 roku. Pomimo że urząd pełnomocnika został wówczas usytuowany w strukturze

z 23 września 2002 roku (2002/73/WE) UE również zobowiązuje państwa członkowskie, aby utworzyły organ do spraw promowania, analizowania, nadzorowania i wspierania równego traktowania wszystkich osób bez dyskryminacji ze względu na płeć.

W roku 1991 powołano w Polsce Pełnomocnika Rządu ds. Kobiet i Rodziny (rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego). W lipcu 1992 roku stanowisko szefa rządu objęła Hanna Suchocka, pierwszy w historii Polski premier kobieta, jednak nie zdecydowała się na powołanie Pełnomocnika ds. Kobiet. W 1995 roku powstał urząd Pełnomocnika ds. Rodziny i Kobiet (rząd Józefa Oleksego). W 1997 roku został on zlikwidowany i zastąpiony Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Rodziny, co odzwierciedlało kierunek polityki nowego rządu (Jerzego Buzka). Decyzję tę Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją RP, ponieważ Rada Ministrów powołując pełnomocnika nie określiła czasowego horyzontu jego działania, co stanowiło naruszenie zasady legalizmu. W lutym 2001 roku, uwzględnivszy stanowisko zawarte w wyroku Trybunału, ponownie powołano urząd Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny (rząd Jerzego Buzka), a w październiku 2001 roku Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny oraz Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, przemianowanego w listopadzie tegoż roku na Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (rząd Leszka Millera). W listopadzie 2005 roku urząd ten zlikwidowano (rząd Kazimierza Marcinkiewicza). Dwa lata wcześniej, w projekcie uchwały skierowanym do marszałka Sejmu RP, dwudziestu siedmiu posłów stwierdziło, że urząd Pełnomocnika „ma z natury charakter destrukcyjny”. Od 2006 roku problematyka równościowa stała się kompetencją Departamentu ds. Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. W marcu 2008 roku premier Donald Tusk powołał urząd Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania³⁷. Nowy pełnomocnik w randze sekretarza stanu przez blisko dwa miesiące musiał czekać na rozporządzenie rządu umożliwiające mu rozpoczęcie pracy. Wspomniana już ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania z grudnia 2010 roku zawiera zapisy regulujące status Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, natomiast zadanie monitorowania realizacji zasady równego traktowania i niedyskryminacji powierza ona RPO.

Do rezultatów europeizacji można zaliczyć rządowe programy w zakresie równości, choć ich przyjęcie po części jest związane z międzynarodowymi zobowiązaniami Polski wynikającymi z dokumentów końcowych konferencji ONZ. W kwietniu 1997 roku Rada Ministrów przyjęła „Krajowy program działań na rzecz kobiet do roku 2000” oraz program przeciwdziałania przemocy w rodzinie pod nazwą „Przeciw przemocy – wyrównać szanse”. Implementacja tego

Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, to pełniący go podsekretarz stanu był od ministerstwa niezależny merytorycznie i miał własny wyodrębniony budżet.

³⁷ Rozporządzenia Rady Ministrów powołujące lub likwidujące omawiany urząd, *Internetowy System Aktów Prawnych*, isap.sejm.gov.pl, (24.05.2012).

pierwszego została odłożona, ponieważ nowy rząd (J. Buzka) w listopadzie 1999 roku wprowadził własny program zatytułowany „Polityka prorodzinna państwa”. W sierpniu 2003 roku został przyjęty „Krajowy program działań na rzecz kobiet na lata 2003–2005”. W maju 2004 roku wprowadzono w życie „Krajowy program przeciwdziałania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji”. Pełnomocnik rządu ds. równego traktowania i jego poprzednicy realizowali także wiele projektów z programów przedakcesyjnych lub wspólnotowych, organizując m.in. szkolenia dla sędziów, prokuratorów i policjantów oraz dla urzędników administracji publicznej z zakresu problematyki *gender mainstreaming*. W 2011 roku pełnomocnik rozpoczął realizację projektu pod hasłem „Równe traktowanie standardem dobrego rządzenia” oraz projekt „Media równych szans”, który dotyczy przeciwdziałania dyskryminacji w języku publikacji medialnych. W biurze pełnomocnika powstaje też „Krajowy program działań na rzecz równego traktowania”, stanowiący strategiczny dokument, który przedstawia politykę rządu w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji i równego traktowania na najbliższe lata. Program będzie obejmował takie obszary, jak: rynek pracy, życie publiczne, dostęp do zdrowia, edukacji, usług, równość w sporcie i rekreacji³⁸.

Warto jeszcze wspomnieć o istnieniu w Sejmie Parlamentarnej Grupy Kobiet, poczynając od roku 1991 aż do dzisiaj, która stanowi rodzaj lobby kobiecego, stałej Komisji ds. Równego Traktowania Kobiet i Mężczyzn, działającej w okresie od kwietnia do października 2005 roku w Sejmie, która zajmowała się problemami związanymi z przestrzeganiem konstytucyjnej zasady równych praw kobiet i mężczyzn, Zespołu ds. Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii w MSWiA oraz innych ciał, które wśród swoich zadań podejmują również problematykę równościową jak: Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, Rzecznik Praw Dziecka, Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu RP, Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych³⁹.

W raportach UE stwierdza się, że w odniesieniu do rezultatów europeizacji w zakresie równości i niedyskryminacji można dostrzec „hierarchiczność”. Polscy obywatele mają bowiem zagwarantowaną najlepszą ochronę przed przypadkami dyskryminacji ze względu na rasę i pochodzenie etniczne, podczas gdy dyskryminacja z powodu innych kryteriów nie spotyka się z taką samą uwagą polskich władz⁴⁰.

Jeżeli chodzi o rezultaty europeizacji kulturowej to wydaje się, że nie mogą one zostać uznane za satysfakcjonujące. Pomimo zwiększającej się ochrony instytucjonalnej, mamy wciąż do czynienia z licznymi przypadkami dyskryminacji, a w niektórych obszarach można nawet zauważyć tendencję rosnącą. Na przykład raport Europejskiej Komisji Przeciw Rasizmowi i Nietolerancji z 2010 roku wskazuje

³⁸ Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania, [http://rownetraktowanie.gov.pl/aktualnosci/w-dniu-14-maja-2012-r-rada-ministrow-przyjela-w-trybie-obiegowym-sprawozdanie-z-\(08.06.2011\)](http://rownetraktowanie.gov.pl/aktualnosci/w-dniu-14-maja-2012-r-rada-ministrow-przyjela-w-trybie-obiegowym-sprawozdanie-z-(08.06.2011)).

³⁹ Por. UNDP, *Polityka równości płci. Polska 2007. Raport*, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Warszawa 2007, s. 32–34.

⁴⁰ Por. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Homophobia, transphobia...*, s. 19.

na liczne przypadki dyskryminacji ze względu na rasę i pochodzenie etniczne⁴¹. Dotyczyły one w dużej mierze traktowania przez polskie społeczeństwo Romów, kwestii związanych z mową nienawiści i stosunkiem Polaków do Żydów czy stosunkiem do mniejszości narodowych. Natomiast w dość pozytywnym świetle Polska wypada na tle innych państw, jeżeli chodzi o statystyki przestępstw na tle rasowym. Spośród 12 krajów, które w latach 2000–2008 publikowały wystarczającą liczbę danych na ten temat, w 10 zanotowano tendencję wzrostową liczby przestępstw na tle rasowym. W Polsce wzrost jest bardzo nieznaczny (8,2%)⁴². Powstały także opracowania dotyczące sytuacji cudzoziemców, jednak w niewielkim stopniu diagnozowały one zjawisko dyskryminacji w odniesieniu do osób z tej grupy⁴³. Natomiast raporty RPO wskazują na zwiększenie się przypadków dyskryminacji osób o odmiennej orientacji seksualnej, co jego zdaniem, jest spowodowane zmianami zachodzącymi w społeczeństwie oraz faktem, iż osoby homoseksualne zaczynają coraz częściej wypowiadać się publicznie o swoich problemach⁴⁴.

Interesujący rezultat europeizacji w omawianym tutaj zakresie stanowi wzrost aktywności społeczeństwa obywatelskiego, jaki nastąpił w ciągu ostatnich kilku lat. Wiele organizacji trzeciego sektora było i nadal jest zaangażowanych w promowanie zasady równości i niedyskryminacji, monitorowanie jej przestrzegania, wywieranie nacisków na instytucje państwowe oraz merytoryczną współpracę z nimi, na przykład przy konsultacji aktów prawnych. Czterdzieści organizacji pozarządowych działających na rzecz praw człowieka i urzeczywistnienia zasady równości zrzeszyło się w Koalicji na Rzecz Równych Szans. Warto odnotować fakt, że wśród aktorów społeczeństwa obywatelskiego angażujących się w promowanie zasady równości znajdują się również organizacje reprezentujące środowiska, których przedstawiciele stanowią ofiary dyskryminacji (na przykład stowarzyszenia romskie)⁴⁵. Europeizacja polskiej polityki równościowej i antydyskryminacyjnej wzmogła również aktywność organizacji skupiających jej przeciwników. Przykładem może być tutaj choćby działalność Forum Kobiet Polskich, Związku Kobiet Katolickich oraz Związku Dużych Rodzin „Trzy Plus”, które w 2012 roku protestowały przeciw podpisaniu i ratyfikacji przez Polskę Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet.

⁴¹ Por. European Commission against Racism and Intolerance, *Raport ECRI dotyczący Polski, 15 czerwca 2010*, s. 21, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Poland/POL-CbC-IV-2010-018-POL.pdf>, (01.04.2011).

⁴² Por. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Annual Report 2009*, s. 25, http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-AnnualReport09_en.pdf, (02.04.2011).

⁴³ Por. W. Klaus, K. Wencel, *Dyskryminacja cudzoziemców w Polsce 2009 r.*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, s. 2, <http://www.interwencjaprawna.pl/docs/ARE-709-raport-dyskryminacja-2009.pdf>, (01.04.2011).

⁴⁴ Por. Rzecznik Praw Obywatelskich, *Raport: dyskryminacja ze względu na orientację seksualną w kontekście działalności polskiego rzecznika Praw Obywatelskich*, <http://www.kph.org.pl/images/stories/raporty/raportrpedoapp.pdf>, (04.04.2011).

⁴⁵ Por. Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego, http://www.ptpa.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=116&Itemid=65, (02.04.2011).

Uwarunkowania europeizacji na poziomie krajowym

Wyniki badań prowadzonych w różnych państwach członkowskich UE pokazują, że proces europeizacji na poziomie krajowym może być uwarunkowany czynnikami o charakterze: prawnym (np. istniejący stan prawny, sposób tworzenia prawa, przychyłność władzy ustawodawczej i sądowniczej), politycznym (np. preferencje sił politycznych, koniunktura wyborcza, kultura polityczna kraju), organizacyjnym (np. zasoby państwa wykorzystywane do wprowadzania norm europejskich) i społecznym (np. społeczne rozumienie równości, wpływ religii, stopień rozwoju społeczeństwa obywatelskiego)⁴⁶.

Sprzyjający grunt do przyjęcia europejskich norm równościowych i antydyskryminacyjnych stworzyła przynależność Polski do ONZ i podpisanie przez nią zawierających równościowe przepisy instrumentów ochrony praw człowieka powstałych pod auspicjami ONZ. Jednak w raporcie Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego z 2009 roku stwierdza się, że w Polsce brakuje tradycji i kultury prawnej odnośnie przestrzegania zasady równego traktowania i niedyskryminacji⁴⁷. Sądy pojmują zakaz dyskryminacji bardzo wąsko. Podobnie rozumie je Trybunał Konstytucyjny, który art. 32 Konstytucji RP („Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”) interpretuje tak, że nie chodzi w nim o każdą dyskryminację, tylko o dyskryminację praw wymienionych w Konstytucji, to zaś uniemożliwia np. powoływanie się na konstytucyjny zakaz dyskryminacji w przypadku dostępu do usług świadczonych przez prywatne podmioty, ponieważ Konstytucja dotyczy tylko relacji władza-obywatel. Ponadto Trybunał nie pomaga skarżącym, którzy nie złożą dość fachowej skargi. Skutek jest taki, iż w sytuacji, kiedy rzeczywiście doszło do dyskryminacji, oddala się skargę. To zaś owocuje tym, że nie tworzą się w sprawach równościowych dobre standardy, które potem stosowałyby sądy i władza publiczna. Sądy chętnie pozbywają się sprawy pod byle pretekstem lub nie widzą dyskryminacji, gdy strona nie potrafi jej dobrze wykazać⁴⁸.

Wydaje się, że trudności, jakie napotyka na polskim gruncie proces implementacji zasady równości i niedyskryminacji, należy upatrywać w dużej mierze w czynnikach politycznych. Poszczególne ugrupowania polityczne różnią się między sobą podejściem do tych kwestii. Nieliczne spośród nich (Sojusz Lewicy Demokratycznej w okresie przywództwa Grzegorza Napieralskiego, Ruch Palikota) swoją tożsamość budują wokół europejskiego rozumienia norm równościowych. Wśród polskich elit politycznych daje się zauważyć brak konsensu co do znaczenia wartości równości oraz samego rozumienia jej treści. Z tego względu polska polityka

⁴⁶ Por. R. Mieñkowska-Norkiene, *Metodologiczne wyzwania badania polityki równościowej w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2010, nr 1, s. 51.

⁴⁷ Por. K. Kędziora, K. Śmiszek, M. Zima, *Równe traktowanie w zatrudnieniu. Przepisy a rzeczywistość*, Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego, Warszawa 2009, http://www.ptpa.org.pl/images/publikacje/raport_pdf.pdf, (04.04.2011).

⁴⁸ Por. E. Siedlecka, *Dyskryminacja ma się, niestety dobrze*, „Gazeta Wyborcza”, 12.12.2011, s. 7.

równościowa jest uwarunkowana cyklami wyborczymi. Europeizacja w omawianym tutaj zakresie wyraźnie nabrała tempa po przystąpieniu Polski do Rady Europy (1991 rok) oraz tuż przed i zaraz po akcesji Polski do UE (2004 rok). Jednakże poza tymi dwoma cezurami czasowymi w dużym stopniu zależy ona od tego, które ugrupowanie sprawuje aktualnie władzę. Przykładem potwierdzającym tę tezę może być historia urzędu, który miał zajmować się urzeczywistnianiem zasady równości i niedyskryminacji w Polsce. Przez ostatnie dwadzieścia lat, wielokrotnie zmieniały się nazwa urzędu oraz zakres działania, co było odzwierciedleniem odmiennych stanowisk poszczególnych opcji politycznych w zakresie kwestii równościowych. Ilustrację tezy o podleganiu polskiej polityki równościowej cyklom wyborczym stanowi również historia transpozycji do polskiego prawa równościowych i antydyskryminacyjnych dyrektyw UE (tabela 1).

Tabela 1

Liczba transpozycji równościowych oraz antydyskryminacyjnych dyrektyw Unii Europejskiej do polskiego prawa w poszczególnych latach (od ustalenia z Komisją Europejską planu harmonizacji polskiego prawa do uchwalenia tzw. ustawy równościowej)

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Liczba transpozycji	9	15	8	19	15	0	5	6	8	4	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eur-Lex, <http://eur-lex.europa.eu>, (24.05.2012)

Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) w okresie swych rządów w latach 2001–2005 dokonał stosunkowo wielu implementacji równościowych dyrektyw UE. Jednak znane ze swego sceptycznego stosunku do równościowej polityki UE ugrupowania, które zaczęły rządzić w 2005 roku (Prawo i Sprawiedliwość, Liga Polskich Rodzin, Samoobrona), znacznie ograniczyły działalność w tym zakresie. Historia polskiej polityki równościowej i antydyskryminacyjnej po ich przegranej w 2007 roku i objęcie rządów przez koalicję Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego ujawnia wpływ jeszcze innych czynników. Po pierwsze, jeśli nawet partie popierają równościową politykę UE, to wydaje się, że brakuje im politycznej woli do przeprowadzenia zmian na krajowym gruncie. Świadczy o tym nie tylko historia implementacji dyrektyw po 2007 roku, ale również, wspomniana już wyżej, historia urzędu, który miał zajmować się urzeczywistnianiem zasady równości i niedyskryminacji w Polsce. Żadne ze sprawujących rządy ugrupowań, łącznie z SLD, nie zadbało, by istotnie wzmocnić tę funkcję. Jej zasadniczą słabością była podstawa prawna powołania – uchwała bądź rozporządzenie Rady Ministrów, a nie akt prawny rangi ustawowej. Żaden z pełnomocników nie był członkiem Rady Ministrów, a jedynie podsekretarzem lub sekretarzem stanu w danym urzędzie (na przykład w urzędzie obsługującym ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego, bądź w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów). Po

drugie sprawujące rządy ugrupowania kierują się logiką racjonalnego wyboru. Wpływ na ich decyzje odnośnie poparcia implementacji europejskich norm ma wynik przeprowadzonej przez nie kalkulacji kosztów i zysków. Polskie partie zabiegające o poparcie elektoratu z politycznego centrum nie akcentują problematyki równościowej, wiedząc, że w ten sposób nie zyskają większego poparcia. Hasła równościowe podejmują te ugrupowania, które europeizację polskiej polityki równościowej i antydyskryminacyjnej traktują jako zasób, który można wykorzystać do wzmocnienia swej pozycji politycznej (np. Ruch Palikota).

Wyniki badań prowadzonych nad europeizacją w różnych państwach wskazują na dwa odmienne style, w jakich dokonuje się ona na krajowym poziomie. Styl implementacji może być z jednej strony określony jako legalistyczny (przymusowy, wymuszony, karny), a z drugiej jako pojednawczy (kompromisowy, kooperacyjny, doradczy)⁴⁹. W Polsce dominuje zdecydowanie pierwszy z nich. Przykładem działania w takim stylu może być chociażby historia powstawania ustawy o równym traktowaniu. Liczy sobie ona jedenaście lat, w ciągu których odbyły się trzy debaty parlamentarne, a wszystkie projekty zostały odrzucone. Dopiero wszczęcie postępowania przeciw Polsce przez KE przyczyniło się do przyspieszenia prac legislacyjnych i uchwalenia ustawy w grudniu 2010 roku.

Wydaje się, że władze w Polsce w proces decyzyjny nie włączają w wystarczającym stopniu nie-państwowych aktorów. Organizacje pozarządowe współpracę z rządem w zakresie polityki równościowej oceniają jako trudną, pomimo jej instytucjonalizacji (np. regularne spotkania z pełnomocnikiem rządu). Jednym z przykładów potwierdzających tę ocenę jest brak reakcji rządu na ich postulaty zgłaszane podczas prac legislacyjnych nad wspomnianą wyżej ustawą równościową uchwaloną w 2010 roku. Warto też dodać, że niektóre z tych organizacji poddają się działaniom rynku, tzn. specjalizują się i profesjonalizują, tracąc tym samym cechy ruchu społecznego. Bariereą dla europeizacji omawianej tu polityki stanowią także organizacje pozarządowe, które zgłaszają *veto* wobec prowadzonych przez rząd działań (np. Forum Kobiet Polskich i Związek Kobiet Katolickich sprzeciwiające się ratyfikacji Konwencji RE w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet).

Istotną barierę dla europeizacji polskiego prawa i polityki równościowej stanowią możliwości państwa. W Polsce od wielu lat istnieją organy przeciwdziałające dyskryminacji, lecz przez wiele lat nie spełniały one wymagań stawianych przez przepisy unijne, szczególnie dlatego, że nie pomagały ofiarom w zakresie formułowania skarg i nie prowadziły niezależnych badań w tym zakresie. W końcu ustawa z grudnia 2010 roku powierzyła wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania RPO. Jednakże na tę działalność nie przyznano dodatkowych środków finansowych. Co więcej: obcięto budżet o 1,5 mln złotych. W biurze Rzecznika stworzono Wydział Prawa Antydyskryminacyjnego, lecz ze względu na brak środków jest w nim wciąż dziesięć wakatów⁵⁰. Ponadto

⁴⁹ Por. E. Versluis, M. van Keulen, P. Stephenson, *op. cit.*, s. 189.

⁵⁰ Por. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Homophobia, transphobia...*, s. 28.

RPO nie może angażować się w sprawy podmiotów prywatnych, np. prywatnych pracodawców, prywatnych dostawców energii czy właścicieli restauracji, którzy nie wpuszczają osób niepełnosprawnych czy Romów. Konstytucyjnie powołany jest tylko do pilnowania przestrzegania praw obywatelskich przez państwo. Nie powołano, wymaganego przez UE, niezależnego organu, do którego można by się skarżyć na dyskryminację ze strony podmiotów prywatnych: firm, banków, przewoźników, restauratorów, instytucji kultury, itp.⁵¹. Na ograniczone możliwości państwa wskazują też przyczyny j powodujące to, że polski rząd nie ratyfikował kilku równościowych instrumentów prawnych stworzonych pod auspicjami organizacji międzynarodowych. Na przykład Krzysztof Drzewicki z MSZ przyznał, że Polska nieprędko przystąpi do Protokołu nr 12 do EKPCiPW, ponieważ naraziłoby to polskie państwo na liczne przegrane przed Trybunałem w Strasburgu⁵².

Istotną przeszkodą na drodze do europeizacji jest relatywnie niski stopień świadomości problemu nierównego traktowania i dyskryminacji, nieznaczne poparcie dla zasady równości ze strony społeczeństwa polskiego oraz niewielka znajomość prawa do równego traktowania i bycia niedyskryminowanym. Na potwierdzenie tej tezy można przytoczyć wiele różnych badań i raportów sporządzonych w oparciu o wyniki badań opinii publicznej, monitoringu czy testów. Na przykład badania Eurobarometru pokazują, że jedynie 24% Polaków jest przekonanych o występowaniu w szerokim zakresie zjawiska dyskryminacji ze względu na wyznawaną religię, 30% ze względu na płeć, 33% ze względu na pochodzenie etniczne, 47% ze względu na niepełnosprawność, 50% ze względu na orientację seksualną, 51% ze względu na wiek. Według tych samych badań tylko 36% Polaków jest przekonanych, że wystarczająco dużo podejmuje się działań w Polsce na rzecz przewyżczenia wszystkich rodzajów dyskryminacji. W komentarzach do powyższych badań, które były prowadzone dla wszystkich dwudziestu siedmiu państw członkowskich UE, podkreśla się, że wyniki zależą od sytuacji społeczno-ekonomicznej kraju, systemu opieki społecznej, historii imigracji czy socjalistycznej przeszłości⁵³. Badania pokazują również, że zaledwie 10% Polaków doświadczyło osobiście w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu, a 19% było świadkiem dyskryminacji innej osoby. Poparcie dla podjęcia środków w celu monitorowania przestrzegania zasady równości w miejscu pracy ze względu na pochodzenie etniczne zadeklarowało 52% Polaków⁵⁴. Warto te wyniki porównać z analogicznymi badaniami przeprowadzonymi wśród grup szczególnie narażonych na dyskryminację. Spośród Romów mieszkających w Polsce 76% jest przekonanych o szeroko rozpowszechnionej dyskryminacji ze względu na pocho-

⁵¹ Por. E. Siedlecka, *Dyskryminacja ma się, niestety dobrze*, op. cit.

⁵² Por. E. Siedlecka, *Rasa nad chorobą*, „Gazeta Wyborcza”, 06–07.06.2012, s. 4.

⁵³ Por. European Commission, *Special Eurobarometer 317. Discrimination in the EU in 2009*, s. 9–29, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_317_en.pdf, (04.04.2011).

⁵⁴ Por. European Commission, *Special Eurobarometer 296. Discrimination in the European Union: Perceptions, Experiences, Attitudes. July 2008*, s. 13–17, 31, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_296_en.pdf, (10.12.2010).

dzenie etniczne, a 18% osobiście doświadczyło dyskryminacji w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy⁵⁵. W listopadzie 2009 roku powstał raport Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego o równym traktowaniu w zatrudnieniu. Prezentuje on wyniki monitoringu ogłoszeń o pracę, które, jak przyznają autorzy raportu, są niepokojące. Autorzy zwracają uwagę, iż „świadomość przepisów antydyskryminacyjnych jest wciąż zbyt niska, a zasada równego traktowania nie wydaje się traktowana poważnie”. Mimo iż o problemie dyskryminacji mówi się z roku na rok coraz więcej, można jednak odnieść wrażenie, że nie idą za tym zmiany na lepsze⁵⁶.

Badania pokazują również niezbyt dużą świadomość prawa do niedyskryminacji i równego traktowania. Jedynie 24% polskich obywateli wykazuje znajomość przysługujących im praw na wypadek, gdyby sami stali się ofiarami nierównego traktowania, zaś jedynie 29% zwróciłoby się o pomoc do pełnomocnika rządu ds. równego traktowania⁵⁷. W tym zakresie przeprowadzono również badania wśród osób pochodzących z grup szczególnie narażonych na dyskryminację. Jedną z takich grup w Polsce stanowią Romowie, wśród których odsetek osób nieznanających prawa do niedyskryminacji z powodu pochodzenia etnicznego wynosi 48%, a 37% romskiej populacji mieszkającej w Polsce nie ma świadomości istnienia rządowych lub innych instytucji równościowych. Spośród Romów mieszkających w Polsce 64% nigdy nie słyszało o KPP UE, co wydaje się znacznym odsetkiem w porównaniu z 39% ogółu obywateli polskich nieznanających tego dokumentu⁵⁸.

Konkluzje

Proces europeizacji polskiego prawa i polityki równościowej oraz antydyskryminacyjnej postępuje, jego rezultaty są widoczne. Jednak europejskie instytucje i organizacje pozarządowe wciąż przypominają Polsce o istniejących w tym zakresie brakach i uchybieniach. Dynamikę tego procesu ukształtowały momenty, w których Polska przystąpiła do europejskich organizacji ponadnarodowych oraz cykle polityki krajowej. Implikacją zmiany rządzącej opcji politycznej w Polsce jest zwykle zmiana w zakresie polityki równościowej. Rezultaty europeizacji funkcjonalnej wydają się zdecydowanie górować nad efektami europeizacji kulturowej. Jednym z zasadniczych powodów takiego stanu rzeczy jest zjawisko, że europeizacja funkcjonalna została w dużym stopniu wymuszona przez formalne mechanizmy

⁵⁵ Por. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Multiple Discrimination. 2010*, s. 9–11, http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU_MIDIS_DiF5-multiple-discrimination_EN.pdf, (01.03.2010).

⁵⁶ Por. K. Kędziora, K. Śmiszek, M. Zima, *op. cit.*

⁵⁷ Por. European Commission, *Special Eurobarometer 317...*, s. 23–26.

⁵⁸ Por. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Right Awareness and Equality Bodies. Strengthening the fundamental rights architecture in the EU III. 2010*, s. 7–11, za: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_RIGHTS_AWARENESS_EN.PDF, (01.03.2011).

stosowane przez europejskie instytucje. Jak wydaje się, adopcja europejskich standardów równościowych pozostaje w dużej mierze jedynie formalna i stanowi wyraz racjonalnego wyboru, w mniejszym zaś stopniu polega na socjalizacji, czyli internalizacji przez elity polityczne i społeczeństwo wartości transmitowanych z poziomu europejskiego i związanej z nią redefinicji tożsamości czy interesów. Poza tym europeizacja funkcjonalna nie wychodzi poza wąskie podejście do zasady równości. Nie podejmuje się prób poszerzania go poza to, co nakazują instytucje ponadnarodowe. Istnieje też problem z przestrzeganiem już formalnie przyjętych norm i standardów równościowych. Poza niskim poziomem szacunku dla tego prawa, brakuje też tradycji prawniczej w tym zakresie. Sytuację taką można określić jako brak „właściciela” norm i standardów równościowych. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że w przypadku usunięcia czynników stanowiących instytucje europejskie, zmiany w prawie i polityce równościowej, choć zapewne następowałyby, to nie miałyby takiej dynamiki, ani nawet takiego kierunku jak obecnie. Być może proces europeizacji w Polsce, po fazie silnej presji ze strony instytucji europejskich, wszedł dzisiaj w fazę zwolnienia, by umożliwić adaptację Polaków do transmitowanych z poziomu europejskiego idei, wartości, przekonań i norm. Niekiedy zauważa się zachowania, które wskazują na to, że europeizacja w omawianym tutaj zakresie jest traktowana jako zasób, który umożliwiła redystrybucję władzy. Jednym z efektów europeizacji w zakresie urzeczywistnienia zasady równości jest zwiększenie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego. Dokonała się też profesjonalizacja organizacji pozarządowych działających w omawianym tutaj obszarze. Istnieją formalne mechanizmy, choć wciąż niedostateczne, które włączają je w proces tworzenia prawa i polityki równościowej. Do innych barier procesu europeizacji w zakresie prawa i polityki równościowej w Polsce należy również zaliczyć możliwości finansowe państwa. Ponadto, pomimo wzrostu zaangażowania organizacji pozarządowych, problemem jest jednak ogólny niezadowolający stan społeczeństwa obywatelskiego, a zwłaszcza słabo zorganizowany interes społeczny. Od strony państwa polskiego brakuje gotowości do stworzenia instytucjonalnych i finansowych fundamentów dla aktywizacji obywateli oraz położenia większego nacisku na dialog społeczny. Potrzebna jest większa inkluzywność procesu stanowienia prawa i tworzenia polityki, włączenia do niego aktorów niepaństwowych, co oczywiście musi współgrać z zaangażowaniem samych obywateli.

Streszczenie

Dynamikę procesu europeizacji polskiego prawa i polityki równościowej oraz antydyskryminacyjnej wyznaczyły momenty, w których Polska przystąpiła do europejskich organizacji oraz cykle polityki krajowej. Adopcja europejskich standardów równościowych i antydyskryminacyjnych pozostaje w Polsce w dużej mierze formalna i stanowi

wyraz racjonalnego wyboru, w mniejszym zaś stopniu polega na internalizacji przez elity polityczne i społeczeństwo wartości transmitowanych z poziomu europejskiego. Europeizacja funkcjonalna została w dużym stopniu wymuszona przez formalne mechanizmy stosowane przez europejskie instytucje. Nie wychodzi ona poza to, co nakazują instytucje ponadnarodowe. Ponadto pojawiają się problemy z przestrzeganiem już formalnie przyjętych norm równościowych. Dostrzega się niski poziom szacunku dla tego prawa i brak tradycji prawniczej w jego zakresie. Niekiedy europeizacja w badanym obszarze jest traktowana jako zasób, który umożliwi redystrybucję władzy. Efektem europeizacji jest zwiększenie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego. Do innych barier procesu europeizacji w zakresie prawa i polityki równościowej w Polsce należy zaliczyć możliwości finansowe państwa oraz słabo zorganizowany interes społeczny. Od strony państwa polskiego brakuje gotowości do stworzenia instytucjonalnych i finansowych fundamentów dla aktywizacji obywateli, a także włączenia aktorów niepaństwowych do procesu stanowienia prawa i tworzenia polityki.

Słowa kluczowe: europeizacja, równość, antydyskryminacja, Polska, prawo Unii Europejskiej, polityka Unii Europejskiej

Europeanization of Polish Equality And Anti-discrimination Policies

Abstract

The dynamics of Europeanization of the Polish law, equality policy and anti-discrimination law has been shaped by Poland's accession to the European Union and political cycles at the national level. Adaptation of the EU equality and non-discrimination standards in Poland is rather formal and a matter of rational choice than the result of internalization of European norms and values by the political elites and society. Functional Europeanization is largely forced by the legal mechanisms used by the European institutions. Very often it does not go beyond requirements of the supranational institutions. In addition, there is a problem of compliance with actually accepted equality standards, little respect for the law, and lack of legal tradition in this field. Sometimes Europeanization is treated as a resource which allows for the redistribution of power. The side-effect of Europeanization of the equality and anti-discrimination policy is mobilization of civil society. There are also other barriers to the effective Europeanization: state financial capacity, poorly organized social interest, the lack of readiness of the Polish state to create the institutional and financial foundations for the involvement of citizens, and the lack of inclusion of non-state actors in policy-making process.

Keywords: Europeanization, equality, antidiscrimination, Poland, EU law, EU policy