

Jolanta Szymańczak*

Przeciwdziałanie dyskryminacji w Polsce – wybrane aspekty polityki państwa

Selected aspects of anti-discrimination policy in Poland: The article introduces selected aspects of Polish equality policy. Author discusses legally binding regulations, actions and programmes undertaken by public institutions and covers the tasks of institutions established in order to combat discrimination and implement equal treatment principle.

* Mgr pedagogiki, specjalista ds. społecznych w Biurze Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu; e-mail: jolanta.szymanczak@sejm.gov.pl.

Wstęp

Idea polityki równościowej konsekwentnie wcielana w życie przez organizacje międzynarodowe zarówno przez przyjmowane akty prawne, jak i realizowane programy i działania w Polsce ciągle jeszcze, jak się wydaje, nie w pełni została uznana i zaakceptowana.

Konstytucyjny obowiązek zapewnienia wszystkim obywatelom równego uczestnictwa w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym, jaki spoczywa na państwie, a także zobowiązania wynikające z ratyfikowanych aktów prawa międzynarodowego oraz przepisów równościowych prawa UE ciągle nie budzą większej refleksji społecznej.

Najlepsze potwierdzenie tej tezy znajduje się chociażby w medialnych wypowiedziach wielu polityków, urzędników państwowych wysokiej rangi i publicystów na temat równouprawnienia.

Tymczasem badania społeczne, raporty organizacji pozarządowych i informacje Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) wskazują, że skala dyskryminacji, uprzedzeń i stereotypowych wyobrażeń o różnych grupach społecznych w Polsce jest znaczna, a przejawy i obszary, w jakich występują te zjawiska, są różnorakie. Media donoszą o rasizmie na stadionach, o złym traktowaniu ludzi starych w instytucjach publicznych, o dyskryminacyjnych zachowaniach wobec Romów, o „mowie nienawiści” adresowanej do mniejszości seksualnych, o protestach mieszkańców, gdy w pobliżu ich domów planowane są inwestycje dla niepełnosprawnych lub chorych na AIDS.

Organizacje pozarządowe donosząc w swoich raportach¹ o dyskryminacji, ksenofobii i rasizmie, wskazują jednocześnie na niewystarczające reakcje władz publicznych i wymiaru sprawiedliwości na takie przypadki.

Rzecznik Praw Obywatelskich w latach 2006–2010 podjął do prowadzenia aż 750 spraw dotyczących dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, narodowość, obywatelstwo, religię (wyznanie) lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną, przynależność do grup społeczno-zawodowych, sytuację materialną i prawną, wykształcenie, zawód, pochodzenie społeczne, brak stałego zameldowania².

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich zasada równego traktowania oraz unikanie dyskryminacji powinno być wytyczną kierującą działaniem władz publicznych na wszystkich etapach podejmowania decyzji, we wszystkich rodzajach działań faktycznych i prawnych. Mainstreaming równościowy powinien obejmować kształtowanie, wdrażanie, monitorowanie i ewaluację każdej polityki publicznej. W szczególności zaś włączanie kwestii równościowej w główny nurt polityki i prawodawstwa powinno dotyczyć równego traktowania kobiet i mężczyzn, osób niepełnosprawnych oraz kryterium wieku – ze szczególnym uwzględnieniem praw osób starszych. W tym zakresie na państwie ciąży obowiązek nie tylko powstrzymywania się od działań naruszających zasadę równości, lecz także podejmowania działań pozytywnych, które przyczyniają się do lepszej ochrony praw osób znajdujących się w róż-

¹ *Raport. Przystępstwa z nienawiści w Polsce na podstawie badań akt sądowych z lat 2007–2009*, A. Rutkowska (red.), „Otwarta Rzeczpospolita” Stowarzyszenie Przeciwko Antysemityzmowi i Ksenofobii, www.otwarta.org. [dostęp: 9 marca 2011 r.].

A. Rutkowska, A. Smolarski (opr.), *Raport. Nietolerancja w Polsce. Kronika wydarzeń 2007–2009 na podstawie monitoringu prasy*, „Otwarta Rzeczpospolita” Stowarzyszenie Przeciwko Antysemityzmowi i Ksenofobii, www.otwarta.org [dostęp: 9 marca 2011 r.].

² *Raport o wybranych działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich V. kadencji w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji w okresie od 15 lutego 2006 r. do 9 kwietnia 2010 r.*, Biuro RPO, Warszawa 2010.

nych względów w gorszej pozycji. Z podobną intensywnością państwo powinno brać pod uwagę także inne możliwe kryteria bezpośredniej i potencjalnej dyskryminacji³.

Zasadniczo obowiązujące prawo zakazuje wszelkich form dyskryminacji, ale powstaje pytanie: czy zakres ochrony prawnej przed dyskryminacją jest wystarczający, a system instytucji kompetentnych do przeciwdziałania dyskryminacji jest sprawny i skuteczny? Czy jest tak, jak stwierdził działacz Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego, że: *w przekonaniu rządu polityka antydyskryminacyjna jest czymś podrzędnym i niewartym inwestycji*⁴, czy może jednak polityka ta jest prowadzona konsekwentnie zgodnie z przyjętą strategią?

W niniejszym artykule podjęto próbę odpowiedzi na wyżej postawione pytania za pomocą opisu wybranych aspektów polityki antydyskryminacyjnej państwa. Polityka ta jest rozumiana jako zapewnienie obywatelom równości wobec prawa w przepisach prawa obowiązującego przez wdrażanie standardów praw człowieka zawartych w aktach prawa międzynarodowego i regulacjach UE. Jest to także dążenie państwa do zagwarantowania faktycznej równości wszystkim obywatelom przez budowanie systemu instytucji i programów wdrażających równość obywateli we wszystkich obszarach życia publicznego oraz przeciwdziałających dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu.

Regulacje prawne

Przepisy prawa gwarantujące równość obywateli i zakazujące dyskryminacji obowiązujące w Polsce zawarte są w aktach prawa międzynarodowego, w tym w aktach prawa Unii Europejskiej⁵, oraz krajowego. Z inicjatywy organizacji międzynarodowych (Rada Europy, ONZ, Międzynarodowa Organizacja Pracy) w obszarze praw człowieka opracowano kilkadziesiąt konwencji zawierających gwarancje równego traktowania i niedyskryminacji. Za najważniejsze z nich można uznać Europejską konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych ONZ, Międzynarodową konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form likwidacji dyskryminacji rasowej ONZ, Konwen-

³ *Ibidem*, s. 9.

⁴ K. Śmiszek, *Fikcja polityki równościowej*, www.rp.pl/artukul/409096.html [dostęp: 10 stycznia 2011 r.].

⁵ Regulacje UE w zakresie równości i niedyskryminacji zostały wyczerpująco omówione w artykule A. Śledzińskiej-Simon pt. *Zasada równości i zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, zamieszczonym w niniejszym tomie na s. 41–85.

cję w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet ONZ. Polska jest stroną tych konwencji i spoczywa na niej obowiązek wdrażania w życie standardów tam zawartych oraz sprawozdawania o dokonanych postępach do odpowiednich międzynarodowych organów kontrolnych.

Konstytucja RP stanowi, że wszyscy wobec prawa są równi, mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a także, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32). Zasada równego traktowania, znalazła swój wyraz również w innych artykułach Konstytucji, tj. w art. 6, art. 11, art. 33, art. 60, art. 64 ust. 2, art. 68 ust. 2, art. 70 ust. 4, art. 96 ust. 2, art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 2. Przepisy ustawowe regulujące różne obszary życia zakazują:

- nawoływania do nienawiści oraz znieważania z przyczyn różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość (Kodeks karny),
- jakiegokolwiek dyskryminacji bezpośredniej lub pośredniej w zatrudnieniu, w szczególności ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, narodowość, przekonania, zwłaszcza polityczne lub religijne, oraz przynależność związkową (Kodeks pracy),
- jakiegokolwiek dyskryminacji w dostępie i korzystaniu z usług rynku pracy i instrumentów rynku pracy (ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy),
- dyskryminacji wynikającej z przynależności do mniejszości narodowej lub etnicznej (ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym).

Liczne ustawy, m.in.: ustawa o systemie oświaty, ustawa o pomocy społecznej, ustawa o radiofonii i telewizji, ustawa o cudzoziemcach, nadają obywatelom należącym do mniejszości etnicznych i narodowych oraz uchodźcom i cudzoziemcom określone uprawnienia, które mają przyczyniać się do tworzenia równych szans i przeciwdziałać dyskryminacji.

Za istotne instrumenty przeciwdziałające dyskryminacji uznaje się przepisy umożliwiające zwalczanie przestępstw z nienawiści. Przestępstwem z nienawiści jest czyn, gdy spełnia dwa kryteria: jest karany przez prawo, a jego motywacją jest uprzedzenie wobec rasy, języka, przynależności etnicznej czy orientacji seksualnej. Celem przestępstwa z nienawiści może być osoba, grupa osób lub własność. Przestępstwa z nienawiści są najczęściej podłożem wzrostu napięć społecznych i mogą prowadzić do szerszych konfliktów społecznych lub aktów wandalizmu.

Kodeks karny nie definiuje „mowy nienawiści”, ale penalizuje czyny, których podłożem jest stosunek sprawcy do osoby lub osób wyróżniają-

cych się określoną cechą. Do tych cech zaliczono przynależność narodową, etniczną, rasową, polityczną, wyznaniową lub bezwyznaniowość. Przepęstwa te zdefiniowano w art. 118, art. 119, art. 256 i art. 257 Kodeksu karnego. W 2009 r. rozszerzono zakres ochrony prawnej przed przestępstwami z nienawiści przez wprowadzenie karalności m.in. rozpowszechniania, propagowania i produkowania treści faszystowskich, totalitarnych i nawołujących do nienawiści⁶. Nadal jednak przepisy karne, w przeciwieństwie do regulacji obowiązujących niemal we wszystkich państwach europejskich, nie penalizują zachowań polegających na nawoływaniu do nienawiści oraz znieważania osób ze względu na orientację seksualną.

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. istotnego znaczenia nabrała kwestia przestrzegania przez krajowe organy władzy publicznej prawa Unii Europejskiej, w tym również prawa w zakresie równego traktowania. O ile zakaz dyskryminacji w obszarze zatrudnienia został stosunkowo szybko wprowadzony w rozbudowanych przepisach Kodeksu pracy⁷, o tyle transpozycja dyrektyw równościowych w innych obszarach została zaniedbana.

Organizacje pozarządowe działające na rzecz praw człowieka, osób niepełnosprawnych, osób LGBTQ⁸, przeciw antysemityzmowi i rasizmowi, organizacja romska i organizacje feministyczne aktywnie zabiegając o wdrożenie przepisów równościowych, publicznie wyrażały dezaprobatę dla braku działań rządu. W liście do premiera stwierdzono m.in.:

- *Cały czas brakuje efektywnych procedur i instrumentów prawnych w przeciwdziałaniu dyskryminacji, do których zobowiązuje nas Unia Europejska i za ich niewdrożenie grożą nam wysokie kary finansowe.*
- *Wciąż w Polsce, jako jedynym kraju w całej Unii Europejskiej nie funkcjonuje niezależny urząd ds. równego traktowania.*
- *Przyjęta przez rząd ustawa o wdrożeniu niektórych dyrektyw unijnych z zakresu równości stawia Polskę daleko w tyle za większością krajów europejskich; Albania, Serbia, Kosowo czy Chorwacja wyprzedzają nasz kraj o lata świetlne w tych kwestiach.*

⁶ Art. 256 k.k. zmieniony przez art. 1 pkt 28 ustawy z 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 206, poz. 1589.

⁷ Szerzej problematyka ta została omówiona w artykule B. Kłos pt. *Dyskryminacja ze względu na wiek osób starszych na polskim rynku pracy*, zamieszczonym na s. 183–209.

⁸ Z języka angielskiego – *Lesbians, Gays, Bisexuals, Transgenders* – skrót odnoszący się do lesbijek, gejų, osób biseksualnych oraz osób transgenderycznych i transseksualnych, tzn. osób o tożsamości płciowej niezgodnej z biologiczną (także LGBT).

- W żadnym obszarze nie są prowadzone działania, mające na celu wdrożenie perspektywy równościowej obowiązującej wszystkie instytucje publiczne.
- Nie ma strategii ani planu działania rządu polskiego w obszarze polityki równościowej.
- Polska wciąż nie wdrożyła wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie równości, co stawia nasz kraj w negatywnym świetle jako członka Rady Europy⁹.

Uchwalenie ustawy „równościowej” wdrażającej postanowienia dyrektyw unijnych trwało prawie sześć lat, a efekt końcowy, czyli ustawa z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. nr 254, poz. 1700) przez wielu ekspertów i organizacje pozarządowe, został oceniony bardzo krytycznie. Mankamenty ustawy wynikają, jak się wydaje, nie tylko z przyjętego trybu prac nad nią, ale również długotrwałego braku zainteresowania kolejnych rządów kwestią transpozycji unijnych przepisów równościowych. Ekspert Instytutu Spraw Publicznych tak opisał historię jej uchwalenia: *na ukończenie prac nad omawianym dokumentem przez rząd trzeba było czekać od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. W międzyczasie zdążyły upłynąć wszystkie terminy pozostawione państwom członkowskim na transpozycję poszczególnych dyrektyw do własnego systemu prawnego. Przez ostatnie lata nie było nawet jasne, czy coś w ogóle w kwestii przyjęcia tego aktu prawnego się dzieje, o czym alarmowały zainteresowane organizacje pozarządowe. Ociągając się w wypełnieniu tych zobowiązań wynikających z członkostwa w UE Polska wpisała się w mało chlubną normę europejską, zgodnie z którą również większość państw członkowskich nie przyjęła odpowiednich regulacji prawnych w terminie. Jak się wydaje, na intensyfikację prac legislacyjnych w Polsce wpłynęło dopiero podjęcie przez Komisję UE działań egzekucyjnych przewidzianych w traktatach (...) i zgłoszenie dwóch skarg przeciwko Polsce do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ostatnia złożona do ETS w dn. 7 lipca 2010 r.). Niewątpliwie najważniejszym czynnikiem, jaki skłonił polskie władze do przyspieszenia działań była groźba obciążenia kraju wysoką karą finansową w razie stwierdzenia przez ETS niedotrzymania zobowiązań traktatowych przez Polskę. Nałożona w takim wypadku na kraj kara (przy każdej z dwóch spraw) może sięgać kwoty co najmniej 3 mln 610 tys. euro powiększonej okresową dodatkową karą pieniężną od 4,3 tys. do 260 tys. euro za każdy dzień niewdrożenia po-*

⁹ List organizacji pozarządowych do premiera Donalda Tuska z dnia 23 września 2010 r., www.feminoteka.pl [dostęp: 8 marca 2011 r.].

szczególnych dyrektyw Rady. Groźbę obciążenia Polski wysoką karą finansową uznali za jeden z głównych powodów przyjęcia ustawy również autorzy projektu, co znalazło wyraz w treści dołączonego do niego uzasadnienia. (...) Wobec postawienia Polski pod tablicą unijnego sądu prace legislacyjne nabrały tak dużego tempa od wiosny 2010 r., że nie starczyło już czasu na uwzględnienie większości postulatów zgłaszanych w trakcie konsultacji społecznych projektu ustawy przez organizacje pozarządowe i instytucje publiczne. Projekt przyjęty przez rząd (...) przeszedł w trybie błyskawicznym przez wszystkie etapy prac parlamentarnych (...) W międzyczasie, na żadnym z etapów procesu legislacyjnego nie zgłoszono do niego poprawek, poza kilkoma korektami o znaczeniu technicznym wprowadzonymi przez Senat RP (...) W trakcie przedstawionych powyżej prac nad ustawą pominięto niestety, krytyczne dla jej przyjętej ostatecznie treści ekspertyzy Biura Analiz Sejmowych¹⁰.

Warto zauważyć, że krytyczne uwagi ekspertów BAS dotyczyły bardzo istotnych kwestii: niespójności niektórych przepisów ustawy z Konstytucją, w tym rozszerzenia zadań RPO poza treść art. 208 ust.1 Konstytucji oraz niepełnej realizacji w ustawie niektórych przepisów dyrektyw unijnych¹¹. Zastrzeżenia do katalogu przesłanek, na podstawie których dyskryminacja jest zakazana, i wyłączeń, w których zasada równego traktowania nie musi być stosowana, oraz do konstytucyjności ustawy, w toku prac legislacyjnych wyrażali również przedstawiciele opozycji parlamentarnej.

Organizacje pozarządowe zrzeszone w Koalicji na Rzecz Równych Szans¹² negatywnie oceniły projekt ustawy, twierdząc, że ustawa niewystarczająco wzmocni przestrzeganie zasady równego traktowania, że w niepełny sposób wdroży antydyskryminacyjne dyrektywy UE, że wyznacza zamknięty i zbyt ograniczony katalog przesłanek, na podstawie których dyskryminacja jest zakazana, a powierzenie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania RPO może okazać się sprzeczne z niezawisłością tego urzędu oraz trudne w realizacji bez rozbudowania tej instytucji.

Niemniej ustawa rozszerzyła dotychczasowy zakres ochrony przed nierównym traktowaniem, wprowadziła zakaz nierównego traktowania oraz określiła obszary i sposoby przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość,

¹⁰ F. Pazderski, *Jak daleko Polsce do Europy w zakresie ochrony przed dyskryminacją osób z defaworyzowanych grup społecznych? O nowej polskiej ustawie dotyczącej równego traktowania*, www.isp.or.pl [dostęp: 8 marca 2011 r.].

¹¹ Opinie BAS do druku sejmowego nr 3386, www.sejm.gov.pl [dostęp: 9 marca 2011 r.].

¹² Do Koalicji tej należą m.in. Polskie Towarzystwo Antydyskryminacyjne, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Amnesty International, Kampania przeciw Homofonii, Fundacja MaMa, Stowarzyszenie Nigdy Więcej.

religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną oraz organy właściwe w tym zakresie. Wprowadziła definicje: dyskryminacji bezpośredniej, dyskryminacji pośredniej, molestowania, molestowania seksualnego, nierównego traktowania. Ustawa rozróżnia nierówne traktowanie i odmienne traktowanie, które w rozumieniu ustawy nie jest traktowaniem dyskryminacyjnym.

Ustawę stosuje się do osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. Ustawa ma zastosowanie w zakresie:

- podejmowania kształcenia zawodowego, w tym dokształcania, doskonalenia, przekwalifikowania zawodowego oraz praktyk zawodowych,
- warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej, w tym w szczególności w ramach stosunku pracy albo pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej,
- przystępowania i działania w związkach zawodowych, organizacjach pracodawców oraz samorządach zawodowych, a także korzystania z uprawnień przysługujących członkom tych organizacji,
- dostępu i warunków korzystania z instrumentów rynku pracy i usług rynku pracy, rozwoju zasobów ludzkich i przeciwdziałania bezrobociu, zabezpieczenia społecznego, opieki zdrowotnej, oświaty i szkolnictwa wyższego, usług, w tym usług mieszkaniowych, rzeczy, nabywania praw i energii, jeżeli są one oferowane publicznie.

Ustawa zakazuje nierównego traktowania osób fizycznych ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość w zakresie dostępu i warunków korzystania z zabezpieczenia społecznego, usług, w tym usług mieszkaniowych, rzeczy oraz nabywania praw lub energii, jeżeli są oferowane publicznie.

Ustawa zakazuje nierównego traktowania osób fizycznych ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w zakresie:

- podejmowania kształcenia zawodowego, w tym dokształcania, doskonalenia, przekwalifikowania zawodowego oraz praktyk zawodowych,
- warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej, w tym w szczególności w ramach stosunku pracy albo pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej,
- przystępowania i działania w związkach zawodowych, organizacjach pracodawców oraz samorządach zawodowych, a także korzystania z uprawnień przysługujących członkom tych organizacji,
- dostępu i warunków korzystania z instrumentów rynku pracy i usług rynku pracy.

Ustawa zakazuje nierównego traktowania osób fizycznych ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość także w zakresie opieki zdrowotnej oraz oświaty i szkolnictwa wyższego.

Ustawa wprowadza uprawnienie do odszkodowania dla każdej osoby, wobec której została naruszona zasada równego traktowania. W postępowaniach o naruszenie zasady równego traktowania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Ciężar dowodu rozłożony jest na zarzucającego, który musi uprawdopodobnić fakt naruszenia zasady równego traktowania, oraz na osobę, której zarzucono naruszenie zasady; ma ona obowiązek wykazać, że nie dopuściła się jej naruszenia. Ustawa nie ma zastosowania do pracowników w zakresie uregulowanym przepisami Kodeksu pracy.

Instytucje, programy, działania

Różne działania mieszczące się w polityce równościowej państwa, zgodnie z ustawą z 1997 r. o działach administracji rządowej, prowadzą właściwe ministerstwa, centralne organy administracji rządowej, centralne instytucje publiczne, Rzecznik Praw Obywatelskich, nadawcy publiczni, organy administracji rządowej w województwie, jednostki samorządu terytorialnego. Od 1 stycznia 2011 r. za politykę równościową państwa na mocy ustawy odpowiadają dwie główne instytucje: Rzecznik Praw Obywatelskich jako organ niezależny oraz Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania¹³, jako organ podlegający Prezesowi Rady Ministrów.

W latach poprzednich organ rządowy, którego zadaniem było m.in. koordynowanie polityki równościowej, zmieniał swoją nazwę, usytuowanie i zakres kompetencji wraz z kolejnymi ekipami rządowymi. W 1991 r. uchwałą Rady Ministrów ustanowiono urząd Pełnomocnika Rządu ds. Kobiet i Rodziny, w 1995 r. rozporządzeniem Rady Ministrów ustanowiono urząd Pełnomocnika Rządu ds. Rodziny i Kobiet, w 1997 r. rozporządzeniem Rady Ministrów powołano urząd Pełnomocnika Rządu ds. Rodziny, w 2002 r. rozporządzeniem Rady Ministrów powołano urząd Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, który został zlikwidowany w 2005 r., a kwestie równościowe powierzone Departamentowi ds. Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji w Ministerstwie Pracy

¹³ Działalność Pełnomocnika Rządu ds. Niepełnosprawnych przedstawia G. Ciura w artykule pt. *Niepełnosprawni na polskim rynku pracy – między wyrównaniem szans a dyskryminacją*, zamieszczonym w niniejszym tomie na s. 211–235 i dlatego jej omówienie zostało pominięte.

i Polityki Społecznej. W 2008 r. rozporządzeniem Rady Ministrów został powołany Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania.

Początkowo polityka równościowa koncentrowała się na równouprawnieniu kobiet i mężczyzn. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej Pełnomocnik Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn zajął się również sprawami przeciwdziałania dyskryminacji z powodu rasy, pochodzenia etnicznego, religii i przekonań, wieku oraz orientacji seksualnej.

Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania zadania, dotyczące realizacji zasady równego traktowania oraz przeciwdziałania dyskryminacji, powierzyła RPO i Pełnomocnikowi Rządu ds. Równego Traktowania.

Rzecznik poza podejmowaniem działań w sytuacji pozyskania informacji wskazującej na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela przez organy władzy publicznej został zobowiązany do:

- analizowania, monitorowania i wspierania równego traktowania wszystkich osób,
- prowadzenia niezależnych badań dotyczących dyskryminacji,
- opracowywania i wydawania niezależnych sprawozdań i wydawania zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją,
- corocznego informowania Sejmu i Senatu o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, w tym przekazywania:
 - informacji o prowadzonej działalności w obszarze równego traktowania oraz jej wynikach,
 - informacji o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Polsce, przygotowanej w szczególności na podstawie prowadzonych badań,
 - wniosków oraz rekomendacji dotyczących działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania.

Nałożenie nowych zadań na urząd RPO nie zostało powiązane z przeznaczeniem środków finansowych na ich realizację. Już wkrótce po wejściu w życie ustawy organizacje pozarządowe w liście do Prezesa Rady Ministrów i Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania wyraziły zaniepokojenie sytuacją, w jakiej znalazł się RPO jako krajowy organ ds. równego traktowania: *Sytuację, w której krajowy organ ds. równego traktowania nie dysponuje żadnymi środkami, pozwalającymi na wspieranie ofiar dyskryminacji, uważamy za niewypełnienie zobowiązań wynikających z uczestnictwa Polski w strukturach unijnych i lekceważenie jednej z podstawowych zasad Unii Europejskiej jaką jest równe traktowanie. Co więcej, za wysoce niepokojące*

uznajemy doniesienia, z których wynika, że Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Marszałka Sejmu RP z wnioskiem o podjęcie prac legislacyjnych celem zawieszenia kompetencji przyznanych mu w dziedzinie przeciwdziałania dyskryminacji. Wystąpienie, w którym problemy wewnętrzne Biura RPO są przyczyną takiego wniosku jest wydarzeniem bez precedensu w ponad dwudziestoletniej historii pracy RPO¹⁴.

Pełnomocnik realizuje politykę rządu w zakresie zasady równego traktowania, w tym przeciwdziałania dyskryminacji, w szczególności ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, wiek, niepełnosprawność oraz orientację seksualną.

Do zadań Pełnomocnika należą w szczególności:

- opracowywanie i opiniowanie projektów aktów prawnych w zakresie zasady równego traktowania,
- przeprowadzanie analiz i ocen rozwiązań prawnych pod kątem respektowania zasady równego traktowania, a także występowanie do właściwych organów z wnioskami o wydanie lub zmianę aktów prawnych w zakresie spraw należących do Pełnomocnika,
- podejmowanie działań zmierzających do eliminacji lub ograniczenia skutków powstałych w wyniku naruszenia zasady równego traktowania,
- dokonywanie analiz i ocen sytuacji prawnej i społecznej w zakresie równego traktowania,
- inicjowanie, realizowanie, koordynowanie lub monitorowanie działań zmierzających do zapewnienia równego traktowania, a także do ochrony przed dyskryminacją,
- monitorowanie sytuacji w zakresie przestrzegania zasady równego traktowania,
- promowanie, upowszechnianie i propagowanie problematyki równego traktowania,
- współpraca z krajowymi organizacjami społecznymi, w tym ze związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców,
- współpraca w sprawach związanych z równym traktowaniem oraz przeciwdziałaniem dyskryminacji z innymi państwami, organizacjami oraz instytucjami międzynarodowymi i zagranicznymi,
- współpraca w przygotowywaniu sprawozdań i raportów z realizacji wiążących Polskę umów międzynarodowych dotyczących zasady równego traktowania oraz przeciwdziałania dyskryminacji,

¹⁴ List Koalicji na Rzecz Równych Szans do Premiera i Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania z dnia 21 lutego 2011 r., www.ptpa.pl [dostęp: 21 marca 2011 r.].

- przedstawianie opinii w sprawie możliwości przystąpienia przez Polskę do umów międzynarodowych dotyczących zasady równego traktowania oraz przeciwdziałania dyskryminacji.

W porozumieniu z właściwymi ministrami Pełnomocnik może wnosić, za zgodą Prezesa Rady Ministrów, opracowane przez siebie projekty dokumentów rządowych, wynikające z zakresu jego działania, w tym programy na rzecz zasady równego traktowania oraz przeciwdziałania dyskryminacji, do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Może również inicjować, realizować, koordynować lub monitorować programy na rzecz zasady równego traktowania oraz przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania. Pełnomocnik może również wykonywać we współpracy z Pełnomocnikiem Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych zadania związane z przeciwdziałaniem dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność.

Pełnomocnik jest zobowiązany do opracowania „Krajowego programu działań na rzecz równego traktowania” oraz opracowywania i przedkładania corocznego sprawozdania z realizacji programu, informacji o prowadzonej działalności oraz wniosków i rekomendacji dotyczących działań, które powinna podjąć Rada Ministrów.

Pełnomocnik realizuje swoje zadania przy pomocy biura, w którym funkcjonują następujące tematyczne zespoły doradcze: zespół ds. przeciwdziałania dyskryminacji małoletnich w elektronicznych środkach masowego przekazu, zespół ds. przeciwdziałania dyskryminacji dzieci przewlekle chorych, zespół ds. dyskryminacji dzieci ze względu na brak opiekunów prawnych w związku z wyjazdami rodziców, zespół ds. przeciwdziałania mobbingowi, zespół ds. przeciwdziałania dyskryminacji ojców, zespół ds. przeciwdziałania dyskryminacji kobiet. W skład zespołów wchodzi przedstawiciele ministerstw, instytucji publicznych, związków zawodowych, organizacji pozarządowych oraz specjaliści i eksperci działający w każdym z tych obszarów¹⁵.

Biorąc pod uwagę zakres zadań Pełnomocnika określony w ustawie oraz działalność instytucji Rzecznika Praw Dziecka, trudno nie wyrazić zdziwienia, że na sześć zespołów funkcjonujących w biurze Pełnomocnika, aż trzy zajmują się sprawami dzieci. Zastanawiające jest również uznanie za dyskryminację problemów dotyczących cyberprzemocy oraz zaniedbań opiekuńczych wobec dzieci. Jednocześnie przy braku pełnej informacji o dotychczasowych działaniach tej instytucji trudno jest ocenić jej sku-

¹⁵ Na podstawie informacji o zespołach zamieszczonych na stronie www.rowne-traktowanie.gov.pl [dostęp: 8 czerwca 2011 r.].

teczność. Pełnomocnik zarówno na mocy rozporządzenia Rady Ministrów, jak i ostatnio wprowadzonej ustawy ma obowiązek informować o swojej działalności Radę Ministrów. Niestety takie informacje dotychczas nie były zamieszczane na stronie internetowej urzędu.

W 2004 r. Rada Ministrów przyjęła „Krajowy program przeciwdziałania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji, 2004–2009”. Program ten wynika z międzynarodowych zobowiązań Polski, a zwłaszcza ze zobowiązań zawartych w dokumentach końcowych konferencji ONZ, która odbyła się w Durbanie w 2001 r. Celem programu było zwalczanie ksenofobii i rasizmu, w tym antysemityzmu, oraz wykształcenie w społeczeństwie polskim szeroko pojętej kultury tolerancji. Założono, że realizacja programu pozwoli na wypracowanie metod przeciwdziałania tym zjawiskom przez praktyczne działania, w szczególności edukacyjne i podnoszące poziom świadomości społecznej. Zakładano również prowadzenie prac badawczych, w tym statystycznych, mających na celu określenie skali i zasięgu zjawisk ksenofobii i rasizmu, w tym antysemityzmu, występujących w Polsce. Program zawierał 52 zadania w następujących obszarach: diagnoza sytuacji i monitoring, aktywność administracji publicznej, rynek pracy i sytuacja społeczno-ekonomiczna, zdrowie, edukacja i kultura, środki społecznego przekazu, współpraca międzynarodowa. Program miał być realizowany przez właściwe urzędy administracji rządowej i instytucje publiczne, we współpracy z samorządem lokalnym i z organizacjami pozarządowymi. Program był adresowany głównie do obywateli polskich należący do mniejszości narodowych i etnicznych, cudzoziemców, w tym migrantów i uchodźców, a także wszystkich osób, które mogłyby być ofiarą dyskryminacji z przyczyn etnicznych bądź rasowych.

Koordinację programu w 2004 r. powierzono Pełnomocnikowi Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, a monitoring jego realizacji miał być prowadzony przez Zespół Monitorujący. Do momentu likwidacji urzędu pełnomocnika w listopadzie 2005 r. nie powołano takiego zespołu, do 2008 r. nie było koordynatora programu, część zadań powierzono Departamentowi ds. Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji w MPiPS¹⁶, a część Ministerstwu Administracji i Spraw Wewnętrznych.

Zgodnie z decyzją Rady Ministrów koordynatorem programu od lipca 2008 r. jest Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania, a 2 lutego 2009 r.

¹⁶ Zarządzenie nr 6 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 14 lipca 2010 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zakresów czynności członków kierownictwa MPiPS uchyliło dotychczasowe zadanie koordynacji działań w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z wyłączeniem spraw dotyczących realizacji zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie etniczne.

na mocy zarządzenia premiera¹⁷ utworzono Zespół Monitorujący realizację programu. W skład Zespołu weszli przedstawiciele resortów, instytucji centralnych i organizacji pozarządowych. Zespół miał monitorować i oceniać realizację programu, dokonać jego analizy i przedstawić propozycję zmian. Po podjęciu w październiku 2009 r. decyzji o kontynuacji programu w latach 2010–2013 Zespół miał opracować założenia działań rządu dla realizacji kolejnej edycji programu. W grudniu 2009 r. Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania na posiedzeniu Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych¹⁸ poinformowała Komisję, że program oficjalnie zakończył się w czerwcu 2009 r. i został częściowo zrealizowany. W maju 2010 r. Rada Ministrów przyjęła sprawozdanie z realizacji programu sporządzone przez Pełnomocnika.

W lutym 2011 r. na mocy zarządzenia premiera powołano Radę ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji, która jest organem pomocniczym Rady Ministrów. Do zadań Rady należy zapewnienie koordynacji działań organów administracji rządowej oraz ich współdziałania z organami samorządu terytorialnego i innymi podmiotami w zakresie przeciwdziałania i zwalczania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji, w tym m.in. monitorowanie i analizowanie tego obszaru, rekomendowanie działań, inicjowanie propozycji rozwiązań legislacyjnych, a także działań zmierzających do pełnego wdrożenia przepisów UE i realizacji innych zobowiązań międzynarodowych. Tak więc obecnie Rada, która zastąpiła Zespół jest organem właściwym do opracowania założeń kolejnej edycji „Krajowego programu przeciwdziałania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji”.

Jednym z istotniejszych działań zapobiegających dyskryminacji jest **zwalczanie przestępstw z nienawiści**. W Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA utworzono Zespół Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii¹⁹. Zespół współpracuje z siecią pełnomocników do spraw ochrony praw człowieka, funkcjonujących w strukturach Policji i Straży Granicznej, z prokuraturą, a zwłaszcza z prokuratorami, których zadaniem jest udzielanie pomocy w złożonych postępowaniach dotyczących przestępstw rasistowskich (tzw. konsultantami ds. rasizmu), z resortem sprawiedliwości,

¹⁷ Zarządzenie nr 11 Prezesa Rady Ministrów z 2 lutego 2009 r. w sprawie Zespołu Monitorującego Krajowy Program Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji.

¹⁸ „Biuletyn Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych” nr 3086/VI kad. z 2 grudnia 2009 r., www.sejm.gov.pl [dostęp: 8 marca 2011 r.].

¹⁹ Na podstawie informacji o działaniach Zespołu zamieszczonych na stronie www.mswia.gov.pl [dostęp: 8 marca 2011 r.].

z organizacjami pozarządowymi oraz z pełnomocnikami wojewodów do spraw mniejszości narodowych i etnicznych. Do jego zadań należy:

- prowadzenie bazy danych o zjawiskach dyskryminacji etnicznej, rasizmu i ksenofobii,
- opracowanie i wdrożenie we współpracy z innymi urzędami administracji rządowej systemu gromadzenia i analizowania danych społeczno-demograficznych w celu monitorowania zjawisk rasizmu, dyskryminacji rasowej i ksenofobii,
- opracowywanie, a następnie aktualizowanie materiałów dydaktycznych dla Policji, Straży Granicznej i organów rządowej administracji zespolonej w województwie, kształtujących postawy antyrasistowskie oraz przeciwdziałających ksenofobii i nietolerancji,
- prowadzenie analiz i sporządzanie raportów na temat występujących w Polsce zjawisk rasizmu, dyskryminacji rasowej i ksenofobii,
- prowadzenie spraw w zakresie monitorowania rasizmu, dyskryminacji na tle etnicznym i ksenofobii oraz podejmowanie działań mających na celu przeciwdziałanie tym zjawiskom,
- podejmowanie – w zakresie realizacji zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie etniczne – działań na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym,
- inicjowanie i wdrażanie programów oraz strategii na rzecz przeciwdziałania i zwalczania rasizmu, dyskryminacji na tle etnicznej oraz ksenofobii.

We współpracy z Biurem Instytucji Demokratycznych i Ochrony Praw Człowieka OBWE realizowany jest „Program zwalczania przestępstw na tle nienawiści dla funkcjonariuszy organów ochrony porządku publicznego”. Szkolenia zorganizowane dla funkcjonariuszy Policji w ramach tego programu obejmują problematykę rozpoznawania przestępstw z nienawiści, skutecznego reagowania oraz przeciwdziałania takim zdarzeniom

Ponadto Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji odpowiedzialne jest za współpracę z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej (uprzednio Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii)²⁰, a członek Zespołu Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii pełni funkcję narodowego punktu kontaktowego Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

W 2010 r. Minister Spraw Zagranicznych w piśmie do Prokuratora Generalnego domagał się skuteczniejszego ścigania przestępstw z nienawi-

²⁰ Decyzja Rady Ministrów z 6 stycznia 2004 r.

ści²¹. W lutym 2011 r. Prokurator Generalny po przeanalizowaniu statystyki spraw o przestępstwa ksenofobiczne²², stwierdził, że systematycznie rośnie liczba umorzeń i odmów wszczynania postępowań, a spada liczba aktów oskarżenia. W 2007 r. umorzono 55% spraw, w 2010 r. – już 77%. Aktów oskarżenia w 2007 r. było 36%, a w 2010 – tylko 16%. W związku z tym zaapelował do prokuratorów o poważne traktowanie tych spraw ze względu na zobowiązania międzynarodowe oraz odbiór społeczny.

W 2009 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przyjęło dokument „Agenda działań na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn w ramach Programu Kapitał Ludzki 2007–2013”, który wyznacza kierunki działań na rzecz wzmocnienia zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Celem działań wyznaczonych w tym dokumencie jest tworzenie równościowego systemu instytucjonalnego oraz podniesienia świadomości projektodawców (podmiotów ubiegających się o środki na realizację projektów) na temat realizacji zasady równości szans w programie operacyjnym „Kapitał ludzki” (PO KL). Instytucja Zarządzająca PO KL oraz współpracujące instytucje i wszelkie podmioty zaangażowane we wdrażanie programu we wszystkich prowadzonych działaniach będą realizować zasadę równości szans kobiet i mężczyzn.

Zalecenia dla rządu międzynarodowych organów kontrolnych

Skuteczność prowadzonej polityki antydyskryminacyjnej pokazuje m.in. analiza zaleceń formułowanych przez organy kontrolne, oceniających sprawozdania rządu z wykonania ratyfikowanych aktów prawa międzynarodowego oraz innych zobowiązań wynikających z przynależności do organizacji międzynarodowych. Ostatnio zalecenia takie sformułowały:

- w 2007 r. – Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (Komitet CEDAW),

²¹ *Prokurator generalny mobilizuje urzędników i wzywa do ścigania „rasistów”*, www.wordpress.com [dostęp: 14 marca 2011 r.].

²² Prokuratura Generalna publikuje liczbę corocznie prowadzonych postępowań w sprawach z pobudek rasistowskich lub ksenofobicznych. Liczba spraw corocznie się zwiększa, w 2006 r. prowadzono 60 postępowań, w 2007 r. – 62 postępowania, w 2008 r. – 123 postępowania, w 2009 r. – 166 postępowań, w 2010 r. prowadzono 182 postępowania, w tym 146 nowych. W 2010 r. najczęściej prowadzono sprawy związane z przestępstwami popełnionymi z wykorzystaniem Internetu (42) i rasistowskich napisów na murach (17). Inne dotyczyły publikacji książkowych, prasowych i muzycznych oraz przestępstw związanych z zachowaniem kibiców.

- w 2010 r. – Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI),
- w 2010 r. – Komitet Praw Człowieka ONZ.

Komitet CEDAW po rozpatrzeniu szóstego „Sprawozdania okresowego rządu Rzeczypospolitej Polskiej z wykonania postanowień Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet w latach 1998–2002” zalecił m.in. następujące, jak się wydaje ciągle aktualne, działania dla rządu²³:

- wprowadzenie definicji dyskryminacji kobiet, zgodnie z art. 1 Konwencji, do odpowiedniego ustawodawstwa krajowego, takiego jak proponowana ustawa o równouprawnieniu płci oraz wcielenie procedur skutecznej implementacji monitorowania i egzekwowania takiego ustawodawstwa,
- przyjęcie wszechstronnego krajowego planu równouprawnienia płci, popartego odpowiednimi środkami, skonsultowanego z kobiecymi organizacjami pozarządowymi oraz przedstawianie okresowych informacji o rezultatach realizacji planu w celu osiągnięcia faktycznego równouprawnienia,
- podjęcie konsekwentnych działań w celu przyspieszenia pełnego i równego udziału kobiet w sprawowaniu stanowisk z wyboru i z mianowania, w tym na szczeblach lokalnych i krajowych,
- zintensyfikowania wysiłków zmierzających do przezwyciężenia stereotypów dyskryminujących kobiety,
- zintensyfikowania wysiłków na rzecz zapewnienia równych szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy, w tym do usunięcia różnicy w poziomach płac kobiet i mężczyzn, monitorowania wpływu i rezultatów podejmowanych środków, zrównania wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn,
- tworzenie warunków dla kobiet wiejskich, aby mogły korzystać z istniejących programów i środków zapewniania równouprawnienia płci,
- poprawy pozyskiwania i analizy danych we wszystkich obszarach objętych Konwencją, pozwalających na ocenę sytuacji kobiet,
- instytucjonalizacji konsultacji z pozarządowymi organizacjami działającymi na rzecz kobiet we wszystkich kwestiach dotyczących promocji i równouprawnienia płci,

²³ Na podstawie „Uwagi końcowe Komitetu ds. Eliminacji Dyskryminacji Kobiet: Polska”, www.karat.org [dostęp: 11 marca 2011 r.].

- wykorzystanie „Pekińskiej deklaracji” oraz „Platformy działania”²⁴, które wzmocniają postanowienia Konwencji przy wypełnianiu zobowiązań z niej wynikających oraz przedstawienie odnośnych informacji w następnym raporcie okresowym,
- wprowadzenie problematyki równouprawnienia płci i refleksji nad postanowieniami Konwencji do wszelkich działań mających na celu realizację Milenijnych Celów Rozwoju²⁵ oraz przedstawienie odnośnych informacji w kolejnym raporcie okresowym,
- rozważenie ratyfikacji Międzynarodowej konwencji o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących i członków ich rodzin,
- upowszechnienie w Polsce uwag końcowych Komitetu CEDAW, aby wiadomo było, jakie środki zostały podjęte w celu zapewnienia równouprawnienia kobiet, a jakie należy jeszcze podjąć.

Polska powinna była złożyć siódmy raport okresowy we wrześniu 2006 r., kolejny, tj. ósmy, we wrześniu 2010 r. Jak wynika z informacji uzyskanych w biurze Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, prace nad kolejnymi sprawozdaniami za lata 2002–2006 oraz 2006–2010 są na etapie końcowym. Po konsultacjach międzyresortowych i zatwierdzeniu przez Radę Ministrów sprawozdania zostaną przesłane do Komitetu CEDAW.

W „Informacji rządu w sprawie polityki na rzecz równouprawnienia i przeciwdziałaniu dyskryminacji z powodu płci przygotowanej przez Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania, sporządzonej na podstawie działalności Pełnomocnika Rządu oraz sprawozdań z działalności poszczególnych ministerstw i wybranych instytucji centralnych” (druk sej-

²⁴ Podczas światowej Konferencji w sprawie kobiet pod egidą ONZ, która odbyła się w Pekinie w 1995 r., przyjęto dwa dokumenty końcowe: „Deklarację pekińską” i „Platforma działania – cele strategiczne”. Celem Konferencji było określenie strategii działania na rzecz równości kobiet i mężczyzn oraz zwiększenia udziału kobiet w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym. W „Platformie działania” wskazane jest dwanaście obszarów o podstawowym znaczeniu dla walki z dyskryminacją kobiet oraz określone są działania, które mają podjąć rządy, instytucje międzynarodowe, organizacje pozarządowe i sektor prywatny. Jednocześnie wezwano wszystkie rządy do tworzenia narodowych programów działania dla upowszechnienia równego traktowania kobiet i mężczyzn przez prawo, na rynku pracy, w rodzinie, w życiu politycznym i społecznym.

²⁵ Milenijne Cele Rozwoju zostały przyjęte w 2000 r. w Deklaracji Milenijnej przez przywódców 189 państw na Szczycie Organizacji Narodów Zjednoczonych. Cele wyznaczone do osiągnięcia w 2015 r. również przez Polskę to: redukcja ubóstwa i głodu, zapewnienie równego statusu kobiet i mężczyzn, poprawa stanu zdrowia, poprawa stanu edukacji, walka z AIDS, ochrona środowiska naturalnego, a także zbudowanie globalnego partnerstwa między narodami na rzecz rozwoju.

mowy nr 2395) przedłożonej Sejmowi w 2009 r. opisano planowane dwa zasadnicze kierunki polityki rządu w zakresie równouprawnienia i przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć: realizację niektórych zaleceń CEDAW oraz przeciwdziałanie dyskryminacji na rynku pracy.

W kwietniu 2010 r. **Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI)**, utworzona przez Radę Europy, niezależna instytucja monitorująca przestrzeganie praw człowieka, wyspecjalizowana w kwestiach związanych z rasizmem i nietolerancją, opublikowała raport z monitoringu przeprowadzonego w Polsce w latach 2008–2009²⁶. W raporcie tym ECRI zaleciła działania, jakie powinien podjąć rząd. Najważniejsze z nich sformułowano następująco:

- Polska powinna ratyfikować protokół 12 do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka, protokół dodatkowy do Konwencji o cyberprzestępczości dotyczący kryminalizacji czynów o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym popełnianych przy użyciu systemów komputerowych, Zrewidowaną Europejską kartę społeczną, Europejską konwencję o udziale cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym, Międzynarodową konwencję o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących i członków ich rodzin,
- zachęca się władze do ustanowienia prawa, które motywację rasistowską przestępstwa wyraźnie uznawałoby za okoliczność obciążającą,
- Polska powinna mieć niezależny, wyspecjalizowany organ do zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej,
- władze powinny kontynuować wysiłki, by ścigać wszystkie przestępstwa popełniane z motywów rasistowskich, w tym przez Internet,
- władze powinny wprowadzić jasno sformułowane przepisy w kwestii rozkładu ciężaru dowodu w sprawach o dyskryminacji rasowej, które miałyby również zastosowanie poza sferą pracy,
- należy ustanowić konkretne i wymierne cele drugiej części „Krajowego programu przeciwdziałania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji”; ponadto władze winny ocenić potrzebę powołania koordynatorów ds. równości, analogicznie do pełnomocników ds. mniejszości,
- powinny być kontynuowane szkolenia przedstawicieli sądownictwa i organów ścigania na temat rasizmu i dyskryminacji rasowej,

²⁶ *Raport ECRI dotyczący Polski (czwarty cykl monitoringu) opublikowany w dniu 15 czerwca 2010, CRI(2010)18, Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji, www.ms.gov.pl [dostęp: 10 lutego 2011 r.].*

- Ministerstwo Edukacji Narodowej powinno podjąć działania mające na celu zwiększenie liczby dzieci romskich uczęszczających do przedszkoli w ciągu najbliższych dwóch lat,
- władze powinny wzmocnić wysiłki zapewniające pomoc dzieciom cudzoziemcom, zwłaszcza zapewnienie dostępu do edukacji,
- należy zbadać sytuację w celu zmniejszenia rozmiaru dyskryminacji rasowej w zatrudnieniu, mieszkalnictwie i dostępie do towarów i usług w sektorach publicznym i prywatnym,
- nietolerancyjne wypowiedzi polityczne powinny się spotkać z odpowiednią reakcją wszystkich zainteresowanych osób publicznych,
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji powinna podjąć działania podnoszące wiedzę społeczeństwa o przejawach rasizmu oraz możliwościach wnoszenia skarg na nadawców, którzy w programach przekazują treści rasistowskie,
- proces sprawdzania osób powoływanych na wysokie stanowiska w sektorze publicznym powinien być bardziej skuteczny, tak aby uniknąć zatrudniania osób, które publicznie i przekonująco nie odcięły się od wyrażanych w przeszłości rasistowskich twierdzeń,
- władze powinny zwiększyć wysiłki, by uwrażliwić na niebezpieczeństwo rasizmu w sporcie; należy zachęcić PZPN do opracowania wraz z klubami piłkarskimi kodeksu postępowania, który uwzględniłby problem rasizmu kibiców,
- należy ustanowić niezależny mechanizm do badania skarg na funkcjonariuszy organów ścigania,
- należy zwalczać rasizm i dyskryminację rasową przez edukację w szkołach oraz prowadzić kampanie społeczne uwrażliwiające na problem rasizmu.

W październiku 2010 r. **Komitet Praw Człowieka ONZ** po rozpatrzeniu okresowego sprawozdania Polski z wykonania postanowień Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych przedstawił dwadzieścia jeden rekomendacji. Rekomendacje te wskazują kierunek działań, jakie rząd powinien podjąć, aby realizować zobowiązania wynikające z tego paktu. Część z nich dotyczyła bezpośrednio polityki antydyskryminacyjnej:

- *Zdaniem Komitetu projekt Ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania nie jest wyczerpujący, gdyż nie obejmuje dyskryminacji opartej na orientacji seksualnej, niepełnosprawności, religii albo wieku w sferze edukacji, opieki zdrowotnej, zabezpieczenia społecznego czy usług mieszkaniowych. Polska powinna poprawić projekt ustawy w taki sposób, żeby ustanowić zakaz*

dyskryminacji ze względu na wszelkie przesłanki we wszystkich dziedzinach życia.

- Komitet jest zaniepokojony istotnym wzrostem zgłaszanych władzom przypadków nienawiści rasowej i jednocześnie niewielką ilością prowadzonych w tym zakresie spraw. Polska powinna zwiększyć wysiłki mające na celu promowanie tolerancji i zwalczanie uprzedzeń, przede wszystkim w ramach Krajowego programu przeciwdziałania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji. W kolejnym Raporcie okresowym Polska powinna uwzględnić szczegółową informację na temat ilości postępowań, których przedmiotem są przypadki anty-semityzmu a także ilość wydanych wyroków w takich sprawach.
- Komitet jest zaniepokojony trwającą społeczną marginalizacją i dyskryminacją członków mniejszości romskiej. Polska powinna zapewnić, że mniejszość romska będzie korzystać w sposób efektywny z praw gwarantowanych przez Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych.
- Komitet zauważa wzrost przypadków mowy nienawiści i nietolerancji wobec społeczności LGBT (lesbijek, gejów, biseksualistów i transseksualistów). Polska powinna dołożyć starań, żeby wszystkie przypadki takiej nietolerancji były przedmiotem właściwych postępowań. Polska powinna także zabronić dyskryminacji ze względu na orientację seksualną lub tożsamość płciową oraz znowelizować kodeks karny w taki sposób, żeby podlegała karze mowa nienawiści i przestępstwa motywowane nienawiścią ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.
- Polska powinna zintensyfikować swoje wysiłki w celu osiągnięcia wyrównanej reprezentacji kobiet i mężczyzn w Parlamencie i na najwyższych stanowiskach w administracji, sądownictwie, szkolnictwie i służbie więziennej. RP powinna doprowadzić do sytuacji, w której kobiety otrzymują za porównywalną pracę takie samo wynagrodzenie jak mężczyźni. Polska powinna przywrócić stanowisko Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn²⁷.

Komentując powyższe rekomendacje, należy stwierdzić, że ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania częściowo spełniła odnośne zalecenie, a władze publiczne prowadzą działania na rzecz Romów zarówno poprzez realizację działań ustawowych, wynikających z ustawy o pomocy społecznej, ustawy o systemie oświaty, ustawy o mniej-

²⁷ Uwagi końcowe Komitetu Praw Człowieka ONZ po rozpatrzeniu szóstego sprawozdania okresowego Polski z realizacji Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, www.ms.gov.pl [dostęp: 10 lutego 2011 r.].

szościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym, jak i poprzez realizację we współpracy z organizacjami romskimi specjalistycznych programów pomocowych²⁸. Wprowadzono również zmiany w ordynacji wyborczej, których celem jest zwiększenie udziału kobiet w organach władzy publicznej²⁹.

Podsumowanie

Państwo prowadząc aktywną politykę antydyskryminacyjną, podejmuje i rozwija działania w dwóch obszarach: stanowienia prawa oraz jego realizacji za pomocą odpowiednich instrumentów: instytucji, programów, akcji społecznych, kampanii edukacyjnych.

Analiza niektórych działań państwa w ostatnich latach zaprezentowana w powyższym artykule pokazuje, że jego instytucje realizują określone zadania z zakresu polityki antydyskryminacyjnej. Niemniej trudno jest stwierdzić, że polityka ta była i jest prowadzona konsekwentnie według wyznaczonego planu.

Jak się wydaje, osiągnięcia ostatnich lat, do których należy zaliczyć przyjęcie ustawy równościowej oraz powołanie wyspecjalizowanej instytucji koordynującej politykę rządu w zakresie równego traktowania, spowodowały raczej zobowiązania międzynarodowe, od wykonania których nasze państwo długo się uchylało, a nie planowe dążenie do przyjęcia takich rozwiązań.

Rozwiązania przyjęte w ustawie z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, dotyczące zakresu ochrony prawnej przed nierównym traktowaniem oraz organów kompetentnych do wdrażania zasady równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji wzbudziły wiele zastrzeżeń ekspertów, opozycji parlamentarnej oraz organizacji pozarządowych skupionych w Koalicji na Rzecz Równych Szans. Zastrzeżenia te nie zostały uwzględnione w toku prac legislacyjnych. Powstaje więc pytanie, jak ustawa będzie funkcjonować w rzeczywistości społecznej? Czy instytucje powołane do jej wdrażania będą efektywne oraz na ile jej przepisy pozwolą na skuteczne dochodzenie roszczeń przez dyskryminowanych obywateli?

²⁸ Aktualnie realizowane są: „Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce w latach 2004–2013”; program operacyjny „Kapitał ludzki”. „Komponent romski” (poddziałanie 1.3.1. Projekty na rzecz społeczności romskiej – projekty konkursowe w ramach Priorytetu I) przewidziany na lata 2007–2013.

²⁹ Szerzej problematyka ta została omówiona w artykule Ł. Wawrowskiego pt. *Co da Polkom tzw. ustawa parytetowa?*, zamieszczonym w niniejszym tomie „Studiów BAS” na s. 141–164.

Zalecenia organów kontrolnych sformułowane po analizie sprawozdań rządu z wykonania zobowiązań międzynarodowych pokazują, jak wiele jeszcze jest do zrobienia w obszarze polityki antydyskryminacyjnej. Działania rządu powinny koncentrować się na rozszerzeniu ochrony prawnej przez ratyfikację kolejnych aktów prawa międzynarodowego, wprowadzeniu zmian w prawie wewnętrznym, zwłaszcza w prawie karnym, ale również na aktywniejszym działaniu wielu instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie równego traktowania oraz zwalczanie dyskryminacji, rasizmu i ksenofobii.

Bibliografia

„Biuletyn Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych” nr 3086/VI kad. z 2 grudnia 2009 r., www.sejm.gov.pl.

Informacja rządu w sprawie polityki na rzecz równouprawnienia i przeciwdziałaniu dyskryminacji z powodu płci. Informacja przygotowana przez Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania sporządzona na podstawie działalności Pełnomocnika Rządu oraz sprawozdań z działalności poszczególnych ministerstw i wybranych instytucji centralnych, druk sejmowy nr 2395, 7 października 2009 r.

A. Mikulska, *Rasizm w Polsce. Raport z badań wśród osób, które doświadczyły przemocy ze względu na swoje pochodzenie etniczne, rasowe lub narodowe*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2010.

Raport ECRI dotyczący Polski (czwarty cykl monitoringu) opublikowany w dniu 15 czerwca 2010, CRI(2010)18, Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji, www.mswia.gov.pl.

Raport o wybranych działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich V kadencji w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji w okresie od 15 lutego 2006 r. do 9 kwietnia 2010 r., Biuro RPO, Warszawa 2010.

Uwagi końcowe Komitetu Praw Człowieka ONZ po rozpatrzeniu szóstego sprawozdania okresowego Polski z realizacji Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, www.ms.gov.pl.

Informacje zawarte na stronach:

www.ms.gov.pl

www.mswia.gov.pl

www.sejm.gov.pl

www.rownetraktowanie.gov.pl

www.mpips.gov.pl

www.rpo.gov.pl.