

A decorative horizontal bar consisting of a long grey segment on the left and a shorter black segment on the right. A vertical grey bar extends downwards from the black segment.

**RAPORT ECRI DOTYCZĄCY POLSKI**  
**(czwarty cykl monitoringu)**

Przyjęty w dniu 28 kwietnia 2010

Opublikowany w dniu 15 czerwca 2010

ECRI Secretariat  
Directorate General of Human Rights and Legal Affairs  
Council of Europe  
F-67075 STRASBOURG Cedex  
Tel.: + 33 (0) 388 41 29 64  
Fax: + 33 (0) 388 41 39 87  
E-Mail: [combat.racism@coe.int](mailto:combat.racism@coe.int)

[www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)

# **RAPORT ECRI DOTYCZĄCY POLSKI**

## **(czwarty cykl monitoringu)**

Przyjęty w dniu 28 kwietnia 2010

Opublikowany w dniu 15 czerwca 2010

**Proszę zwrócić uwagę, iż niniejszy dokument stanowi tłumaczenie. W razie wątpliwości należy się zwracać do jego oryginalnych wersji w językach angielskim i francuskim.**



# SPIS TREŚCI

<b>WSTĘP</b> .....	<b>7</b>
<b>STRESZCZENIE</b> .....	<b>9</b>
<b>USTALENIA I ZALECENIA</b> .....	<b>13</b>
<b>I. ISTNIENIE I IMPLEMENTACJA PRZEPISÓW PRAWA</b> .....	<b>13</b>
MIĘDZYNARODOWE INSTRUMENTY PRAWNE .....	13
KONSTYTUCJA I INNE PODSTAWOWE PRZEPISY .....	14
PRAWO KARNE.....	15
PRAWO CYWILNE I ADMINISTRACYJNE .....	17
ORGANY ANTYDYSKRYMINACYJNE.....	19
SZKOLENIA PRACOWNIKÓW SĄDOWNICTWA I ORGANÓW ŚCIGANIA .....	20
<b>II. DYSKRYMINACJA W RÓŻNYCH SFERACH</b> .....	<b>20</b>
EDUKACJA .....	20
ZATRUDNIENIE .....	23
MIESZKALNICTWO .....	24
ZDROWIE.....	25
DOSTĘP DO USŁUG I DÓBR.....	26
<b>III. NASTRÓJ OPINII, DEBATA PUBLICZNA I OPINIOTWÓRCY</b> .....	<b>26</b>
NASTRÓJ OPINII .....	26
DEBATA POLITYCZNA.....	27
MEDIA, W TYM INTERNET, I PUBLIKACJE .....	28
OPINIOTWÓRCY .....	30
SPORT .....	30
<b>IV. PRZEMOC O MOTYWACJI RASISTOWSKIEJ</b> .....	<b>31</b>
<b>V. GRUPY NARAŻONE</b> .....	<b>32</b>
MNIJSZOŚCI HISTORYCZNE OGÓLNIE .....	32
ŻYDZI .....	33
ROMOWIE.....	34
CUDZOZIEMCY .....	36
- <i>NEGATYWNE REAKCJE NA USTANAWIANIE OŚRODKÓW RECEPCYJNYCH</i> .....	36
- <i>INTEGRACJA</i> .....	36
- <i>PROCEDURY ADMINISTRACYJNE DOTYCZĄCE STATUSU, POZWOLENIA NA POBYT I PRACĘ</i> .....	37
- <i>OSRODKI RECEPCYJNE I OSRODKI STRZEZONE</i> .....	37
- <i>CUDZOZIEMCY NIELEGALNIE PRZEBYWAJACY W POLSCE</i> .....	38
- <i>ZATRZYMANIE NIELEGALNYCH IMIGRANTÓW I OSÓB UBIEGAJĄCYCH SIĘ O AZYL</i> .....	39
<b>VI. POSTĘPOWANIE ORGANÓW ŚCIGANIA</b> .....	<b>39</b>
<b>VII. MONITOROWANIE RASIZMU I DYSKRYMINACJI RASOWEJ</b> .....	<b>40</b>
<b>VIII. EDUKACJA I PODNOSZENIE ŚWIADOMOŚCI</b> .....	<b>41</b>
<b>TYMCZASOWE ZALECENIA PO MONITORINGU</b> .....	<b>43</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>45</b>



## WSTĘP

Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) została utworzona przez Radę Europy. Jest to niezależna instytucja monitoringu w dziedzinie praw człowieka wyspecjalizowana w kwestiach związanych z rasizmem i nietolerancją. Składa się z niezależnych i bezstronnych członków, powoływanych na podstawie ich moralnego autorytetu oraz uznanych kompetencji w dziedzinie rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji.

W ramach swojej działalności statutowej ECRI prowadzi monitoring poszczególnych krajów, którego celem jest analizowanie sytuacji pod względem rasizmu i nietolerancji w każdym z krajów członkowskich Rady Europy i przedstawianie sugestii oraz propozycji mających na celu rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów.

Monitoring poszczególnych państw przez ECRI dotyczy w równym stopniu wszystkich państw członkowskich Rady Europy. Praca odbywa się w pięcioletnich cyklach, obejmujących 9 –10 krajów na rok. Raporty pierwszej rundy zostały ukończone pod koniec 1998 r., drugiej rundy pod koniec 2002 r., a z rundy trzeciej pod koniec 2007 r. Praca nad raportami czwartej rundy rozpoczęła się w styczniu 2008 r.

Metody pracy nad przygotowaniem raportów obejmują analizy dokumentów, wizytę kontaktową w danym kraju, a następnie poufny dialog z władzami krajowymi.

Raporty ECRI nie są wynikiem wywiadów ani relacji świadków. Są to analizy oparte na znacznej ilości informacji zebranych z szerokiego wachlarza źródeł. Badania dokumentów opierają się na znaczącej liczbie krajowych i międzynarodowych źródeł pisanych. Odwiedzenie miejsca pozwala na bezpośrednie spotkanie z zainteresowanymi środowiskami (rządowymi i pozarządowymi) w celu zebrania szczegółowych informacji. Poufny dialog z władzami krajowymi pozwala tym ostatnim na przedstawienie, jeśli uważają to za konieczne, komentarzy do projektu raportu w celu skorygowania wszelkich możliwych błędów rzeczowych, które raport może zawierać. Na zakończenie dialogu władze krajowe mogą zwrócić się z prośbą, jeśli sobie tego życzą, by ich poglądy zostały dołączone do końcowego raportu ECRI.

Raporty czwartego cyklu koncentrują się na implementacji i ewaluacji. Badają w jakim stopniu główne zalecenia ECRI zawarte w poprzednich raportach są przestrzegane i zawierają ocenę przyjętych strategii i podjętych środków. Raporty te zawierają analizę postępu mającego miejsce w danym kraju.

Szereg szczególnych zaleceń wybranych spośród tych, które pojawiły się w nowym raporcie czwartej rundy, wymaga priorytetowej implementacji. Nie później niż w dwa lata po publikacji niniejszego raportu ECRI będzie wdrażać proces tymczasowego badania kontrolnego dotyczącego tych właśnie zaleceń.

**Niniejszy raport został sporządzony przez ECRI na jej własną i pełną odpowiedzialność. Obejmuje okres do 18 grudnia 2009 r. i jakakolwiek zmiana, która nastąpiła po tej dacie, nie została objęta poniższymi analizami ani wzięta pod uwagę w konkluzjach i propozycjach ECRI.**





## STRESZCZENIE

**Od momentu publikacji w dniu 14 czerwca 2005 trzeciego raportu ECRI dotyczącego Polski nastąpił postęp w wielu dziedzinach objętych raportem.**

Mniejszości stały się coraz bardziej akceptowane i ogólne nastawienie do cudzoziemców jest życzliwe. Zanikł wpływ antysemitów polityków. Zostały podjęte wysoce symboliczne kroki, by podkreślić otwarty charakter kraju, w tym wsparcie dla kultury żydowskiej. Powołano Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, a Krajowy Program Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji, który koordynuje Pełnomocnik, został przedłużony do 2013 r. Został też przygotowany projekt ustawy transponującej do prawa krajowego dyrektywy UE w sprawie dyskryminacji rasowej i równości w zatrudnieniu i w wykonywaniu zawodu. W sferze prawa karnego, Prokuratura Krajowa podjęła szereg ważnych inicjatyw przeciwko przestępstwom o motywacji rasistowskiej. Sędziowie, prokuratorzy i inni przedstawiciele organów ścigania przeszli odpowiednie szkolenia, ustanowiono też centra wspierania ofiar.

Ustawa z 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym przewiduje szereg pozytywnych środków na ich rzecz oraz organ konsultacyjny, Komisję Wspólną Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Ratyfikowano Europejską kartę języków regionalnych lub mniejszościowych. Znoszone są oddzielne klasy dla dzieci romskich. Przyjęto dobrze zabezpieczony finansowo Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce na lata 2004-2013, który jest realizowany wraz z beneficjentami. Wypłata zasiłku integracyjnego została rozciągnięta na cudzoziemców, którzy wcześniej kwalifikowali się do statusu tolerowanego. Podjęto środki dla wsparcia edukacji dzieci cudzoziemców. Wreszcie zorganizowano wydarzenia o doniosłym znaczeniu, by ostrzec przed ryzykiem rasizmu w sporcie, a w policji powołano pełnomocników do spraw ochrony praw człowieka.

**ECRI z zadowoleniem wita te pozytywne zmiany w Polsce. Jednakże pomimo osiągniętego postępu, niektóre problemy nadal dają powody do niepokoju.**

Dyskryminacyjne podejście utrzymuje się w wielu sferach, w tym w zatrudnieniu, w mieszkalności i w wymiarze sprawiedliwości. Tak samo, jak antysemityzm. Szczególnie niepokojącym aspektem jest jego milcząca akceptacja przez wpływową grupę mediów należącą do organizacji katolickiej, a czasami nawet przez główne partie polityczne. Niektórzy kibice piłki nożnej angażują się w jawnie rasistowskie zachowania. Liczne strony internetowe i publikacje zachęcają do nienawiści etnicznej i religijnej. Działalność pewnych skrajnie prawicowych organizacji nie słabnie. Zdarzały się przypadki przemocy na tle rasistowskim.

Reakcja władz nie zawsze jest odpowiednia. Z jednej strony napotykają trudności techniczne i prawne. Dostępne środki przeznaczone na walkę z przestępczością internetową nie są wystarczające, a sprawców ze stadionów trudno zidentyfikować. Prawo do swobody wypowiedzi jest czasem interpretowane zbyt szeroko, a współpraca międzynarodowa nie zawsze się pojawia. Z drugiej strony, przepisy zezwalające na rozwiązywanie stowarzyszeń są rzadko stosowane, a Kodeks karny nie zawiera ogólnych zasad, które uznawałyby motywację rasistowską za okoliczność obciążającą w każdym przypadku. Ponadto ofiary niechętnie wnoszą skargi. Na przykład skarg, które otrzymuje Rzecznik Praw Obywatelskich i Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest nieproporcjonalnie mało. Nie uchwalono jeszcze ustawy mającej na celu wprowadzenie całościowej regulacji antidyskryminacyjnej jeszcze nie obowiązuje i nie ma ciała wyspecjalizowanego w tym względzie. Nie ma również niezależnego mechanizmu badania skarg składanych przeciwko organom ścigania. Nie podjęto żadnych zadowalających działań, by oszacować rozmiary dyskryminacji w życiu społecznym i nie poszczególne organy nie posiadają danych dotyczących kwestii etnicznych.

Sytuacja społeczności romskiej nadal pozostawia wiele do życzenia. Wysoce niepokojący jest bardzo niski wskaźnik uczęszczania do szkół podstawowych przez dzieci romskie. Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce nie jest stosowany z takim samym entuzjazmem przez wszystkich burmistrzów. Inne historyczne mniejszości również się skarżą, na przykład na zakres stosowania Ustawy z 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym i ustawę o społeczności muzułmańskiej. Duża liczba cudzoziemców przebywa w Polsce nielegalnie, mając w rezultacie ograniczone prawa socjalne. Integracja uchodźców i osób ubiegających się o azyl nie zawsze jest ułatwiana, istnieją też pewne wymagające poprawy aspekty opieki w ośrodkach recepcyjnych i strzeżonych. Niektórzy cudzoziemcy spotykają się trudnościami biurokratycznymi. Wreszcie pewna ograniczona liczba dzieci cudzoziemców nie chodzi do szkoły.

**W niniejszym raporcie ECRI prosi, by polskie władze podjęły dalsze działania w niektórych dziedzinach; w tym kontekście formułuje serię zaleceń, w tym następujące.**

Rząd powinien przedstawić parlamentowi całościową ustawę antidyskryminacyjną, czerpiąc inspirację z Zalecenia nr 7 w sprawie Polityki Ogólnej ECRI<sup>\*</sup>. Do Kodeksu karnego należy wprowadzić przepis wyraźnie uznający motywację rasistowską przestępstwa za okoliczność obciążającą. Powinny istnieć jasno określone ogólne przepisy w kwestii rozkładu ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji rasowej. Należy zawsze czynić wysiłki, by interpretować istniejące przepisy Konstytucji w sposób, który pozwoliłby na naprawienie szkody wyrządzonej przez dyskryminację z jakichkolwiek względów zgodnie z Zaleceniem w sprawie Polityki Ogólnej nr 7. Polska powinna ratyfikować Protokół nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Protokół Dodatkowy do Konwencji o Cyberprzestępczości Dotyczący Kryminalizacji Czynów o Charakterze Rasistowskim i Ksenofobicznym Popołnianych przy użyciu Systemy Komputerowe, Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną, Europejską Konwencję o Udziale Cudzoziemców w Życiu Publicznym na Szczeblu Lokalnym i Międzynarodową Konwencję o Ochronie Praw Wszystkich Pracowników Migrujących i Członków ich Rodzin.

Polska powinna mieć niezależny wyspecjalizowany organ do zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej<sup>\*</sup>. Władze powinny kontynuować wysiłki, by ścigać wszystkie przestępstwa popełniane z motywów rasistowskich, w tym te popełniane przez Internet. Centra wspierania ofiar powinny zostać wzmocnione. W celu zatrzymywania osób popełniających rasistowsko motywowane przestępstwa na stadionach powinno się w większym stopniu korzystać z techniki. Sądy powinny uznać, że publiczne nawoływanie do nienawiści rasowej może przybrać różne formy. Należy aktywnie zbierać dowody pozwalające na rozwiązywanie grup promujących rasizm.

Należy ustanowić konkretne i wymierne cele drugiej części Krajowego Programu Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji. Ministerstwo Edukacji Narodowej powinno również ustanowić ambitny cel, jakim byłoby zwiększenie liczby dzieci romskich uczęszczających do przedszkoli w ciągu najbliższych dwóch lat. Władze powinny podjąć kroki, by zapewnić taki sam poziom uczęszczania do szkół w ramach obowiązkowej edukacji dla obywateli i cudzoziemców bez względu na status ich pobytu. Należy zbadać sytuację w celu zmniejszenia rozmiaru dyskryminacji rasowej w zatrudnieniu, mieszkalnictwie i dostępie do towarów i usług. Uchodźcom i osobom chronionym powinno się zapewnić dalszą pomoc w znalezieniu pracy i mieszkania. Należy przeprowadzić ankietę dotyczącą jakości opieki zdrowotnej w ośrodkach recepcyjnych. Kwestia nielegalnych osiedli romskich powinna zostać rozwiązana w trwały sposób.

---

<sup>\*</sup> Zalecenia zawarte w niniejszym paragrafie będą przedmiotem procesu tymczasowego sprawdzania przez ECRI nie później niż w przeciągu dwóch lat po publikacji niniejszego raportu.

Nietolerancyjne wypowiedzi polityczne powinny się spotykać z odpowiednią reakcją. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji powinna wykazać zwiększoną czujność wobec rasizmu. Raporty w sprawach karnych nie powinny zawierać informacji na temat pochodzenia etnicznego, religii, języka czy narodowości oskarżonego dopóki ujawnienie tych danych nie będzie konieczne. Władze powinny wnieść do Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu sprawę opiniotwórczej roli Kościoła Katolickiego w walce z rasizmem. Powinny zachęcić Polski Związek Piłki Nożnej, by wspólnie z klubami wypracował kodeks postępowania w sprawie problemu rasizmu wśród kibiców. Ponadto powinny spotęgować wysiłki zmierzające do podniesienia świadomości niebezpieczeństwa, jakie łączy się z rasizmem w sporcie\*.

Władze powinny kontynuować swoje aktywne zaangażowanie przeciwko antysemityzmowi i wspierać kulturę żydowską. Partie „mniejszości etnicznych” powinny być traktowane w ten sam sposób, w jaki traktowane są, na podstawie ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 1993 r., partie „mniejszości narodowych”. Władze powinny kontynuować pracę z przedstawicielami historycznych mniejszości w sprawie ich pozostałych skarg. Województwa powinny ściśle śledzić liczbę i charakter projektów przedstawianych przez burmistrzów w ramach Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce, który powinien zostać odpowiednio wyjaśniony wszystkim grupom społeczeństwa w Polsce. Tak samo należy prowadzić akcje uświadamiające na temat sytuacji ubiegających się o azyl i uchodźców. Władze powinny zająć się kwestią, czy okres pomocy integracyjnej dla uchodźców i osób chronionych powinien zostać wydłużony. Powinny też badać skargi dotyczące procedur przyznawania statusu tolerowanego oraz pozwoleń na pobyt i pracę. Nielegalni imigranci, którzy nie mogą zostać wydalenii, nie powinni być tymczasowo aresztowani.

Wreszcie, powinien istnieć niezależny mechanizm badania skarg na funkcjonariuszy organów ścigania. Należy systematycznie zbierać pochodzące od różnych organów dane etniczne z poszanowaniem zasad anonimowości, za zgodą zainteresowanych i na zasadzie dobrowolnej samoidentyfikacji. Władze powinny wzmocnić swoje wysiłki, by wykorzenić rasizm przez działania skierowane do dzieci szkolnych. Powinny też prowadzić kampanię na dużą skalę adresowaną do całego społeczeństwa.

---

\* Zalecenia zawarte w niniejszym paragrafie będą przedmiotem procesu tymczasowego sprawdzania przez ECRI nie później niż w przeciągu dwóch lat po publikacji niniejszego raportu.



## USTALENIA I ZALECENIA

### I. Istnienie i implementacja przepisów prawa

#### Międzynarodowe instrumenty prawne

1. W swoim trzecim raporcie, ECRI zalecała, by Polska ratyfikowała Europejską Kartę Języków Regionalnych lub Mniejszościowych w jej najszerszym zakresie, Protokół nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Protokół Dodatkowy do Konwencji o Cyberprzestępczości Dotyczący Kryminalizacji Działań o Charakterze Rasistowskim i Ksenofobicznym Popołnionych przy Użyciu Systemów Komputerowych, Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną, Europejską Konwencję o Udziale Cudzoziemców w Życiu Publicznym na Szczeblu Lokalnym i Międzynarodową Konwencję o Ochronie Praw Wszystkich Pracowników Migrujących i Członków Ich Rodzin.
2. ECRI zauważa z satysfakcją, że Polska ratyfikowała Europejską kartę języków regionalnych lub mniejszościowych (Kartę Języków)<sup>1</sup> gwarantującą ten sam stopień ochrony na podstawie części III następującym językom: białoruskiemu, czeskiemu, hebrajskiemu, jidysz, karaimskiemu, kaszubskiemu, litewskiemu, łemkowskiemu, niemieckiemu, ormiańskiemu, romskiemu, rosyjskiemu, słowackiemu, tatarskiemu i ukraińskiemu. To, czy te zobowiązania odpowiadają rzeczywistym potrzebom polskich mniejszości i języków regionalnych, będzie przedmiotem sprawdzania w ramach monitoringu przeprowadzanego przez ciało właściwe na podstawie Karty.
3. ECRI została poinformowana, że władze sprawdzają implikacje podpisania i ratyfikowania Protokołu nr 12. Są gotowe do ratyfikacji Protokołu dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości, którą podpisały w dniu 21 lipca 2003 r.; jednakże niektóre sprawy dotyczące Konwencji o cyberprzestępczości – również podpisanej, ale nie ratyfikowanej przez Polskę – powinny zostać załatwione jako pierwsze. Władze nie mają zamiaru ratyfikować Zrewidowanej Karty Społecznej (podpisanej w dniu 25 października 2005 r.) w bliskiej przyszłości z powodu trudności, jakie napotkały przy stosowaniu Europejskiej Karty Społecznej w aktualnej interpretacji<sup>2</sup>. Nie zamierzają również ratyfikować, ani podpisywać Międzynarodowej konwencji o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących i członków ich rodzin; według nich jest to również instrument, który daje prawa nielegalnym imigrantom, podczas gdy polityka Polski polega na wydalaniu ich z terytorium kraju. Wreszcie władze nie zamierzają ratyfikować, ani podpisywać Europejskiej konwencji o udziale cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym. Dały już wszystkim obywatelom Unii Europejskiej prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do władz lokalnych i nie są przygotowane na pójście dalej.
4. Ze względu na swój mandat ECRI regularnie podkreśla wagę Protokołu nr 12. To samo dotyczy art. E Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, który stoi na straży zasady niedyskryminacji w korzystaniu z praw zagwarantowanych tamże. Zrewidowana Karta może również dostarczać wskazówek, jak radzić sobie z ubóstwem, wykluczeniem społecznym i mieszkaniem, które dotyczą grup narażonych, o których mowa w niniejszym raporcie. Ratyfikacja Protokołu do Konwencji o Cyberprzestępczości pomoże Polsce między innymi przezwyciężyć niektóre z problemów dotyczących współpracy międzynarodowej, które zostały

<sup>1</sup> Karta Języków weszła w życie w stosunku do Polski w dniu 1 czerwca 2009 r.

<sup>2</sup> Przykładowo, Europejski Komitet Praw Społecznych uznał, że niektóre przywileje rodzinne i świadczenia socjalne nie są dostępne dla osób pochodzących z innych państw będących stronami Europejskiej Karty Społecznej na podstawie warunków czyniących zadość wymogom jej art. 14 i art. 16 (z powodu wymogu nadmiernej długości pobytu).

również zidentyfikowane poniżej<sup>3</sup>. Jeśli chodzi o Międzynarodową konwencję o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących i członków ich rodzin, ECRI, w innej części niniejszego raportu, uznaje, że Polska powinna znaleźć nowe sposoby zaradzenia problemom, z którymi spotykają się jej liczni imigranci, którzy nadal znajdują się w Polsce nielegalnie<sup>4</sup>. Ratyfikacja tego traktatu może zostać uznana za część tego procesu. Wreszcie, Europejska konwencja o udziale cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym powinna zostać uznana za instrument dalszej integracji legalnych imigrantów ze społeczeństwem polskim.

5. ECRI ponownie zaleca, by Polska ratyfikowała Protokół nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Protokół dodatkowy do Konwencji o cyberprzestępczości dotyczący kryminalizacji aktów o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym popełnionych przy użyciu systemów komputerowych, Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną, Europejską konwencję o udziale cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym i Międzynarodową konwencję o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących i członków ich rodzin.

### **Konstytucja i inne podstawowe przepisy**

6. W swoim trzecim raporcie ECRI zalecała, by art. 32 Konstytucji zawierał niewyczerpującą listę możliwych podstaw dyskryminacji, takich jak „rasa”, kolor skóry, język, religia, narodowość i pochodzenie narodowe lub etniczne.
7. Zgodnie z art. 32 Konstytucji „nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”. ECRI zauważa, że interpretacja sądów krajowych słów „z jakiegokolwiek przyczyny” jest dość szeroka. Jednakże, istnieją sytuacje, kiedy sędziowie potrzebują dodatkowych wskazówek. Wyrok wydany w dniu 5 października 2007 r. przez Sąd Najwyższy w sprawie cywilnej wniesionej przez obywateli polskich, pracujących, jako kasjerzy na stacji benzynowej, którzy poskarżyli się na różnicę w swoim wynagrodzeniu w stosunku do wynagrodzenia kolegów z Niemiec jest tego przykładem. Przed oddaleniem skargi sąd przywołał między innymi, że obywatele niemieccy zostali zatrudnieni, ponieważ bardziej odpowiadali oczekiwaniom pracodawcy dotyczącym usług dla klientów z Niemiec.
8. ECRI zaleca, by zawsze czynić wysiłki, by interpretować istniejące przepisy Konstytucji w sposób, pozwalający na naprawienie szkody wyrządzonej przez dyskryminację na wszystkich możliwych podstawach zgodnie z jej Zaleceniem w sprawie Polityki Ogólnej nr 7<sup>5</sup>.
9. W swoim trzecim raporcie ECRI zalecała, żeby definicje zawarte w ustawie z 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (ustawa z 2005 r.) miały zastosowanie do ustawy z 2001 r. ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w sposób, który zapewnia pełny udział wszystkich grup mniejszości w życiu publicznym.
10. ECRI zauważa, że partie mniejszości „narodowych” mogą na podstawie ustawy z 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej wybierać lokalnych członków parlamentu bez potrzeby przekraczania 5% progu krajowego (8% dla koalicji). Nie ma jednak takiego przepisu dla partii mniejszości „etnicznych”. Zgodnie z ustawą z 2005 r.

<sup>3</sup> Zob. Nastrój opinii, debata publiczna i opiniotwórcy / media, w tym Internet, i publikacje.

<sup>4</sup> Zob. Grupy narażone / Cudzoziemcy.

<sup>5</sup> Na temat prawa krajowego w sprawie zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej.

mniejszości „narodowe” utożsamiają się z „narodami zorganizowanymi w osobne państwa”, podczas gdy mniejszości „etniczne” nie. W opinii ECRI to rozróżnienie nie ma związku z kwestią reprezentacji w parlamencie.

11. ECRI zaleca, by partie mniejszości „etnicznych” były traktowane w ten sam sposób co partie mniejszości „narodowych” na podstawie ustawy z 2001 r. ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

## Prawo karne

12. W swoim trzecim raporcie ECRI mocno zachęcała władze do wprowadzenia prawa, które motywację rasistowską<sup>6</sup> przestępstwa uznawałoby za okoliczność obciążającą.

13. Władze zauważyły, że chociaż Kodeks karny wyraźnie zachęca sądy do brania pod uwagę motywacji sprawcy przy nakładaniu na niego kary, to nie zawiera wyczerpującej, ani enumeratywnej listy czynników, które można uznać za okoliczności obciążające. ECRI zauważa, że art. 53 § 2 Kodeksu karnego zawiera szczegółowe wskazówki dotyczące „nakładania kary”: np. sądy są prośzone o branie pod uwagę, czy przestępstwo zostało popełnione z udziałem osoby małoletniej, czy nie.

14. ECRI ponownie mocno zachęca władze do wprowadzenia prawa, które motywację rasistowską przestępstwa wyraźnie uznawałoby za okoliczność obciążającą.

15. W swoim trzecim raporcie ECRI zaleciła, by odpowiednie władze w pełni uznawały i brały pod uwagę motywację rasistowską przestępstw w celu ich skutecznego ścigania i sądenia.

16. ECRI zauważa, że Prokuratura Krajowa podjęła trzy inicjatywy z tym związane: ściślejszy nadzór postępowania przygotowawczego<sup>7</sup>, ustanowienie specjalnych prokuratorów zadaniowych na szczeblu apelacyjnym i zbieranie szczegółowych danych statystycznych. Zgodnie z informacjami dostępnymi ECRI, środki te zaczynają przynosić efekty. Kilka orzeczeń o umorzeniu postępowania<sup>8</sup> zostało uchylonych<sup>9</sup> i tylko w nielicznych ostatnio przypadkach przestępstw o motywacji rasistowskiej umorzono postępowania z powodu „znikomej społecznej szkodliwości czynu” (art. 17 § 1.3 Kodeksu postępowania karnego).

17. Mówiąc ogólnie, w ostatnich latach liczba przestępstw o motywacji rasistowskiej – ściganych i sądzonych – zwiększyła się do pewnego stopnia<sup>10</sup>. Równie dobrze

<sup>6</sup> Zgodnie z jej Ogólnym Zaleceniem Nr 7, należy brać pod uwagę nie tylko motywację związaną z „rasą”, ale też tę związaną z kolorem skóry, językiem, religią, narodowością czy pochodzeniem narodowym lub etnicznym.

<sup>7</sup> W dniu 16 października 2009 r., konkluzje Komitetu do spraw likwidacji dyskryminacji rasowej zostały przesłane prokuratorom i policji, które to organy zostały wezwane do skuteczniejszego zajęcia się przestępstwami o motywacji rasistowskiej.

<sup>8</sup> W 2007 r. znaleziono błędy w 6 orzeczeniach o umorzeniu postępowania (z 27 zbadanych), a w 2008 r. w 21 (z 64).

<sup>9</sup> W tym w orzeczenie sądu rejonowego w Opolu o umorzeniu postępowania przeciwko członkom Obozu Narodowo-Radykalnego, którzy przy dwóch niezależnych od siebie okazjach publicznie użyli „starorzymskiego pozdrowienia”. W grudniu 2008 r. we wznowionym postępowaniu oskarżeni zostali uznani winnymi na podstawie art. 256 Kodeksu karnego, który penalizuje publiczne promowanie faszyzmu czy też innych totalitarnych reżimów i nawoływanie do narodowej, etnicznej, rasowej czy też religijnej nienawiści.

<sup>10</sup> Dotyczy to obu artykułów Kodeksu karnego: 256 (*supra*) i 257 (które penalizują publiczne znieważanie z powodu przynależności etnicznej, „rasowej” czy religijnej): w 2008 r. 88 przypadków podejrzenia złamania pierwszego z nich było poddanych dochodzeniu, w 33 przypadkach sprawa trafiła do sądu, a w 18 do sądu rodzinnego, (ponieważ dotyczyła nieletnich) podczas gdy w 2005 r. były to odpowiednio liczby: 18, 10 i 0;

może to być wynikiem zwiększonej świadomości i poprawy w zakresie zbierania danych. Ponadto uwagę ECRI zwrócił fakt, iż mimo tego wzrostu przestępstwa o motywacji rasistowskiej mogą nie być zgłaszane. Przytoczono tu różne powody, między innymi: brak skutecznego systemu wspierania ofiar przestępstw o motywacji rasistowskiej, które już wcześniej mogły być w sytuacji osób narażonych na niebezpieczeństwo.

18. Podjęto środki dotyczące pierwszego z problemów: ustanowiono 16 wojewódzkich centrów<sup>11</sup> mających udzielać pomocy prawnej i psychologicznej oraz socjalnej ofiarom przestępstw. Intencją władz jest, by w miarę możliwości pracowały w nich osoby władające obcymi językami. Jeśli chodzi o drugi problem, to ECRI na swój wniosek otrzymała zapewnienie, że nielegalni imigranci mogą również korzystać z usług tych centrów.
19. Jednocześnie władze zorganizowały szkolenie w kwestii przestępstw o motywacji rasistowskiej dla sądownictwa i organów ścigania. Kwestia ta jest omówiona poniżej.
20. Obszar, w którym władze powinny wzmocnić wysiłki to ściganie przestępstw o motywacji rasistowskiej popełnianych na stadionach<sup>12</sup>. Władze przypisują niską liczbę spraw sądowych trudnościom w wykrywaniu poszczególnych sprawców<sup>13</sup>. ECRI jest świadoma tych trudności<sup>14</sup>. Jednakże uważa, że do pewnego stopnia mogą one zostać przezwyciężone dzięki użyciu techniki, jak np. kamer do obserwacji.
21. Ponadto w lutym 2007 r. Sąd Najwyższy orzekł, iż trzymanie przykładowo plakatu: „Powinniśmy wyzwolić Polskę od (między innymi) Żydów” nie stanowi przestępstwa podpadającego pod art. 256 Kodeksu karnego<sup>15</sup>. By osiągnąć tę konkluzję, sąd powołał się na art. 54 § 1 Konstytucji, który chroni prawo do wyrażania opinii, zwykle znaczenie słowa „wyzwalać” i użycie trybu oznajmującego, a nie nakazującego, co wskazywało na brak zamiaru nawoływania to nienawiści narodowościowej. W związku z powyższym ECRI przypomina, iż zgodnie z art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, prawo do wolności wypowiedzi może zostać ograniczone ze względu na ochronę praw innych. Uważa też, że pozwolenie, by trzymanie takiego plakatu pozostało bezkarne, koliduje z jej Zaleceniem nr 7 w sprawie Polityki Ogólnej dotyczącym prawa krajowego w sprawie zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej.

---

dane liczbowe dla drugiego przepisu to 50 spraw poddanych dochodzeniu, 14 skierowanych do sądu i 18 skierowanych do sądu rodzinnego w 2008 r. i odpowiednio 34, 25 i 4 w 2005 r. Dane liczbowe dotyczące art. 119 Kodeksu karnego (który penalizuje przemoc i groźby bezprawne z powodu przynależności narodowej, etnicznej czy wyznaniowej) ukazuje spadek liczby przestępstw poddanych dochodzeniu i przekazanych do sądu. Nie popełniono żadnych przestępstw podpadających pod art. 118 Kodeksu karnego, który penalizuje zabójstwo i spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu popełnione między innymi z powodów etnicznych, „rasowych” czy wyznaniowych. Według władz te cztery przepisy Kodeksu karnego są najważniejsze do walki z rasizmem. Należy zauważyć, że zostało przyjęte prawo, które od czerwca 2010 r. rozszerza sferę działania art.256.

<sup>11</sup> Jednostki administracyjne odpowiadające regionom.

<sup>12</sup> Według władz spośród 253 zarzucanych przestępstw, które zostały poddane dochodzeniu na podstawie art. 256 i 257 Kodeksu karnego w 2007 i 2008 r., jedynie 12 zostało popełnionych na stadionach.

<sup>13</sup> Mimo korzystania z „informerów”, w tym policjantów mających szczególne kontakty w środowisku kibiców.

<sup>14</sup> Podczas badania ostatniego polskiego raportu przez CERD władze przedstawiły liczbę czterech aktów oskarżenia w związku z chuligaństwem w piłce nożnej w latach 2004-2009. W międzyczasie prawo zostało zmienione, by zwiększyć kary za pewne przestępstwa popełniane na stadionach: wejście na boisko, rzucanie przedmiotami w zawodników i noszenie masek podczas bójek.

<sup>15</sup> Zob. powyżej.



22. ECRI zaleca, by władze kontynuowały swoje starania o ściganie wszystkich przestępstw o motywacji rasistowskiej. Zaleca też wzmocnienie tych 16-tu centrów wspierania ofiar. Ponadto zaleca, by centra wspierania ofiar i organy sądowe, które zajmują się lub zajmowały przestępstwami o motywacji rasistowskiej popełnianych na nielegalnych imigrantach, powstrzymywały się od rozgłaszania informacji mogących zaalarmować organy imigracyjne. Ponadto, zaleca większe użycie techniki, by aresztować osoby odpowiedzialne za przestępstwa o motywacji rasistowskiej na stadionach. Wreszcie zaleca, by sądy przyjęły, że publiczne nawoływanie do nienawiści rasowej może przybierać różne formy, w tym całkowite odrzucenie grup religijnych czy narodowościowych.

### **Prawo cywilne i administracyjne**

23. W swoim trzecim raporcie ECRI zalecała, by władze podjęły działania zgodnie z art. 13 Konstytucji i prawem krajowym przeciwko grupom propagującym rasizm<sup>16</sup>, tak jak został on zdefiniowany w jej Zaleceniu nr 7 w sprawie Polityki Ogólnej .

24. ECRI zauważa, że na podstawie art. 29 Prawa o stowarzyszeniach właściwy sąd na wniosek prokuratora może rozwiązać stowarzyszenie, jeżeli jego działalność wykazuje „rażące” lub „uporczywe” naruszenie prawa. Władze zawiadomiły ECRI, że wszystkie prokuratury apelacyjne zostały poinstruowane w 2005 i 2006 r., by oceniać, czy dostępne dowody – zebrane w postępowaniu karnym – gwarantują rozwiązanie grup promujących rasizm. Dotychczas takie działanie zostało podjęte jedynie wobec Obozu Narodowo-Radykalnego w Opolu. Właściwe postępowanie (rozpoczęte w 2007 r.) zostało odroczone do czasu rozstrzygnięcia postępowania karnego, które toczyło się w sprawie jego kilku członków. Postępowanie zostało podjęte na nowo w wyniku skazania tych ostatnich<sup>17</sup> i owa grupa została rozwiązana przez sąd pierwszej instancji w 2009 r.<sup>18</sup>.

25. ECRI otrzymała informację, że Obóz Narodowo-Radykalny w Opolu nie jest jedyną grupą propagującą rasizm w Polsce. Stowarzyszenia o tej samej nazwie zostały zarejestrowane w innych częściach kraju. Nawet jeśli członkostwo w nich jest ograniczone, ECRI jest zaniepokojona ich działalnością. ECRI nie przekonuje też konieczność polegania na dowodach zebranych w trakcie postępowania karnego w celu wszczęcia postępowania o rozwiązanie stowarzyszenia; zwykle ciężar dowodu w sprawach cywilnych nie jest uregulowany tak samo, jak w sprawach karnych.

26. ECRI zaleca, by władze przyjęły aktywną postawę w zbieraniu dowodów, które upoważniałyby do rozwiązania grup propagujących rasizm. Nie muszą to być dowody upoważniające do postępowanie karnego przeciwko członkom tych grup.

27. W swoim trzecim raporcie ECRI zachęcała władze do przyjęcia całościowej ustawy przeciwko dyskryminacji zgodnie z jej Zaleceniem nr 7 w sprawie Polityki Ogólnej .

---

<sup>16</sup> Zgodnie z Zaleceniem Nr 7 w sprawie Polityki Ogólnej , rasizm, to wiara, że takie podstawy, jak „rasa”, kolor skóry, język, religia, narodowość lub pochodzenie narodowe czy etniczne uzasadniają pogardę wobec osoby lub grupy osób, czy też wyobrażenie o wyższości osoby lub grupy osób.

<sup>17</sup> Zob. sprawę „pозdrowienia starorzyskiego” poniżej.

<sup>18</sup> Władze poinformowały ECRI, że rozważa się podjęcie działań przeciwko Narodowemu Odrodzeniu Polski (w anglojęzycznej wersji niniejszego dokumentu nazwa organizacji brzmi: „National Restitution of Poland”, stąd pewne wątpliwości tłumacza, czy chodzi właśnie o tę organizację - przyp. tłum.) i Nacjonalistycznemu Stowarzyszeniu „Zadruга” na podstawie dowodów zebranych zarówno podczas postępowania karnego, ze stron internetowych oraz w czasie kontrowersyjnych demonstracji.

28. Władze zawiadomiły ECRI, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przygotowało projekt ustawy, zapewniającej zgodność prawa z Dyrektywami Rady Unii Europejskiej: 2000/43/EC z dnia 29 czerwca 2000 r. wdrażającą zasadę równego traktowania osób bez względu na ich pochodzenie rasowe czy etniczne i 2000/78/EC z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne ramy równego traktowania w zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu. Projekt ten aktualnie znajduje się w Radzie Ministrów, chociaż w czasie wizyty delegacji ECRI kilka organizacji pozarządowych sprawiło wrażenie, że o tym nie wie. Organizacje pozarządowe skarżyły się również na procedurę konsultacji poprzedzającą finalizację projektu; jednym z problemów był brak jasności co do tego, kto powinien być ich interlokutorem: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej czy Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania?
29. Jeśli chodzi o niepokój organizacji pozarządowych dotyczący zakresu projektu ustawy, ECRI otrzymała zapewnienie władz, że odzwierciedla on jej Zalecenie nr 7 w sprawie Polityki Ogólnej. ECRI chce podkreślić, że państwa członkowskie UE w kwestii prawodawstwa w sferze niedyskryminacji mogą korzystać również ze wskazówek zawartych w Zaleceniu nr 7 w sprawie Polityki Ogólnej. Umożliwiłoby im to między innymi przyspieszenie przyjęcia wielu z przepisów projektu dyrektywy Rady wdrażającej zasadę równego traktowania osób bez względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek czy orientację seksualną.
30. ECRI zaleca, by rząd przedstawił parlamentowi jak najszybciej tę możliwą całościową ustawę antidyskryminacyjną inspirowaną jej Zaleceniem nr 7 w sprawie Polityki Ogólnej. Za tę inicjatywę prawodawczą powinna być odpowiedzialna pojedyncza jednostka rządowa, która powinna się konsultować z organizacjami pozarządowymi.
31. W swoim trzecim raporcie ECRI zalecała, by władze wyjaśniły zakres i zastosowanie koncepcji rozkładu ciężaru dowodu w sprawach dotyczących dyskryminacji rasowej<sup>19</sup>, by uniknąć zamieszania, gdy sprawy trafiają do sądu.
32. Władze przekazały ECRI dodatkowe informacje na temat art. 183b Kodeksu pracy, który rozkłada ciężar dowodu w sprawach dotyczących zatrudnienia. Wskazały również na art. 24 § 1 Kodeksu cywilnego, przewidujący środek zaradczy dla osób, których „dobra osobiste” są zagrożone<sup>20</sup>, o ile działanie osób, które zagraża ich dobrom jest bezprawne.
33. ECRI uważa, że art. 183b Kodeksu pracy jest wystarczająco jasny. Jednakże tego samego nie można powiedzieć o art. 24 § 1 Kodeksu cywilnego, który w żadnym razie nie dotyczyłby wszystkich obszarów działalności rządu.
34. ECRI zaleca, by władze wprowadziły jasno sformułowane przepisy w kwestii rozkładu ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji rasowej, które miałyby również zastosowanie poza sferą prawa pracy.

<sup>19</sup> Wedle Zalecenia Nr 7 dotyczącego Polityki Ogólnej, dyskryminacja rasowa to jakiegokolwiek różnicowane traktowanie oparte na takiej podstawie, jak „rasa”, kolor skóry, język, religia, narodowość czy pochodzenie narodowe lub etniczne, które nie ma obiektywnego, ani rozsądnego usprawiedliwienia.

<sup>20</sup> Art. 23 Kodeksu cywilnego zawiera niewyczerpującą listę „dóbr osobistych”: zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska.

## Organy antydyskryminacyjne

35. W swoim trzecim raporcie ECRI mocno zachęcała władze do ustanowienia w bliskiej przyszłości niezależnego organu wyspecjalizowanego w zwalczaniu rasizmu i dyskryminacji rasowej - mającego filie w całej Polsce – i wyposażenia go w niezbędne zasoby ludzkie i finansowe. Zachęcała też wszystkie właściwe organy do implementacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji we współpracy ze społeczeństwem i przeznaczenia na to odpowiednich środków.
36. ECRI została poinformowana, iż władze zamierzają nadać Rzecznikowi Praw Obywatelskich (Ombudsman) część uprawnień, które powinien posiadać wyspecjalizowany organ zgodnie z Zaleceniem w sprawie Polityki Ogólnej nr 2 i 7. Zasadniczo to Ombudsman byłby właściwy w indywidualnych sprawach. Władze zamierzają również przyznać Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Równego Traktowania inne uprawnienia tego wyspecjalizowanego ciała. Rzecznik był/a/by odpowiedzialny/a za rozwój strategii, doradzanie władzom i podnoszenie świadomości. ECRI zauważa, że Ombudsman, który stanowi niezależny organ, już teraz jest aktywny we wszystkich sferach, jakie obejmuje jego mandat. Zajmuje się skargami, prowadzi dochodzenia, wszczyna i uczestniczy w postępowaniach sądowych, podejmuje badania, doradza innym organom publicznym, składa propozycje w zakresie inicjatyw legislacyjnych, prowadzi kampanie i współpracuje z organizacjami pozarządowymi. ECRI zauważa też, że Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania nie jest organem niezależnym.
37. ECRI zaleca, by władze sprawiły, że niezależny organ będzie wyposażony we wszystkie uprawnienia, jakie powinno mieć ciało wyspecjalizowane do zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej zgodnie z Zaleceniem w sprawie Polityki Ogólnej nr 2 i 7.
38. ECRI zauważa też, że Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania, mająca rangę Sekretarza Stanu, została powołana w dniu 30 kwietnia 2008 r. Jej rola polega głównie na wprowadzaniu równości w proces decyzyjny rządu, ale też, w imieniu premiera, monitoruje ona, koordynuje i nadzoruje wszelkie działania antydyskryminacyjne. Jest również odpowiedzialna za Krajowy Program Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji, działający od 2004 r.
39. Po ustanowieniu Pełnomocnika, rozpoczął się proces przeglądu programu; pod egidą Pełnomocnika powołano grupę do spraw monitoringu (złożoną z przedstawicieli odpowiednich władz i organizacji pozarządowych), a program (który miał się zakończyć w 2009 r.) został przedłużony do 2013 r. Pełnomocnik powiadomiła ECRI o pewnej liczbie ostatnich inicjatyw: koordynacja rządowej działalności na rzecz implementacji prawa UE, ograniczenie przemocy wśród kibiców piłki nożnej<sup>21</sup>, powołanie koordynatorów do spraw równości<sup>22</sup>, organizacja szkoleń i publikacje. Organizacje pozarządowe i inne organy wskazały, że podział pracy pomiędzy Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Równego Traktowania a różnymi ministerstwami nie zawsze jest do końca jasny.
40. ECRI uważa, że decyzja o powołaniu Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania jest co do zasady chwalebna. Rozumie oczywiście, że stworzenie nowej instytucji dość często staje się powodem problemów kompetencyjnych, które wymagają rozwiązania. Jeśli chodzi o działania przeciwko rasizmowi i dyskryminacji rasowej Pełnomocnik pokazał zdolność do podejmowania

<sup>21</sup> Zob. Nastrój opinii, debata publiczna i opiniotwórcy /sport.

<sup>22</sup> Na podstawie projektu ufundowanego przez UE „Równe traktowanie, jako standard dobrego rządzenia”.

interesujących inicjatyw i wydaje się być zdeterminowany w swoich staraniach, by zmaksymalizować efekt Krajowego Programu Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji. Naturalnie wiele z tych inicjatyw jest świeżych i dlatego też trudno jest je ocenić. Niemniej jednak ECRI chciałaby zachęcić władze do dokładnego zbadania wkładu, jaki mogliby włożyć nowo ustanowieni urzędnicy, tacy jak koordynatorzy do spraw równości, w walkę przeciwko rasizmowi i dyskryminacji; jeżeli to pokazałoby jasno, że tacy koordynatorzy są potrzebni, należałoby ich wyposażyć w wyraźnie określony mandat, który odróżniłaby ich rolę od roli pełnomocników mniejszości<sup>23</sup>.

41. ECRI zaleca, by ocena wyników pierwszej części (2004-2009) Krajowego Programu Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji została zakończona tak szybko, jak tylko to możliwe. Następnie należy ustanowić konkretne i wymierne cele drugiej części (2010-2013). Ponadto, ECRI zaleca, by władze dokładnie oceniły potrzebę istnienia koordynatorów do spraw równości, biorąc pod uwagę kompetencje pełnomocników do spraw mniejszości.

### **Szkolenia pracowników sądownictwa i organów ścigania**

42. W swoim trzecim raporcie ECRI zalecała szkolenia pracowników sądownictwa i organów ścigania na temat rasizmu i dyskryminacji rasowej (i zapewnienie wystarczających środków na ten cel).
43. ECRI z zadowoleniem zauważa, że od czasu jej trzeciego raportu władze zorganizowały liczne szkolenia wyżej wymienionych grup w kwestiach objętych mandatem ECRI. Były to zarówno specjalistyczne kursy na temat rasizmu i dyskryminacji rasowej, jak też ogólne szkolenia w kwestii praw człowieka i prawa o cudzoziemcach. Niektóre z nich były organizowane wspólnie z ODHIR i UNHCR z zaangażowaniem organizacji pozarządowych. Jeden szczególnie interesujący kurs został przeprowadzony dla oficerów policji i przedstawicieli Romów w Tarnowie. Wreszcie, ustanowiono pełnomocników do spraw ochrony praw człowieka, między innymi do pomocy centralnym i terytorialnym jednostkom policji (na szczeblu wojewódzkim), a także szkołom policyjnym w prowadzeniu szkoleń.
44. ECRI uważa, że wysiłki włożone w szkolenia pracowników sądownictwa i organów ścigania na temat rasizmu i dyskryminacji rasowej powinny zostać utrzymane, w szczególności dlatego, że wygląda na to, iż niektóre przestępstwa o motywacji rasistowskiej pozostają bezkarne.
45. ECRI zaleca, by kontynuować szkolenia przedstawicieli sądownictwa i organów ścigania na temat rasizmu i dyskryminacji rasowej. Rzecznik Praw Obywatelskich, Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania, właściwe organizacje międzynarodowe i pozarządowe, jak również sami członkowie mniejszości powinni być w nie zaangażowani.

## **II. Dyskryminacja w różnych sferach**

### **Edukacja**

46. W swoim trzecim raporcie, ECRI zalecała, by dostęp do edukacji dla osób ubiegających się o azyl w ośrodkach recepcyjnych się poprawił. Rekomendowała również, by władze zapewniły, aby dzieci romskie miały równe szanse w edukacji i by zamknięto wszystkie oddzielne klasy romskie .

---

<sup>23</sup> Zob. Grupy narażone / Romowie.

47. ECRI zauważa, że wedle zawiadomień w polskich szkołach istnieje dyskryminacja dotycząca głównie uczniów romskich i cudzoziemskich. Przykładowo, jeden z przedstawicieli organizacji pozarządowej powiadomił ECRI, że nauczyciel musiał zostać zwolniony za nietraktowanie dzieci romskich z należytym szacunkiem. Ponadto UNHCR zauważył trudności w 2008 r. w szkołach służących nowopowstałym<sup>24</sup> ośrodkom recepcyjnym<sup>25</sup> (tam, gdzie mieszkają osoby ubiegające się o azyl, a w niektórych przypadkach także uchodźcy i osoby chronione<sup>26</sup>). Niemniej jednak ECRI zauważa z satysfakcją, że został poczyniony postęp w sferze edukacji obu tych grup uczniów.
48. Zatem oddzielne klasy dla dzieci romskich zostały zlikwidowane. Do kilku ostatnich, które pozostaną do 2010-2011 r. uczęszczają dzieci, które – jak utrzymują władze – nie pasowałyby do zwykłych klas z powodu ich zaawansowanego wieku. W żadnym razie nowi uczniowie nie zostaną zapisani do oddzielnych klas. Powołano asystentów romskich, którzy mają ułatwiać dzieciom romskim integrację z systemem edukacyjnym i pomagać ich rodzicom w stosunkach z władzami szkolnymi, są oni wybierani przez społeczność romską. Chociaż są odpowiednio przeszkoleni, nie wymaga się by, posiadali szczególne przygotowanie akademickie. Ponadto, dzieci romskie często mają możliwość korzystania z dodatkowej opieki, by przezwyciężyć wszelkie trudności.
49. Obie inicjatywy, które bez wątpienia stanowią dobre praktyki, tworzą część Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce<sup>27</sup>. Zostały one sfinansowane dzięki specjalnym subsydium dla szkół z dziećmi romskimi – odpowiednim dotacjom Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Dzieci romskie otrzymują również bezpłatne podręczniki, dostępne są też stypendia<sup>28</sup>.
50. Mimo tych wysiłków, wiele romskich dzieci nie ma możliwości pełnego korzystania z dobrodziejstw systemu edukacji; mają one opóźnienia edukacyjne lub po prostu opuszczają szkołę. Zostały przedstawione dane mówiące o tym, że ponad 50% dzieci romskich nie uczęszcza do szkół w ramach obowiązkowej edukacji<sup>29</sup>. Według osób, z którymi rozmawiała delegacja ECRI, należy czynić wysiłki, by przekonać rodziców dzieci romskich o wadze edukacji i by zapewnić uczęszczanie dzieci romskich do przedszkoli<sup>30</sup>; to ostatnie umożliwi im przezwyciężenie trudności związanych z brakiem znajomości języka polskiego.
51. Przedstawiciele Romów wskazywali, że dzieci romskie, które wyemigrowały z Polski wraz z rodzicami uczęszczają regularnie do szkół w innych krajach UE, które ich przyjęły. Według nich stanowi to dowód na przekonanie rodziców romskich, iż edukacja to środek awansu społecznego w społeczeństwie, który stanowi realną nadzieję dla ich dzieci. Jeśli chodzi o przedszkola, ECRI zwróciła uwagę, że rodziny romskie czasem mieszkają w wioskach, w których nie ma

---

<sup>24</sup> UNHCR zauważa, że w innych szkołach postawa nauczycieli uległa poprawie dzięki akcjom uświadamiającym.

<sup>25</sup> Cudzoziemcy mogą mieszkać w ośrodkach recepcyjnych, ośrodkach strzeżonych, aresztach deportacyjnych.

<sup>26</sup> Dla wyjaśnienia zróżnicowanego statusu, zobacz Grupy narażone/Cudzoziemcy.

<sup>27</sup> Zob. Grupy narażone/Romowie.

<sup>28</sup> Organizacje pozarządowe zwróciły uwagę ECRI na fakt, że czasami zdarzają się zwłoki w płatnościach dla nich.

<sup>29</sup> Wskazano, że prawo przewiduje kary dla rodziców, których dzieci nie chodzą do obowiązkowej szkoły. Jednakże nakładane grzywny nie są egzekwowane z powodu sytuacji finansowej zainteresowanych osób.

<sup>30</sup> Władze poinformowały ECRI, że na podstawie zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 maja 2009 r., edukacja przedszkolna może przyjmować formy różniące się od tradycyjnego przedszkola, lepiej odpowiadające oczekiwaniom rodziców dzieci romskich i ich tradycji i kulturze. Ponadto od 2011 r. uczęszczanie do przedszkola przez rok będzie obowiązkowe dla wszystkich dzieci w Polsce.

przedszkoli. Doprowadziło to do tego, że społeczność romska w Czarnej Górze stworzyła własne przedszkole, prowadzone w lokalnym dialekcie języka romskiego.

52. W związku z powyższym ECRI zauważa, że Polska niedawno, na podstawie m. in. Karty Języków, umożliwiła istnienie przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów z językiem romskim i nauki tego języka jako integralnej części programów edukacji technicznej i zawodowej<sup>31</sup>. Jednakże, aktualnie nie wydaje się, by istniało zapotrzebowanie na edukację w języku romskim (choć taki wniosek mogliby sformułować rodzice romskich dzieci na podstawie ustawy z 2005 r.).
53. W Tarnowie delegacja ECRI odwiedziła Centrum Kultury romskiej w Polsce. Jedną z licznych form jego działalności są kursy angielskiego dla dzieci. To centrum, jak również przedszkole z Czarnej Góry stanowią ważne inicjatywy, które należy zalecać, ponieważ wywodzą się ze społeczności i pokazują wiarę w szanse, jakie daje edukacja.
54. ECRI zaleca, by władze kontynuowały swoje wysiłki wspierania edukacji dzieci romskich. Konkretnie, ECRI zaleca, by Ministerstwo Edukacji Narodowej przyjęło ambitny cel zwiększenia uczęszczania przez dzieci romskie do przedszkoli w ciągu następnych dwóch lat (przez stworzenie dodatkowych placówek bądź zwiększenie frekwencji w obecnie istniejących).
55. Jeśli chodzi o cudzoziemców, to póki co ECRI zauważa z satysfakcją, że osoby pochodzące z państw trzecich nie muszą już płacić za szkołę do poziomu szkoły średniej. Jest to ważny środek eliminujący dyskryminację z powodu narodowości. Ponadto ECRI zauważa, że uczniowie nie będący obywatelami otrzymują już lub będą wkrótce otrzymywać wsparcie podobne do tego, co Romowie: dodatkowa opieka, często w zamiarze uzupełnienia ich braków w znajomości języka polskiego, i korepetytorzy będący łącznikami z uczniami i ich rodzinami (często specjalnie wybierani z powodu ich przynależności do odpowiedniej grupy etnicznej). System subsydiowanych miejsc w szkole jest znowu w użyciu.
56. Specjalne kroki zostały podjęte z myślą o osobach ubiegających się o azyl, uchodźcach i dzieciach chronionych z ośrodków recepcyjnych. Pracownicy socjalni od dawna starają się o podniesienie poziomu ich uczęszczania do obowiązkowych szkół. Obecnie jest ona bardzo wysoka, na satysfakcjonującym poziomie 98%<sup>32</sup>. Ci, którzy uczęszczają do szkół, otrzymują bezpłatne książki. Ponadto, wiele - ale nie wszystkie - takie ośrodki mają przedszkola.
57. Na użytek własny władz, ten obraz zawiera więcej niuansów dotyczących dzieci, które należą do trzech wyżej wymienionych kategorii i które znajdują się poza ośrodkami recepcyjnymi czy też w drodze pomiędzy nimi. Rodzice czasami zaniedbują ich edukację, pomimo istnienia bodźców materialnych, takich jak posiłki w szkole. ECRI uważa, że w związku z tym należy zwiększyć wysiłki. Żałuje, że nie było możliwości przedyskutowania tego problemu z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, które jest również odpowiedzialne za opiekę socjalną nad grupami osób znajdującymi się poza ośrodkami recepcyjnymi.

---

<sup>31</sup> Inne gwarancje Karty Języków dotyczą edukacji uniwersyteckiej; w tej kwestii zobacz Grupy narażone/Romowie.

<sup>32</sup> W porównaniu do 93% dla ogółu cudzoziemców.

58. Jeszcze inną sferą, którą można poprawić jest sytuacja dzieci-cudzoziemców umieszczonych w ośrodkach strzeżonych<sup>33</sup>. Według kilku organizacji pozarządowych dzieci te dość często nie chodzą do szkół. ECRI rozumie, że władze napotyka trudności w odpowiednim przygotowaniu w tej kategorii. Sytuacja tych dzieci różni się od sytuacji dzieci w zakładach poprawczych, jako że te ostatnie stanowią większą populację, o mniej przejściowym charakterze. Jednakże, prawo do edukacji to fundamentalne prawo, z którego mogą korzystać jednakowo obywatele, jak i osoby nie będące obywatelami. ECRI jest oczywiście świadoma, że te dzieci są inaczej traktowane, głównie z tego powodu, że są pozbawione wolności<sup>34</sup>. Jednakże ECRI jest przekonana, że władze powinny szukać praktycznych rozwiązań, by zapewnić, że ten czynnik nie przybierze niewspółmiernej wagi. Prowadzenie kursów przez w pełni wykwalifikowany personel pokazuje, że jest to opcja mająca szanse powodzenia.
59. Wreszcie, jeśli chodzi o sytuację szkolną nielegalnych imigrantów, ECRI zauważa, że wszystkie osoby nie będące obywatelami mają prawo do edukacji.
60. ECRI zaleca, by władze podjęły kroki w celu zapewnienia, by frekwencja w szkole obowiązkowej obywateli i cudzoziemców była taka sama, bez względu na status ich pobytu. Jeżeli gdziekolwiek w ośrodkach strzeżonych dzieci nie mają zapewnionej edukacji, władze powinny podjąć natychmiastowe działanie, by zaradzić tej sytuacji. Ponadto, ECRI zaleca, by dostęp do przedszkoli miały wszystkie rodziny w ośrodkach recepcyjnych (zarówno przez stworzenie takich ośrodków, jak też przez relokację rodzin, które nie mają do nich dostępu). Wreszcie, ECRI zaleca, by władze kontynuowały swoje wysiłki w celu zapewnienia szczególnej pomocy dzieciom-cudzoziemcom.

## Zatrudnienie

61. Przeniesienie anty-dyskryminacyjnych dyrektyw UE na grunt prawa krajowego stanowi w Polsce długotrwały proces. Jak już wskazano, nowy projekt ustawy, przygotowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, znajduje się obecnie w Radzie Ministrów.
62. Jednakże władze zapewniły ECRI, że prawo krajowe zapewnia już pełną ochronę przed dyskryminacją w zatrudnieniu<sup>35</sup>. Ponadto ECRI otrzymała informację o zakończonym sukcesem postępowaniu przeciwko burmistrzowi, który zakazał dostępu do placu targowego sprzedawcom nie będącym obywatelami, pomimo tego, że osoby te otrzymały wymagane zezwolenia i spełniały odpowiednie wymogi. Jeśli chodzi o sfery wymagające poprawy, to uwagę ECRI zwróciły sprawy dyskryminacji Romów poszukujących pracy i potrzeba poprawy szkoleń zawodowych dla uchodźców i osób chronionych<sup>36</sup> (problem, którego ECRI nie miała możliwości przedyskutować z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej).
63. ECRI wydawała już zalecenia dotyczące prawa anty-dyskryminacyjnego, szkoleń dla osób, które będą je stosować i środków dla potencjalnych ofiar. ECRI ma nadzieję, że zwiększony poziom świadomości istnienia odpowiednich procedur i wiara w nie spowoduje postęp w zwalczaniu dyskryminacji rasowej w zatrudnieniu.

<sup>33</sup> Zgodnie z prawem, dzieci nie mogą przebywać w ośrodkach aresztu przeddeportacyjnego.

<sup>34</sup> ECRI zajmie się kwestią tego, czy dzieci powinny być trzymane w ośrodkach strzeżonych w innym rozdziale niniejszego raportu.

<sup>35</sup> Najnowsza zmiana Kodeksu pracy weszła w życie w dniu 18 stycznia 2009 r.

<sup>36</sup> Jeśli chodzi o te dwie kategorie obywateli państw trzecich, to należy podjąć pozytywne środki, gdyż nie mogą one korzystać z środków polityki socjalnej dostępnych dla polskich obywateli.

64. Dodatkowo ECRI uważa, że należy zrobić większy użytek z badania rozmiaru problemów, z jakimi stykają się w danej sferze grupy narażone, takie jak Romowie. Uważa też, że władze powinny na nowo ocenić możliwości szkoleń zawodowych dla uchodźców i osób chronionych.
65. Wreszcie ECRI zauważa, że w ramach Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce podjęto środki, by poprawić perspektywy zatrudnienia Romów, które zostaną przedyskutowane w części dotyczącej Grup narażonych, poniżej.
66. ECRI zaleca, by zrobić większy użytek z badania sytuacji w celu ustalenia rozmiaru problemów, z jakimi borykają się w danej sferze grupy narażone, takie jak Romowie. Zaleca też, by władze na nowo oceniły możliwości szkoleń zawodowych dla uchodźców i osób chronionych.

## **Mieszkalnictwo**

67. ECRI otrzymała zawiadomienia o dyskryminacji skierowanej przeciwko cudzoziemcom w sferze mieszkalnictwa. ECRI ponownie wyraża nadzieję, że sytuacja ta ulegnie poprawie dzięki zwiększonemu użyciu istniejących środków zaradczych, gdy osoby poszkodowane zyskają wiarę w odpowiednie procedury.
68. Tak, jak w związku z zatrudnieniem, ECRI zaleca zwrócenie się w kierunku badania rozmiaru dyskryminacji rasowej w mieszkalnictwie.
69. Niewielu wydaje się kwestionować, że sytuacja mieszkaniowa społeczności romskich pozostawia wiele do życzenia – do tego stopnia, że Województwo Małopolskie musiało podjąć nadzwyczajne kroki polegające na wstrzymaniu rozbiórki nielegalnych budynków do czasu znalezienia odpowiednich mieszkań dla rodzin je zamieszkujących. ECRI przypomina, że prawo do posiadania domu jest jednym z głównych problemów, jakimi zajmuje się Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce. Wygląda na to, że jest on również szczególnie drażliwy: implementacja tej części programu spotkała się ze znaczną krytyką romskich organizacji pozarządowych (niezdarnie prowadzona procedura, oporni i pozbawieni inicjatywy burmistrzowie); również władze czasami się skarżą, iż ich wysiłki w tej kwestii zostały zmarnowane z powodu braku współpracy ze strony beneficjentów (np. przelotna poprawa<sup>37</sup>); wreszcie, niektóre inicjatywy ugrzęzły na mieliźnie z powodu obiektywnych trudności (problemy urbanistyczne i związane z rejestrem gruntów).
70. Jak dotychczas, jeśli chodzi o ten ostatni problem, ECRI widzi w Programie na rzecz społeczności romskiej w Polsce dobrą okazję do zajęcia się całościowo problemem nielegalnego osiedlania się. Władze powinny wykorzystać dostępność znaczących funduszy, by zapewnić wszystkim zainteresowanym rodzinom romskim odpowiednie warunki mieszkaniowe. By to osiągnąć, być może będą musiały podjąć nadzwyczajne kroki polegające na uregulowaniu sytuacji niektórych budynków (z jednoczesnym poszanowaniem praw człowieka wszystkich zainteresowanych stron). Jeżeli zostanie to zrobione, władze będą mogły wysłać jasną informację do wszystkich zainteresowanych stron, by zapewnić poszanowanie prawa.
71. Kwestia niechętnych burmistrzów ma charakter ogólny i zostanie przedstawiona w części dotyczącej Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce. Jeśli chodzi o różne problemy związane ze współpracą pojawiające się w miastach, które chcą implementować program, ECRI uważa, że wymagają one zwiększenia dialogu między władzami a przedstawicielami społeczności lokalnych.

---

<sup>37</sup> Władze zareagowały na to, zmieniając charakter przyznawanej pomocy.



72. ECRI zaleca, by władze wykorzystały okazje, jakie daje Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce do rozwiązania w sposób trwały kwestii nielegalnych osiedli romskich.

73. Wreszcie, ECRI została powiadomiona o praktycznych trudnościach, które spotkały szukające mieszkania osoby, będące na zasiłku integracyjnym. Wygląda na to, że uchodźcy i osoby chronione mogą otrzymać zasiłek jedynie po opuszczeniu ośrodka recepcyjnego; w tym celu muszą podać adres stałego zamieszkania. Jednakże dość często, by uzyskać adres, muszą wynająć mieszkanie, a nie mogą tego zrobić, dopóki nie otrzymają pieniędzy na zaliczkę/kaucję. ECRI uważa, że władze powinny podjąć szybkie działania, by rozwiązać ten problem. Mogą np. wziąć pod uwagę tymczasową, jednorazową wypłatę na podstawie specjalnego wniosku, przed opuszczeniem ośrodka recepcyjnego przez daną osobę (bez konieczności umieszczenia jej nazwiska na ostatecznej liście beneficjentów).

74. ECRI zaleca, by władze znalazły rozwiązanie problemu uchodźców i osób chronionych, które nie mogą wynająć mieszkania, ponieważ nie zaczęły jeszcze otrzymywać zasiłku integracyjnego (z powodu niemożności przedstawienia przez nich stałego adresu).

## Zdrowie

75. ECRI zauważa, że podobnie, jak w sferze edukacji, zatrudnienia i zamieszkania również w sferze opieki zdrowotnej dyskryminacja rasowa w pierwszym rządzie dotyka Romów i cudzoziemców.

76. Zgodnie z informacją otrzymaną przez ECRI wielu Romów doświadcza ogólnych problemów, które napotykają w sferze zdrowia mieszkańcy oddalonych wiosek i / lub osoby należące do ubogiej części populacji. Dodatkowo władze utrzymują, że niektóre społeczności romskie są dotknięte szczególnymi problemami zdrowotnymi. ECRI z zadowoleniem zauważa, że w ramach Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce podjęto działania w celu przezwyciężenia tych problemów obejmujące bezpłatne konsultacje lekarskie<sup>38</sup> i tzw. „wizytatorów zdrowia”, którzy oferują pomoc i doradztwo (między innymi dla kobiet i rodzin)<sup>39</sup>.

77. Jeśli chodzi o cudzoziemców, uwaga ECRI została skierowana na skargi dotyczące opieki zdrowotnej w ośrodkach recepcyjnych<sup>40</sup> i obowiązkowych badań na obecność AIDS dla osób, które chcą tam zostać przyjęte. Według władz większość problemów dotyczących opieki zdrowotnej w ośrodkach recepcyjnych wiąże się z problemami w komunikacji; osoby ubiegające się o azyl, które nie chcą być badane na obecność AIDS, nie muszą tego robić. ECRI uważa, że ośrodki recepcyjne to jedyna realistyczna opcja dla wielu osób ubiegających się o azyl. W związku z tym zauważa, że stanowisko UNHCR (*de facto* czy też *de jure*) jest takie, iż obowiązkowe badania osób ubiegających się o azyl na obecność AIDS są niezgodne z międzynarodowymi standardami. ECRI przyjmuje zapewnienia władz, że osoby starające się o azyl mogą zostać przyjęte do ośrodków recepcyjnych nawet jeśli odmówią poddania się badaniom na obecność AIDS. ECRI zwraca się do właściwych władz, by przeprowadziły

<sup>38</sup> W 2008 r. Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce sfinansował 40 dni darmowych konsultacji medycznych (z czego 10 dni w Województwie Zachodniopomorskim i 10 w Dolnośląskim).

<sup>39</sup> Liczba „wizytatorów zdrowia” zatrudnionych na podstawie Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce wzrosła z 6. w 2005 r. do 35. w 2008 r. Ośmiu zostało zatrudnionych przez Województwo Dolnośląskie reszta przez inne 7 Województw. Średnio jeden wizytator zdrowia przypada na 35. Romów; w Województwie Mazowieckim ten stosunek wynosi 1:5.

<sup>40</sup> Opieka zdrowotna ma największe znaczenie dla Czeczenów, spośród których wielu cierpi na psychologiczną traumę po ucieczce ze strefy wojny.

badania na temat opieki zdrowotnej w ośrodkach recepcyjnych w celu identyfikacji źródła skarg.

78. Wreszcie, ECRI zauważa, że nielegalni imigranci nie mogą zostać objęci państwowym systemem ubezpieczenia społecznego, nawet na podstawie dobrowolnej przynależności. Mają dostęp do opieki zdrowotnej, płacąc przy wizytach *ad hoc*. Sprawy dotyczące tej grupy zostaną przedstawione w części Grupy narażone/Cudzoziemcy.
79. ECRI zaleca władzom przeprowadzenie badań na temat opieki zdrowotnej w ośrodkach recepcyjnych, by zidentyfikować źródło skarg.

### **Dostęp do usług i dóbr**

80. Zdarza się, że urzędnicy państwowi nie zawsze traktują z należnym szacunkiem osoby o niskich dochodach, z których niektóre to Romowie. Ponadto, czasami Romowie doświadczają dyskryminacji w dostępie do dóbr i usług oferowanych przez sektor prywatny, chociaż wraz z rozwojem ekonomicznym w tym zakresie osiągnięto znaczny postęp. ECRI ponownie podkreśla potrzebę wzmocnienia wiary w skuteczność mechanizmów skargowych.
81. ECRI zaleca, by skorzystać z badań sytuacji w celu określenia rozmiaru dyskryminacji rasowej w sferze dostępu do dóbr i usług w sektorach publicznym i prywatnym.

### **III. Nastrój opinii, debata publiczna i opiniotwórcy**

82. W swoim trzecim raporcie ECRI sformułowała pewną liczbę zaleceń związanych z nastrojem opinii, debatą publiczną i opiniotwórcami: (i) informowanie polskiego społeczeństwa o negatywnych skutkach dyskryminacji rasowej (ii) ostrzeganie mediów w kwestii niebezpieczeństw, jakie niesie rasizm i nietolerancja (iii) ściganie przestępstw rasistowskich popełnionych przez prasę (iv) zachęcanie dziennikarzy do debaty na temat ich roli w zwalczaniu antysemityzmu (v) podnoszenie świadomości większości społeczeństwa w kwestii tożsamości kulturowej mniejszości historycznych – w tym Romów (vi) nadanie priorytetowego charakteru walce z antysemityzmem (vii) zachęcanie polityków i opiniotwórców do przyjęcia publicznie zdecydowanego stanowiska przeciwko antysemityzmowi (viii) wprowadzanie edukacji antyrasistowskiej do programów nauczania w szkołach, w tym na temat antysemityzmu (ix) promowanie nauki o historii żydowskiej i pozytywnym wkładzie Żydów, ich społeczności i kultury w społeczeństwo polskie (x) podnoszenie świadomości w kwestii sytuacji uchodźców i osób ubiegających się o azyl, jak również cudzoziemców i ich wkładu w polską kulturę i społeczeństwo (xi) promowanie postawy tolerancji w stosunku do Romów i cudzoziemców.
83. Sprawy związane z edukacją i kampaniami skierowanymi do całości społeczeństwa zostaną przedstawione w części dotyczącej podnoszenia świadomości. Chociaż jest to kwestia związana z nastrojem opinii, zostanie ona przedyskutowana w odrębnym rozdziale na końcu raportu, po przedstawieniu wszystkich szczegółowych aspektów walki z rasizmem i dyskryminacją rasową.

### **Nastrój opinii**

84. Po zakończeniu II wojny światowej Polska stała krajem etnicznie homogenicznym. Ponadto, przeważająca większość obywateli należy do kościoła katolickiego. Niemniej jednak badania socjologiczne pokazują, że akceptacja dla mniejszości wzrasta. Dodatkowo ogólna postawa wobec cudzoziemców i imigrantów jest życzliwa, jak zapewniali delegację ECRI wszyscy respondenci, w tym sami przedstawiciele zainteresowanych grup. Stwierdzono jednak, że tak jak

też sugerują badania, akceptacja społeczna niekoniecznie oznacza brak postaw dyskryminacyjnych.

85. Dla ECRI szczególnie niepokojącym aspektem nastroju opinii jest uporczywe zainteresowanie części populacji pochodzeniem etnicznym bardziej czy też mniej znaczących postaci historycznych, jak również obecnych polityków, pisarzy / dziennikarzy, którzy nie identyfikują/identyfikowali się jako członkowie grupy mniejszości (albo którzy niekoniecznie chcą otwarcie być identyfikowani jako tacy). Czasami takie zainteresowanie urasta do spekulacji i wchodzi w sferę życia publicznego. Może się skupić na osobach, które po prostu wyrażają swoją opinię. Implikacją jest, że osobom tym nie należy ufać.
86. Może to zostać uznane za manifestację nacjonalizmu, która w niektórych okolicznościach może przybrać nieprzyjemny charakter. Ponadto nacjonalizm jest często kojarzony z antysemityzmem, który - jak ECRI zauważa z niepokojem – uporczywie istnieje w Polsce. To wszystko staje się poważniejsze, ponieważ – jak to zostało wyjaśnione ECRI – stanowi podstawę, na której mogą zostać konstruowane kolejne nietolerancyjne postawy. Według badań socjologicznych, ich charakter się zmienia od religijnego po wtórny antysemityzm (ten ostatni ma związek np. z postrzeganiem kwestii nadmiernego wykorzystywania poczucia winy oraz odszkodowań) i wiarę w żydowski spisek (koncepcja ta pojawia się w czasach kryzysu ekonomicznego). Słuszny niepokój został również wyrażony w kwestii prób przekształcenia debaty publicznej na temat prywatyzacji czy konfliktu bliskowschodniego<sup>41</sup> w antyżydowską propagandę.
87. Inne mniejszości historyczne i niektóre grupy osób nie będących obywatelami również uważają, że są przedmiotem stereotypów. Niektóre z nich są stare (np. dotyczące Rosjan), podczas, gdy inne są nowe (w tym te dotyczące muzułmanów). ECRI zauważa, że w kwestii stereotypów dotyczących niektórych społeczności zostały przeprowadzone badania (np. w sprawie Romów) i zachęca do dalszych badań w tej kwestii.

### **Debata polityczna**

88. Jeśli chodzi o debatę polityczną ECRI zauważa, że w Polsce otwarcie działają partie antysemickie: Narodowe Odrodzenie Polski i Polska Partia Narodowa. Jednakże ich znaczenie jest marginalne. Jak dotąd, jeśli chodzi o główny nurt polityki, ECRI uznaje wagę ostatnich zmian w polskim krajobrazie politycznym. Wpływ tych, którzy posunęli się tak daleko, że wykorzystali antyżydowskie uczucia podczas ostatniej kampanii wyborczej, i niektórych z ich sojuszników zanikł.
89. Jeśli chodzi o partie, które nadal są populistyczne, ECRI rozumie, że z powodów historycznych wielu członków mniejszości nie do końca wierzy tym, którzy nie mają czystej platformy „demokracji obywatelskiej”. (Taka platforma kładłaby nacisk raczej na „obywateli”, a nie na „naród”, jako podstawę dawnej lojalności wobec państwa demokratycznego szanującego ich prawa). Obawy mniejszości naturalnie się zwiększają, gdy przywódcy partyjni milcząco akceptują postawy antysemickie prezentowane przez pomniejszych członków partii i osoby z nimi związane. Znajduje to swój wyraz w twierdzeniach, że Auschwitz nie był obozem zagłady, czy też w (nieskutecznych) protestach przeciwko lokalnym inicjatywom, by nadawać ulicom czy miejscom publicznym imiona osobistości żydowskich.
90. ECRI pragnie zwrócić uwagę na niebezpieczeństwa takiego pobłażania i w związku z tym przywołuje Kartę europejskich partii politycznych dla wolnego od

---

<sup>41</sup> Podczas ostatniego konfliktu w strefie Gazy protestujący przed Ambasadą Izraela prowadzili dość złośliwe dyskusje.

rasizmu społeczeństwa<sup>42</sup>. Jednakże ECRI z satysfakcją zauważa, że dla dobra wszystkich został osiągnięty znaczący postęp na szczeblu politycznym w kierunku uznania pełnoprawnego miejsca mniejszości w Polsce. Nie wiąże się to jedynie z wyżej wymienionym zmniejszeniem wpływu niektórych partii, wcześniej należących do głównego nurtu. Pozytywne – często wysoce symboliczne – kroki, by podkreślić otwarty charakter kraju, zostały podjęte przez wielu przywódców politycznych, w tym premiera i – najważniejsze – Prezydenta kraju.

91. ECRI pochwała ten postęp. Pochwala też fakt, iż organy ścigania podjęły działania przeciwko jawnie antysemickim wypowiedziom politycznym, które zaowocowały już skazaniami w sprawach karnych. Wreszcie, ECRI jest usatysfakcjonowana reakcją – na szczeblu rządowym, partyjnym i parlamentarnym – na niektóre niepokojące incydenty mające związek z wypowiedzią parlamentarzysty dotyczącą wyboru aktualnego Prezydenta Stanów Zjednoczonych z komentarzami na temat „końca cywilizacji białego człowieka”.
92. ECRI już wcześniej zalecała rygorystyczne stosowanie prawa karnego.
93. ECRI zaleca, by władze kontynuowały podkreślanie otwartego charakteru Polski. Ponadto, rekomenduje, by nietolerancyjne wypowiedzi polityczne spotykały się z odpowiednią reakcją wszystkich zainteresowanych osób publicznych.

#### **Media, w tym Internet, i publikacje**

94. ECRI z satysfakcją dowiedziała się o zamknięciu księgarni sprzedającej literaturę antysemicką, do której się odnosiła w swoim poprzednim raporcie. Jednakże ECRI zauważa z niepokojem, że literatura antysemicka i antysemickie gazety są nadal otwarcie sprzedawane w kioskach w Warszawie i gdzie indziej. Część z nich należy do stanowiącej własność publiczną firmy dystrybucyjnej „Ruch”. To nie tylko negatywnie wpływa na nastrój opinii; ale też nadaje aurę legalności i bezkarności, tym, którzy są zainteresowani rozpowszechnianiem treści antysemickich. Władze powinny przeprowadzić dochodzenie, czy autorzy tych publikacji podlegają ściganiu karnemu i wywrzeć wpływ na firmy dystrybucyjne, by powstrzymały się od rozpowszechniania takich materiałów.
95. Wielokrotnie wyrażano ECRI zaniepokojenie działalnością Radia Maryja i związanych z nim mediów w Polsce (należących do organizacji katolickiej). Ma to związek, między innymi, ze sposobem, w jaki prezentują one historię polskich Żydów i ich relacje z większością. Chociaż wielu się zgodzi, że ostatnio uwagi antysemickie ich dziennikarzy są mniej jawne, ECRI wie co najmniej o dwóch alarmujących incydentach (dotyczących „przemysłu holocaustu” i „bezczelnej promocji żydowskiej kultury i punktu widzenia”), które miały miejsce od czasu publikacji jej ostatniego raportu. Ponadto nikt nie kontestuje tego, że antysemickie uwagi czynią też często telefonujący odbiorcy, od których czasami prowadzący audycję się nie odcinają.
96. ECRI została zawiadomiona, że Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji prowadziła dochodzenie na temat Radia Maryja i związanych z nim mediów i nie znalazła żadnego problemu. Chociaż Rada ta obsługuje mechanizm skargowy, w ostatnim czasie zajmowała się jedną sprawą dyskryminacji rasowej dotyczącą gry słów w nazwie jednego z klubów piłki nożnej i słowa „Żyd”. Rada podjęła działanie w tej sprawie. Według ECRI brak skarg dotyczących spraw związanych z rasizmem i nietolerancją<sup>43</sup> może odzwierciedlać brak zaufania do mechanizmu bądź też brak świadomości jego istnienia.

<sup>42</sup> Przyjętą w dniu 28 lutego 1998 r.

<sup>43</sup> Liczba skarg we wszystkich sprawach podpadających pod kompetencję Rady stale wzrastała: z 999 w 2007 r. do 1132 w 2008 r. i 1591 w 2009 r.

97. ECRI zaleca, by Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wykazała zwiększoną czujność w kwestii rasizmu w sferze swojego działania. Ponadto ECRI zachęca Radę do podnoszenia publicznej świadomości w sprawie istnienia mechanizmu skargowego przez ukierunkowaną informację i kampanie reklamy społecznej.
98. Oczywiście ECRI nie wyklucza, że pojawią się sprawy dotyczące radiofonii, które będą wymagały ostrzejszej reakcji. ECRI wydała już zalecenie dotyczące rygorystycznego stosowania prawa karnego (przez właściwe organy wymiaru sprawiedliwości karnej), które jest właściwe również dla niniejszego punktu.
99. ECRI zauważa, że telewizja publiczna przeszła ostatnio znaczny kryzys władzy z powodu powołania na jej szefa osoby, która w przeszłości wyrażała poglądy antysemityczne. Kryzys ten został zażegnany wraz z odwołaniem tej osoby.
100. ECRI zaleca bardziej skuteczny proces sprawdzania osób powoływanych na wysokie stanowiska w sektorze publicznym, by uniknąć zatrudniania osób, które publicznie i przekonująco odcięły się od wyrażanych w przeszłości rasistowskich twierdzeń.
101. ECRI zauważa w każdym razie, że rasizm w Internecie wzrasta w Polsce<sup>44</sup>. Jeden szczególnie niepokojący incydent wiązał się z poważnym atakiem na osobę, której dane osobowe zostały opublikowane na liście działaczy antyfaszystowskich na neonazistowskiej stronie internetowej. W stosunku do właścicieli strony wszczęto postępowanie karne<sup>45</sup> i strona została zamknięta. Kiedy zaczęła działać ponownie ze Stanów Zjednoczonych, właściwe polskie organy zwróciły się o pomoc do amerykańskich partnerów i zdołały ponownie zamknąć stronę. Jednakże inne strony założone w obcych krajach – w tym w Stanach Zjednoczonych – nadal zawierają treści rasistowskie w języku polskim i są dostępne z Polski. Władze uważają, że ich zasięg działania jest w tej kwestii ograniczony. Odwołują się do problemów współpracy międzynarodowej związanych z rozbieżnościami w prawie karnym zainteresowanych państw.
102. ECRI uważa, że zasoby wymiaru sprawiedliwości do walki z rasizmem internetowym powinny zostać zwiększone, zgodnie z jej Zaleceniem nr 6 w sprawie walki z rozpowszechnianiem materiałów rasistowskich, ksenofobicznych i antysemitycznych przez Internet. Jak pokazuje incydent ze stroną neonazistów, w niektórych sprawach o wymiarze międzynarodowym można było podjąć skuteczne działanie. Jak zaobserwowano, ratyfikacja Protokołu dodatkowego do Konwencji o cyberprzestępczości zwiększyłaby potencjał współpracy międzynarodowej w tym zakresie.
103. ECRI zaleca zwiększenie zasobów organów ścigania w zakresie walki z rasizmem w Internecie.
104. Wreszcie ECRI została poinformowana o incydencie, w którym pochodzenie etniczne oskarżonych zostało podkreślone w raportach dotyczących wyróżniającej się sprawy karnej. ECRI zauważa niebezpieczeństwa związane z raportami tego rodzaju. Według niej ten incydent mógł być symptomatyczny dla utrzymującego się braku podnoszenia świadomości wśród pracowników mediów w kwestii niebezpieczeństw rasizmu.

<sup>44</sup> Według władz, 12 przypadków przestępstw o motywacji rasistowskiej przypuszczalnie popełnionych przez Internet zostało skierowanych do sądu w 2006 r., a 19 w 2007 r. i 28 w 2008 r.

<sup>45</sup> Także przeciwko tym, którzy fizycznie przeprowadzili atak.

105. ECRI zaleca, by władze podjęły odpowiednie działania w celu zapewnienia, żeby raporty w sprawach karnych nie ujawniały pochodzenia etnicznego, religii, języka czy narodowości oskarżonego, dopóki nie mają one bezpośredniego znaczenia. Zaleca również, by władze kontynuowały ostrzeżenie mediów o niebezpieczeństwach rasizmu.

### Opiniotwórcy

106. ECRI mówiła już o odpowiedzialności polityków za podkreślanie otwartego charakteru Polski. ECRI zauważa, że przywódcy Kościoła Katolickiego przy kilku okazjach zajmowali publicznie stanowisko opowiadając się za dobrymi relacjami pomiędzy różnymi wiarą. Ponadto, duża część duchowieństwa zdystansowała się od grupy medialnej Radia Maryja. Jednakże niektóre wcześniejsze wypowiedzi Kościoła Katolickiego zostały użyte w sporze o książkę na temat relacji Żydów i etnicznych Polaków w latach 40-tych; ta strona, która wykorzystwała stwierdzenia kościoła uciekła się do retoryki antysemitkiej.

107. ECRI chciałaby podkreślić oczywistą opiniotwórczą rolę Kościoła Katolickiego. Uważa, że ten ostatni powinien wykorzystać swój wpływ w większym stopniu, niż czynił to dotychczas, by doprowadzić do szerszego religijnego pojednania w Polsce – zbudowanego na unikalnym wkładzie w tę kwestię jednej z najbardziej czczonych osób w Polsce, Papieża Jana-Pawła II. Władze dysponują forum do podniesienia tej kwestii w rozmowach z Kościołem Katolickim: Komisją Wspólną Rządu i Episkopatu Polski.

108. ECRI zaleca, by władze podniosły na forum Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu Polski sprawę opiniotwórczej roli Kościoła Katolickiego w walce z rasizmem.

### Sport

109. ECRI ma świadomość, że rasizm wśród kibiców piłki nożnej w Polsce stanowi duży problem. Zdarzyło się kilka incydentów poważnej obrazy czarnoskórych graczy. Również antysemityzm jest niepokonywany – chociaż, co jest dość interesujące nie jest on skierowany przeciwko poszczególnym graczom. Określenie „Żyd” jest używane w celu wyśmiewania kibiców przeciwnych drużyn, niezależnie od ich religii. Dość często jawne groźby śmierci są adresowane do „Żydów” z brutalnym odwołaniem do komór gazowych.

110. ECRI zauważa, że Polski Związek Piłki Nożnej – kompetentny organ zawodowy – zabronił takich praktyk. Istnieją mechanizmy samoregulujące, które mogą zostać użyte, by usunąć obraźliwe znaki i flagi<sup>46</sup> ze stadionów i uciszyć skandowanie<sup>47</sup>. Ponadto policja prowadzi programy zapobiegawcze. Organizowano również znaczące imprezy z pomocą Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania i organizacji pozarządowych, by podnieść świadomość, jakie ryzyko niesie rasizm w sporcie. Działalność ta obejmuje konferencję „Przeciwko rasizmowi w sporcie”, która zakończyła się podpisaniem przez 44 stowarzyszenia sportowe (z całkowitej liczby 68) deklaracji odwołującej się między innymi do Zalecenia nr 12 w sprawie Polityki Ogólnej ECRI dotyczącego walki z rasizmem i dyskryminacją rasową w sporcie.

111. ECRI już wydała zalecenie dotyczące przestępstw popełnianych na stadionach. Jeśli chodzi o środki samoregulacyjne, uważa, że Polski Związek Piłki Nożnej powinien zostać zachęcony do opracowania, wraz z klubami piłkarskimi, kodeksu postępowania, który uwzględniałby między innymi problem rasizmu kibiców. Uzupełniłby on istniejące przepisy, a jego oczywistą przewagą byłoby

<sup>46</sup> Dystrybuowano broszury, by pomóc w identyfikacji takich znaków i flag.

<sup>47</sup> Od 2008 r. Rada Bezpieczeństwa Imprez Sportowych, rządowe ciało koordynacyjne, opracowuje strategię zapobiegania.

konsensualne przyjęcie, które powodowałoby poczucie współautorstwa. Ponadto, ECRI uważa, że władze powinny podjąć wysiłki w celu podnoszenia świadomości.

112. ECRI zaleca, by władze zachęciły Polski Związek Piłki Nożnej do opracowania, wraz z klubami piłkarskimi, kodeksu postępowania, który uwzględniałby między innymi problem rasizmu kibiców. Ponadto władze powinny zwiększyć wysiłki, by podnieść świadomość w kwestii niebezpieczeństw, jakie niesie rasizm w sporcie.

#### **IV. Przemoc o motywacji rasistowskiej**

113. Polska nie styka się ze szczególnym problemem przemocy o motywacji rasistowskiej. Jednakże od czasu ostatniego raportu ECRI miały miejsce incydenty o znacznym rozgłosie medialnym, szczególnie fizyczna napaść na Naczelnego Rabina Polski w maju 2006 r. i 19-letniego amerykańskiego, ortodoksyjnego Żyda w Warce w maju 2008 r. W obu sprawach winni zostali ukarani, a w przypadku tego pierwszego incydentu Prezydent Rzeczypospolitej przeproszał, a Premier zadeklarował, że w kraju nie ma miejsca na antysemityzm.

114. Dwa inne przypadki są warte uwagi, ponieważ mimo ostatecznego podjęcia skutecznego działania, władze początkowo zaprzeczyły, by miały one jakikolwiek rasistowski czy neonazistowski charakter. Pierwszy z nich dotyczył poważnego zranienia w lipcu 2006 r. obywatela marokańskiego, który grał w sztuce mówiącej o jego doświadczeniach w Polsce jako obcokrajowca, a drugi, mający miejsce w maju 2006 r., to wspomniana sprawa osoby, której dane znalazły się na stronie neonazistowskiej. Ponadto ECRI została powiadomiona o atakach na czarnoskórych studentów w Warszawie i Białymstoku, na które społeczeństwo i władze uniwersyteckie zareagowały szybko i skutecznie, wzywając właściwe organy do podjęcia działań. Wreszcie ECRI została zawiadomiona o atakach na muzułmanów w Białymstoku i Romów w Nowym Sączu<sup>48</sup>.

115. Wyżej wymienione przykładowe sprawy dotyczą przemocy wobec osób<sup>49</sup>. Należy do nich dodać przypadki zniszczenia i / lub ingerencji w miejsca kultu religijnego. Dotyczy to głównie mniejszości religijnych, zwłaszcza żydowskiej, ale także muzułmańskiej i prawosławnej, jak również miejsc katolickich. Chociaż zdarzały się skazania, to przedstawiciele niektórych grup, których to dotyczy, uważają, że organy ścigania nie zawsze prowadzą sprawy o zniszczenie dóbr z należytą starannością.

116. Według ECRI pomimo powyższych skarg władze pokazały, że zasadniczo są w stanie podjąć skuteczne działanie zarówno w sprawach dotyczących miejsc, jak i osób. Należy je do tego zachęcać. Jednakże ECRI chce dodać, że wszystkie wyżej wymienione przypadki przemocy przeciwko osobom dotyczyły obywateli lub też osób niebędących obywatelami, ale posiadających zezwolenie na pobyt. Wyrażono zaniepokojenie jeśli chodzi o to, czy osoby nieposiadające zezwoleń na pobyt wnoszą do władz skargi w sprawie przemocy, której mogą być ofiarami. ECRI już wydawała zalecenia w kwestii rygorystycznego stosowania prawa karnego i pomocy dla ofiar, które mają bezpośrednie zastosowanie do przypadków omówionych powyżej.

<sup>48</sup> W kwestii brutalności policji wobec Romów zobacz Postępowanie organów wymiaru sprawiedliwości.

<sup>49</sup> Jak zauważono, Polska zbiera dane na temat przestępstw o motywacji rasistowskiej. Jednakże z powodów technicznych dają one ograniczone wskazówki dla rozdziału raportu poświęconego przemocy na tle rasowym. W czwartym cyklu raportów ECRI niniejszy rozdział dotyczy, między innymi, ataków na osoby, ale nie grózb. Jednak polski Kodeks karny przyjmuje inne podejście (oczywiście również obowiązujące); jego art. 119 dotyczy przemocy i grózb opartych na przynależności narodowej, etnicznej lub religijnej.

## V. Grupy narażone

### Mniejszości historyczne ogólnie

117. W swoim trzecim raporcie ECRI zalecała, by władze kontynuowały wysiłki we wspieraniu mniejszości narodowych i etnicznych. Wydała też zalecenie w sprawie podnoszenia świadomości (do którego było już odniesienie) oraz w sprawie skutecznego przeciwdziałania nietolerancji i ochrony przed nią.
118. ECRI zauważa z satysfakcją, że od czasu swojego ostatniego raportu, Polska osiągnęła znaczący postęp w sferze ochrony mniejszości historycznych, przyjmując ustawę z 2005 r. Przewiduje ona serię pozytywnych środków, zaprojektowanych tak, by umożliwić mniejszościom utrzymanie ich odrębnej tożsamości. Przewiduje ona również właściwe w tej sprawie organ konsultacyjny, Komisję Wspólną Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych (Komisja Wspólna), która rozpoczęła działalność w dniu 21 września 2005 r.
119. ECRI jest świadoma, że zawarte w ustawie z 2005 r. rozróżnienie między mniejszościami narodowymi i etnicznymi może rodzić problemy<sup>50</sup>. To samo dotyczy rozróżnienia między wyżej wymienionymi chronionymi grupami i chronionymi językami regionalnymi – do których należy tylko jeden, kaszubski. Ponadto uwagę ECRI zwróciły żądania rozszerzenia listy chronionych grup – o Ślązaków. ECRI ma nadzieję, że władze zrewidują zakres zastosowania ustawy z 2005 r., by zbadać, czy są wymagane poprawki. Badanie to powinno zostać przeprowadzone z zaangażowaniem przedstawicieli grup żądających ochrony / dodatkowej ochrony.
120. Inne skargi mniejszości historycznych, o których ECRI została poinformowana dotyczyły (i) stereotypów<sup>51</sup>, (ii) problemów związanych szczególnie z dwoma grupami, których sytuacja zostanie szczegółowo zbadana poniżej: Żydów i Romów, (iii) gróźb, (iv) czasu antenowego i (v) zdezaktualizowanej ustawy dotyczącej społeczności muzułmańskiej (wymagającej między innymi, by jej członkowie modlili się za władze i ustanowili siedzibę ich przywódcy religijnego w Wilnie). Niektóre mniejszości o pokrewnym statusie uważają, że część problemu leży w podejściu na zasadzie wzajemności, które jest czasem przyjmowane w praktyce przez niektóre władze lokalne. ECRI wzywa władze, by zajęły się wyżej wymienionymi kwestiami. Jest oczywiście jasne, że prawo karne przewiduje odpowiednią reakcję na groźby. Jest też jasne, że ustawa o społeczności muzułmańskiej musi zostać natychmiast uchylona. Chociaż nie jest ona stosowana, niesie dyskryminujący przekaz. ECRI wzywa zatem rząd do wystąpienia z inicjatywą, by ustanowić – wraz z Muzułmańskim Związkiem Religijnym – grupę, która opracuje nowy projekt ustawy o relacjach między tymi dwoma podmiotami.
121. ECRI zauważa też postęp, jaki został dokonany w kwestii przywracania dóbr instytucjom mniejszości historycznych<sup>52</sup>. Z satysfakcją przyjmuje konstruktywne podejście przyjęte w tej sferze przez władze i przedstawicieli zainteresowanych mniejszości. Ma nadzieję, że podobne podejście zostanie przyjęte w kwestii zbliżającego się spisu powszechnego<sup>53</sup>.
122. Wreszcie ECRI zauważa jak znaczący wkład wniosła Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu (polska niższa izba Parlamentu) w zakresie

<sup>50</sup> Jeden z przykładów został przedstawiony w rozdziale Konstytucja i inne podstawowe przepisy.

<sup>51</sup> Zob. Nastrój opinii, debata publiczna i opiniotwórcy / Nastrój opinii.

<sup>52</sup> ECRI otrzymała szczegółowe informacje na temat wysiłków Województwa Małopolskiego w tym względzie, co należy pochwalić.

<sup>53</sup> Zob. Monitoring.



poprawy sytuacji grup, do których odnoszą się jej kompetencje. Pragnie pochwalić Komisję za jej pracę.

123. ECRI zaleca, by władze dokonały przeglądu zakresu stosowania Ustawy z 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym w celu zbadania, czy są potrzebne poprawki. Badanie to powinno zostać przeprowadzone we współpracy z przedstawicielami grup wymagających ochrony/dodatkowej ochrony. Zaleca również natychmiastowe uchylenie prawa o społeczności muzułmańskiej. Wreszcie zaleca, by władze kontynuowały prace z przedstawicielami mniejszości historycznych w kwestii zwrotu dóbr ich instytucjom i w kwestii badania pozostałych wspomnianych wyżej skarg.

## Żydzi

124. Główne zalecenia zawarte w trzecim raporcie, dotyczące społeczności żydowskiej zostały już streszczone w rozdziale Nastrój opinii debata publiczna i opiniotwórcy. Dodatkowo trzeci raport zawiera zalecenia w kwestii skutecznego stosowania prawa przez odpowiednio przeszkolonych policjantów, prokuratorów i sędziów, a także w kwestii wspierania właściwych organizacji pozarządowych.
125. W niniejszym raporcie ECRI zajęła się już niektórymi aspektami antysemityzmu w rozdziałach dotyczących (i) Prawa karnego (ii) Nastroju opinii, debaty publicznej i opiniotwórców (iii) Przemocy o motywacji rasistowskiej (iv) Grup narażonych/Mniejszości historycznych ogółem<sup>54</sup>. Pozostałe wydarzenia antysemickie, o których ECRI została poinformowana obejmowały ataki na rabinów (dwa przypadki) i grupy niebędących obywatelami osób pochodzenia żydowskiego zwiedzających Polskę. Dodatkowo Żydzi często stają się celem organizacji ekstremistycznych podczas demonstracji i raz w takim przypadku wszczęto postępowanie dyscyplinarne dotyczące reakcji policji na takie zdarzenie. Oprócz kwestii przypadków profanacji (również przedstawiona w części dotyczącej mniejszości historycznych ogółem), w niektórych miastach jest rozpowszechnione antysemickie graffiti. ECRI została również poinformowana, że cmentarze żydowskie i inne miejsca znajdujące się na wsi są często zaniedbane.
126. ECRI rozumie, że w tych okolicznościach społeczność żydowska w Polsce czuje się narażona na niebezpieczeństwo. Oczywiście ECRI jest świadoma różnorodnych wysiłków, podjętych na szczeblu politycznym i w zakresie egzekwowania prawa w celu zwalczania antysemityzmu, które powinny stanowić centralną część walki z rasizmem w Polsce i całkowicie je popiera. ECRI jest szczególnie usatysfakcjonowana tym, że uczniowie zachęteni przez Prezydenta Rzeczypospolitej podjęli inicjatywę, by usunąć antysemickie graffiti.
127. Oprócz zwalczania antysemityzmu władze podjęły aktywne kroki w celu wsparcia kultury żydowskiej. Odnowiono niektóre zabytki, powołano instytucje. Ponadto pomiędzy 2008 i 2010 r., władze dofinansowały kwotą około 2 800 000 zł., organizacje żydowskie, czasopisma, wydarzenia artystyczne, koncerty, konkursy wiedzy dla młodych osób i produkcję CD<sup>55</sup>. Większość ludzi zgodzi się, że dzisiejsza Polska stała się znowu ważnym centrum kultury żydowskiej, z której korzystają obywatele, mieszkańcy i przyjeżdżający. ECRI uważa to za pozytywny rozwój i zachęca władze do dalszych wysiłków w tym kierunku.

<sup>54</sup> W zakresie w jakim społeczność żydowska, podobnie, jak inne mniejszości historyczne, jest adresatem gróźb.

<sup>55</sup> Znamienne dla pozytywnego nastroju jest to, że liczba rabinów (z których jeden urodził się w Polsce) wzrasta.

128. Jeśli chodzi o kwestię pamięci, ECRI zauważa, że władze uznają, iż nie ma luk w edukacji na temat Holocaustu, podczas gdy niektórzy działacze nie ustają w kampanii dalszego wspierania tej kwestii.
129. ECRI zaleca, by władze kontynuowały swoje aktywne zaangażowanie przeciwko antysemityzmowi i wspierały kulturę żydowską z pomocą mediów i społeczeństwa obywatelskiego, w tym Kościoła Katolickiego. Zachęca je do poszukiwania wskazówek w tym względzie w swoim Zaleceniu nr 9 w sprawie Polityki Ogólnej dotyczącym walki przeciwko antysemityzmowi.

## Romowie

130. W swoim trzecim raporcie ECRI zalecała, by władze (i) badały wpływ dyskryminacji społeczności romskiej (ii) zorganizowały system pomocy prawnej dla niej i (iii) współpracowały z właściwymi organizacjami pozarządowymi i wspierały je. Zalecała również zintegrowaną strategię na rzecz Romów, która powinna powstać przy udziale społeczności romskiej i zostać właściwie wyjaśniona wszystkim grupom polskiego społeczeństwa. Wreszcie, zawarła tam też zalecenia dotyczące edukacji i podnoszenia świadomości, przedstawione w innych rozdziałach.
131. ECRI przypomina, że różnorakie problemy, z jakimi borykają się członkowie społeczności romskiej, z których wielu żyje w warunkach ubóstwa i wykluczenia społecznego, zostały wyjaśnione pod właściwymi nagłówkami w rozdziale Dyskryminacja rasowa w różnych sferach, jak również w rozdziałach dotyczących Nastroju opinii, debaty publicznej i opiniotwórców oraz w Postępowaniu organów ścigania. W niniejszej części raportu ECRI zajmie się kwestią tego, czy Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce może stanowić skuteczną odpowiedź na te problemy.
132. ECRI zauważa, że program ten, który jako pilotażowy został wprowadzony w Województwie Małopolskim, ma być realizowany przez 10 lat: 2004-2013. Budżet oficjalnie przeznaczony na jego realizację to 100 000 000 zł.; jednakże suma ta jest uzupełniana funduszami z UE i innych źródeł<sup>56</sup>. Program mieści się w zakresie kompetencji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i obejmuje następujące sfery: edukację, warunki życia i warunki socjalne, opiekę zdrowotną, zatrudnienie, bezpieczeństwo (zwalczanie rasistowsko motywowanych przestępstw skierowanych przeciwko Romom), promocję i ochronę romskiej kultury i tożsamości, podnoszenie świadomości w zakresie wiedzy o społeczności romskiej i edukację obywatelską Romów.
133. ECRI uważa, że powołanie Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce stanowi znaczący postęp, który powinien mieć wpływ na warunki społeczności, która z niego korzysta, nie tylko z powodu zaangażowanych weń pieniędzy, ale również ze względu na poważne zamiary władz<sup>57</sup> w kwestii planowania, implementacji i sprawdzania, jak działa<sup>58</sup>. Ponadto ECRI zauważa z aprobatą zaangażowanie weń społeczności Romów. Grupa Romów w ramach Komisji Wspólnej, goszczona również w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, odgrywa główną doradczą rolę w związku z tym programem. Romskie organizacje pozarządowe, które przeszły szkolenie w tym zakresie,

<sup>56</sup> ECRI została na przykład poinformowana, że Województwo Małopolskie korzystało z 5 różnych źródeł finansowania swoich działań na rzecz społeczności romskiej.

<sup>57</sup> Delegacja ECRI miała okazję przedyskutować te aspekty z władzami centralnymi, Województwem Małopolskim i Miastem Tarnowem.

<sup>58</sup> W kwestii poprawek do Programu zobacz powyżej Dyskryminacja rasowa w różnych sferach / Mieszkalnictwo. W kwestiach audytu zobacz poniżej.

przedstawiły liczne projekty (30% zostało zaaprobowanych). Ponadto władze lokalne i wojewódzkie regularnie konsultują z Romami swoje projekty.

134. ECRI zauważa, że w ramach Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce funkcjonują następujące interesujące inicjatywy: wojewódzcy pełnomocnicy mniejszości<sup>59</sup>, specjaliści pracownicy władz miejskich (jak w Tarnowie), osoby zajmujące się społecznością romską w policji, wspólne szkolenia dla policji i Romów<sup>60</sup> (też w Tarnowie), wizytatorzy zdrowia<sup>61</sup> oraz Tarnowskie Muzeum Etnograficzne i studia podyplomowe w zakresie kultury Romów w Krakowie.
135. Jeśli chodzi o pomoc prawną, ECRI zauważa, że Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce przewiduje środki na ten cel do wykorzystania w ramach Obywatelskich Ośrodków Doradczych i organizacji pozarządowych. Społeczność romska wyraźnie preferuje uzyskiwanie pomocy od tych ostatnich.
136. Pochwalając Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce, ECRI przyjmuje również słowa krytyki pod jego adresem wyrażone przez romskie organizacje pozarządowe. Większa część zasobów Programu powinna trafić do nich; poza tym nie otrzymały informacji w kwestii niewłaściwego użycia funduszy<sup>62</sup>; są też znaczące różnice w jego implementacji pomiędzy poszczególnymi władzami lokalnymi. Ten pogląd powtarza też społeczeństwo obywatelskie. Uwagę ECRI zwróciły też problemy związane z oceną rezultatów Programu (w których przeszkoleni Romowie mogliby służyć pomocą badającym) i niewystarczająca liczba organizacji pozarządowych służących pomocą prawną.
137. Różnice w implementacji Programu przez poszczególne władze lokalne stanowią główny niepokój ECRI. ECRI rozumie, że w systemie zdecentralizowanej władzy, jaki funkcjonuje w Polsce, logiczne było oddanie odpowiedzialności za realizację Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce władzom lokalnym, będącym bliżej problemów, którymi Program ma się zająć. Jednakże Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji powinno przewidzieć, że niektórzy burmistrzowie będą niechętni w kwestii jego implementacji (bądź też implementacji jego poszczególnych części). Dlatego też należy zabezpieczyć odpowiednie formalne narzędzia, które będą w stanie ich skłonić do realizacji Programu.
138. Dodatkowo ECRI uważa, iż należy poczynić większe wysiłki, by zachęcić romskie organizacje pozarządowe do przedstawiania dalszych ważnych projektów w ramach programu. Jeśli chodzi o niewłaściwe użycie funduszy, ECRI zauważa, że władze wyraziły determinację, by zwalczać takie przypadki bez względu na ich źródło<sup>63</sup>. Chociaż ECRI uważa, że nadal jest zbyt wcześnie, by ocenić wyniki Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce, zachęca władze do rozważenia sugestii organizacji pozarządowych w kwestii zwiększonego zaangażowania weń samych Romów. Wreszcie ECRI uważa, że podejście władz do kwestii akceptacji Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce przez społeczeństwo może być zbyt defensywne<sup>64</sup>. W jej opinii władze powinny skupić

---

<sup>59</sup> Monitorują wywiązywanie się państwa ze zobowiązań względem mniejszości i wspierają inicjatywy mniejszości.

<sup>60</sup> Zob. powyżej w Szkolenia pracowników sądownictwa i organów wymiaru sprawiedliwości

<sup>61</sup> Zob. również powyżej Dyskryminacja rasowa w różnych sferach / Zdrowie.

<sup>62</sup> Zob. również powyżej Dyskryminacja rasowa w różnych sferach / Mieszkalnictwo.

<sup>63</sup> Władze Małopolski poinformowały delegację ECRI, że podjęto skuteczne działania w sprawie nieprawidłowego wykorzystania funduszy przez organizację pozarządową i że pieniądze zostały odzyskane. Inna sprawa dotycząca zarzutu niewłaściwego wykorzystania funduszy przez władze w innym województwie – przedstawiona uwadze ECRI przez reprezentantów Romów – była przedmiotem dochodzenia w czasie wizyty delegacji ECRI.

<sup>64</sup> W odpowiedzi na to pytanie, wyjaśniono delegacji ECRI, że różne fundusze – nie wszystkie z nich oznaczone – były w użyciu.

swoją uwagę na wyjaśnieniu większości społeczeństwa zalet programu dla spójności społecznej.

139. ECRI zaleca, by władze kontynuowały implementację Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce. Powinny kontynuować szkolenia romskich organizacji pozarządowych, chcących składać projekty w ramach Programu. Województwa powinny śledzić liczbę i charakter projektów złożonych przez każdego z burmistrzów w ramach swojej właściwości. Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce powinien zostać właściwie wyjaśniony wszystkim grupom polskiego społeczeństwa. ECRI zachęca władze do skorzystania z jej Ogólnego Zalecenia nr 3 w kwestii zwalczania rasizmu i nietolerancji wobec Romów / Cyganów.

## Cudzoziemcy

140. W swoim trzecim raporcie ECRI zalecała zintegrowaną politykę wobec uchodźców, migrantów ekonomicznych i osób o statusie tolerowanym. Ponadto ECRI zalecała, by (i) aresztowanie było stosowane, jako środek ostateczny wobec cudzoziemców nielegalnie przebywających w Polsce (ii) warunki życia w ośrodkach dla osób zatrzymanych uległy poprawie (iii) osoby nie będące obywatelami, także te umieszczone w ośrodkach dla osób zatrzymanych były informowane o swoich prawach w języku, który rozumieją (iv) rozwiązano problemy dotyczące osób o statusie tolerowanym oraz by (v) pracownicy, którzy mają styczność z uchodźcami i osobami ubiegającymi się o azyl odbywali szkolenia w zakresie praw człowieka i zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej oraz by odpowiednie szkolenia zostały zapewnione urzędnikom, którzy w swojej pracy mają kontakt z imigrantami. Wreszcie ECRI zalecała, by władze przestudiowały zalecenia innych organizacji dotyczące potrzeby zmiany prawa i praktyki w kwestii uchodźców, osób ubiegających się o azyl i osób o statusie tolerowanym<sup>65</sup>.

- *Negatywne reakcje na ustanawianie ośrodków recepcyjnych*

141. ECRI zauważyła już, że ogólny nastrój opinii w odniesieniu do osób niebędących obywatelami nie jest nieprzyjazny. Ponadto społeczeństwo przyjęło zdecydowane stanowisko w sprawach przemocy wobec nich. Jednakże miały miejsce negatywne reakcje na propozycje stworzenia na niektórych obszarach nowych ośrodków recepcyjnych dla uchodźców i osób ubiegających się o azyl. Reakcje te ujawniły tendencje ksenofobiczne.

142. ECRI zaleca prowadzenie kampanii informacyjnych w celu wyjaśnienia lokalnej społeczności wpływu ustanawiania ośrodków recepcyjnych.

- *Integracja*

143. Jeśli chodzi o integrację cudzoziemców, ECRI zauważa, że podjęto pozytywne środki. Na podstawie niedawno przyjętego prawa większość tych, którzy wcześniej kwalifikowali się do statusu tolerowanego została objęta dodatkową ochroną (stali się osobami chronionymi). W rezultacie wiele osób niebędących obywatelami mieszkających w Polsce otrzymało te same świadczenia, co uchodźcy. Kategoria nowego statusu tolerowanego dotyczy głównie tych, którzy nie mogą być wydaleny z powodów administracyjnych (np. z powodu problemu z identyfikacją<sup>66</sup>). Osoby o statusie tolerowanym nie otrzymują szczególnej pomocy integracyjnej. Jednakże mogą pracować.

<sup>65</sup> W kwestii zaleceń dotyczących podnoszenia świadomości zobacz Nastrój opinii, debata publiczna i opiniotwórcy. W kwestii zaleceń dotyczących dostępu do edukacji dla osób ubiegających się o azyl zob. Dyskryminacja rasowa w różnych sferach / Edukacja.

<sup>66</sup> Jest to główny problem obywateli Wietnamu.

144. ECRI zauważa, że zasiłek integracyjny jest wypłacany uchodźcom i osobom chronionym przez okres 12 miesięcy (osobom z ośrodków recepcyjnych lub ośrodków strzeżonych od czasu opuszczenia przez nich danego ośrodka). W tym okresie województwa powinny również zapewnić uchodźcom i osobom chronionym dodatkową pomoc w formie między innymi szkolenia językowego i zawodowego. Organizacje pozarządowe i ich beneficjenci uważają, że okres 12 miesięcy nie jest wystarczająco długi. Ponadto praktyka województw w tej sferze jest bardzo różna, niektóre z nich w ogóle nie zapewniają żadnych szkoleń. Organizacje pozarządowe i ich beneficjenci uważają również, że wymiar szkolenia językowego jest nieodpowiedni. Ogólne wrażenie jest takie, że w wyniku wspomnianej zmiany prawa sytuacja się pogorszy. Liczba beneficjentów wzrosła (osoby chronione nabyły prawo do pomocy integracyjnej), a liczba pracowników pozostała ta sama. ECRI uważa, że sposób, w jaki jest zorganizowana opieka dla cudzoziemców, może wskazywać na to, jak przyjazne i ostatecznie tolerancyjne jest państwo w tym względzie.

145. ECRI zakłada, że z powodu braków kadrowych problem odpowiedniego informowania cudzoziemców o ich prawach, zidentyfikowany w trzecim raporcie, też nie został jeszcze w pełni rozwiązany<sup>67</sup>.

146. ECRI zaleca, by władze zbadały kwestię wydłużenia okresu pomocy integracyjnej. Powinny się również upewnić, że beneficjenci otrzymują odpowiednie szkolenia zawodowe i językowe we wszystkich województwach. Wreszcie powinny zapewnić, by wszystkie województwa dysponowały odpowiednią kadrami, która zajmowałaby się opieką socjalną nad uchodźcami i osobami chronionymi oraz informowała cudzoziemców o ich prawach.

- *Procedury administracyjne dotyczące statusu, pozwolenia na pobyt i pracę*

147. Z jednej strony ECRI została zapewniona, że w Polsce funkcjonują odpowiednie procedury uznawania osoby za uchodźcę<sup>68</sup>. Z drugiej strony ECRI otrzymała informacje, że osoby o statusie tolerowanym natykają się na biurokratyczne (i wedle niektórych, prawne) trudności, jeśli chodzi o oficjalne uznanie ich statusu. Ci, którym to się udaje, napotykają na dodatkowe trudności związane z odnowieniem swoich kart pobytu. Wedle tych informacji cudzoziemcy generalnie napotykają trudności w kontaktach z urzędnikami urzędów wojewódzkich odpowiedzialnych za ich zezwolenia na pobyt i pracę. Skarżono się, że ci ostatni są zazwyczaj niedoświadczeni (z powodu dużej rotacji) i brakuje im niezbędnych umiejętności językowych.

148. ECRI zaleca, by władze zbadały skargi dotyczące nadawania statusu tolerowanego oraz zezwoleń na pobyt i pracę cudzoziemcom i przeprowadziły kontrolę odpowiednich procedur e celu stwierdzenia, gdzie pojawiają się trudności i jakie są ich główne przyczyny. ECRI przypomina również swoje zalecenie, by zapewnić pracownikom odpowiedzialnym za zajmowanie się cudzoziemcami odpowiednie szkolenie.

- *Ośrodki recepcyjne i ośrodki strzeżone*

149. Jeśli chodzi o sytuację w ośrodkach recepcyjnych i ośrodkach strzeżonych ECRI wyraziła już swoje zalecenia w kwestii edukacji i zdrowia. Według osób, z którymi rozmawiała ECRI, obecnie największym problemem są braki kadrowe. Jednakże

<sup>67</sup> ECRI została poinformowana, że władze, z pomocą organizacji pozarządowych, udostępniają takie informacje w kilku obcych językach w ośrodkach recepcyjnych i ośrodkach strzeżonych. Jednakże niektórzy cudzoziemcy pochodzący z Rosji są mylnie traktowani, jak osoby mówiące po rosyjsku.

<sup>68</sup> Aby zwrócić się o bezpłatną pomoc prawną osoby, ubiegające się o azyl muszą korzystać z ogólnego prawa administracyjnego. W czasie pisania niniejszego raportu akt prawny, który ma zawierać dotyczące ich szczególne przepisy, był na etapie przygotowania.

nie należy wykluczyć, że zdolność przyjmowania przez ośrodki może zostać jeszcze przetestowana przez nową falę osób ubiegających się o azyl, podobną do tej, jaka miała miejsce wtedy, gdy Polska miała się stać częścią obszaru Schengen. (W czasie wizyty delegacji ECRI system był testowany przez przybyszów z Gruzji.)

150. ECRI zaleca, by ośrodki recepcyjne i ośrodki strzeżone wyposażać w odpowiednią kadre.

151. Kwestia szkolenia kadry również wymaga uwagi. W części dotyczącej Dyskryminacji rasowej w różnych sferach / Zdrowie ECRI już omówiła problemy komunikacyjne. Wynika z tego, że zawarte w trzecim raporcie zalecenie o specjalnym szkoleniu dla pracowników, którzy mają kontakt z uchodźcami i osobami ubiegającymi się o azyl, nie straciło swej aktualności.

152. ECRI ponownie zaleca, by pracownicy, którzy mają kontakt z uchodźcami i osobami ubiegającymi się o azyl byli szkoleni w zakresie praw człowieka i zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej.

- *Cudzoziemcy nielegalnie przebywający w Polsce*

153. ECRI jest świadoma niedawnych zmian, które miały na celu ułatwienie cudzoziemcom legalnego zatrudnienia (obniżone stawki za zezwolenie na pracę, zatrudnienie sezonowe). Jednakże podstawowa przesłanka systemu nie uległa zmianie: zezwolenia na pracę mogą być wydawane jedynie na zatrudnienie u określonego pracodawcy. Przepis ten został przytoczony jako jeden z czynników, które spowodowały, iż większość cudzoziemców pracuje w Polsce nielegalnie (w tym Rosjanie, Ukraińcy i Ormianie). Prawa socjalne tej – w każdym razie – dość sporej kategorii osób są niechybnie znacznie słabiej chronione niż prawa socjalne osób pracujących legalnie. Sytuacja ich opieki zdrowotnej, przedyskutowana powyżej, to tylko jeden z przykładów.

154. ECRI zauważa, że Polska kilkakrotnie próbowała uregulować sytuację tych osób, z których niektóre żyją w kraju długi czas, stykając się z chronicznymi problemami. Jednakże wymogi, jakim powinna odpowiadać nowa regulacja, były podobno trudne do spełnienia. Zgodnie z informacją otrzymaną przez ECRI nowa próba może zostać podjęta w 2010 r. ECRI uważa, że osoby, które pozostają w kraju przez długi czas, powinny mieć szanse pełnej integracji.

155. ECRI zachęca władze do rozważenia przyjęcia nowej regulacji odpowiadającej potrzebom tych, którzy stworzyli rzeczywiste więzi z krajem, z powodu ich sytuacji rodzinnej czy też długości pobytu.

156. Odbyłoby to się oczywiście bez uszczerbku dla prawa władz do prowadzenia polityki imigracyjnej wedle własnego wyboru w przyszłości. Stwierdzając to, ECRI przypomina, że strategie skoncentrowane wyłącznie na kontroli mają, jak dotąd ograniczony efekt, sądząc z liczby nielegalnych imigrantów przebywających w kraju. W związku z tym ECRI jest zdania, że władze powinny rozważyć sprawdzenie innych narzędzi, takich jak te zawarte w Międzynarodowej konwencji o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących i członków ich rodzin<sup>69</sup>; przez rozciągnięcie korzystania z pewnych praw socjalnych na wszystkich cudzoziemców i przez danie im realnej możliwości do korzystania z innych praw, jakie im być może już przysługują na podstawie prawa krajowego, władze zniosłyby „konkurencyjną przewagę” zatrudniania nielegalnych imigrantów. Tym samym zapewniłyby niedyskryminację i tolerancję w społeczeństwie.

<sup>69</sup> Wcześniej w raporcie zostało sformułowane zalecenie dotyczące ratyfikacji tej Konwencji.

- *Zatrzymanie nielegalnych imigrantów i osób ubiegających się o azyl*

157. ECRI została poinformowana, że wielu nielegalnych imigrantów jest przetrzymywanych w aresztach przez maksymalny okres nawet do 12 miesięcy<sup>70</sup>, z powodu problemów z identyfikacją, które uniemożliwiają ich wydalenie. Uwagę ECRI zwrócił też fakt, że niektórym osobom należącym do tej kategorii rzekomo nie wydaje się zaświadczenia o zwolnieniu z aresztu w chwili jego opuszczania; osoby takie napotykać też trudności z uzyskaniem statusu tolerowanego, w związku z czym mogą zostać ponownie aresztowane. Takie praktyki byłyby rażąco bezprawne<sup>71</sup> ECRI przypomina, że aresztowanie musi mieć uprawniony cel, który w tym przypadku stanowi zapewnienie wydalenia. Gdy wydalenie jest niemożliwe, aresztowanie nie jest uzasadnione.
158. ECRI została też poinformowana, że dzieci ubiegające się o azyl są trzymane w ośrodkach strzeżonych zwykle z tego powodu, że ich rodzice popełnili drobne przestępstwa. ECRI uważa, że sam fakt, iż dzieci są pozbawione wolności z powodu czynów swoich rodziców jest problematyczny.
159. ECRI zaleca władzom, by nie aresztowały nielegalnych imigrantów, których nie można wydalić. Zaleca również władzom, by nie trzymały dzieci ubiegających się o azyl w ośrodkach strzeżonych z powodu czynów ich rodziców.

## **VI. Postępowanie organów ścigania**

160. W swoim trzecim raporcie ECRI zalecała podjęcie dodatkowych środków, które by zapewniły, że policja nie będzie się niewłaściwie zachowywać wobec członków grup mniejszościowych i ustanowienie niezależnego mechanizmu skargowego. Zalecała też zatrudnienie w policji więcej osób należących do mniejszości i powołanie mediatorów należących do tych grup.
161. ECRI nadal otrzymuje informacje o niewłaściwym zachowaniu przedstawicieli organów ścigania godzącym między innymi w Romów i o ich działaniach wynikających z uprzedzeń rasowych. Jednocześnie ECRI zauważa, że część problemu została rozwiązana przez zwiększenie możliwości Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie załatwiania właściwych skarg (jednakże bez przyznania dodatkowych środków)<sup>72</sup>. Pełnomocnicy praw człowieka będą również właściwi w zakresie monitorowania, jak policja reaguje na adresowane do nich skargi.
162. Jeśli chodzi o reprezentację mniejszości w policji, ECRI zauważa, że od długiego czasu policjantka narodowości romskiej jest zatrudniona w policji w Tarnowie. ECRI uważa, że konieczne jest dalsze budowanie zaufania, które to zadanie należy zarówno do policji, jak i do społeczności romskiej. W Tarnowie podjęto środki w tym kierunku (wspólne szkolenie policji i Romów, ustanowienie w policji osoby do spraw Romów), które wymagają oceny; jeśli wyniki będą pozytywne, to takie eksperymenty powinny być powielane w innych miejscach w kraju. Dotychczas jeśli chodzi o ustanawianie mediatorów, ECRI uważa, że kwestię tę należy zrewidować, gdy zostanie całkowicie oceniony program dotyczący pełnomocników do spraw praw człowieka.

---

<sup>70</sup> Cudzoziemcy są aresztowani na podstawie odnawianych postanowień sądu, które zawsze dotyczą określonych okresów.

<sup>71</sup> Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2007 r.

<sup>72</sup> W imieniu Rzecznika Praw Obywatelskich wskazano ECRI, że ustanowienie w ramach jego urzędu odpowiednio efektywnego, niezależnego mechanizmu skargowego może spowodować zmianę jego instytucjonalnej roli.

163. ECRI zaleca ustanowienie niezależnego mechanizmu do badania skarg na funkcjonariuszy organów ścigania. Ponownie rekomenduje też, by członkowie mniejszości byli rekrutowani do policji. W związku z tym zwraca uwagę władz na swoje Zalecenie w sprawie Polityki Ogólnej nr 11 dotyczące zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej w policji.

## VII. Monitorowanie rasizmu i dyskryminacji rasowej

164. W swoim trzecim raporcie ECRI zalecała stworzenie spójnego i całościowego systemu zbierania danych, by ocenić sytuację różnych grup mniejszości i skalę rasizmu oraz dyskryminacji rasowej.
165. ECRI uważa, że kolejny powszechny spis ludności przyniesie dane istotne z punktu widzenia jej mandatu. ECRI wyrażała już nadzieję, że spis będzie przygotowany i przeprowadzony we współpracy z przedstawicielami grup mniejszości. Poprawi to jakość informacji i uprawomocni proces – w tych właśnie aspektach został poddany krytyce poprzedni spis z 2002 r.<sup>73</sup>.
166. Jednakże dane zebrane podczas jednego spisu powszechnego nie będą wystarczające, by umożliwić władzom monitorowanie dyskryminacji rasowej w różnych sferach wymienionych powyżej. By to osiągnąć, potrzebny jest inny system, w którym każdy organ, w ramach swej kompetencji, będzie regularnie monitorował funkcjonowanie każdej grupy mniejszości. Być może jest to coś, czego prawo krajowe w obecnym kształcie nie przewiduje. ECRI uważa, że władze powinny zrewidować swoje stanowisko w tej kwestii i zezwolić na systematyczne zbieranie danych przez różne organy. Jak już kilkakrotnie zauważono, zbieranie takich danych nie musi stanowić zagrożenia dla praw człowieka, jeżeli są przestrzegane zasady anonimowości, świadomej zgody i dobrowolnej samoidentyfikacji. Tak długo, jak oficjalne ogólne stanowisko pozostanie niezmienione<sup>74</sup>, ECRI uważa, że władze powinny poprawić swoją zdolność zbierania danych na temat dyskryminacji rasowej na podstawie skarg, które otrzymują poszczególne organy.
167. Jeśli chodzi o statystyki przestępstw o motywacji rasistowskiej, ECRI zauważa, że władze funkcjonują w oparciu o cztery odrębne systemy. Ministerstwo Sprawiedliwości zbiera dane do ogólnych statystyk na temat wszystkich przestępstw, które przeszły przez system sądowy. Policja ma swój własny ogólny system, obejmujący wszystkie czyny, które znalazły się w obszarze jej uwagi. Ponadto, specjalny urzędnik w biurze Prokuratora Krajowego zbiera dane do statystyk przestępstw o motywacji rasistowskiej<sup>75</sup>. Dodatkowo, jednostka monitorująca w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji śledzi i studiuje zdarzenia o charakterze rasistowskim – opierając się na źródłach oficjalnych i nieoficjalnych (np. sprawozdaniach prasowych). ECRI uważa, że ta ostatnia jednostka ma duże możliwości w badaniu rasizmu w ministerialnej sferze kompetencji i proponowaniu konkretnego działania w tym kontekście. Jednakże ECRI uważa, że władze powinny zintegrować swoje systemy statystyk, by osiągnąć synergii i uniknąć ryzyka rozbieżności. Dlatego też ECRI z zadowoleniem wita informację otrzymaną od władz, że utworzono międzyresortową grupę do spraw statystyk wymiaru sprawiedliwości.

<sup>73</sup> Dlatego też ECRI z zadowoleniem przyjmuje informacje otrzymane od władz, że spis był dyskutowany podczas 11 i 17 spotkania Komisji Wspólnej.

<sup>74</sup> ECRI przyjęła informację od władz, że praca nad zbieraniem danych o dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji została zaplanowana jako część właściwego Krajowego Programu.

<sup>75</sup> Zob. rozdział na temat Prawa karnego.



168. ECRI zaleca, by władze blisko współpracowały z mniejszościami w przygotowaniu i przeprowadzeniu spisu powszechnego. Zaleca też, by systematycznie zbierały dane etniczne w różnych sektorach zgodnie z zasadami anonimowości, świadomej zgody i dobrowolnej samoidentyfikacji. W tym kontekście ECRI odwołuje się do swojego Zalecenia nr 1 w sprawie Polityki Ogólnej dotyczącego zwalczania rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji. W trakcie przyjmowania takiego całościowego systemu, władze powinny wykorzystać, dla celów zbierania danych, skargi na dyskryminację rasową, które trafiły do poszczególnych organów. Wreszcie ECRI zaleca, by władze zintegrowały swoje systemy zbierania danych na temat przestępstw o motywacji rasistowskiej.

### **VIII. Edukacja i podnoszenie świadomości**

169. W swoim trzecim raporcie ECRI sformułowała szereg zaleceń związanych z edukacją i podnoszeniem świadomości, które zostały streszczone również w innych miejscach.

170. W poprzednich rozdziałach ECRI przedyskutowała różne inicjatywy dotyczące szkoleń urzędników zajmujących się przestępstwami o motywacji rasistowskiej i grupami narażonymi. Zalecała również podnoszenie świadomości osób pracujących w mediach i w sferze piłki nożnej. Ponadto odniosła się do edukacji o Holocauście i inicjatywy podjętej przez uczniów przy wsparciu Prezydenta Rzeczypospolitej przeciwko antysemickiemu graffiti.

171. ECRI przypomina wagę, jaką wywiera na każdym następnym młodym pokoleniu unikalny charakter i znaczenie Shoah. Właśnie dlatego wydarzenia organizowane w Polsce, takie jak Marsz Żywych<sup>76</sup>, mają moc przemawiania do każdego na świecie i są godne pochwały.

172. Inne warte odnotowania inicjatywy to wprowadzenie do programów szkolnych nieobowiązkowych zajęć na temat wkładu mniejszości w polskie społeczeństwo i zwiększony nacisk na edukację w zakresie praw człowieka<sup>77</sup>.

173. Biorąc pod uwagę powyższe, działania w szkołach powinny zostać wzmocnione i uzupełnione przez działania adresowane do całego społeczeństwa. Program zwalczania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji oraz niedawne utworzenie instytucji Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania mają unikalne możliwości w tym względzie. Pełnomocnik powinien korzystać z mechanizmu programu, by zjednoczyć wysiłki władz, społeczeństwa oraz grup mniejszości w dużej kampanii na rzecz tolerancji. Imprezy o doniosłym znaczeniu z zaangażowaniem Prezydenta Rzeczypospolitej, podkreślające powiązania pomiędzy światem szkolnym a społeczeństwem – takie, jak akcja przeciwko graffiti – mogą stanowić jego część.

174. Zgodnie ze swoim Zaleceniem nr 10 w sprawie Polityki Ogólnej dotyczącym zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej w edukacji i przez edukację w szkołach, ECRI zaleca, by władze wzmocniły swoje wysiłki mające na celu wykorzenienie rasizmu poprzez akcje adresowane do dzieci szkolnych. Zaleca również szeroką kampanię na rzecz tolerancji kierowane do społeczeństwa.

---

<sup>76</sup> Wydarzenie, które ma miejsce także w Izraelu.

<sup>77</sup> W tym kontekście z powodzeniem używa się podręcznika Compass.



## TYMCZASOWE ZALECENIA PO MONITORINGU

W przypadku trzech szczególnych zaleceń ECRI wymaga od polskich władz priorytetowej implementacji:

- ECRI zaleca, by rząd przedstawił parlamentowi jak najszybciej to możliwe całościową ustawę antidyskryminacyjną inspirowaną jej Zaleceniami nr 7 w sprawie Polityki Ogólnej. Za tę inicjatywę prawodawczą powinna być odpowiedzialna pojedyncza jednostka rządowa, która powinna się konsultować z organizacjami pozarządowymi.
- ECRI zaleca, by władze zapewniły, że niezależny organ będzie wyposażony we wszystkie uprawnienia, jakie powinno mieć ciało wyspecjalizowane do zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej na podstawie Zaleceń w sprawie Polityki Ogólnej nr 2 i 7.
- ECRI zaleca, by władze zachęciły Polski Związek Piłki Nożnej do opracowania, wraz z klubami piłkarskimi, kodeksu postępowania, który obejmowałby między innymi problem rasizmu kibiców. Ponadto władze powinny zwiększyć wysiłki, by podnieść świadomość w kwestii niebezpieczeństw, jakie niesie rasizm w sporcie.

Proces tymczasowego badania tych trzech zaleceń zostanie przeprowadzony przez ECRI nie później niż w dwa lata po publikacji niniejszego raportu.



## **BIBLIOGRAFIA**

Niniejsza bibliografia zawiera listę głównych opublikowanych źródeł, które zostały użyte w czasie badania sytuacji w Polsce. Nie należy jej uważać za całościową listę wszystkich źródeł informacji dostępnych ECRI w czasie przygotowywania niniejszego raportu.

### **European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)**

1. Third Report on Poland, 14 June 2005, CRI(2005)25
2. Second Report on Poland, 27 June 2000, CRI(2000)34
3. Report on Poland, September 1997, CRI(97)55
4. General Policy Recommendation No.1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, October 1996, CRI(96)43
5. General Policy Recommendation No.2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, June 1997, CRI(97)36
6. General Policy Recommendation No.3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, March 1998, CRI(98)29
7. General Policy Recommendation No.4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, March 1998, CRI(98)30
8. General Policy Recommendation No.5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, April 2000, CRI(2000)21
9. General Policy Recommendation No.6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, December 2000, CRI(2001)1
10. General Policy Recommendation No.7: National legislation to combat racism and racial discrimination, December 2002, CRI(2003)8
11. General Policy Recommendation No.8: Combating racism while fighting terrorism, March 2004, CRI(2004)26
12. ECRI General Policy Recommendation No.9: The fight against antisemitism, June 2004, CRI(2004)37
13. General Policy Recommendation No.10 on combating racism and racial discrimination in and through school education, December 2006, CRI(2007)6
14. General Policy Recommendation No.11 on combating racism and racial discrimination in policing, June 2007, CRI(2007)39
15. General Policy Recommendation No. 12 on combating racism and racial discrimination in the field of sport, December 2008, CRI(2009)5

### **Other sources**

16. Commissioner for Human Rights, Memorandum to the Polish Government, Assessment of the progress made in implementing the 2002 recommendations of the Council of Europe Commissioner for Human Rights, 20 June 2007, CommDH(2007)13
17. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Consideration of reports submitted by States Parties under Article 9 of the Convention, Concluding observations – Poland, 28 August 2009, CERD/C/POL/CO/19
18. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Reports submitted by States Parties under Article 9 of the Convention, Nineteenth periodic reports of States parties due in 2006, Poland, 16 May 2008, CERD/C/POL/19
19. United Nations Office at Geneva (UNOG), Committee on Elimination of Racial Discrimination considers report of Poland, Press Release, 6 August 2009
20. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Age, Gender and Diversity Mainstreaming (AGDM) Report 2008
21. Committee against Torture, Consideration of reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention, Conclusions and recommendations of the Committee against Torture – Poland, 25 July 2007, CAT/C/POL/CO/4

22. Committee against Torture, Written replies by the Government of Poland to the list of issues (CAT/C/POL/Q/4/Rev. 1) to be taken up in connection with the consideration of the fourth periodic report of Poland (CAT/C/67/Add.5) – Addendum, 30 March 2007, CAT/C/POL/Q/4/Rev. 1/Add. 1
23. OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Field Assessment Report, The Situation of the Bergitka Roma in the Malopolska Region of Poland (23-25 May 2007)
24. OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area, Status Report 2008
25. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Antisemitism, Summary overview of the situation in the European Union 2001-2008, FRA Working Paper, February 2009
26. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), EU-MIDIS at a glance, Introduction to the FRA's EU-wide discrimination survey, 2009
27. Poland RAXEN National Focal Point (Helsinki Foundation for Human Rights, Warsaw), RAXEN Thematic Study – Housing Conditions of Roma and Travellers, Agnieszka Mikulska and Dorota Hall, March 2009
28. The European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field, European Anti-Discrimination Law Review, No. 6/7, 2008
29. FRA Infobase, Poland : Housing – Data Collection 2009
30. Anti-defamation league, Poland: Democracy and the challenge of extremism, September 2006
31. British Council and Migration Policy Group, Migrant Integration Policy Index, September 2007
32. Center for Research on Prejudice, Polish Prejudice Survey 2009 – general information
33. ENAR Shadow Report 2008, Racism in Poland, Balli Marzec, Association Wspolnota Kazachska, October 2009
34. ENAR Shadow Report 2007, Racism in Poland, Balli Marzec, Association Wspolnota Kazachska, October 2008
35. ENAR Shadow Report 2006, Racism in Poland, Marek Kubicki, Arabia.pl, October 2007
36. European Council on Refugees and Exiles – Country Report 2004 - Poland
37. European Network of Legal Experts in the non-discrimination field, Report on measures to combat discrimination, Country Report Poland, Monika Mazur-Rafal and Magdalena Pająk, state of affairs up to 8 January 2007
38. European Network of Legal Experts in the non-discrimination field, Executive Summary, Poland country report on measures to combat discrimination, Monika Mazur-Rafal and Magdalena Pająk, state of affairs up to 8 January 2007
39. Helsinki Foundation for Human Rights, Xenophobia and Ethnic Discrimination in Poland – Outline of the Situation, by Agnieszka Mikulska, Warsaw, February 2008
40. Human rights first, Violence Based on Racism and Xenophobia, 2008 Hate Crime Survey, 2008
41. Human rights first, Islamophobia, 2007 Hate Crime Survey
42. IHF Report 2006, Human Rights in the OSCE Region, Poland
43. Johnny Mann MP and Johnny Cohen, Antisemitism in European Football, A scar on the beautiful game, All-Party Parliamentary Group against Antisemitism (United Kingdom), 2007
44. Nigdy Więcej and Opferperspektive, Hate crime monitoring and victim assistance in Poland and Germany, 2009
45. The Stephen Roth Institute for the Study of Contemporary Antisemitism and Racism, Country Reports Poland 2005, 2006, 2007 and 2008/9
46. U.S. Department of State, 2008 Country Reports on Human Rights Practices: Poland, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 25 February 2009

47. U.S. Department of State, 2007 Country Reports on Human Rights Practices: Poland, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 11 March 2008
48. US Department of State, International Religious Freedom Report 2009 – Poland, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 26 October 2009
49. US Department of State, International Religious Freedom Reports 2005, 2006, 2007 and 2008 – Poland, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour





