

RAPORT ECRI DOTYCZĄCY POLSKI

(piąty cykl monitoringu)

Przyjęty w dniu 20 marca 2015 r.

Opublikowany w dniu 9 czerwiec 2015 r.

ECRI Secretariat
Directorate General II - Democracy
Council of Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: + 33 (0) 3 90 21 46 62
Fax: + 33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

RAPORT ECRI DOTYCZĄCY POLSKI (piąty cykl monitoringu)

Przyjęty w dniu 20 marca 2015 r.

Opublikowany w dniu 9 czerwiec 2015 r.

Proszę zwrócić uwagę, iż niniejszy dokument stanowi tłumaczenie. W razie wątpliwości należy posługiwać się jego oryginalnymi wersjami w językach angielskim i francuskim.

SPIS TREŚCI

WSTĘP	7
STRESZCZENIE	9
USTALENIA I ZALECENIA	11
I. WSPÓLNE TEMATY	11
1. PRAWODAWSTWO PRZECIWKO RASIZMOWI I DYSKRYMINACJI RASOWEJ.....	11
- PROTOKÓŁ NR 12 DO EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA.....	11
- PRAWO KARNE	11
- PRAWO CYWILNE I ADMINISTRACYJNE	14
- NIEZALEŻNE ORGANY WYSPECJALIZOWANE (ZOP NR 2 I 7).....	15
2. RASISTOWSKA I HOMO/TRANSFOBICZNA MOWA NIENAWIŚCI.....	17
- KWALIFIKACJA HOMO/TRANSFOBICZNEJ MOWY NIENAWIŚCI W KODEKSIE KARNYM	17
- Dyskurs polityczny	17
- Ekstremizm.....	17
- RASIZM W INTERNECIE I W MEDIACH	18
- REAKCJA WŁADZ	19
3. PRZEMOC NA TLE RASISTOWSKIM I HOMO/TRANSFOBICZNYM.....	21
- KWALIFIKACJA PRZEMOCY NA TLE HOMO/TRANSFOBICZNYM W KODEKSIE KARNYM	21
- REAKCJA WŁADZ	22
4. POLITYKI INTEGRACYJNE.....	24
II. TEMATY SZCZEGÓLNE DLA POLSKI	29
1. ZALECENIA 4. CYKLU BĘDĄCE PRZEDMIOTEM TYMCZASOWEJ OCENY	29
- PRZYJĘCIE KOMPLEKSOWEGO PRAWA ANTYDYSKRYMINACYJNEGO	29
- NIEZALEŻNE ORGANY WYSPECJALIZOWANE (ZOP NR 2 I 7).....	29
- RASIZM W CZASIE WYDARZEŃ SPORTOWYCH I MECZÓW PIŁKI NOŻNEJ	29
2. POLITYKI ZWALCZANIA DYSKRYMINACJI I NIETOLERANCJI WOBEC OSÓB LGBT	31
- DANE.....	31
- KWESTIE PRAWNE	32
- DYSKRYMINACJA W RÓŻNYCH SFERACH.....	33
ZALECENIA OPARTE NA PRZYJĘTYCH USTALENIACH	35
LISTA ZALECEŃ	37
BIBLIOGRAFIA	41

WSTĘP

Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI), ustanowiona przez Radę Europy jest niezależnym organem monitorującym przestrzeganie praw człowieka, wyspecjalizowanym w kwestiach związanych z rasizmem i nietolerancją. Członkami Komisji są osoby niezależne i bezstronne, powoływane na podstawie ich autorytetu moralnego i uznanego doświadczenia w zakresie rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji.

W ramach swojej działalności mandatowej ECRI prowadzi monitoring poszczególnych krajów, w ramach którego analizuje sytuację w każdym kraju członkowskim w zakresie rasizmu i nietolerancji oraz formułuje sugestie i propozycje sposobu radzenia sobie ze wskazanymi problemami.

Monitoring poszczególnych krajów przez ECRI dotyczy w równym stopniu wszystkie państwa członkowskie Rady Europy. Odbywa się w pięcioletnich cyklach, obejmuje 9-10 krajów rocznie. Raporty z pierwszej rundy zostały ukończone pod koniec 1998 r., raporty z drugiej rundy pod koniec 2002 r., z trzeciej rundy z końcem 2007 r., raporty z czwartej rundy powinny zostać ukończone pod koniec 2014 r. Praca nad raportami z piątej rundy została rozpoczęta w listopadzie 2012 r.

Metody pracy nad raportami to analiza dokumentów, wizyty w poszczególnych krajach, a następnie poufny dialog z władzami krajowymi.

Raporty ECRI nie są efektem śledztw czy zeznań i dowodów procesowych. Są to analizy oparte na wielu informacjach zebranych z różnych źródeł. Analiza dokumentów opiera się na znacznej liczbie krajowych i międzynarodowych źródeł pisemnych. Wizyty na miejscu dają okazję do spotkań z podmiotami bezpośrednio zainteresowanymi (zarówno rządowymi, jak i pozarządowymi) i mają na celu zebranie szczegółowych informacji. Proces poufnego dialogu z władzami krajowymi pozwala im na przedstawienie, jeśli uznają to za konieczne, komentarzy do projektu raportu, w celu skorygowanie wszelkich możliwych błędów merytorycznych, jakie mógłby zawierać raport. Na zakończenie dialogu władze krajowe mogą wnioskować, jeśli będą chciały, by ich punkt widzenia został dołączony do końcowego raportu ECRI.

Piąta runda raportów krajowych koncentruje się na czterech tematach wspólnych dla wszystkich państw członkowskich: (1) Kwestie legislacyjne, (2) Mowa nienawiści, (3) Przemoc, (4) Polityki integracyjne, a ponadto tematy szczególne dla danego państwa. Tymczasowe zalecenia z czwartego cyklu, jeszcze nie zrealizowane lub zrealizowane tylko częściowo, także będą przedmiotem zainteresowania Komisji.

Również w ramach piątego cyklu będzie zalecana priorytetowa 8 dwóch szczegółowych zaleceń zawartych w raporcie. Proces wstępnej oceny realizacji tych dwóch zaleceń będzie przeprowadzony przez ECRI nie później niż po upływie dwóch lat od opublikowania raportu.

Niniejszy raport został przygotowany przez ECRI na jej własną odpowiedzialność. Dotyczy stanu na dzień 12 grudnia 2014 r.; wszelkie zmiany, które nastąpiły po tej dacie nie podlegały analizie i nie zostały wzięte pod uwagę w konkluzjach i propozycjach zawartych w niniejszym raporcie.

STRESZCZENIE

Od czasu przyjęcia czwartego Raportu ECRI dotyczącego Polski w dniu 28 kwietnia 2010 r., nastąpił postęp w wielu sferach, których dotyczy raport.

Polska przeprowadza analizę zgodności swojego prawa krajowego z Protokołem Nr 12 i przyjęła „Ustawę o wdrażaniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania”, które są w szerokim zakresie spójne z Zaleceniem w sprawie Ogólnej Polityki ECRI. Ustawa ta, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2011 r., powierza Rzecznikowi Praw Obywatelskich kompetencję w zakresie ochrony zasady równego traktowania. W 2012 r. Rzecznik otrzymał potwierdzenie akredytacji z 1999 r., co oznacza, że jego status jest w pełni zgodny z Zasadami Paryskimi.

Prokurator Generalny wydał różnego rodzaju wytyczne dla prokuratorów w październiku 2012 r., w lutym i w październiku 2014 r. w sprawie, między innymi, mowy nienawiści (w tym w Internecie) oraz przestępstw z nienawiści. W lipcu 2013 r. w każdym okręgu wyznaczono prokuraturę, a w niej wyznaczono po dwóch prokuratorów do prowadzenia postępowań w sprawie przestępstw z nienawiści oraz do poprawy praktyki w zakresie postępowania przygotowawczego. W stosunku do dwóch prokuratorów, którzy nie spełnili swoich obowiązków w zakresie zwalczania przestępstw rasizmu zostały podjęte odpowiednie środki dyscyplinarne.

W 2012 r., Polska rozpoczęła proces formułowania nowej polityki integracji mającej zastosowanie do wszystkich obcokrajowców w celu doprowadzenia do stanu, w którym cudzoziemcy będą samowystarczalni socjalnie i ekonomicznie. Wdrożenie rządowego programu dla społeczności romskiej przyniosło wzrost liczby młodych Romów, którzy ukończyli edukację na poziomie ponadpodstawowym. Poprawiła się również reakcja na nielegalne osiedlanie się. Powstała grupa ekspertów, którzy mają za zadanie proponowanie systemowych mechanizmów na szczeblu krajowym w celu załatwiania tych problemów, które nie mogą być rozwiązywane za szczeblu lokalnym czy regionalnym. Ponadto został przyjęty *Krajowy program działań na rzecz równego traktowania na lata 2013-2016*, a władze przeprowadziły liczne działania uświadamiające i szkoleniowe związane z przestępstwami rasizmu, nietolerancji i dyskryminacji.

Polska znowelizowała *Ustawę o bezpieczeństwie imprez masowych* w 2011 r., wprowadzając wymogi odnośnie rejestracji wideo wydarzeń sportowych, identyfikacji i kontroli wstępu na stadiony. Na podstawie wskazanych wyżej wytycznych Prokuratora Generalnego, Prokuratura Okręgowa w Białymstoku wniosowała o rozwiązanie rasistowskiego związku kibiców piłki nożnej

ECRI z zadowoleniem konstatuje te pozytywne zmiany w Polsce. Jednakże pomimo osiągniętego postępu niektóre kwestie nadal budzą niepokój.

Wystąpienia homofobiczne są powtarzającym się elementem dyskursu politycznego. Mowa nienawiści w Internecie znalazła nowy cel w postaci społeczności muzułmańskiej, a organizacje mediów mają trudności ze stosowaniem odpowiednich sankcji przeciwko uporczywie obraźliwym mediom, których rasistowska retoryka została już sygnalizowana.

Problemem pozostaje istnienie grup nacjonalistycznych; chociaż jest ich niewiele stają się coraz liczniejsze. Pokazały to zamieszki, które miały miejsce przy okazji obchodów Dnia Niepodległości, a których skala wzrosła w ciągu ostatnich lat. W celu zakłócenia wydarzeń publicznych grupy nacjonalistyczne połączyły siły ze związkami kibiców piłki nożnej oraz z innymi europejskimi ruchami ekstremistycznymi.

Pomimo inicjatyw podjętych przez Prokuratora Generalnego w celu bardziej skutecznego postępowania wobec sprawców przestępstw rasistowskich, póki co, nie

widać rezultatów. Liczba skarg, postępowań przygotowawczych i aktów oskarżenia wzrasta, ale nie wzrasta liczba skazań, potęgując wrażenie w polskim społeczeństwie obywatelskim, że władze nie są w pełni konsekwentne w zwalczaniu tych plag. W szczególności prawdziwym problemem pozostaje rasizm podczas imprez sportowych, ponieważ tylko nieliczne postępowania w sprawach przestępstw rasistowskich skutkują skazaniami lub zastosowaniem środków administracyjnych.

Wreszcie Kodeks karny wyraźnie nie zakazuje nawoływania do przemocy, nienawiści i dyskryminacji, czy publicznego obrażania, czy zniesławiania, czy też grożenia z powodu orientacji seksualnej czy tożsamości płciowej. Przemoc homofobiczna i transfobiczna jest obecna w szkołach, homoseksualizm jest nadal postrzegany przez większość społeczeństwa, jako choroba, a osoby transpłciowe są w niektórych przypadkach dyskryminowane w dostępie do opieki zdrowotnej.

W niniejszym raporcie ECRI zwraca się do polskich władz o podjęcie dalszych środków w szeregu kwestii; formułuje szereg rekomendacji, w tym następujące.

Polskie władze powinny szybko zakończyć przegląd polskiego prawa pod kątem jego zgodności z Protokołem Nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i zaproponować stosowne nowelizacje, mając na względzie ratyfikację.

Polskie władze powinny dostosować przepisy Kodeksu karnego do treści paragrafów 18-21 Zalecenia Nr 7 w sprawie Ogólnej Polityki ECRI dotyczącego prawodawstwa krajowego w sprawie zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej. Przepisy *Ustawy antydyskryminacyjnej* powinny zostać zmienione, tak, by były spójne z paragrafami 6, 8, 9, 14, 16 i 26 tego Zalecenia. Język, obywatelstwo, tożsamość płciowa i orientacja seksualna powinny zostać włączone do cech przedmiotu ochrony we wszystkich właściwych przepisach. Należy podjąć środki, by zapewnić, że niezależny organ zajmie się sprawami dyskryminacji rasowej pomiędzy osobami prywatnymi.

Władze powinny promować skuteczną realizację wytycznych Prokuratora Generalnego w zakresie zwalczania mowy nienawiści i przemocy na tle rasistowskim oraz racjonalizować system zbierania danych i sporządzania statystyk dotyczących takich czynów. Powinny również analizować przemoc ekstremistyczną, włączając sport i opracować plan działania w celu jej zapobiegania i zwalczania.

Wreszcie władze powinny rozszerzyć zakres kompetencji Wydziału do walki z Cyberprzestępczością w Biurze Służby Kryminalnej Komendy Głównej Policji, by włączyć doń monitoring nielegalnych działań mających na celu nawoływanie do nienawiści.*

Należy stworzyć system zbierania danych dotyczących równości, a programy integracyjne powinny obejmować programy uświadamiające oraz zapobiegające zjawiskom rasizmu i dyskryminacji rasowej. Władze powinny szybko przyjąć nową strategię integracyjną dla cudzoziemców, a w szczególności zmienić ustalenia dotyczące uchodźców.

Wreszcie, władze polskie powinny opracować i przekazać parlamentowi projekt nowych przepisów, bądź projekt nowelizacji istniejących przepisów, które zawierałyby regulacje gwarantujące poszanowanie równości i godności osób LGBT we wszystkich sferach życia.* W tym celu władze powinny wprowadzić zmiany w prawie gwarantujące wszechstronną ochronę ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, zapewniając, że niezbędne dokumenty administracyjne mogą być wydawane osobom tej samej płci, które chcą zawrzeć związek małżeński czy partnerski w innym kraju oraz stosowne dokumenty umożliwiające zmianę płci oraz imienia i nazwiska. Władze powinny również włączyć do programów różnych gałęzi edukacji podnoszenie świadomości o dyskryminacji osób LGBT oraz o jej zwalczaniu.

* To zalecenie zostanie poddane tymczasowej obserwacji ECRI nie później, niż po upływie dwóch lat od opublikowania tego raportu.

USTALENIA I ZALECENIA

I. Wspólne tematy

1. Prawodawstwo przeciwko rasizmowi¹ i dyskryminacji rasowej²

- Protokół Nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

1. Polska nie podpisała i nie ratyfikowała Protokołu Nr 12 pomimo zaleceń, by to zrobić zawartych w 3. i 4. raporcie ECRI. ECRI została poinformowana, że odpowiedzialność za koordynację procesu decyzyjnego w tej kwestii została powierzona Ministrowi Spraw Zagranicznych. Minister Spraw Zagranicznych niedawno zwrócił się do innych ministrów o przeprowadzenie przeglądu polskiego prawa w sferach, w których są właściwi, pod kątem tego, czy są konieczne zmiany w kierunku zgodności z Protokołem. ECRI uważa, że Protokół Nr 12, który przewiduje generalny zakaz dyskryminacji, stanowi kluczowy element w walce przeciwko rasizmowi i dyskryminacji rasowej oraz że jego ratyfikacja przez Polskę będzie zwieńczeniem znaczących wysiłków, które zostały podjęte w ciągu ostatnich kilku lat, by wzmocnić prawo i ramy proceduralne w tej sferze.

2. ECRI ponownie zaleca, by Polska ratyfikowała Protokół Nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka; by do tego doszło, polskie władze powinny szybko zakończyć swój przegląd prawa krajowego i przedłożyć parlamentowi projekty nowelizacji, które uważają za konieczne.

- Prawo karne

3. Większość przepisów Kodeksu karnego jest zgodna z Zaleceniem Nr 7 w sprawie Ogólnej Polityki (ZOP) ECRI dotyczącym prawodawstwa krajowego w sprawie zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej. Dalsza analiza będzie się zatem skupiać na najnowszych nowelizacjach i utrzymujących się niedociągnięciach.

4. ECRI zauważa, że artykuły 118, 118a, 119, 256 i 257 Kodeksu karnego odnoszą się, między innymi, do pochodzenia etnicznego, „rasy” i religii, czy braku religii, jako cech ofiar form rasistowskiego zachowania penalizowanego przez te przepisy (dalej będzie używany termin „cechy przedmiotu ochrony”). Niektóre z tych artykułów odnoszą się również do „narodowości”, a uzyskane przez ECRI informacje nie wskazują niezbicie, że termin ten powinien być rozumiany w sensie „obywatelstwa”³. ECRI zauważa również, że w świetle tych przepisów język⁴ nie należy do „cech przedmiotu ochrony”.

5. W związku z paragrafem 18.a) ZOP Nr 7, ECRI zauważa, że Artykuł 256 § 1 Kodeksu karnego uznaje za przestępstwo nawoływanie do nienawiści ze względu

¹ Zgodnie z Zaleceniem Nr 7 w sprawie Ogólnej Polityki ECRI (ZOP) „rasizm” oznacza przekonanie, że takie cechy jak rasa, kolor skóry, język, religia, narodowość, pochodzenie narodowe, czy etniczne uzasadniają pogardę dla osoby lub grupy osób, czy też poczucie wyższości wobec osoby czy grupy osób.

² Zgodnie z ZOP Nr 7 „dyskryminacja rasowa” oznacza każdą formę zróżnicowanego traktowania opartego na takich podstawach, jak „rasa”, kolor skóry, język, religia, narodowość, czy pochodzenie narodowe lub etniczne, które nie ma żadnego obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia.

³ W jednej ze spraw karnych Sąd Okręgowy w Białymstoku (sygn. akt VII Ka 437/13) uznał, że slogan „Polska dla Polaków” implikuje wykluczenie przedstawicieli „innych narodowości” z życia społecznego, politycznego i ekonomicznego w Polsce. W przeciwieństwie do tego, co twierdzą polskie władze, ECRI uważa, że te słowa mogą się również odnosić do osób innego pochodzenia etnicznego/narodowego.

⁴ Polskie władze uważają, że kolor skóry objęty jest również takimi pojęciami, jak „rasa” i pochodzenie etniczne. Na dowód tego cytują wyrok Sądu Okręgowego w Opolu, z dnia 30.11.2012 r., który uznał, że Artykuł 119, ustęp 1 Kodeksu karnego ma zastosowanie również w sprawie koloru skóry ofiary.

na cechy przedmiotu ochrony. Jeśli chodzi o podżeganie do przemocy, którego dotyczy ten sam zapis ZOP Nr 7, artykuł 126a Kodeksu karnego penalizuje publiczne nawoływanie lub publiczne pochwalanie popełnienia przestępstw, których dotyczą inne artykuły Kodeksu odnoszące się do cech przedmiotu ochrony. Artykuły te obejmują artykuł 118 penalizujący zabójstwo i ciężki uszczerbek na zdrowiu osoby należącej do grupy narodowościowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub grupy o określonym światopoglądzie, artykuł 118a penalizujący poważne prześladowanie popełnione w kontekście zamachu masowego i artykuł 119 penalizujący przemoc i groźby bezprawne. Jeśli chodzi o trzecie przestępstwo objęte paragrafem 118.a) ZOP Nr 7, to Kodeks karny nie zawiera przepisu dotyczącego publicznego podżegania do dyskryminacji rasowej. Podżeganie do dyskryminacji jest zakazane jedynie przez prawo cywilne.

6. Kodeks karny penalizuje również publiczne znieważanie na ze względu na cechy przedmiotu ochrony w artykule 257, ale nie zawiera szczególnego przepisu o znieważeniu publicznym skierowanym „przeciwko osobie, czy grupie osób z powodu ich „rasy”, koloru skóry, języka, religii, narodowości, pochodzenia narodowego, czy etnicznego” (zobacz paragraf 18.b) ZOP Nr 7). Jeśli chodzi o paragraf 18.c) ZOP Nr 7, to artykuł 119 Kodeksu karnego penalizuje używanie gróźb (i przemocy) ze względu na cechy przedmiotu ochrony.
7. Artykuł 256.1 Kodeksu karnego uznaje za przestępstwo propagowanie faszyzmu lub innego totalitarnego ustroju państwowego. Według polskich władz artykuł ten powinien być rozumiany, jako penalizujący podżeganie do nienawiści przez twierdzenie o wyższości jednej grupy, a jego celem jest ochrona pokojowego współistnienia.
8. Artykuł 1 paragraf 1a oraz artykuł 55 *Ustawy o Instytucji Pamięci Narodowej* penalizują wyłącznie zaprzeczanie zbrodni przeciwko ludzkości czy zbrodni wojennych (również zbrodni nazistowskich, komunistycznych i zbrodni przeciwko pokojowi) popełnionych na osobach narodowości polskiej lub obywateli polskich innych narodowości. ECRJ zauważa, że przepisy te nie obejmują zaprzeczania zbrodni popełnionych przeciwko obywatelom innych krajów niemających polskiego pochodzenia etnicznego. Nie obejmują również, jak zaleca ZOP Nr 7, paragraf 18.e), publicznego trywializowania, usprawiedliwiania, czy aprobowania tych zbrodni w celu rasistowskim, czy też zaprzeczania, trywializowania, usprawiedliwiania, czy aprobowania zbrodni ludobójstwa w celu rasistowskim, .
9. Artykuł 256 paragraf 2 Kodeksu karnego uznaje za przestępstwo produkowanie i magazynowanie w celu rozpowszechniania, dokumentów drukowanych, nagrań, czy też innych materiałów w związku z sytuacjami, które reguluje paragraf 1 tego samego Artykułu, a mianowicie publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa lub nawoływania do nienawiści w oparciu o przesłanki wymienione w tym przepisie. W konsekwencji Kodeks karny nie zakazuje rozpowszechniania, produkowania i magazynowania materiałów rasistowskich w związku z podżeganiem do przemocy i dyskryminacji, publicznego obrażania i zniesławiania oraz gróźb na podstawach wymienionych w paragrafie 18 ZOP Nr 7. Ponadto Polska nie penalizuje dystrybucji takich materiałów.
10. Artykuł 258 Kodeksu karnego uznaje za przestępstwo uczestnictwo, zakładanie, czy przewodzenie grupie, czy związkowi mającym na celu popełnianie przestępstw. Polskie władze wskazują wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 31 sierpnia 2012 r. dotyczącego sprawy, w której na podstawie tego artykułu orzeczono kary więzienia bez zawieszenia za czyny mające na celu, między innymi, podżeganie do nienawiści z powodu różnic dotyczących narodowości, czy religii i obrażające Żydów. ECRJ powtarza zapisy paragrafu 3 memorandum

wyjaśniającego do ZOP Nr 7, które podkreślają, że prawo karne ma symboliczny efekt w postaci podnoszenia świadomości społeczeństwa w kwestii powagi zjawiska rasizmu i dyskryminacji rasowej i ma silny skutek odstraszający. ECRI uważa zatem, że przez pominięcie propagowania rasizmu artykuł 258 nie spełnia wymogów paragrafu 18.g) jej ZOP Nr 7.

11. ZOP Nr 7, paragraf 18.h), zaleca penalizowanie dyskryminacji rasowej, do której dochodzi w trakcie sprawowania urzędu publicznego czy wykonywania pracy zawodowej. Jednakże w polskim Kodeksie karnym nie ma takiego przepisu.
12. W swoim czwartym raporcie ECRI ponownie zalecała, by polskie władze wprowadziły do Kodeksu karnego przepis, który by wyraźnie uznawał rasistowską motywację jakiegokolwiek pospolitego przestępstwa za okoliczność obciążającą. Polskie władze uważają, że byłoby to niezgodne z filozofią polskiego systemu prawa karnego, który jest oparty na abstrakcyjnych, ogólnych zasadach, co ma na celu objęcie tak wiele sytuacji, jak tylko to możliwe; jednakże w każdym wypadku polscy sędziowie mają obowiązek traktowania motywacji rasistowskiej, jako okoliczności obciążającej na podstawie artykułu 53 Kodeksu karnego, który zawiera wytyczne dotyczące wymierzania kar. ECRI odnosiła się już w innych raportach z 5. rundy do studiów ukazujących, że gdy nie ma takiego wyraźnego przepisu, sędziowie są niechętni do brania pod uwagę motywacji rasistowskiej. Ponadto taki przepis miałby wysoce symboliczny i odstraszający efekt, jak to już zostało wyjaśnione w § 10 powyżej.
13. ECRI zaleca, by (1) język i obywatelstwo zostały dołączone do przedmiotu ochrony w Artykułach 118, 118a, 119, 256 i 257 Kodeksu karnego; (2) by do Kodeksu karnego włączyć przepisy uznające za przestępstwa następujące czyny (i) podżeganie do dyskryminacji i publiczne zniesławianie ze względu na cechy przedmiotu ochrony, w tym na wyżej wymienionych cechach przedmiotu ochrony ; (ii) dyskryminacja rasowa w sprawowaniu urzędu lub wykonywaniu zawodu; (iii) publiczne zaprzeczanie, trywializowanie, usprawiedliwianie, czy aprobowanie w rasistowskim celu zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych bez żadnych ograniczeń w kwestii obywatelstwa, czy pochodzenia etnicznej ofiary i (iv) angażowanie się w rasistowskie ugrupowania, jak wyjaśniono w § 10 powyżej; (3) zakres Artykułu 256, paragraf 1 Kodeksu karnego został rozszerzony w celu zakazania jakiegokolwiek formy publicznego wyrażania w celu rasistowskim jakiegokolwiek ideologii polegającej na wyższości jednej grupy ludzi w oparciu o cechy przedmiotu ochrony w tym o te wyżej wymienione, dodatkowe cechy; (4) do Kodeksu karnego dodano przepis stanowiący wyraźnie, że motywacja rasistowska stanowi okoliczność obciążającą dla jakiegokolwiek pospolitego przestępstwa oraz (5) by Artykuł 256 Kodeksu karnego został zmieniony w ten sposób, by było jasne, że następujące czyny są również przestępstwami: rozpowszechnianie, dystrybucja, produkcja i magazynowanie materiałów rasistowskich w związku z podżeganiem do przemocy, czy dyskryminacji, publicznego znieważania i zniesławiania oraz gróźb ze względu na cechy przedmiotu ochrony wraz z wymienionymi wyżej dodatkowymi podstawami.
14. ECRI zauważa, że Artykuł 3 *Ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary* określa, kiedy taki podmiot może być pociągnięty do odpowiedzialności za bezprawny czyn popełniony przez osobę działającą w jego imieniu. Na podstawie Artykułu 12 tej ustawy osoba prawna może być pociągnięta do odpowiedzialności za przestępstwa zdefiniowane w Artykułach 256-258 Kodeksu karnego. ECRI zakłada zatem, że wszelkie zmiany Kodeksu karnego wprowadzające w życie zalecenia zawarte w § 13 mogą być odzwierciedlone w przepisach dotyczących osób prawnych.

- **Prawo cywilne i administracyjne**

15. W swoim czwartym raporcie, ECRI zalecała, by rząd jak najszybciej przedstawił parlamentowi wszechstronny projekt prawa przeciwko dyskryminacji, korzystając z jej Zalecenia w sprawie Ogólnej Polityki Nr 7. *Ustawa o wdrażaniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania* weszła w życie w dniu 1 stycznia 2011 r. (dalej „*Ustawa antydyskryminacyjna*”).
16. W swoich konkluzjach w sprawie implementacji zaleceń podlegającej okresowej obserwacji w marcu 2013 r., ECRI zauważyła, że ustawa ta nie zakazuje dyskryminacji z powodu języka, czy obywatelstwa⁵ w ogólności, czy też dyskryminacji z powodu religii w sferach zdrowia, edukacji i szkolnictwa wyższego. ECRI uznała również, że ustawa powinna przewidywać, jako obowiązek władz publicznych, promowanie równości i zapobieganie dyskryminacji w sprawowaniu ich funkcji. ECRI zauważa, że nie poczyniono żadnego postępu od czasu tych konkluzji z marca 2013 r. z wyjątkiem propozycji znowelizowania *Ustawy antydyskryminacyjnej* w celu włączenia zakazu dyskryminacji przez asocjację, która została przedłożona parlamentowi (druk sejmowy nr 1051). ECRI zauważa, że inicjatywa ta nie obejmuje, ani segregacji, ani zapowiedzianego zamiaru dyskryminacji, które na podstawie paragrafu 6 ZOP Nr 7 uznawane są za formy zakazanej dyskryminacji.
17. Oprócz *Ustawy antydyskryminacyjnej* istnieją inne przepisy prawa cywilnego i administracyjnego, które mogą przyczynić się do zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej. Na przykład na podstawie Artykułu 3, paragraf 3, *Ustawy o zamówieniach publicznych* w przypadku partnerstwa prywatno-publicznego, organ publiczny może przyznać subwencję podmiotowi prywatnemu, (który normalnie nie byłby związany ustawą), nakładając nań obowiązek skorzystania z pieniędzy z pełnym poszanowaniem zasady równego traktowania. ECRI zauważa jednakże, że na podstawie paragrafu 9 swojego ZOP Nr 7, „prawo powinno zobowiązywać władze publiczne do zapewnienia, że te podmioty, którym przyznają one [...], subwencje, [...] przestrzegają polityki niedyskryminacji i promują ją.” Ponadto obowiązek ten powinien zostać rozszerzony na przyznawanie kontraktów, pożyczek i innych korzyści przez władze publiczne. Przeciwnie, w stosunku do tego, co twierdzą polskie władze, fakt, że publiczni kontrahenci są w każdym przypadku zobligowani do przestrzegania zakazu dyskryminacji na podstawie Kodeksu pracy jest niewystarczający dla celów paragrafu 9 ZOP Nr 7.
18. Jeśli chodzi o paragraf 14 ZOP Nr 7, ECRI zauważa, że Artykuł 18, paragraf 3 Kodeksu pracy przewiduje, że treści umowy o pracę, czy też innych dokumentów zatrudnienia, które są niezgodne z zasadą równego traktowania w zatrudnieniu są nieważne, że właściwe przepisy prawa pracy muszą być stosowane w ich miejsce oraz że, jeśli takie zapisy istnieją, muszą zostać zastąpione innymi, niedyskryminacyjnymi treściami. ECRI zauważa jednakże, że polskie prawo nie zawiera przepisów umożliwiających zmianę dyskryminacyjnych treści, czy też uznanie ich za nieważne w innych sferach, do których odnosi się ZOP Nr 7, takich, jak wewnętrzne regulaminy przedsiębiorstw, zasady regulujące stowarzyszenia zarobkowe i non-profit oraz przepisy regulujące wolne zawody.
19. Jeśli chodzi o paragrafy 17 i 18 ZOP Nr 7, ECRI zauważa, że Artykuł 13 Konstytucji zabrania istnienia rasistowskich partii politycznych i organizacji. Na podstawie *Ustawy o partiach politycznych*, Trybunał Konstytucyjny ma uprawnienia do uznania celów partii politycznej za niekonstytucyjne i na tej podstawie Sąd Rejonowy w Warszawie, który jest odpowiedzialny za rejestr partii politycznych, może odmówić zarejestrowania nowej partii albo zarządzić

⁵ W kwestii narodowości i obywatelstwa, zobacz § 4 powyżej.

wykreślenie partii już zarejestrowanej, co na podstawie Artykułu 31, paragraf 3, *Ustawy o partiach politycznych* oznacza, w przypadku sądowej likwidacji partii lub samorozwiązania partii, wycofanie publicznego finansowania. Jeśli chodzi o inne organizacje, ECRI zauważa, że Artykuły 28 i 29 *Ustawy o stowarzyszeniach* przewidują kontrole w celu ustalenia, czy działalność stowarzyszeń jest zgodna z wymogami prawa. W przypadku, gdy nie jest, istnieje szereg środków, w tym możliwość rozwiązania stowarzyszenia. ECRI uważa, że, jak zaleca w swoim ZOP Nr 7, prawo powinno zawierać wyraźny przepis dotyczący wycofania publicznego finansowania każdej organizacji, czy partii politycznej promującej rasizm, jako osobny środek, obok rozwiązania, niezależny od jakiegokolwiek postępowania karnego.

20. Wreszcie ECRI powtarza, że zgodnie z paragrafem 26 ZOP Nr 7, prawo powinno gwarantować bezpłatną pomoc prawną. ECRI zauważa, że nieposiadający pieniędzy powodowie mogą być zwolnieni z kosztów postępowania i są uprawnieni do korzystania z usług prawnika z urzędu. ECRI zauważa też, że *Ustawa o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka* w postępowaniu karnym została przyjęta w listopadzie 2014 r. oraz że Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowuje projekt dotyczący systemu bezpłatnej pomocy prawnej i informacji.

21. ECRI zaleca (1) by obywatelstwo, język i religia zostały włączone do przedmiotu ochrony we wszystkich sferach, w których ochrona przeciwko dyskryminacji jest gwarantowana przez *Ustawę antydyskryminacyjną*; (2) by segregacja, dyskryminacja przez asocjację i ogłoszony zamiar dyskryminacji zostały dołączone do form dyskryminacji wymienionych w *Ustawie antydyskryminacyjnej*; (3) by obowiązek władz publicznych promowania równości i zapobiegania dyskryminacji w sprawowaniu ich funkcji zostały dołączone do *Ustawy antydyskryminacyjnej*; (4) by prawo przewidywało obowiązek podmiotów, które otrzymały kontrakty, pożyczki, subwencje, czy też inne korzyści od władz publicznych, przestrzegania polityki niedyskryminacji, rozszerzając ten obowiązek na promowanie tej polityki oraz by przewidywało, że złamanie tego warunku może skutkować zakończeniem kontraktu, subwencji, czy innej korzyści (5) by zostały wprowadzone przepisy umożliwiające zmianę, czy uznanie za nieważne wszelkich dyskryminacyjnych zapisów zawartych w wewnętrznych regulaminach przedsiębiorstw, regulaminach stowarzyszeń zarobkowych i non-profit oraz w przepisach regulujących wolne zawody; (6) by do *Ustawy o stowarzyszeniach* i/lub *Ustawy o partiach politycznych* zostały włączone przepisy umożliwiające wycofanie publicznego finansowania jakiejkolwiek organizacji, czy partii politycznej, która promuje rasizm i (7) by aktualne propozycje dotyczące wprowadzenia wszechstronnego systemu bezpłatnej pomocy prawnej dla ofiar dyskryminacji chcących wnieść powództwo, a nie posiadających wystarczających środków zostały doprowadzone do końca.

- **Niezależne organy wyspecjalizowane (ZOP Nr 2 i 7)**

22. W swoim czwartym raporcie, ECRI zalecała, by władze zapewniły, że niezależna instytucja otrzymała uprawnienia, takie jak otrzymałaby wyspecjalizowana instytucja do zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej na podstawie Zaleceń w sprawie Ogólnej Polityki Nr 2 i 7. W swoich konkluzjach w sprawie implementacji zaleceń podlegających okresowej obserwacji przyjętych w marcu 2013 r., ECRI odnotowała, że Artykuł 18 *Ustawy antydyskryminacyjnej* powierza zadanie „implementowania zasady równego traktowania” Rzecznikowi Praw Obywatelskich i Pełnomocnikowi Rządu do spraw Równego Traktowania, zauważając jednocześnie, że ten ostatni organ nie jest instytucją niezależną.

23. Na podstawie Artykułu 1 *Ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich* znowelizowanej przez *Ustawę antydyskryminacyjną*, Biuro Rzecznika jest

wyspecjalizowanym, niezależnym organem państwowym ochrony praw człowieka i wolności obywatelskich oraz zasady równego traktowania. Organ ten czyni zadość warunkom ZOP Nr 2 w sprawie wyspecjalizowanych organów do zwalczania rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji na szczeblu krajowym; w listopadzie 2012 r. otrzymało potwierdzenie statusu poziomu „A”, uzyskanego w 1999 r. z Międzynarodowego Komitetu Koordynującego Krajowe Instytucje Ochrony Praw Człowieka, co oznacza pełną zgodność z Zasadami Paryskimi.

24. ECRI zauważa, że przepisy *Ustawy antydyskryminacyjnej* dotyczące Rzecznika Praw Obywatelskich są w większości zgodne z ZOP Nr 2. Jeden aspekt, który nie jest wspomniany w tej ustawie, to funkcja promowania i przyczyniania się do szkolenia pewnych kluczowych grup, ale ECRI ma świadomość, że taka działalność ma miejsce w praktyce. Przykładem jest niedawny projekt realizowany we współpracy z Komendantem Głównym Policji, organizacjami pozarządowymi i Pełnomocnikiem Rządu do spraw Równego Traktowania mający na celu przygotowanie podręcznika zatytułowanego „*Najpierw ludzie: środki antydyskryminacyjne w krajowych jednostkach Policji*” i przewidujący stosowne szkolenie dla funkcjonariuszy Policji. Innym przykładem jest zorganizowana w 2012 r. we współpracy z Biurem Prokuratora Generalnego konferencja, której efektem jest wydanie w 2013 r. publikacji pod tytułem „*Ofiary przestępstw z nienawiści*”.
25. Jeśli chodzi o spory pomiędzy podmiotami prywatnymi, polskie władze uznają, iż Rzecznik Praw Obywatelskich nie może prowadzić postępowań w odpowiedzi na skargi w sprawie tego typu dyskryminacji. Jednakże w trakcie niedawnych prac legislacyjnych związanych z przygotowaniem projektu nowelizacji *Ustawy antydyskryminacyjnej* stwierdzono, że mandat Rzecznika Praw Obywatelskich obejmuje możliwość pomagania ofiarom dyskryminacji poprzez informowanie ich o środkach dostępnych na podstawie ustawy, a także poprzez wszczynanie postępowania przez inne kompetentne organy. Artykuł 14 *Ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich* uprawnia Rzecznika Praw Obywatelskich do wszczęcia postępowania sądowego. Dwa przykłady – w tym jeden dotyczący aukcji internetowej artefaktów Trzeciej Rzeszy, w związku z którym Rzecznik był stroną w postępowaniu cywilnym – świadczą o pozytywnej roli Rzecznika w sporach pomiędzy podmiotami prywatnymi. ECRI z zadowoleniem przyjmuje, że Rzecznik może wszczynać postępowanie sądowe w sprawach dotyczących podmiotów prywatnych, ale uważa, że istnieje znaczny brak w tym zakresie, bowiem Rzecznik nie może prowadzić postępowania w odpowiedzi na skargi dotyczące przypadków dyskryminacji pomiędzy podmiotami prywatnymi.
26. ECRI zaleca, by władze zmieniły *Ustawę antydyskryminacyjną* w celu jasnego uregulowania tego, że Rzecznik Praw Obywatelskich ma kompetencje do prowadzenia dochodzenia w odpowiedzi na skargi dotyczące dyskryminacji rasowej pomiędzy podmiotami prywatnymi. Alternatywnym rozwiązaniem byłoby stworzenie niezależnego organu równościowego zajmującego się między innymi sprawami dyskryminacji rasowej, jak zaleca ECRI w swoim ZOP Nr 7 w sprawie prawodawstwa krajowego dotyczącego zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej oraz Nr 2 w sprawie organów wyspecjalizowanych do zwalczania rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji na poziomie krajowym.

2. Rasistowska i homo/transfobiczna mowa nienawiści⁶

- Kwalifikacja homo/transfobicznej mowy nienawiści w Kodeksie karnym

27. Ani paragraf 1 artykułu 256 aktualnego Kodeksu karnego zabraniający podżegania do nienawiści, propagowania ideologii faszystowskiej, czy totalitarnej oraz produkowania i rozpowszechniania materiałów rasistowskich, ani artykuł 257 zakazujący publicznego znieważania, nie wymienia orientacji seksualnej⁷, czy tożsamości płciowej⁸ wśród dóbr chronionych. ECRI zauważa, że kilka projektów nowelizacji Kodeksu karnego zostało wniesionych do parlamentu w 2011 r. Dwa z nich dotyczą między innymi dodania tożsamości płciowej i orientacji seksualnej do podstaw wymienionych w artykułach 256 i 257. Trzeci projekt, wniesiony przez partię Platforma Obywatelska w 2012 r., dotyczy zmiany zawartych w tych artykułach podstaw poprzez sformułowanie odnoszące się do „naturalnych lub nabytych cech osobistych lub przekonań” ofiar.

28. ECRI zaleca, by orientacja seksualna i tożsamość płciowa zostały wyraźnie dodane do dóbr chronionych w artykułach 256 i 257 Kodeksu karnego.

- Dyskurs polityczny

29. W swoim czwartym raporcie, ECRI zauważyła, że został osiągnięty znaczący postęp na poziomie politycznym w sprawie uznawania właściwego miejsca mniejszości historycznych (etnicznych, religijnych i językowych) w Polsce. ECRI zalecała, by władze nadal podkreślały integracyjny charakter Polski. Zalecała też, by nietolerancyjne wypowiedzi polityczne spotykały się z odpowiednią reakcją właściwych funkcjonariuszy publicznych.

30. Generalnie ujmując stan rzeczy w tym zakresie nie ulega zmianie. Jednakże ECRI zwrócić uwagę na problem mowy nienawiści dotyczącej orientacji seksualnej (będący jednym z tematów piątego cyklu). W tym kontekście należy się odnieść do homofobicznych poglądów wyrażanych w trakcie prac parlamentarnych w sprawie projektu o związkach partnerskich; wypowiedź byłego Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania w sprawie odwołania homoseksualnego nauczyciela; wypowiedzi byłego Prezydenta RP w telewizji o obecności homoseksualistów w parlamencie i niewłaściwe komentarze parlamentarzystów dotyczące transseksualnego parlamentarzysty, które były powtarzane i wspierane przez Radio Maryja, należące do Warszawskiej Kongregacji Najświętszego Odkupiciela (zobacz paragrafy 33 i 40).

- Ekstremizm

31. W swoim czwartym raporcie, ECRI zauważyła również istnienie otwarcie antysemickich partii, podkreślając jednocześnie, że mają one marginalne znaczenie. Zjawisko to nie maleje, o czym świadczy powołanie Ruchu Narodowego w listopadzie 2012 r. i Partii Imperium Słowiańskiego „Razem” w

⁶ Ten dział dotyczy retoryki rasizmu, homofobii i transfobii. W celu zapoznania się z definicją mowy nienawiści, zobacz Zalecenie R (97) 20 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie mowy nienawiści, przyjęte w dniu 30 października 1997 r.

⁷ „Orientacja seksualna jest rozumiana, jako odnosząca się do zdolności każdej osoby do głębokiego emocjonalnego, uczuciowego i seksualnego pociągu oraz do intymnych i seksualnych stosunków z osobami różnych płci, tej samej płci, czy też więcej niż jednej płci.” Zasady Yogyakarta w sprawie stosowania międzynarodowego prawa praw człowieka w stosunku do orientacji seksualnej i tożsamości płciowej.

⁸ „Tożsamość płciowa jest rozumiana, jako odnosząca się do głęboko odczuwanego przez każdą osobę wewnętrznego i indywidualnego doświadczenia płci, które może lub nie, odpowiadać płci przypisanej w chwili urodzenia, w tym osobistego odczuwania ciała (co może się wiązać, jeśli jest to dobrowolny wybór, ze zmianami wyglądu ciała, czy funkcji przez środki medyczne, chirurgiczne, czy inne) i innego sposobu wyrażania płci, w tym ubioru, mowy i zachowania.” Ibid.

marcu 2013 r., dołączając do organizacji wymienionych w czwartym raporcie, takich, jak Narodowe Odrodzenie Polski, Obóz Narodowo-Radykalny, Stowarzyszenie Nacjonalistyczne Zadruga, Młodzież Wszechpolska i Polska Liga Obrony. Nawet jeśli te partie i grupy pozostają w mniejszości, to ECRI zauważa, że zwiększyły swoją zdolność do mobilizacji. Niektóre z nich zostały włączone w międzynarodowe sieci; inne nawiązały kontakt ze stowarzyszeniami rasistowskich kibiców piłki nożnej, a w szczególności z grupami chuliganów, których działalność charakteryzuje się częstym naruszaniem porządku publicznego (zobacz § 52).

32. Jeśli chodzi o zdolność do mobilizacji, zarówno liczba ekstremistycznych demonstracji w związku z upamiętnieniem Dnia Niepodległości, jak i liczba uczestniczących w nich osób stale wzrastają (według niektórych ocen,⁹ w 2009 r. było prawie 500 ultra nacjonalistycznych uczestników, 10 000 w 2010 r. i 20 000 w 2012 r.). Jeśli chodzi o lokalne rozgałęzienia, można zauważyć np., że w Poznaniu w czerwcu 2014 r., różne organizacje ekstremistyczne z pomocą kibiców piłki nożnej¹⁰ i przy współudziale grup chuligańskich, przeprowadziły protesty, które skutkowały odwołaniem spektaklu „Piknik Golgota” z powodu obawy przed zakłóceniem porządku publicznego; w marcu 2013 r., Narodowe Odrodzenie Polski i organizacja kibiców klubu Śląsk Wrocław spowodowała zakłócenia wykładu socjologa, Zygmunta Baumana na Uniwersytecie Wrocławskim; sprawa ta również pokazuje międzynarodowe rozgałęzienia ruchów ekstremistycznych, ponieważ w czerwcu 2014 r. ulotki krytykujące przekonania polityczne tego socjologa były dystrybuowane w czasie innego wykładu na Uniwersytecie Manchester w Wielkiej Brytanii. W listopadzie 2012 r. członkowie węgierskiego skrajnie prawicowego ruchu Jobbik wzięli udział w upamiętnieniu Dnia Niepodległości zorganizowanego przez te stowarzyszenia.

- **Rasizm w Internecie i w mediach**

33. ECRI uważa, że sytuacja w zakresie mowy nienawiści w Internecie i w mediach nie poprawiła się od czasu jej ostatniego raportu. Rasistowskie i ksenofobiczne komentarze występują powszechnie w forach dyskusyjnych online. Skala tego zjawiska została opisana w raporcie przygotowanym przez fundację Wiedza Lokalna w czerwcu 2011 r.¹¹. Według tego raportu z 10 milionów przeanalizowanych postów możliwe było zakwalifikowanie 123 000 jako wchodzących w zakres mowy nienawiści, głównym ich celem byli Żydzi (35 000 postów), Rosjanie (21 600) i Niemcy (21 500). ECRI zauważa również wzrost islamofobii, co odzwierciedla zawartość strony internetowej Polskiej Ligi Obrony, jej obecność na YouTube oraz dalszy, stały i szybki wzrost liczby popierających osób na portalu Facebook¹². ECRI zauważa też, że pomimo jej zalecenia skierowanego do polskich władz w czwartym cyklu, stacja „Radio Maryja” ciągle zwraca na siebie uwagę przez swoją retorykę nietolerancji (zobacz § 40).
34. ECRI zauważyła w swoim czwartym raporcie, że wydarzenia sportowe były zbyt często zakłócanie manifestacjami o charakterze rasistowskim i antysemickim. Zgodnie z informacją uzyskaną przez ECRI, sytuacja nie poprawiła się i nadal budzi niepokój. Sytuacja ta jest szczegółowo analizowana poniżej (zobacz paragrafy 82-89).

⁹ zobacz Searchlight, grudzień 2012, str. 16-17.

¹⁰ Stowarzyszenie „Wielkopolscy Patriotci”, Ruch Narodowy, Stowarzyszenie Patriotyczne Dzierżoniów, Stowarzyszenie „Gnieźnieńscy Patriotci” i organizacje kibiców klubu piłki nożnej Śląsk Wrocław, Lechia Gdańsk i Lech Poznań.

¹¹ Polskie Radio 2012 i HFPC 2014.

¹² Około 4 700 „polubień” w kwietniu 2014 r. i 7 900 we wrześniu tego samego roku.

- **Reakcja władz**

35. Jak już wspomniano, Artykuł 256, paragraf 1, Kodeksu karnego uznaje za przestępstwo podżeganie do nienawiści z powodów narodowości, pochodzenia etnicznego, „rasy”, różnic religijnych, czy braku religii. Mowa nienawiści z powodu orientacji seksualnej, czy tożsamości płciowej nie jest wyraźnie uznana za przestępstwo na podstawie Kodeksu karnego (zobacz § 27).
36. Zgodnie z raportem: *Przestępstwa z nienawiści w regionie OBWE: przypadki i reakcje 2012*, Komenda Główna Policji, Biuro Prokuratora Generalnego, Ministerstwo Sprawiedliwości i Departament Kontroli Skarg i Wniosków Ministerstwa Spraw Wewnętrznych zebrały dane dotyczące mowy nienawiści. Statystyki policyjne oraz Biura Prokuratora Generalnego i Ministerstwa Sprawiedliwości są zgodne z właściwymi przepisami Kodeksu karnego. Biuro Prokuratora Generalnego stworzyło doskonalszy system, dzięki czemu sprawy można różnicować ze względu na motywy popełnienia czynów karalnych.
37. Władze poinformowały ECRI, że zgodnie z informacjami Policji, 48 spraw zostało wniesionych w 2009 r. na podstawie artykułu 256, paragraf 1 Kodeksu karnego; 54 w 2010 r.; 81 w 2011 r.; 86 w 2012 r. i 267 w 2013 r. Informacja ta została zestawiona z liczbami przedstawionymi przez Ministerstwo Sprawiedliwości odnośnie artykułu 256: w 2009 r. orzeczono 17 kar więzienia, a 2 sprawy warunkowo umorzono; w 2010 r.: 7+0; w 2011 r.: 9+1 i w 2012 r.: 21+3. Należy zauważyć, że dane dotyczące homofobii i transfobii są zbierane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i pokazują one 8 spraw w 2013 r. (w tym 3 dotyczące przemocy i 4 podżegania) oraz 4 w 2012 r. (w tym jedna dotycząca przemocy). Z analizy tych danych według ECRI wynika, że poziom skazań zmniejszył się w ciągu ostatnich kilku lat, co daje obiektywną podstawę do odczuwania wrażenia bezkarności przez narażone grupy i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.
38. Polskie władze powiadomiły ECRI, że są świadome problemu i podjęły następujące środki w reakcji na zalecenia czwartego raportu. W 2010 r. właściwe zalecenia zostały przesłane do prokuratorów, a Biuro Prokuratora Generalnego sporządziło analizę przypadków rasizmu w Internecie, które nie zostały właściwie załatwione. Raport podsumowujący te ustalenia został rozpowszechniony w czerwcu 2012 r. i na tej podstawie przekazano prokuratorom instrukcje zawierające zarówno metody do zastosowania w załatwianiu takich spraw, by zapewnić, że nie będą one umarzone z powodu niezidentyfikowania sprawcy, czy braku dowodu; instrukcje obejmują również dobre praktyki w zakresie stosowania rzadko używanych form dowodów oraz zbierania i uzyskiwania dowodów, prowadzenia postępowań i przygotowywania aktów oskarżenia. Ta sama podstawa została użyta w przypadku zwracania się o podjęcie zawieszono postępowania, czy też o wszczęcie nowego postępowania. W październiku 2012 r. Prokurator Generalny wydał wytyczne w sprawie udziału prokuratorów w sprawach przestępstw ściganych na podstawie oskarżenia prywatnego, które częściowo odnoszą się do prowadzenia spraw dotyczących mowy nienawiści online i które mają na celu, między innymi, zachęcenie prokuratorów do badania, czy w takich sprawach istnieje interes publiczny przemawiający za wszczęciem postępowania z urzędu po wniesieniu prywatnego aktu oskarżenia. Biuro Prokuratora Generalnego opracowało szkolenia z zakresu przestępstw z nienawiści, które uzupełniają te już istniejące dla prokuratorów prowadzących tego typu sprawy. Polskie władze oświadczyły również, że mandat Wydziału do walki z Cyberprzestępczością zostanie rozszerzony na czyny mające na celu podżeganie do nienawiści. ECRI ma nadzieję, że ten szerszy mandat ułatwi wykrywanie usiłowania zorganizowania demonstracji mających na celu podżeganie do nienawiści, czy zaplanowanych czynów przemocy rasistowskiej, jak również rozwiązywanie stowarzyszeń promujących rasizm.

39. W swoim czwartym raporcie ECRI zalecała również, by polskie władze przyjęły aktywną postawę w zbieraniu dowodów, które zagwarantują rozwiązanie grup promujących rasizm. W lutym 2014 r. Prokurator Generalny wydał wytyczne w kwestii prowadzenia przez prokuratorów postępowań w sprawach przestępstw z nienawiści; wymagają one od prokuratorów, gdy jest to uzasadnione materiałem dowodowym, zebrany w postępowaniu karnym podjęcia odpowiednich niekarnych środków, w tym starania się o zakaz działania organizacji łamiących artykuł 13 Konstytucji. Np. na tej podstawie Prokuratura Okręgowa w Białymstoku niedawno wnioskuje o rozwiązanie związku kibiców piłki nożnej. ECRI pochwała¹³ ten środek, powtarzając, że dowody niezbędne do zarządzenia rozwiązania takich grup niekoniecznie muszą uzasadniać postępowanie karne przeciwko ich członkom.
40. W swoim czwartym raporcie ECRI zalecała, by Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wykazała zwiększoną czujność w kwestii rasizmu w sferze swojej kompetencji i wezwała ją do podnoszenia świadomości społeczeństwa o mechanizmie skargowym poprzez ukierunkowaną informację i kampanię informacyjną. KRRiT dwukrotnie zażądała, by Radio Maryja powstrzymało się od nietolerancyjnych oświadczeń, a jeden raz - Program 1 Polskiego Radia. Nakładała również kary finansowe na Eska Rock i TVP 2. Oprócz tych środków administracyjnych KRRiT podjęła szereg środków edukujących społeczeństwo o zasadach działania mediów w zakresie dotyczącym mowy nienawiści, podnoszących świadomość jej występowania i ułatwiających składanie skarg. ECRI zauważa wzrost liczby złożonych skarg (z 1591 w 2009 r. do 2200 w 2013 r.). KRRiT opracowała również „Strategię Regulacyjną na lata 2014-2016”, której cele obejmują podjęcie współpracy z Pełnomocnikiem Rządu do spraw Równego Traktowania, by zapewnić zwracanie większej uwagi na zasadę równego traktowania w mediach.
41. Prowadzono również inne działania podnoszące świadomość i działania prewencyjne, takie jak projekt „Media równych szans” wdrażany przez Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania oraz stworzenie strony internetowej o mowie nienawiści¹⁴ na podstawie finansowanego przez EPE (Europejska Przestrzeń Ekonomiczna) programu „Obywatele dla Demokracji” mającego na celu wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i zwiększenie roli społeczeństwa obywatelskiego w budowaniu sprawiedliwości społecznej przez zajmowanie się takimi problemami, jak zwalczanie mowy nienawiści, rasizmu, ksenofobii, homofobii i antysemityzmu oraz promowanie tolerancji i lepszego zrozumienia między kulturami.
42. Wreszcie ECRI zauważa, że mowa nienawiści jest regularnie przedmiotem wystąpień wysokiej rangi polityków, czego przykładem jest potępienie przez Prezydenta i Premiera ekstremistycznej przemocy, która zakłóciła obchody Dnia Niepodległości w listopadzie 2012 r., czy też reakcje nowego Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania na homo/transfobiczne uwagi w parlamencie.
43. Konkludując, ECRI zauważa, że polskie władze generalnie uwzględniły jej zalecenia i na tej podstawie podjęły szeroki zakres działań, by zapewnić, między innymi, że sprawy mowy nienawiści w Internecie będą załatwiane w skuteczniejszy sposób. To może częściowo wyjaśniać zwiększenie liczby takich spraw w sądach. Zarazem podjęte środki, w szczególności przez Prokuratora Generalnego, zostały wprowadzone niedawno i prawdopodobnie nie przyniosły

¹³ ECRI zauważa jednakże, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r. zdecydował o umorzeniu postępowania wszczętego na podstawie wniosku Sądu Okręgowego w Warszawie o rozstrzygnięcie, czy symbole i działalność Narodowego Odrodzenia Polski są zgodne z Konstytucją.

¹⁴ www.mowanienawisci.info.

jeszcze pełnych rezultatów. Dlatego też ECRI uważa, że polskie władze powinny kontynuować swoje wysiłki, by zapewnić szybkie osiągnięcie rezultatów, w szczególności jeśli chodzi o zapobieganie rozprzestrzenianiu przez ekstremistyczne grupy ich rasistowskiej i nietolerancyjnej ideologii w społeczeństwie.

44. ECRI zaleca, by polskie władze (1) sporządziły i wdrożyły wszechstronny plan szkolenia funkcjonariuszy Policji i prokuratorów w stosowaniu wytycznych Prokuratora Generalnego o udziale prokuratorów w postępowaniach dotyczących przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego i o prowadzeniu przez prokuratorów postępowań w sprawach dotyczących przestępstw z nienawiści; (2) zracjonalizowały system zbierania danych i sporządzania statystyk w celu zapewnienia spójnego, zintegrowanego przeglądu przypadków rasistowskiej i homo/transfobicznej mowy nienawiści zgłoszonych Policji, czy rozpatrywanych przed sądami; (3) włączyły do systemu statystycznego wskaźniki monitorowania skuteczności systemu sądowego w zajmowaniu się sprawami dotyczącymi mowy nienawiści oraz (4) zorganizowały na dużą skalę kampanię o tolerancji adresowaną do szerokiego społeczeństwa, jak to już zostało zalecone w raporcie z 4. cyklu.
45. ECRI zaleca, by polskie władze rozszerzyły mandat Wydziału do walki z Cyberprzestępczością Biura Służby Kryminalnej Komendy Głównej Policji poprzez włączenie doń monitoringu bezprawnych działań mających na celu podżeganie do nienawiści.

3. Przemoc na tle rasistowskim i homo/transfobicznym

– Kwalifikacja przemocy na tle homo/transfobicznym w Kodeksie karnym

46. Ani paragraf 1 Artykułu 118 aktualnego Kodeksu karnego penalizujący zabójstwo, ani paragraf 1 Artykułu 119 zakazujący przemocy, ani paragraf 2 Artykułu 255 zakazujący podżegania do przestępstw, nie odnoszą się wyraźnie do orientacji seksualnej czy tożsamości płciowej jako podstaw nienawiści. ECRI zauważa, że różne projekty zmian Kodeksu karnego, do których odniesienia znajdują się wyżej (zobacz § 27) mają również na celu zmianę Artykułu 119 w związku z tymi cechami przedmiotu ochrony.

47. ECRI zaleca, by orientacja seksualna i tożsamość płciowa zostały dodane do przedmiotu ochrony w Artykułach 118, 119 i 255 Kodeksu karnego.

– Skala problemu przemocy na tle rasistowskim i homo/transfobicznym

48. W swoim czwartym raporcie, ECRI odnotowała, że Polska nie została skonfrontowana z problemem przemocy zwłaszcza na tle rasistowskim.
49. Jak wspomniano wyżej, Kodeks karny reguluje przemoc przeciwko jednostkom lub grupom z powodu narodowości, pochodzenia etnicznego, z powodów politycznych, religijnych, czy też z powodu braku religii, a także groźbę użycia przemocy (zobacz paragrafy 5 i 6). W rezultacie sprawy dotyczące przemocy nie mogą być wyraźnie oddzielone od innych form przestępstw na tle rasistowskim w statystykach przedstawionych przez polskie władze.
50. Polskie władze przedstawiły ECRI dane statystyczne dotyczące spraw przemocy na tle rasistowskim. Według Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w 2009 r. takich spraw było 16, w 2010 r. - 13, w 2011 r. - 10, w 2012 r. – 16, a w 2013 r. - 37. Biuro Prokuratora Generalnego badało 13 spraw na podstawie Artykułu 119 w 2009 r., 18 w 2010 r., 31 w 2011 r., 51 w 2012 r. i 102 w 2013 r. Według Ministerstwa Sprawiedliwości w 2009 r. było 17 skazań na podstawie Artykułu 119, 10 w 2010 r., 4 w 2011 r. (plus 2 sprawy warunkowo umorzone) i 10 w 2012

r. (nie ma jeszcze danych za 2013 r.). Dane dotyczące homofobii i transfobii są zbierane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (zobacz § 37 powyżej).

51. Raport *Przestępstwa z nienawiści w Regionie OBWE: Przypadki i reakcje 2012* zawiera również informacje zebrane z innych źródeł. Stowarzyszenie Nigdy Więcej informuje np. o kilku przypadkach przemocy skierowanej przeciwko grupom zainteresowania ECRI (Żydzi, Romowie i grupy LGBT). Wreszcie, ECRI otrzymała informacje sugerujące, że pojedyncze akty przemocy na tle rasistowskim nie zawsze są zgłaszane władzom.¹⁵ W związku z tym władze, oświadczyły, że dzięki ich działaniom podnoszącym świadomość udało się zredukować poziom niezgłaszanych czynów (zobacz § 59).
52. ECRI uważa, że należy wspomnieć o aktach przemocy mających miejsce w czasie wydarzeń organizowanych w Warszawie w ramach świętowania Dnia Niepodległości w 2011, 2012, 2013 i 2014 r. (zobacz rozdział o mowie nienawiści). Wydarzenia te, które były zorganizowane przez grupy nacjonalistów niezależnie od oficjalnej parady, która odbyła się pod auspicjami Prezydenta RP, przyciągnęły grupy chuliganów prowokujących zakłócanie porządku publicznego. W pozostałych częściach kraju, poza wydarzeniami z dnia 11 listopada, zarejestrowano kilka aktów przemocy skierowanej przeciwko przedstawicielom mniejszości etnicznych i ruchów LGBT, czy też mieniu, jak cmentarze żydowskie, synagogi i różne inne zabytki, jak również aktów przemocy na tle rasistowskim na regionalnym kobiecym forum (Gdynia, 13 kwietnia 2013 r.).
53. ECRI pragnie podkreślić, że miasto Białystok i jego okolice były również w ostatnich latach miejscem wybuchów przemocy na tle rasistowskim. W sierpniu 2011 r., podpalono wejście islamskiego centrum kultury.¹⁶ We wrześniu 2009 r., w listopadzie 2012 r. i w kwietniu 2013 r., usiłowano podłożyć ogień pod drzwiami rodzin czeczeńskich.¹⁷ W dniu 8 maja 2013 r., niezidentyfikowane osoby próbowały podłożyć ogień w mieszkaniu polskiej rodziny indyjskiego pochodzenia.

– **Reakcja władz**

54. W swoim czwartym raporcie, ECRI zalecała, by władze zintegrowały swoje systemy zbierania danych statystycznych w przedmiocie przestępstw z rasistowskich pobudek.
55. ECRI stwierdza utworzenie jednostki monitorującej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wyposażoną w kompetencje analizowania rasizmu i proponowania konkretnych działań. Według polskich władz jednostka ta otrzymała szerszy mandat w 2011 r. W rezultacie grupa odpowiedzialna za monitorowanie rasizmu i ksenofobii zbiera teraz informacje z organizacji pozarządowych i z zawiadomień krajowej Policji. W 2013 r. ustanowiono bardziej szczegółowe procedury analityczne i całościowa praca jednostki służy, jako baza dla różnych innych ciał rządowych, w tym dla Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków Ministerstwa oraz krajowej policji, między innymi do przygotowywania kursów szkoleniowych w ramach policyjnego programu przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści. Ponadto organ jakim jest „Rada przeciwko Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji” powołał grupę roboczą złożoną z przedstawicieli różnych rządowych ciał i organizacji pozarządowych (takich, jak Kampania przeciwko Homofobii i Stowarzyszenie

¹⁵ W związku z tym, zobacz również wyniki badania przeprowadzonego przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) we wszystkich krajach UE, które ukazują, że w wielu przypadkach ofiary przestępstw z nienawiści nie składają skarg (FRA 2013b).

¹⁶ Kornak 2013: 179.

¹⁷ Ibid. Zobacz również www.red-network.eu/?i=red-network.en.items&id=328.

Nigdy Więcej) w celu przeprowadzenia wstępnej analizy stworzenia platformy, która umożliwi skuteczniejsze monitorowanie przestępstw z nienawiści. Złożono dwie propozycje, jednakże bez akceptacji Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Jednak według polskich władz ta grupa robocza otrzyma nowy impuls do działania.

56. Wraz z wydaniem wytycznych w sprawie udziału prokuratorów w postępowaniach w sprawach ściganych z oskarżenia prywatnego i o prowadzeniu przez prokuratorów postępowań w sprawach przestępstw z nienawiści (zobacz rozdział o mowie nienawiści), Prokurator Generalny w 2013 r. zdecydował o wyznaczeniu w każdej prokuraturze okręgowej jednej lub dwóch prokuratur rejonowych odpowiedzialnych za prowadzenie postępowania przygotowawczego w sprawach przestępstw z nienawiści, a w każdej z tych prokuratur dwóch prokuratorów do tych szczególnych zadań, w celu poprawy praktyki w zakresie zbierania dowodów do identyfikacji sprawców, w celu określenia, czy są to przestępstwa z pobudek rasistowskich, wszczęcia postępowania i skazania. ECRI z satysfakcją zauważa, że ten mechanizm uzupełnia inicjatywę ustanowienia prokuratorów konsultantów w prokuraturach apelacyjnych, o czym wspomniano już w czwartym raporcie. Podjęto również środki przeciwko dwóm prokuratorom, którzy nie wypełnili swoich obowiązków w związku ze zwalczaniem przestępstw rasistowskich. Delegacja ECRI została poinformowana, że w pierwszej sprawie, Prokurator Rejonowy Białystok-Północ złożył rezygnację z funkcji. W drugiej sprawie było prowadzone postępowanie przeciwko prokuratorowi w Białymstoku po jego odmowie wszczęcia dochodzenia w sprawie namalowania swastyk na instalacjach elektrycznych. Po jego uniewinnieniu zostało przeprowadzone postępowanie w sprawie ustalenia przyczyn tej decyzji.
57. Funkcje sieci pełnomocników do spraw praw człowieka w Policji, których ustanowienie odnotowała ECRI w swoim czwartym raporcie, zostały rozszerzone o promowanie zasady równego traktowania. Podjęto także różne działania w celu edukowania i szkolenia funkcjonariuszy Policji między innymi w zakresie nawiązania lepszego kontaktu ze społeczeństwem odnośnie przypadków rasizmu. Już w 2010 r., doświadczenia pełnomocników wpłynęły na zmianę procedur rekrutacji i selekcji kandydatów na policjantów, w taki sposób, by wykluczyć kandydatów prezentujących nietolerancyjne, czy rasistowskie postawy. Spośród innych inicjatyw ECRI została poinformowana o wspólnym projekcie Rzecznika Praw Obywatelskich i Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania, który przyniósł rezultat w postaci publikacji zatytułowanej „*Najpierw ludzie: środki antydyskryminacyjne w krajowych jednostkach Policji*”.
58. Jeśli chodzi o edukację i prewencję, na szczeblu krajowym podjęto różne środki podnoszące świadomość w społeczeństwie o prawach jego członków i o tym, jakie działania należy podjąć, gdy te prawa nie są respektowane. Np. Kampania informacyjna i uświadamiająca zatytułowana „*Rasizm: powiedz o tym, żeby z nim walczyć*” jest realizowana od marca 2014 r. Jednym z jej rezultatów jest stworzenie strony internetowej¹⁸ w 10 językach z użytecznymi informacjami, w tym na temat działań, jakie należy podjąć w przypadku przestępstwa rasistowskiego.
59. Jak już wspomniano wyżej miasto Białystok było świadkiem nagłego wzrostu liczby aktów przemocy w przeciągu ostatnich kilku lat. Dodatkowo, oprócz środków o ogólnym charakterze, opisanych powyżej, władze lokalne i regionalne reagowały również na wzrost przemocy na tle rasistowskim. Istniejące inicjatywy zostały wzmocnione, a nowe działania zostały skutecznie podjęte, szczególnie we współpracy z organizacjami pozarządowymi, polegające na edukowaniu, informowaniu i szkoleniu nie tylko urzędników publicznych zaangażowanych w

¹⁸ www.reportracism.pl.

zwalczanie rasizmu i dyskryminacji, ale także społeczeństwa i samych narażonych grup. Organizacje pozarządowe, co do których delegacja ECRI potwierdziła, że rzeczywiście są zaangażowane w inicjatywy podejmowane w tym zakresie, powiedziały również, że reakcja władz lokalnych i regionalnych była spóźniona, a skala podjętych środków była niewspółmierna do sytuacji, co doprowadziło je do refleksji, czy władze były rzeczywiście zdeterminowane, by rozwiązać te problemy od podstaw. Jednakże uznały, że te środki przyniosły rezultaty oraz że ulega zmianie postrzeganie problemu rasizmu przez ludzi i zmieniają się ich postawy odnośnie tego problem. ECRI uważa, że to może wyjaśniać wzrost liczby skarg w latach 2012/2013, w tym dotyczących spraw sięgających 2008 r., które nigdy wcześniej nie były zgłaszane (zobacz § 51 powyżej).

60. Jeśli chodzi o przemoc na tle rasistowskim, która miała miejsce w czasie świętowania Dnia Niepodległości, postępowanie w sprawie incydentu podpadającego pod Artykuł 256 zostało umorzone w 2010 r. W latach 2011-2013, nie wszczęto żadnych postępowań na podstawie Artykułów 118, 119, 126a, czy 256 Kodeksu karnego, ale było 51 spraw dotyczących aktów, zakwalifikowanych głównie, jako czyny chuligańskie, z których 21 skutkowało oskarżeniem (zobacz § 52). Jeśli chodzi o podobne incydenty mające miejsce poza Warszawą, to kilka spraw zostało wniesionych na podstawie przepisów Kodeksu karnego regulujących przestępstwa na tle rasistowskim (w szczególności Artykuły 256 i 119), niektóre z nich doprowadziły do oskarżenia (np. w Białymstoku w kwietniu 2014 r. i we Wrocławiu w czerwcu 2014 r.). ECRI uważa, że rola i zachowanie organizacji ekstremistycznych muszą zostać odpowiednio kwalifikowane oraz że należy opracować strategię w celu zapobieżenia takiemu zachowaniu i zajęcia się nim w bardziej efektywny sposób.
61. ECRI zaleca, by polskie władze (1) zracjonalizowały system zbierania danych i sporządzania statystyk w celu przygotowania spójnego, zintegrowanego przeglądu spraw dotyczących rasistowskiej i homo/transfobicznej mowy nienawiści zgłaszanych Policji, czy rozpatrywanych przez sądy; (2) wzmocniły grupę utworzoną przez Radę przeciwko Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Związanej z nią Nietolerancji w celu przeanalizowania rzeczywistej skali zjawiska przestępstw z nienawiści oraz (3) przeanalizowały, w konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim, zjawisko ekstremistycznej przemocy, do której dochodzi w ramach obchodów Dnia Niepodległości i sporządziły wszechstronny plan działań w celu zapobieżenia jej i zwalczania.

4. Polityki integracyjne

62. W Polsce przyjęto różne polityki mające na celu pomoc dla grup zainteresowania ECRI: mniejszości historyczne narodowe i etniczne (w tym Romowie posiadający polskie obywatelstwo); osoby podlegające międzynarodowej ochronie i inni migranci (w tym Romowie cudzoziemcy). Polityki dotyczące mniejszości historycznych skupiają się głównie na zachowaniu ich tożsamości. Integracja Romów była przedmiotem rządowego programu dla tej społeczności na lata 2004-2013, a następnie programu integracyjnego na lata 2014-2020. Polityki integracyjne dla osób znajdujących się pod międzynarodową ochroną składają się z indywidualnych programów integracyjnych i skupiają się, m. in. na szkoleniach językowych i zapewnieniu zindywidualizowanego doradztwa. Dla migrantów i cudzoziemców w ogólności, oprócz działań promujących naukę języka polskiego, nie ma całościowej polityki integracyjnej. Jednakże władze rozpoczęły pracę nad nową polityką integracyjną, która będzie ukierunkowana na wszystkich cudzoziemców i będzie obejmować wszystkie sfery.
63. Polskie władze przyznają, że nie gromadzą systematycznie ogólnych danych dotyczących równości. Dane na temat liczby indywidualnych programów

integracyjnych są zbierane co roku, w tym informacja dotycząca liczby osób uczestniczących w nich, wydanych funduszy i udzielonych świadczeń socjalnych. Wreszcie *Krajowy program działań na rzecz równego traktowania na lata 2013-2016* zawiera konkretny cel polegający na opracowaniu zestawu kluczowych wskaźników monitorowania sytuacji grup narażonych na dyskryminację. ECRI uważa, że praca nad zdefiniowaniem i wypracowaniem takich wskaźników powinna być kontynuowana bez zwłoki, ponieważ, bez danych i statystyk niemożliwe jest zidentyfikowanie problemów, które wymagają rozwiązania.

64. ECRI odnotowuje, że rządowe finansowanie projektów przedłożonych przez stowarzyszenia i mających na celu ochronę tożsamości mniejszości historycznych, czy promowanie ich dziedzictwa kulturowego, jak przewiduje to Artykuł 18, paragraf 2, *Ustawy mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*, w ciągu ostatnich lat stale wzrasta ze 139 milionów złotych (około 33 milionów euro) w 2007 r. do 253 milionów w 2011 r. (około 60 milionów euro)¹⁹. ECRI zauważa, że paragraf 10 tego Artykułu odnosi się wyraźnie do działań promujących obywatelską integrację mniejszości. Polskie władze wskazały, że przepis ten nie pozwala na finansowanie projektów związanych ze zwalczaniem rasizmu, nietolerancji i dyskryminacji rasowej, ale, że może to być realizowane przez inne mechanizmy, takie jak *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* i na podstawie programu „Funduszu inicjatyw obywatelskich” obsługiwane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, czy też przez wspólny fundusz Polski i Szwajcarskiej Administracji Federalnej przeznaczony na redukcję społecznych i ekonomicznych dysproporcji w Europie. Jednakże podczas wizyty w Białymstoku delegacja ECRI stwierdziła, że niektóre z propozycji projektów mających na celu zwalczanie rasizmu, nietolerancji i dyskryminacji, które zostały przedłożone przez lokalne organizacje pozarządowe, nie zostały zaakceptowane przez władze bez podania uzasadnienia.²⁰ Według ECRI wskazuje to na możliwe braki w implementacji tych środków wspierających mniejszości historyczne, dla realizacji których władze powinny podjąć stosowne kroki.
65. Jeśli chodzi o Romów (jako mniejszość etniczną, zgodnie z definicją zawartą w *Ustawie o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*) i nowy program na rzecz ich integracji (2014-2020), przyjęty w październiku 2014 r., ECRI przypomina, że zalecenie czwartego raportu stanowi, iż: władze powinny zapewnić szkolenie dla romskich organizacji pozarządowych zainteresowanych przedłożeniem projektów w ramach implementacji programu dla społeczności romskich w Polsce, dodając, że województwa powinny śledzić liczbę i charakter projektów przedkładanych przez każdego prezydenta, czy burmistrza miasta w ramach jego właściwości. Polskie władze potwierdziły, iż województwa oceniają wnioski, przygotowują umowy, monitorują postęp w zakresie udzielania finansowania projektów. Wspierane są w tym zakresie przez pełnomocników Wojewodów do spraw mniejszości narodowych i etnicznych, którzy ze względu na pełnioną funkcję, są świadomi potrzeb i sytuacji społeczności Romskich w województwach. ECRI zauważa, że liczba romskich organizacji pozarządowych zaangażowanych w implementację programu na lata 2004-2013 wzrosła z 12 w 2004 r. do 79 w 2013 r. ECRI odnotowuje również, że 160 miast / gmin, w których mieszkają Romowie (tj. prawie wszystkie wchodzące w grę jednostki terytorialne) jest zaangażowanych we wdrażanie programu. ECRI odnotowuje również, że ten nowy program będzie podzielony na wieloletnie strategie lokalne oraz że przewiduje współpracę organizacji romskich ze wszystkimi władzami lokalnymi zaangażowanymi w realizację tych strategii. ECRI przypomina o potrzebie

¹⁹ ACFC 2013: 54 i następne.

²⁰ ACFC 2014a: paragrafy 61 i 64.

zapewnienia, by wszystkie zainteresowane miasta / gminy w pełni uczestniczyły w nowym programie.

66. W swoim czwartym raporcie ECRI zalecała również, by władze kontynuowały swoje wysiłki w zakresie wspierania edukacji romskich dzieci. Ocena rządowego programu dla społeczności romskiej na lata 2004-2013 pokazuje, że 64% działań wynikających z programu skupia się na projektach edukacyjnych. W 2012 FRA opublikowała wyniki badań ankietowych²¹ przeprowadzonych w 2011 r. w kwestii sytuacji Romów w 11 krajach członkowskich UE. Z tego raportu wynika, że Polska zdobyła drugie najlepsze miejsce spośród 11 krajów objętych badaniem, z 26% Romów w wieku 20-24 lata ukończyło edukację ponadpodstawową. Jednakże w swojej trzeciej opinii na temat Polski, przyjętej w dniu 28 listopada 2013 r. Komitet Doradczy Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych odnotował, że niewiele romskich dzieci kontynuowało swoją edukację ponad szkołą podstawową (ponad połowa Romów mieszkających w Polsce nie ukończyła szkoły podstawowej, w porównaniu z 3,6% uczniów w całym kraju)²² oraz że nieproporcjonalnie duża liczba dzieci romskich była nadal umieszczona w szkołach specjalnych na podstawie zaświadczeń o różnych niepełnosprawnościach (8,4% w 2013/2014 w porównaniu z 3% całkowitej liczby uczniów zgodnie z systemem informacyjnym o edukacji).
67. Komitet Doradczy odnotował również osiągnięty postęp w dostępie do mieszkań, infrastruktury i opieki zdrowotnej, ale duża część Romów nadal pozostaje wyłączona z rynku pracy. Poziom bezrobocia wśród Romów wynosił 30% w porównaniu z ogólnokrajowym poziomem 11%, co wskazuje na dyskryminację nie tylko w stosunku do polskiej większości, ale także w stosunku do innych mniejszości narodowych. Wreszcie Komitet Doradczy zaobserwował, że przedstawiciele Romów nadal zgłaszają dyskryminację mającą miejsce w dostępie do odpowiedniego mieszkania socjalnego, opieki zdrowotnej, profilowanie rasowe przez policję i dyskryminacyjne postawy lokalnych władz administracyjnych i wykonawczych, a stronnictwo relacjonowanie przez media kilkakrotnie spowodowało zintensyfikowanie lokalnych konfliktów, eskalujące w niektórych przypadkach do fizycznych ataków na Romów i ich własność²³. ECRI postrzega tę sytuację, jako potencjalnie wykazującą znaczne braki w programach na rzecz Romów w zakresie, w jakim te programy nie dostarczają wystarczającej informacji, ani nie zapobiegają rasizmowi i dyskryminacji rasowej.
68. ECRI odnotowuje, że indywidualne programy integracyjne mają zastosowanie jedynie do osób znajdujących się pod ochroną międzynarodową. W swoim czwartym raporcie ECRI odnotowała, że organizacje pozarządowe i beneficjenci uważali, że czas trwania tych programów – 12 miesięcy – nie był wystarczający. Dlatego zaleciła, by władze zbadały kwestię wydłużenia okresu pomocy integracyjnej i zapewniły, by beneficjenci otrzymywali odpowiednie szkolenie zawodowe i językowe. ECRI uważa, że indywidualne programy integracyjne nie są odpowiednie do zajęcia się pełnym zakresem problemów, jakie napotykają ich adresaci. Dostęp do rynku pracy – ważny czynnik w promowaniu integracji – okazuje się być kwestią najbardziej problematyczną. Główną przeszkodą w znalezieniu zatrudnienia jest słaba znajomość języka polskiego i brak właściwych kwalifikacji wymaganych przez pracodawców. Także inne problemy jak analfabetyzm, czy przewlekłe choroby nie mogą zostać rozwiązane w ciągu 12 miesięcy²⁴.

²¹ FRA 2012b.

²² ACFC 2014a: paragrafy 49-52 i 143-146.

²³ Ibid., paragrafy 49-52.

²⁴ Koryś 2005.

69. Jeśli chodzi o innych cudzoziemców, to polityki integracyjne są aktualnie w większości ograniczone do zapewnienia szkolenia językowego i zajęć wyrównawczych. W związku z tym ECRI zauważa, że *Krajowy program działań na rzecz równego traktowania na lata 2013-2016* obejmuje szereg celów związanych z edukacją dzieci emigrantów. Według statystyk przedstawionych przez władze, z całkowitej liczby 4 335 000 uczniów w państwowych szkołach w roku szkolnym 2013-2014 było 8 174 uczniów zagranicznych. Spośród nich 1 807 otrzymało dodatkowe zajęcia z języka polskiego, a 554 uczęszczało do klas wyrównawczych.
70. W 2012 r. Rada Ministrów wydała dokument zatytułowany „*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*”. Dokument ten sugeruje rozszerzenie koncepcji integracji na wszystkich cudzoziemców. Określa on szczegółowe cele, takie, jak: przekształcenie integracji z systemu otrzymywanych świadczeń w system umożliwiający cudzoziemcom osiągnięcie samowystarczalności; zwiększenie współpracy i konsultacji ze społecznościami imigrantów i organizacjami pozarządowymi; zapewnienie przez państwo informacji o warunkach mieszkaniowych i zatrudnienia; rozwój programów dla nowoprzybytych migrantów umożliwiający im poruszanie się wśród lokalnych instytucji i zapoznawanie się z procedurami prawnymi, czy też z kulturą dnia codziennego na poziomie lokalnym; przewidywanie dla cudzoziemców mających zezwolenie na pobyt na czas nieokreślony możliwości nabycia prawa do głosowania na poziomie lokalnym oraz szkolenie urzędników, policjantów i strażników granicznych w zakresie specyficznych aspektów pracy z cudzoziemcami. Dokument ten identyfikuje cele nakierowane na zapewnienie poszanowania praw cudzoziemców, zapobieżenie wszelkim formom dyskryminacji w różnych sferach życia, podnoszenie umiejętności międzykulturowych wśród nauczycieli i wzmacnianie wsparcia dla organizacji imigrantów. Dokument ten został następnie uszczegółowiony wskazując środki, które mają zostać przyjęte przez właściwe ministerstwa. Jego wynikiem był „plan wdrażania” przyjęty przez Radę Ministrów w 2014 r., który będzie uzupełniony o „politykę integracyjną dla cudzoziemców w Polsce, cele i wytyczne”, która wkrótce ma zostać przedłożona Radzie Ministrów.
71. Jeśli chodzi o Romów niepolskich Komitet Doradczy odnotował, że sytuacja Romów-imigrantów nadal budzi niepokój oraz to, że np. planowana przez władze lokalne eksmisja 100 Romów pochodzenia rumuńskiego, którzy nielegalnie osiedlili się przy ul. Kamieńskiego we Wrocławiu wskazywała na brak strategii w zakresie integracji społecznej i dyskryminację²⁵.
72. ECRI w swoim czwartym raporcie zalecała, by władze wykorzystały możliwości, jakie daje program dla społeczności romskiej do rozwiązania w trwały sposób kwestii nielegalnych osiedli romskich. Dlatego szczególnie zainteresowała się przypadkiem, który również spotkał się z krytyką Amnesty International²⁶, ponieważ zarówno według władz, jak i organizacji pozarządowych, jest typowy dla trudności, na jakie napotykają społeczności romskie w całym kraju. Różne grupy Romów pochodzenia rumuńskiego osiedlały się na gruncie należącym od lat 90-ych do miasta Wrocław. Ludzie ci nie mają już rumuńskich dokumentów tożsamości, co sprawia trudności w zarejestrowaniu ich w miejscu zamieszkania, a od tego zależy uprawnienie do otrzymywania wsparcia finansowego, czy udział w programach wspierających. Według władz te rodziny romskie nie zawsze spełniają obowiązek posyłania dzieci do szkół i zamieszkują w budynkach nielegalnie zbudowanych, nie spełniających standardów bezpieczeństwa, bez odpowiednich warunków sanitarnych. Według organizacji pozarządowych, przez

²⁵ ACFC 2014a: § 70.

²⁶ Amnesty International 2013

ok. dwadzieścia lat władze ignorowały istnienie tej społeczności i sprawa ta nie była przedmiotem debaty społecznej. debaty w tej kwestii. Zarazem ECRI rozumie, że to osiedle romskie było budowane przez kolejne osiedlające się grupy i dlatego władzom zajęło trochę czasu, by wypracować sposób reakcji na to zjawisko, tym bardziej, że prawo uległo zmianie wraz z akcesją Rumunii i Polski do Unii Europejskiej.

73. Pierwszym krokiem podjętym przez władze było zwizytowanie osiedli wraz ze wszystkimi służbami, jakie udało się zaangażować (Policja, Straż Graniczna, SANEPID, opieka społeczna, etc.) i sprawdzenie wyposażenia znajdującego się w mieszkaniach Romów. Następnie władze lokalne i regionalne podjęły bardziej znaczącą reakcję. Podjęto liczne działania mające na celu: informowanie społeczności romskich o ich prawach (szczególnie w zakresie rejestrowania miejsca zamieszkania i wysyłania dzieci do szkoły); podejmowanie we współpracy z władzami rumuńskimi działań w celu uzyskania brakujących dokumentów tożsamości potrzebnych do rejestracji; zapewnienie dostępu do wody, elektryczności i urządzeń sanitarnych w tych osiedlach oraz zapewnienie odpowiednich usług wywozu śmieci; prowadzenie kampanii w kwestii szczepień, zapewnienie schronisk i jadłodajni dla tych społeczności, w szczególności w zimie i podejmowanie działań w szkołach znajdujących się w pobliżu osiedli, w celu ułatwienia edukacji mieszkających tam dzieci. Władze lokalne we Wrocławiu oferowały również długoterminowe rozwiązania polegające na przesiedleniu, które jednak, zgodnie z informacją otrzymaną przez ECRI, spotkały się z odmową.
74. Oprócz tych środków, w implementację których włączone były organizacje pozarządowe, władze lokalne we Wrocławiu zaangażowały się również w dyskusje z różnymi partnerami na szczeblu krajowym (w szczególności z Rzecznikiem Praw Obywatelskich i właściwymi ministerstwami). Dyskusje te doprowadziły do wniosku, że problem zapewnienia wsparcia i pomocy Romom nie może być rozwiązywany jedynie na szczeblu lokalnym, czy regionalnym, ale wymaga reakcji na poziomie krajowym. W wyniku czego w lipcu 2014 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych zdecydował o powołaniu grupy ekspertów, która ma za zadanie przeprowadzenie pod nadzorem Ministra Spraw Wewnętrznych głębokiej analizy sytuacji Romów we Wrocławiu i przedstawienie propozycji rozwiązania.
75. ECRI zaleca, by władze (1) włączyły przepisy mające na celu ustanowienie systemu gromadzenia danych o równości w ramy przyszłej polityki integracji dla cudzoziemców w Polsce i towarzyszącego jej planu realizacji oraz (2) rozszerzyły ten system na inne polityki integracyjne w Polsce, szczególnie dotyczące historycznych mniejszości etnicznych.
76. ECRI zaleca również, by władze (1) włączyły w program integracji społeczności Romów na lata 2014-2020 osobny rozdział poświęcony zwalczaniu rasizmu i dyskryminacji rasowej oraz (2) podjęły kroki, by zapewnić, że ten program jest realizowany w wyważony i skuteczny sposób przez wszystkie miasta / gminy, których dotyczy.
77. ECRI dodatkowo zaleca, by władze wydłużyły czas trwania indywidualnych programów integracyjnych dla osób znajdujących się pod międzynarodową opieką, by były one w stanie rozwiązać problemy dotyczące znajomości języka i nabycia podstawowych umiejętności potrzebnych do znalezienia zatrudnienia.
78. Ponadto ECRI zaleca, by władze oceniły pomysł ustanowienia grupy ekspertów w celu przeprowadzenia analizy sytuacji społeczności Romów we Wrocławiu, jej metod pracy i rezultatów, jakie mogłaby osiągnąć w celu określenia strukturalnej i

II. Tematy szczególne dla Polski

1. Zalecenia 4. cyklu będące przedmiotem tymczasowej oceny

- Przyjęcie kompleksowego prawa antydyskryminacyjnego

79. W swoim czwartym raporcie ECRI zalecała, by polski rząd przedstawił kompleksową regulację przeciwdziałania dyskryminacji. W swoich tymczasowych konkluzjach przyjętych w marcu 2013 r., ECRI odnotowała, że zalecenie to zostało jedynie częściowo zrealizowane. Szczegółowa analiza stanu rzeczy została przedstawiona w rozdziale dotyczącym prawa.

- Niezależne organy wyspecjalizowane (ZOP Nr 2 i 7)

80. W swoim czwartym raporcie ECRI zalecała, by władze zapewniły, że niezależnemu organowi zostaną powierzone wszystkie kompetencje, jakie na podstawie Zaleceń w sprawie Ogólnej Polityki Nr 2 i 7 powinien mieć wyspecjalizowany organ do zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej. W tamtych konkluzjach ECRI odnotowała, że to zalecenie zostało częściowo zrealizowane. W tym kontekście odniosła się do kompetencji Rzecznika w odniesieniu do sporów pomiędzy podmiotami prywatnymi oraz do zasobów osobowych i finansowych Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Zalecenie dotyczące kompetencji Rzecznika zawiera Rozdział raportu dotyczący prawa.

81. Jeśli chodzi o zasoby finansowe ECRI odnotowuje, że w 2012 roku zostały przydzielone dodatkowe środki w kwocie 1 000 000 PLN. Ponadto w przeciągu kilku lat stopniowo zmniejszała się różnica pomiędzy projektem budżetu przygotowanym przez Rzecznika a budżetem przyjętym przez parlament (różnica ta wynosiła 4 525 000 złotych w 2012 r.; 3 654 000 w 2013 r. i 2 738 000 w 2014 r.). Rzecznik potwierdziła również, że ma znaczące pole manewru w ustanawianiu priorytetów i alokowaniu środków. Powiedziała np., że oprócz ustanowienia departamentu prawa antydyskryminacyjnego, co zostało już zasygnalizowane w tymczasowych konkluzjach ECRI, osoby pracujące w innych departamentach zostały także zaangażowane w sprawy wynikające z nowego mandatu RPO do zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej. W 2012 r. było zaangażowanych 19 osób personelu, w 2013 r. 34 osoby i w 2014 r. – 36 osób.

- Rasizm w czasie wydarzeń sportowych i meczów piłki nożnej

82. W swoim czwartym raporcie ECRI zalecała, by władze zachęcały Polski Związek Piłki Nożnej do opracowania kodeksu zasad, regulujący między innymi problem rasizmu wśród kibiców oraz by władze intensyfikowały wysiłki w celu podnoszenia świadomości niebezpieczeństw rasizmu w sporcie. W swoich tymczasowych konkluzjach przyjętych w marcu 2013 r., ECRI odnotowała, że zalecenie to zostało częściowo zrealizowane. Kodeks zasad nie został jednak opracowany. ECRI konstatuje, że z kolei to zalecenie nadal nie jest w pełni zrealizowane.

83. Polskie władze uważają, że środki inne niż kodeks zasad były skuteczniejsze w wykorzenianiu rasizmu i nietolerancji w sporcie. Chodzi o takie środki, jak ustanowienie krajowego centrum informacji sportowej i stworzenie funkcji „koordynatora do spraw kibiców”, „dyrektora do spraw bezpieczeństwa” i „delegata meczu”.

84. ECRI odnotowuje, że prawo mające zastosowanie do wydarzeń sportowych i meczów piłki nożnej jest oparte o paragrafy 2b i 2c artykułu 39 Kodeksu karnego,

który umożliwia sędziom, podejmując decyzję w sprawie skazania, zastosowanie dodatkowych środków prawa karnego, takich, jak zakaz przebywania w określonych miejscach, czy uczestniczenia w wydarzeniach o charakterze masowym. Artykuł 41b zawiera wyjaśnienie tego ostatniego środka, który mówi, iż kibicowi można zakazać uczestniczenia w masowych wydarzeniach sportowych i można w celu sprawowania nadzoru nakazać przebywanie w określonym miejscu w trakcie odbywania się wydarzenia sportowego. Te środki prawa karnego są uzupełnione przez Artykuł 5 *Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, który przewiduje możliwość zakazu przez właściwy sąd dostępu do imprez masowych i artykuł 14 tej samej ustawy, który zezwala organizatorom meczu na nakładanie zakazu wstępu na stadion na każdego, kto narusza regulacje stadionowe.

85. ECRI wskazuje również, że w swoim czwartym raporcie, zalecała zwiększenie korzystania z technologii w celu zatrzymania osób odpowiedzialnych za przestępstwa z pobudek rasistowskich na stadionach.
86. Jeśli chodzi o użycie technologii, to polskie władze poinformowały, iż przepisy z 2009 r. dotyczące bezpieczeństwa imprez masowych były nowelizowane w 2011 r. Aktualnie artykuł 11 zobowiązuje organizatorów meczów do nagrywania wydarzeń przy użyciu sprzętu audiowizualnego. Artykuł 13 zobowiązuje do instalowania elektronicznych systemów, które mogą być używane do identyfikowania osób, kontrolowania ich dostępu do różnych sektorów stadionu i ustalania miejsca ich przebywania na stadionie.
87. Jeśli chodzi o osiągnięte rezultaty, ECRI zauważa, że 6 przypadków rasistowskich manifestacji na meczach piłki nożnej było powodem wszczęcia postępowania przygotowawczego, z których jedno doprowadziło do aktu oskarżenia w 2010 r.; 22 postępowania i 4 akty oskarżenia w 2011 r.; odpowiednio 37 i 3 w 2012 r. oraz 33 i 5 w 2013 r. ECRI została poinformowana o pewnej liczbie skazań. ECRI odnotowuje, że po rasistowskich manifestacjach na stadionach na kilka klubów została nałożona kara grzywny (11 w sezonie 2009/2010, 12 w 2010/2011 i 16 w 2011/2012), jednakże wygląda na to, że nie nałożono administracyjnego zakazu z powodu rasizmu.
88. W tym kontekście ECRI uznaje za znamienne, że przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego wyrażają wątpliwości co do determinacji polskich władz użycia karnych instrumentów zwalczania rasizmu i nietolerancji na imprezach sportowych. ECRI odnotowuje też, że „Brązowa księga”²⁷ powstała z dokumentów stowarzyszenia Nigdy Więcej zawiera dowody fotograficzne nawrotu przypadków antysemityzmu, rasizmu skierowanego przeciwko osobom czarnoskórym oraz propagandę faszystowską lub neonazistowską w formie okrzyków czy banerów wywieszonych na trybunach, jak również regularną, zauważalną obecność grup ekstremistycznych wspomnianych już w tym raporcie. ECRI uważa, że odnotowane w jej tymczasowych konkluzjach z marca 2013 działania podnoszące świadomość mogą być pomocne w uświadamianiu społeczeństwa o niebezpieczeństwach występowania rasizmu w sporcie. ECRI pozostaje jednak zaniepokojona kontrastem pomiędzy skalą zjawiska i małą liczbą skazań karnych, czy sankcji administracyjnych. ECRI uważa zatem, że polskie władze powinny podjąć kroki w celu wzmocnienia efektywności istniejącego prawa i regulacji. ECRI podtrzymuje również swoje zalecenie odnoszące się do wypracowania kodeksu zasad; zaletą takiego dokumentu jest między innymi to, że kluby mogą być zaangażowane w jego tworzenie, przyjęcie i realizację.

²⁷ Kornak 2013.

89. ECRI ponownie zaleca, by władze zachęciły Polski Związek Piłki Nożnej do opracowania, wspólnie z klubami piłkarskimi, kodeksu etyki, regulującego między innymi kwestię rasizmu wśród kibiców, w celu kontynuowania ich wysiłków na rzecz podnoszenia świadomości niebezpieczeństw występowania rasizmu w sporcie. Ponadto ECRI zaleca władzom (1) by podjęły kroki w celu zapewnienia, że regulacje organizacji meczów zawierają wyraźne przepisy stanowiące, że rasistowskie i nietolerancyjne zachowanie może być powodem wydania administracyjnych zakazów stadionowych i środków nadzorczych, oraz że te przepisy są skutecznie stosowane; (2) by podjęły kroki w celu zapewnienia, że wytyczne Prokuratora Generalnego o udziale prokuratorów w postępowaniach w sprawie przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego i w sprawie prowadzenia przez prokuratorów postępowań w sprawach przestępstw z nienawiści, opisanych w rozdziałach dotyczących przestępstw i przemocy z nienawiści, są skuteczniej realizowane w sprawach rasizmu podczas imprez sportowych oraz by (3) w szczególności będąc w pełnej zgodności z właściwymi przepisami i prawami podstawowymi, stosowały środki w celu rozwiązania ekstremistycznych grup angażujących się w rasistowską działalność w trakcie meczów piłkarskich, np. poprzez ustanowienie współpracy z Polskim Związkiem Piłki Nożnej, klubami piłkarskimi i społeczeństwem obywatelskim w celu zbierania koniecznych dowodów.

2. Polityki zwalczania dyskryminacji i nietolerancji wobec osób LGBT

- Dane

90. ECRI powtarza, że Zalecenie CM/Rec(2010)5 Komitetu Ministrów Rady Europy o środkach zwalczania dyskryminacji ze względu na orientację seksualnej, czy tożsamości płciową stanowi, że dane osobowe dotyczące orientacji seksualnej czy tożsamości płciowej danej osoby mogą być zbierane, gdy istnieje taka konieczność dla wyjątkowych, legalnych i słuszných celów. Oczywiście jest, że bez tych informacji niemożliwe jest stworzenie podstaw dla formułowania i wdrażania polityk zwalczania nietolerancji i dyskryminacji wobec osób LGBT. ECRI stwierdza, że nie ma oficjalnych danych na temat populacji osób LGBT w Polsce.

91. ECRI zaleca, by władze przeprowadziły badania i zebrały dane na temat osób LGBT w Polsce oraz o dyskryminacji i nietolerancji, której są ofiarami.

92. Niewiele dostępnych informacji pochodzi z badań organizacji pozarządowych, czy studiów akademickich, przeprowadzonych zwłaszcza z inicjatywy Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania. Dane pochodzące z Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wskazują jedynie na jeden incydent przemocy na tle homo/transfobicznym w 2012 r. i trzy w 2013 r. Jeśli chodzi o prawo cywilne i administracyjne, to do sądów trafiły trzy sprawy w 2012 r. na podstawie Artykułu 13 *Ustawy antydyskryminacyjnej* i w każdej z tych spraw zasądzono odszkodowanie. Raport²⁸ opublikowany przez FRA w 2013 r. po przeprowadzeniu badań na temat LGBT w Unii Europejskiej pokazuje, że sytuacja osób LGBT w Polsce jest niekorzystna w stosunku do średniej europejskiej w zakresie: poczucia bycia dyskryminowanym w ciągu ostatnich 12 miesięcy z powodu orientacji seksualnej (57% w Polsce w porównaniu z 47% w Europie), znajomości prawa antydyskryminacyjnego (46% w porównaniu z 56%), zgłaszania przypadków dyskryminacji (4% w porównaniu z 10%), poczucia, że język homofobiczny jest szeroko rozpowszechniony wśród polityków (83% w porównaniu z 44%), poczucia, że żarty homofobiczne są szeroko rozpowszechnione w życiu codziennym (47% w porównaniu z 37%), unikania publicznego trzymania się za

²⁸ FRA 2013c.

ręce ze strachu przed homofobicznym odwetem (83% w porównaniu z 66%), unikania pewnych miejsc ze strachu przed homofobicznym odwetem (61% w porównaniu z 50%).

- **Kwestie prawne**

93. Jeśli chodzi o prawo karne, ECRI odnosi się do analizy i zaleceń zawartych w paragrafach 27-28 i 46-47. Jeśli chodzi o prawo cywilne i administracyjne, ECRI zauważa, że *Ustawa antydyskryminacyjna* wymienia orientację seksualną wśród podstaw dyskryminacji, jednakże jedynie dla celów ochrony w sferze zatrudnienia, ale nie wspomina w ogóle o tożsamości płciowej. Polska nie ma szczególnego prawa regulującego kwestie zmiany płci. Każdy kto chce zmienić płeć, czy imię i nazwisko może wnieść powództwo na podstawie Artykułu 189 Kodeksu postępowania cywilnego. Powództwo może zostać wniesione przeciwko rodzicom na tej podstawie, że błędnie wskazali płeć dziecka w chwili urodzenia. Polska nie ma też żadnych przepisów pozwalających osobom tej samej płci na zawarcie małżeństwa, czy też na zarejestrowanie cywilnego związku partnerskiego. Aktualne przepisy prawa są stosowane w taki sposób, że nie jest możliwe wydanie dokumentów administracyjnych dla osób tej samej płci chcących zawrzeć małżeństwo, czy też cywilny związek partnerski w innym kraju: by otrzymać akt stanu cywilnego, który jest niezbędny w tym celu, wnioskujący musi wypełnić formularz stwierdzający tożsamość osoby, którą planuje poślubić, czy też, z którą zamierza wejść w cywilny związek partnerski. Z tego powodu, iż małżeństwo jest zdefiniowane w Artykule 18 polskiej Konstytucji, jako związek mężczyzny i kobiety, urzędnik stanu cywilnego odmawia wydania dokumentu, jeśli z wniosku wynika, że zostanie on użyty do zawarcia związku z osobą tej samej płci.
94. ECRI odnotowuje również, że propozycje nowelizacji *Ustawy antydyskryminacyjnej* zostały wniesione w czerwcu 2013 r. w celu włączenia tożsamości płciowej do przedmiotu ochrony i rozszerzenia zakresu dobra chronionego jakim jest preferencja seksualna, czy tożsamość płciowa na wszystkie sfery życia. Jeśli chodzi o możliwość zawarcia małżeństwa, czy też wejścia w związek partnerski dla osób tej samej płci w innym kraju, polskie władze poinformowały, że mają zamiar przedstawić projekt nowelizacji przepisów w zakresie dokumentów stanu cywilnego. Projekt miał przewidywać zamiast kilku dokumentów stanu cywilnego odnoszących się do tej samej osoby wydawanie neutralnych, uniwersalnych zaświadczeń opartych na informacjach zawartych w centralnej ewidencji, umożliwiając polskim obywatelom rozwiązanie ich problemów w każdej sytuacji administracyjnej dotyczącej ich stanu cywilnego. Pomimo zapewnień rządu wobec ECRI, wprowadzona zmiana *Ustawy o aktach stanu cywilnego* nie reguluje możliwości wydania zaświadczenia dla obywateli polskich chcących zawrzeć związek małżeński z osobą tej samej płci w innych krajach. Przeciwnie, aktualne przepisy jeszcze bardziej rygorystycznie wyłączają możliwość wydawania tego typu zaświadczeń.²⁹ Ponadto ECRI stwierdza, że w kwietniu 2014 r. przeprowadzono społeczne konsultacje w sprawie projektu ustawy – w celu przedłożenia go parlamentowi - mającej na celu ułatwienie procedur zmiany imienia, nazwiska i płci w celu przedłożenia go parlamentowi; projekt ten był przygotowywany w ścisłej współpracy z działaczami organizacji społecznych reprezentujących osoby transpłciowe, Ministerstwem Zdrowia i Pełnomocnikiem Rządu do spraw Równego Traktowania.
95. Wreszcie, ECRI odnotowuje, że Polska wyraźnie uznała w swoim prawie krajowym o uchodźcach ubiegających się o azyl, że orientacja seksualna jest

²⁹ Postanowienie RNs 661/14 Sądu Rejonowego Warszawa-Śródmieście z dnia 17 marca 2015 r. Zobacz E. Siedlecka : Trafił urząd na geja, Gazeta Wyborcza, 18 marca 2015 r.

włączona w koncepcję „członkostwa” w pewnej grupie społecznej”³⁰. Dlatego też na tej podstawie międzynarodowa ochrona może być zapewniona uchodźcom ubiegającym się o azyl z powodu ucieczki przed prześladowaniem ze względu na orientację seksualną.

- **Dyskryminacja w różnych sferach**

96. W sferze edukacji Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania upoważnił Uniwersytet Jagielloński do przeprowadzenia badania i przygotowania raportu w kwestii dyskryminacji, między innymi, wobec osób LGBT w ramach projektu „*Równe traktowanie standardem dobrego rządzenia*”. Wyniki badania zostały użyte w diagnozie, której podjęto się przed przygotowaniem *Krajowego programu działania na rzecz równego traktowania na lata 2013-2016*. Można się odnieść do publikacji broszury zatytułowanej „*Lekcje równości: materiały do nauczania. Mówienie o orientacji seksualnej i wspieranie młodych ludzi w szkole*” oraz do kampanii wspierającej rodziców dzieci nieheteroseksualnych zatytułowanej „*Rodzice, odważcie się mówić!*”; obie te inicjatywy zostały zorganizowane przez Kampanię przeciw Homofobii. ECRI odnotowuje te inicjatywy, ale ma wątpliwości czy mogą one przynieść rezultaty dopóki *Ustawa antydyskryminacyjna* nie zapewni ochrony przed dyskryminacją w edukacji z powodu orientacji seksualnej, czy tożsamości płciowej. Według badań przeprowadzonych przez grupę polskich stowarzyszeń LGBT,³¹ ponad 60% uczniów mówi, że w klasie nie porusza się tematów orientacji seksualnej i homofobii. Badania te pokazują również, że 23,5% nadużył o charakterze homofobicznym ma miejsce w szkole oraz że w 3,5% przypadków odpowiedzialni są nauczyciele. Jeśli chodzi o przemoc, to sytuacja jest jeszcze poważniejsza; 40% zdarzeń ma miejsce w szkole.
97. Jeśli chodzi o kwestie mieszkaniowe, to, ECRI zauważa, że po wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Kozak p. Polsce*, skarga nr 13102/02, zostały zmienione przepisy, na podstawie których skarżącemu odmówiono sukcesji najmu po śmierci jego partnera. Na swoim 1170. Posiedzeniu, w dniu 7 maja 2013 r., Komitet Ministrów uznał, że polski rząd wykonał swoje zobowiązania i zamknął badanie sprawy. Ponadto wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2012 r. (sygn. akt III CZP 65/ 12) potwierdził orzecznictwo w tej kwestii, że wspólne pożycie par tej samej płci i par biseksualnych stanowi odpowiednią podstawę prawną do dziedziczenia stosunku najmu.
98. W sferze opieki zdrowotnej wspomniane wyżej badanie FRA pokazuje, że 13% lesbijek, 10% gejów, 9% biseksualnych kobiet, 10% biseksualnych mężczyzn i 16% osób transpłciowych odczuło dyskryminację ze strony personelu opieki zdrowotnej w ciągu minionych 12 miesięcy. Grupa polskich stowarzyszeń LGBT cytuje badania Uniwersytetu w Poznaniu ukazujące, że więcej niż 20% studentów uważa homoseksualizm za chorobę. Grupa ta zgłasza również trudności w dostępie transpłciowych kobiet do świadczeń z zakresu andrologii i transpłciowych mężczyzn do świadczeń z zakresu ginekologii. Odnotowuje również brak wiedzy i brak wrażliwości ze strony personelu medycznego w kwestiach LGBT. Polskie władze podkreśliły fakt, iż na podstawie Zarządzenia Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 29 marca 2013 r. aktualnie istnieje możliwość rozliczenia świadczenia przez osobę, której płeć jest inna od określonej w jej dokumentach administracyjnych. Jeśli chodzi o problem dyskryminacji osób transpłciowych przez personel medyczny, polskie władze poinformowały, iż problem ten został zauważony i że będą podejmowane

³⁰ CommDH 2011.

³¹ Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego (i inni) 2014.

działania na podstawie *Krajowego programu działania na rzecz równego traktowania na lata 2013-2016*.

99. ECRI zaleca, by polskie władze przygotowały i przedłożyły parlamentowi projekt przepisów, czy nowelizacji istniejących regulacji w celu zagwarantowania w polskim prawie równości i godności osób LGBT we wszystkich sferach życia.
100. W tym celu władze powinny (1) znnowelizować *Ustawę antydyskryminacyjną*, dodając tożsamość płciową do chronionych cech; (2) zapewnić, by dokumenty stanu cywilnego były wydawane każdej osobie chcącej zawrzeć związek małżeński, czy też zawrzeć cywilny związek partnerski w innym kraju, gdzie jest to dozwolone, bez względu na płeć przyszłego małżonka, czy partnera oraz (3) zezwolić każdemu chcącemu zmienić płeć, imię, czy nazwisko do dokonania tego bez konieczności obalania płci zarejestrowanej przez rodziców w momencie urodzenia.
101. Wreszcie ECRI zaleca, by polskie władze zapewniły, by programy wszystkich rodzajów szkół, uniwersytetów i edukacji zawodowej obejmowały rozdział o osobach LGBT i zwalczaniu dyskryminacji wobec nich, zapewniły programy szkoleń ustawicznych, by podnieść świadomość wśród odpowiednich zawodów (w tym personelu opieki zdrowotnej).

ZALECENIA OPARTE NA PRZYJĘTYCH USTALENIACH

Dwa szczególne zalecenia, wobec których ECRI wymaga od polskich władz priorytetowej implementacji, są następujące:

- ECRI zaleca, by polskie władze rozszerzyły mandat Wydziału do walki z Cyberprzestępczością Biura Służby Kryminalnej Komendy Głównej Policji w celu włączenia weń monitoringu nielegalnych działań mających na celu podżeganie do nienawiści.
- ECRI zaleca, by polskie władze przygotowały i przedłożyły parlamentowi projekt przepisów, czy nowelizacji istniejących regulacji w celu zagwarantowania w polskim prawie równości i godności osób LGBT we wszystkich sferach życia.

Proces tymczasowej obserwacji tych dwóch zaleceń będzie prowadzony przez ECRI nie później, niż po dwóch latach od publikacji niniejszego raportu.

LISTA ZALECEŃ

Miejsce zaleceń w tekście raportu jest pokazane w nawiasach.

1. (§ 2) ECRI ponownie zaleca, by Polska ratyfikowała Protokół Nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka; by do tego doszło, polskie władze powinny szybko zakończyć przegląd prawa krajowego i przedłożyć parlamentowi projekty nowelizacji, które uważają za konieczne.
2. (§ 13) ECRI zaleca, by (1) język i obywatelstwo zostały dołączone do cech przedmiotu ochrony w artykułach 118, 118a, 119, 256 i 257 Kodeksu karnego; (2) by do Kodeksu karnego włączyć przepisy uznające za przestępstwa następujące czyny (i) podżeganie do dyskryminacji i publiczne zniesławianie ze względu na cechy przedmiotu ochrony, w tym na wyżej wymienionych dodatkowych podstawach; (ii) dyskryminacja rasowa w sprawowaniu urzędu lub wykonywaniu zawodu; (iii) publiczne zaprzeczanie, trywializowanie, usprawiedliwianie, czy aprobowanie w rasistowskim celu zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych bez żadnych ograniczeń w kwestii obywatelstwa, czy pochodzenia etnicznego ofiary i (iv) angażowanie się w rasistowskie ugrupowania, jak wyjaśniono w § 10 powyżej; (3) zakres Artykułu 256, paragraf 1 Kodeksu karnego został rozszerzony w celu zakazania jakiegokolwiek formy publicznego wyrażania w rasistowskim celu jakiegokolwiek ideologii polegającej na wyższości jednej grupy ludzi w oparciu o cechy będące przedmiotem ochrony w tym o wyżej wymienione, dodatkowe cechy; (4) do Kodeksu karnego dodano przepis stanowiący wyrażnie, że motywacja rasistowska stanowi okoliczność obciążającą dla jakiegokolwiek pospolitego przestępstwa oraz (5) by Artykuł 256 Kodeksu karnego został zmieniony w ten sposób, by było jasne, że następujące czyny są również przestępstwami: rozpowszechnianie, dystrybucja, produkcja i magazynowanie materiałów rasistowskich w związku z podżeganiem do przemocy, czy dyskryminacji, publicznego znieważania i zniesławiania oraz gróźb ze względu na cechy przedmiotu ochrony wraz z wymienionymi wyżej dodatkowymi cechami.
3. (§ 21) ECRI zaleca (1) by obywatelstwo, język i religia zostały włączone do cech przedmiotu ochrony we wszystkich sferach, w których ochrona przeciwko dyskryminacji jest gwarantowana przez *Ustawę antydyskryminacyjną*; (2) by segregacja, dyskryminacja przez asocjację i ogłoszony zamiar dyskryminacji zostały dołączone do form dyskryminacji wymienionych w *Ustawie antydyskryminacyjnej*; (3) by obowiązek władz publicznych promowania równości i zapobiegania dyskryminacji w sprawowaniu ich funkcji zostały włączone do *Ustawy antydyskryminacyjnej*; (4) by prawo przewidywało obowiązek podmiotów, które otrzymały kontrakty, pożyczki, subwencje, czy też inne korzyści od władz publicznych, przestrzegania polityki niedyskryminacji, rozszerzając ten obowiązek na promowanie tej polityki oraz by przewidywało, że złamanie tego warunku może skutkować rozwiązaniem umowy, cofnięciem subwencji, czy innej korzyści (5) by zostały wprowadzone przepisy umożliwiające zmianę, czy uznanie za nieważne wszelkich dyskryminacyjnych zapisów zawartych w wewnętrznych regulaminach przedsiębiorstw, regulaminach stowarzyszeń zarobkowych i non-profit oraz w przepisach regulujących wolne zawody; (6) by do *Ustawy o stowarzyszeniach i/lub Ustawy o partiach politycznych* zostały włączone przepisy umożliwiające wycofanie publicznego finansowania jakiegokolwiek organizacji, czy partii politycznej, która promuje rasizm i (7) by sfinalizowane zostały propozycje dotyczące wprowadzenia wszechstronnego systemu bezpłatnej pomocy prawnej dla ofiar

dyskryminacji, które chciałyby skorzystać z przysługujących im środków ochrony prawnej, ale nie posiadają wystarczających środków finansowych.

4. (§ 26) ECRI zaleca, by władze zmieniły *Ustawę antydyskryminacyjną* w celu jasnego uregulowania kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie podejmowania działań w odpowiedzi na skargi dotyczące dyskryminacji rasowej pomiędzy podmiotami prywatnymi. Alternatywnym rozwiązaniem byłoby stworzenie niezależnego organu równościowego zajmującego się między innymi sprawami dyskryminacji rasowej, jak to zaleca ECRI w swoim ZOP Nr 7 w sprawie prawodawstwa krajowego dotyczącego zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej oraz Nr 2 w sprawie organów wyspecjalizowanych do zwalczania rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji na poziomie krajowym.
5. (§ 28) ECRI zaleca, by w artykułach 256 i 257 Kodeksu karnego orientacja seksualna i tożsamość płciowa zostały wyraźnie dodane do dóbr chronionych.
6. (§ 44) ECRI zaleca, by polskie władze (1) sporządziły i wdrożyły wszechstronny plan szkolenia funkcjonariuszy Policji i prokuratorów w stosowaniu wytycznych Prokuratora Generalnego o udziale prokuratorów w postępowaniach dotyczących przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego i o prowadzeniu przez prokuratorów postępowań w sprawach dotyczących przestępstw z nienawiści; (2) zracjonalizowały system zbierania danych i sporządzania statystyk w celu zapewnienia spójnego, zintegrowanego przeglądu przypadków rasistowskiej i homo/transfobicznej mowy nienawiści zgłoszonych Policji, czy rozpatrywanych przed sądami; (3) włączyły do systemu statystycznego wskaźniki monitorowania skuteczności systemu sądowego w sprawach dotyczących mowy nienawiści oraz (4) zorganizowały na dużą skalę kampanię o tolerancji adresowaną do społeczeństwa, jak to już zostało zalecone w raporcie z 4. cyklu.
7. (§ 45) ECRI zaleca, by polskie władze rozszerzyły mandat Wydziału do walki z Cyberprzestępczością Biura Służby Kryminalnej Komendy Głównej Policji poprzez włączenie doń monitoringu bezprawnych działań mających na celu podżeganie do nienawiści.
8. (§ 47) ECRI zaleca, by orientacja seksualna i tożsamość płciowa zostały dodane do katalogu dóbr chronionych w artykułach 118, 119 i 255 Kodeksu karnego.
9. (§ 61) ECRI zaleca, by polskie władze (1) zracjonalizowały system zbierania danych i sporządzania statystyk w celu przygotowania spójnego, zintegrowanego przeglądu spraw dotyczących rasistowskiej i homo/transfobicznej mowy nienawiści zgłaszanych Policji, czy rozpatrywanych przez sądy; (2) wzmocniły grupę utworzoną przez Radę przeciwko Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Związanej z nią Nietolerancji w celu dokonania analizy rzeczywistej skali zjawiska przestępstw z nienawiści oraz (3) dokonały analizy, w konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim, zjawiska przemocy grup ekstremistycznych, do której dochodzi w ramach obchodów Dnia Niepodległości i sporządziły wszechstronny plan działań w celu jej zapobieżenia i zwalczania.
10. (§ 75) ECRI zaleca, by władze (1) włączyły przepisy mające na celu ustanowienie systemu gromadzenia danych o równości w ramy przyszłej polityki integracji dla cudzoziemców w Polsce i towarzyszącego jej planu implementacji oraz (2) rozszerzyły ten system na inne polityki integracyjne w Polsce, szczególnie dotyczące historycznych mniejszości etnicznych.

11. (§ 76) ECRI zaleca również, by władze (1) włączyły w program integracji społeczności Romów na lata 2014-2020 osobny rozdział poświęcony zwalczaniu rasizmu i dyskryminacji rasowej oraz (2) podjęły kroki, by zapewnić, że ten program jest realizowany w wyważony i skuteczny sposób przez wszystkie miasta / gminy, których dotyczy.
12. (§ 77) ECRI dodatkowo zaleca, by władze wydłużyły czas trwania indywidualnych programów integracyjnych dla osób znajdujących się pod ochroną prawa międzynarodowego, by były one w stanie rozwiązać problemy dotyczące znajomości języka i nabycia podstawowych umiejętności potrzebnych do znalezienia zatrudnienia.
13. (§ 78) Ponadto ECRI zaleca, by władze rozważyły pomysł ustanowienia grupy ekspertów w celu przeprowadzenia analizy sytuacji społeczności Romów we Wrocławiu, jej metod pracy i rezultatów, jakie mogłyby osiągnąć w celu określenia strukturalnej i systemowej reakcji na poziomie krajowym, która mogłaby zostać włączona do programu integracyjnego dla społeczności Romów na lata 2014-2020.
14. (§ 89) ECRI ponownie zaleca, by władze zachęciły Polski Związek Piłki Nożnej do opracowania, wspólnie z klubami piłkarskimi, kodeksu zasad, regulującego między innymi kwestię rasizmu wśród kibiców, w celu kontynuowania ich wysiłków na rzecz podnoszenia świadomości o niebezpieczeństwach występowania rasizmu w sporcie. Ponadto ECRI zaleca władzom (1) by podjęły kroki w celu zapewnienia, że regulacje organizatorów meczów zawierają wyraźne przepisy stanowiące, że rasistowskie i nietolerancyjne zachowanie może być powodem wydania administracyjnych zakazów stadionowych i nadzorowania, że te przepisy są skutecznie wdrażane; (2) by podjęły kroki w celu zapewnienia, że wytyczne Prokuratora Generalnego o uczestnictwie prokuratorów w postępowaniach w sprawie przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego i w sprawie prowadzenia przez prokuratorów postępowań w sprawach przestępstw z nienawiści, opisanych powyżej w rozdziałach dotyczących przestępstw i przemocy z nienawiści, są stosowane skuteczniej w sprawach rasizmu podczas imprez sportowych oraz (3) by, w szczególności, zgodnie z właściwymi przepisami i prawami konstytucyjnymi, podjęły środki w celu rozwiązania ekstremistycznych grup angażujących się w rasistowską działalność w trakcie meczów piłkarskich, np. w celu zebrania koniecznych dowodów ustanowienie współpracy z Polskim Związkiem Piłki Nożnej, klubami piłkarskimi i społeczeństwem obywatelski .
15. (§ 91) ECRI zaleca, by władze przeprowadziły badania i zebrały dane na temat osób LGBT w Polsce oraz informacji o dyskryminacji i nietolerancji, której osoby te są ofiarami.
16. (§ 99) ECRI zaleca, by polskie władze przygotowały i przedłożyły parlamentowi projekt przepisów, czy nowelizacji istniejących regulacji w celu zagwarantowania w polskim prawie równości i godności osób LGBT we wszystkich sferach życia.
17. (§ 101) Wreszcie ECRI zaleca, by polskie władze zapewniły, by programy wszystkich rodzajów szkół, uniwersytetów i edukacji zawodowej obejmowały rozdział o osobach LGBT i zwalczaniu dyskryminacji wobec nich, zapewniły programy szkoleń ustawicznych, by podnieść świadomość wśród odpowiednich zawodów (w tym personelu opieki zdrowotnej).

BIBLIOGRAFIA

Niniejsza bibliografia wymienia główne opublikowane źródła użyte w czasie badania sytuacji w Polsce. Nie należy jej uważać za wyczerpującą listę wszystkich źródeł informacji dostępnych ECRI w czasie przygotowywania niniejszego raportu.

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)

1. ECRI (2013), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Poland subject to interim follow-up, CRI(2013)23.
2. ECRI (2010), Fourth report on Poland, CRI(2010)18.
3. ECRI (2005), Third report on Poland, CRI(2005)25.
4. ECRI (2000a), Second report on Poland, CRI(2000)34.
5. ECRI (1997a), Report on Poland, CRI(97)55.
6. ECRI (1996), General Policy Recommendation No. 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, CRI(96)43.
7. ECRI (1997b), General Policy Recommendation No. 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, CRI(97)36.
8. ECRI (1998a), General Policy Recommendation No. 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, CRI(98)29.
9. ECRI (1998b), General Policy Recommendation No. 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, CRI(98)30.
10. ECRI (2000b), General Policy Recommendation No. 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, CRI(2000)21.
11. ECRI (2001), General Policy Recommendation No. 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, CRI(2001)1.
12. ECRI (2003), General Policy Recommendation No. 7: National legislation to combat racism and racial discrimination, CRI(2003)8.
13. ECRI (2004b), General Policy Recommendation No.8: Combating racism while fighting terrorism, CRI(2004)26.
14. ECRI (2004c), General Policy Recommendation No.9: The fight against antisemitism, CRI(2004)37.
15. ECRI (2007a), General Policy Recommendation No.10: Combating racism and racial discrimination in and through school education, CRI(2007)6.
16. ECRI (2007b), General Policy Recommendation No.11: Combating racism and racial discrimination in policing, CRI(2007)39.
17. ECRI (2009b), General Policy Recommendation No. 12: Combating racism and racial discrimination in the field of sport, CRI(2009)5.
18. ECRI (2011), General Policy Recommendation No.13: Combating anti-Gypsyism and discrimination against Roma, CRI(2011)37.
19. ECRI (2012b), General Policy Recommendation No.14: Combating racism and racial discrimination in employment, 2012, CRI(2012)48.

Other sources

20. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (2012), Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z Działalności w 2011 Roku.
21. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (2013), Warszawa marzec 2013 r., Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2012 roku.

22. Council on the Prevention of racial discrimination, xenophobia and related intolerance (2013), Framework Programme of Actions.
23. Commissioner for Human Rights of the Council of Europe (CommDH) (2011), Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe, 2nd edition, Council of Europe.
24. Council of Europe, Committee of Ministers (1997), Recommendation No. R (97) 20 to the member States on "hate speech", adopted on 30 October 1997.
25. Council of Europe, Parliamentary Assembly, Committee on Equality and Non-Discrimination, Davies, D. (2014), Tackling racism in the police, Doc. 13384.
26. European Court of Human Rights (2010), Kozak v. Poland (Application no. 13102/02), Judgment.
27. European Court of Human Rights (2013b), Factsheet - Gender identity issues, October 2013.
28. Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFC) (2012), Third report submitted by Poland pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR/III(2012)005.
29. Council of Europe, ACFC (2014a), Third Opinion on Poland, adopted on 28 November 2013, ACFC/OP/III(2013)004.
30. Council of Europe, ACFC (2014b), Comments of the Government of Poland on the Third Opinion of the Advisory Committee on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Poland, GVT/COM/III(2014)002.
31. Council of Europe, Standing Committee, European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events and in particular at Football Matches (T-RV), (2012), Follow-Up Report by Poland on the recommendations of the Standing Committee following the Consultative Visit on 15-17 November 10, T-RV (2012) 11 FINAL.
32. United Nations (UN), Working Group on the Universal Periodic Review (2012), National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21* Poland, A/HRC/WG.6/13/POL/1.
33. UN, Human Rights Council (2012), Report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Poland, A/HRC/21/14.
34. UN (2013), Common core document forming part of the reports of States parties - Poland, HRI/CORE/POL/2012.
35. UN, Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2013), Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention, Twentieth and twenty-first periodic reports of States parties due in 2012 -Poland, CERD/C/POL/20-21.
36. CERD (2014), Concluding observations on the combined twentieth and twenty-first periodic reports of Poland, CERD/C/POL/CO/20-21.
37. International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC) (2014), Chart of the status of national institutions accredited by the international coordinating committee of national institutions for the promotion and protection of human rights.
38. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) (2012), Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies.
39. OSCE/ Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2013a), Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area, Status Report 2013
40. OSCE/ ODIHR (2013b), Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses, Annual Report for 2012.
41. OSCE/ODIHR (2014), 2013 Hate crime reporting.
42. European Commission (2009), European Fund for the Integration of third-country nationals 2007-2013 Poland.
43. European Commission (2013), National protection beyond the two EU Anti-discrimination Directives: The grounds of religion and belief, disability, age and sexual orientation beyond employment.

44. European Commission (2014), Report on discrimination of Roma children in education.
45. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2012a), Antisemitism: Summary overview of the situation in the European Union 2001–2011 - Working paper.
46. FRA and United Nations Development Programme (UNDP) (2012b), The situation of Roma in 11 EU Member States - Survey results at a glance.
47. FRA (2013a), Opinion on the Framework Decision on Racism and Xenophobia - with special attention to the rights of victims of crime.
48. FRA (2013b), Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights.
49. FRA (2013c), EU LGBT survey - European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey - Results at a glance.
50. FRA (2013d), Discrimination and hate crime against Jews in EU Member States: experiences and perceptions of antisemitism.
51. FRA (2014a), Antisemitism - Summary overview of data available in the European Union 2003-2013.
52. FRA (2014b), Roma survey - Data in focus: Poverty and employment: the situation of Roma in 11 EU Member States.
53. FRA (2014c), Roma survey - Data in focus: Discrimination against and living conditions of Roma women in 11 EU Member States.
54. FRA (2014d), Roma survey - Data in focus - Education: the situation of Roma in 11 EU Member States.
55. Amnesty International (2013, May 17), Threats of forced eviction to Roma continue, http://ua.amnesty.ch/urgent-actions/2013/04/083-13/083-13-1?ua_language=en.
56. Amnesty International (2013), Because of Who I am - Homophobia, Transphobia and Hate Crimes in Europe.
57. Bojarski, L. (2014), Report on measures to combat discrimination, Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC, Country report 2013 – Poland, State of affairs up to 1 January 2014, European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field.
58. EUDO Citizenship Observatory (2013), Country Report: Poland, European University Institute, Florence.
59. European Migration Network (EMN) (2013), Consultation on Poland's national integration policy towards foreigners.
60. EMN (2012), Publication on Polish integration policy issued by Caritas Polska.
61. European Network against Racism ENAR (2014), Shadow Report 2012-2013, Racism and related discriminatory practices in employment in Poland.
62. ENAR (2013), Shadow Report 2011-2012, Racism and related discrimination in Poland.
63. European Network of Equality Bodies (Equinet) (2012), Tackling the "Known Unknown" How Equality Bodies can Address Under-Reporting Discrimination through Communications.
64. Gazeta Wyborcza (2013, 25 octobre), Affaire Adam G. contre le club " Cuba Libre " de Poznan, jugée en deuxième instance par la Cour d'appel de Poznan.
65. Gazety Wyborczej (2013, October 30) Groził Kampanii przeciw Homofobii: "Podłożę wam bombę".
66. Helsinki Foundation for Human Rights (HFHR) (2014), Submission to the 84th Session of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/POL/INT_CERD_NGO_POL_16285_E.doc.
67. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA)-Europe (2013), OSCE-ODIHR 2012 Hate Crimes Report: submission of information.
68. Kornak, M. (2013), Brown Book 2012-13, "Never Again" Association.
69. Koryś, I. (2005), Dimensions of integration: migrant youth in Poland, Central European Forum for Migration Research, 2005.

70. Kostka, J. (2014, January 6), Roma Rights 2013: National Roma Integration Strategies: What Next? National Roma Integration Strategy: Do Good Intentions Fail? European Roma Rights Centre.
71. Makuchowska, M. and Pawłęga, M. (2012), Situation of LGBT persons in Poland, 2010 and 2011 report, Campaign against homophobia, http://www.kph.org.pl/publikacje/Raport_badania_LGBT_EN_net.pdf.
72. Melzer R., Serafin S. Right-wing extremism in Europe: Country Analysis, Counter-Strategies and Labor-Market Oriented Exit Strategies, Friedrich Ebert Stiftung (FES).
73. New York Daily News (2012, June 12), Euro 2012: Russia-Poland fans clash in several violent incidents in Warsaw before and during the emotionally-charged match.
74. Polskie Radio (2012, juin 25), Radio hosts 'xenophobic' towards Ukrainians, www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/387999,Jezyk-wrogosci-mowa-nienawisci-w-internecie.
75. Polish Roma Union (2012), Report on the Situation of Roma Community in Poland.
76. Polish Society of Antidiscrimination Law (et al) (2014), Information paper on LGBTI discrimination in Poland for the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Warsaw, http://ptpa.org.pl/public/files/LGBT_Raport%20FINAL.pdf.
77. PolskieRadio.pl. (2011, juin 17), Język wrogości, mowa nienawiści w internecie.
78. Rzeczpospolita (2013, March 27), Equal Treatment Policy Criticised.
79. United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor (2014), Country Reports on Human Rights Practices for 2013 - Poland.
80. United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor (2013), Country Reports on Human Rights Practices for 2012 – Poland.

