Aldona Domańska

Katedra Prawa Konstytucyjnego
Uniwersytet Łódzki

REALIZACJA FUNKCJI KRAJOWEGO ORGANU DO SPRAW RÓWNEGO TRAKTOWANIA W ZAKRESIE PRZECIWDZIAŁANIA DYSKRYMINACJI MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH I ETNICZNYCH PRZEZ RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Państwo polskie w swej historii stanowiło przykład państwa wielokulturowego, wielonarodowościowego. W ostatnich dziesięcioleciach ocenia się, że przedstawiciele mniejszości narodowych czy etnicznych nie stanowią więcej niż 1% obywateli polskich. W Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań przeprowadzonym w 2002 r. po raz pierwszy po II wojnie światowej uwzględniono pytanie o narodowość i język używany w kontaktach domowych. Na podstawie danych spisowych potwierdzono, że liczba osób należących do tych mniejszości wynosi 253 273, a zatem stanowi jedynie 0,7% liczby wszystkich polskich obywateli¹. Natomiast w spisie ludności przeprowadzonym w 2011 r., znów po raz pierwszy w historii polskich spisów powszechnych, umożliwiono mieszkańcom Polski wyrażanie złożonych tożsamości narodowo-etnicznych, poprzez zadanie osobom spisywanym dwóch pytań o przynależność narodowo-etniczną. Ludność, która zadeklarowała wyłącznie niepolskie identyfikacje narodowo-etniczne, stanowiła 1,44% ogółu ludności faktycznie zamieszkałej według struktury narodowo-etnicznej (według NSP 2011), zaś polską i niepolską tożsamość łącznie zadeklarowało 2,17% ogółu spisywanych. Ponadto 4,84% stanowiła ludność o nieustalonej identyfikacji narodowo-etnicznej². Dane tego ostatniego spisu wskazują na wzrost poczucia odrębności etnicz-

¹ Na podstawie Ustawy z dnia 2 grudnia 1999 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2002 r. (Dz. U. z 2000 r., Nr 1, poz. 1 ze zm.), <http://stat.gov.pl/spisy-powszechne/narodowe-spisy-powszechne/narodowy-spis-powszechny-2002/>.

² Z możliwości wyrażenia podwójnych tożsamości etnicznych skorzystało 871 tys. osób. Na podstawie wstępnych wyników uzyskanych z badania spisowego można stwierdzić, że

nej społeczności regionalnych w Polsce, choć w większości przypadków wiąże się to z jednoczesnym odczuwaniem polskiej tożsamości narodowej³.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że ustawodawca enumeratywnie określił zarówno katalog mniejszości narodowych, jak i etnicznych. I tak mniejszościami narodowymi są mniejszości: białoruska, czeska, litewska, niemiecka, ormiańska, rosyjska, słowacka, ukraińska i żydowska, natomiast mniejszości: karaimska, łemkowska, romska i tatarska są mniejszościami etnicznymi⁴. Należy jednak pamiętać, że poza tymi mniejszościami przebywają na terytorium Rzeczypospolitej grupy osób, które mogą być obiektem dyskryminacji ze względu na pochodzenie, są to cudzoziemcy czy migranci. Po zaistniałej w Polsce transformacji ustrojowej zaczęli do kraju napływać migranci przede wszystkim z krajów ościennych: Białorusi, Ukrainy, Rosji, ale także z dalszych rejonów, np. Ormianie czy Wietnamczycy. Na terenie Polski osiedlają się również Turcy, Afrykanie czy też przybysze z Azji. Osoby te mając pozaeuropejskie korzenie, odmienne kulturowo i etnicznie, narażone są często na przejawy rasizmu.

wśród mieszkańców Polski dominuje ludność o jednorodnej polskiej tożsamości narodowej obejmująca 35 251 tys., co stanowi 91,6%. W 2011 r. odnotowano mniejszą niż w poprzednim spisie liczbę osób deklarujących przynależność niemiecką – w sumie 109 tys. (wobec ponad 150 tys. w NSP 2002 r.), z czego 26 tys. zadeklarowało narodowość niemiecką jako jedyną, a 52 tys. – wraz z polską. Do liczniejszych grup deklarujących w ostatnim spisie powszechnym inną niż polska tożsamość narodowo-etniczną, choć już o połowę mniejszych niż zbiorowość deklarujących narodowość niemiecką, należy zaliczyć jeszcze społeczności ujawniających w spisie przynależność ukraińską (48 tys.) i białoruską (47 tys.). Jeszcze w trzech przypadkach suma deklaracji odnotowanych jako odpowiedzi na pierwsze lub drugie pytanie etniczne przekroczyła 10 tys., tj.: identyfikacji romskiej (16 tys.), rosyjskiej (13 tys.) i amerykańskiej (11 tys.), zaś w dwóch kolejnych – łemkowskiej i angielskiej – oscyluje wokół tej liczby. Około 834 tys. (2,17%) osób posiada zarówno polską, jak i inną niż polska tożsamość narodowo-etniczną. Deklarujący wyłącznie niepolską przynależność narodową lub etniczną stanowią grupę liczącą 554 tys. (1,44%) osób, z czego 38 tys. – to identyfikujący się z dwiema niepolskimi narodowościami, <http://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2011/wyniki-spisu-nsp-2011/>.

³ Do najliczniejszych innych niż polska identyfikacji narodowo-etnicznych należy bowiem zaliczyć deklaracje śląskie i kaszubskie. Szerzej por. <http://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2011/wyniki-spisu-nsp-2011/>. W sumie odnotowano – jako odpowiedź na pierwsze lub drugie pytanie – 809 tys. deklaracji śląskich, przy czym mniej niż połowę z tego (362 tys.) wyrażono jako identyfikację pojedynczą, częściej natomiast wskazywano identyfikację śląską łącznie z polską – 415 tys. Wśród 228 tys. ogółu osób deklarujących przynależność kaszubską, 212 tys. stanowiły takie, które zadeklarowały przynależność polsko-kaszubską, zaś 16 tys. – wyłącznie przynależność kaszubską.

⁴ Art. 2 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. Nr 17, poz. 141 ze zm.). Wcześniej sytuacja mniejszości była bardziej skomplikowana i mniej czytelna. Por. szerzej A. Domańska, *Naruszanie praw cudzoziemców i mniejszości narodowych. Rozważania w oparciu o wybrane wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Prawa Człowieka. Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 9/2003, s. 123–143; A. Domańska, *Prawa mniejszości narodowych w prawie Unii Europejskiej – perspektywa polska*, s. 9–22, [w:] *Zasada równości w prawie*, red. nauk. H. Zięba-Załużcka, M. Kijowski, Rzeszów 2004.

W związku z występującą wielonarodowością i wieloetnicznością, a także wciąż utrzymującymi się stereotypowymi ocenami w polskim społeczeństwie organy państwa stoją przed wyzwaniem takiego kreowania polityki społecznej, która zapewni wszystkim mieszkańcom kraju równą ochronę, zwłaszcza przed dyskryminacją na tle rasowym, narodowościowym czy etnicznym. Dyskryminacja rasowa, ksenofobia i związana z tymi zjawiskami nietolerancja stanowią pogwałcenie zarówno prawa międzynarodowego, jak i standardów wszystkich społeczeństw cywilizowanych.

W polskim porządku prawnym zagadnienie ochrony przed dyskryminacją ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne – zakaz dyskryminacji ma charakter zasady konstytucyjnej. Jej źródłem jest art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., który stanowi, że przyrodzona i niezbywalna godność człowieka jest źródłem wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona są obowiązkiem władz publicznych. Kolejne postanowienia Konstytucji RP konkretyzują zakaz dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe czy etniczne. Zgodnie z art. 32 polskiej ustawy zasadniczej wszyscy są równi wobec prawa. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Bardzo istotnym postanowieniem jest także art. 13 Konstytucji RP, na mocy którego zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową. Sytuację prawną mniejszości narodowych i etnicznych reguluje ponadto art. 35 Konstytucji RP, który zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury. Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej. Ponadto wiele ustaw konkretyzuje postanowienia Konstytucji w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji na tle narodowościowym czy etnicznym. Dla przykładu szereg artykułów penalizujących co do zasady pośrednio lub bezpośrednio czyny popełnione z pobudek rasistowskich lub w związku z przynależnością rasową, narodową czy etniczną zawiera Kodeks karny⁵. Postanowienia te sankcjonują między innymi zbrodnie ludobójstwa, doty-

⁵ Wskazać tu można art. 118, 118a, 119, 126a, 126b, 256, 257 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeksu karnego (Dz. U. 78, poz. 483 ze zm.).

czą nie tylko bezpośrednio popełnionych przestępstw w stosunku do danej grupy narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub grupy o określonym światopoglądzie w celu jej całościowego lub częściowego wyniszczenia, ale także prowadzenia przygotowań do owych działań. Sąd Najwyższy w jednym z orzeczeń wskazał, że nawoływanie do nienawiści, w tym na tle różnic narodowościowych, sprowadza się do tego typu wypowiedzi, które wzbudzają uczucia silnej niechęci, złości, braku akceptacji, wręcz wrogości do poszczególnych osób lub całych grup społecznych czy wyznaniowych bądź też z uwagi na formę wypowiedzi podtrzymują i nasilają takie negatywne nastawienia i podkreślają tym samym uprzywilejowanie, wyższość określonego narodu, grupy etnicznej, rasy lub wyznania⁶.

Odpowiednią regulację odnajdujemy także w ustawie o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu⁷. Status mniejszości etnicznych i narodowych, prawa czy wolności tych grup regulowane są ponadto w wielu innych aktach rangi ustawy⁸. Ponadto wiele aktów prawa międzynarodowego reguluje powyższe kwestie⁹.

⁶ Por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2007 r., sygn. akt IV KK 406/06.

⁷ Art. 55 w zw. z art. 1 Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Dz. U. 2014, 1075 (tekst jednolity)

⁸ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach (Dz. U. z 2011 r., Nr 264, poz. 1573 ze zm.), ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r., Nr 680), ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy (Dz. U. z 2008 r., Nr 69, poz. 415 ze zm.), ustawa z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2008 r., Nr 167, poz. 1758 ze zm.), ustawa z dnia 6 stycznia 2005 roku o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U., Nr 17, poz. 141 ze zm.).

⁹ Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych przyjęta 1 lutego 1995 r. w Strasburgu, Międzynarodowa Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r. (Dz. U. z dnia 6 września 1969 r.), Europejska Karta języków regionalnych lub mniejszościowych przyjęta 5 listopada 1992 roku w Strasburgu; Konwencja ONZ w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa – uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 9 grudnia 1948 r. w Nowym Jorku konwencja międzynarodowa, regulująca postępowanie ONZ w sytuacji zaistnienia ludobójstwa w rozumieniu tej konwencji. Weszła w życie 12 stycznia 1951 roku, ratyfikowana przez Polskę, zgodnie z ustawą z dnia 18 lipca 1950 r. – Dz. U. RP Nr 36, poz. 325; Konwencja w sprawie Zwalczania Handlu Ludźmi i Eksploatacji Prostitutioni (ang. *Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others*) – międzynarodowa konwencja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją nr 317 z 2 grudnia 1949 roku, która weszła w życie 25 lipca 1951 r.; Art. 19 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej; Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.07.2000, s. 22; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, s. 23); Decyzja ramowa Rady Unii Europejskiej 2008/913/WSiSW w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych (Dz. Urz. WE L 328 z 06.12.2008).

Powyżej wskazane postanowienia skutkują koniecznością stworzenia odpowiednich gwarancji formalnych dla zapewnienia realizacji praw i wolności tych podmiotów. Duża rola w zakresie przeciwdziałania zjawiskom dyskryminacji mniejszości narodowych czy etnicznych należy do Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO) Polski ombudsman wszak pełni funkcję strażnika wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych¹⁰. Od początku powołania tej instytucji do życia ustrojodawca wyznaczył bardzo szeroko zakres ochrony sprawowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Istotne zmiany w zakresie działania Rzecznika, mające istotne znaczenie dla przeciwdziałania dyskryminacji, wprowadziła nowelizacja ustawy o RPO z 2000 roku¹¹. Ustawa ta weszła w życie z dniem 14 lipca 2000 r. i nałożyła na polskiego Ombudsmána m.in. obowiązek współdziałania ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela oraz współpracy w sprawach dzieci z Rzecznikiem Praw Dziecka i rozpatrywania spraw kierowanych przez niego do RPO¹². W ostatnim dziesięcioleciu, na skutek nowelizacji aktów dotyczących Ombudsmána, rozszerzył się także zakres przedmiotowy działania Rzecznika Praw Obywatelskich. Pismem z dnia 18 stycznia 2008 r. Minister Sprawiedliwości, na podstawie uchwały Rady Ministrów Nr 144/2005 z dnia 25 maja 2005 r. – powierzył Rzecznikowi Praw Obywatelskich pełnienie funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji (dalej: KMP)¹³ w rozumieniu art. 3 Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (w skrócie: OPCAT)¹⁴. Działania podejmowane przez

¹⁰ Art. 208 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.); Ustawa z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z dnia 14 czerwca 2000 r.).

¹² Szerzej por. A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012, s. 59–60.

¹³ Jest to niezależny, krajowy organ wizytujący. Do zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji należy między innymi regularne sprawdzanie sposobu traktowania osób pozbawionych wolności w miejscach zatrzymań, w celu wzmocnienia, jeśli to niezbędne, ich ochrony przed torturami oraz innym okrutnym, niehumanitarnym lub poniżającym traktowaniem albo karaniem. Ponadto przedstawianie rekomendacji właściwym władzom, w celu poprawy traktowania oraz warunków osób pozbawionych wolności i zapobiegania torturom oraz innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, przedstawianie propozycji i uwag odnośnie do obowiązujących oraz projektowanych przepisów prawnych, a także sporządzanie rocznego raportu z działalności, który jest następnie publikowany.

¹⁴ Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty przez Zgro-

KMP obejmują swym zakresem także przeciwdziałanie aktom dyskryminacji w stosunku do osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych, a pozbawionych wolności. Ponadto trzy dyrektywy równościowe UE¹⁵ nakładają na państwa członkowskie obowiązek wskazania organu ds. promowania, analizowania i wspierania równego traktowania¹⁶. Dyrektywy pozostawiły państwom członkowskim swobodę decyzyjną w zakresie pozycji i struktury organizacyjnej takiego organu czy organów, przy czym może on stanowić część agencji odpowiedzialnych na szczeblu krajowym za ochronę praw człowieka oraz posiadać przymiot niezależności. W związku z powyższym na mocy przepisów Ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania¹⁷ wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania powierzono z dniem 1 stycznia 2011 r. – obok Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania – Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Zdaniem prof. I. Lipowicz (RPO VI kadencji) nadanie urzędowi RPO takiego typowo europejskiego charakteru antydyskryminacyjnego wymaga jego rozbudowy, co nie jest jej zdaniem celowe. Niepokój Ombudsmana budziło także ogromne obciążenie urzędu, co wywoływało obawy o to, czy Rzecznik podoła kolejnemu, tak poważnemu zadaniu¹⁸. Do kompetencji organu ds. promowania, analizowania i wspierania równego traktowania należą przede wszystkim:

- stanie na straży realizacji zasady równego traktowania,
- świadczenie niezależnej pomocy ofiarom dyskryminacji, także we wnoszeniu skarg w sprawach o dyskryminację,
- prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji,
- publikowanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń na temat problemów związanych z dyskryminacją,

madzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. 07.30.192).

¹⁵ Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.07.2000, s. 22–26), dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz. Urz. UE L 373 z 21.12.2004, s. 37–43) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 204 z 26.07.2006, s. 23–36).

¹⁶ Do jego kompetencji należeć ma świadczenie niezależnej pomocy ofiarom dyskryminacji we wnoszeniu skarg w sprawach o dyskryminację, prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, publikowanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń na temat problemów związanych z dyskryminacją, wymiana dostępnych informacji z właściwymi organami europejskimi, takimi jak Europejski Instytut ds. Równości Płci (ten dodatkowy obowiązek wynika z dyrektywy 2006/54/WE).

¹⁷ Dz. U.10.254.1700.

¹⁸ Szerzej A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw...*, s. 59–60.

- współdziałanie ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami w zakresie równego traktowania,
- wykonywanie obowiązków informacyjnych, polegających na corocznym informowaniu Sejmu i Senatu o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej, a także przedstawianie wniosków oraz rekomendacji dotyczących działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania¹⁹,
- wymiana dostępnych informacji z właściwymi organami europejskimi, takimi jak Europejski Instytut ds. Równości Płci (ten dodatkowy obowiązek wynika z dyrektywy 2006/54/WE).

Oczywiście, co należy podkreślić, przed 2011 r. wszyscy Rzecznicy podejmowali działania mające na celu przeciwdziałanie dyskryminacji i realizację zasady równego traktowania. W tym celu Rzecznik przede wszystkim współdziałał z organizacjami pozarządowymi specjalizującymi się w przeciwdziałaniu dyskryminacji. Wśród nich wskazać możemy organizacje współpracujące z RPO w zakresie przeciwdziałania przede wszystkim dyskryminacji rasowej, ale także dyskryminowaniu kobiet, osób niepełnosprawnych, osób w podeszłym wieku, czy też ze względu na orientację seksualną. Kolejni Ombudsmeni, podejmując działania przeciw dyskryminacji na tle rasowym, wielokrotnie spotykali się w tym celu z przedstawicielami odpowiednich organizacji, np. Zarządu Krajowego i Rady Wspólnoty Litwinów w Polsce z siedzibą w Puńsku, Stowarzyszenia Młodzieży Litewskiej, Stowarzyszenia Litwinów w Polsce z siedzibą w Sejnach oraz Litewskiego Towarzystwa św. Kazimierza²⁰. Dnia 10 marca 1999 roku odbyło się spotkanie RPO z Zarządem Związku Ormian w Polsce „Ararat” oraz z Ormiańskim Towarzystwem Kulturalnym²¹. Rzecznik współpracował również z przedstawicielami organizacji społecznych Romów²². W dniach od 31 maja do 2 czerwca 1999 roku Rzecznik badał zasadność skargi Stowarzyszenia Romów z siedzibą w Łaskowej Górnej w sprawie nieudzielania pomocy rodzinom Romów poszkodowanym w czasie powodzi w kilku gminach oraz ich aktualnych warunków bytowych. Spotkanie z prezesem Stowarzyszenia Romów w Polsce odbyło się w dniach 5–7 kwietnia 2001 r. Kilka dni później, tj. 12 kwietnia 2001 r. Rzecznik IV kadencji, Andrzej Zoll wziął udział w konferencji zorganizowanej przez Fundację Batorego na temat sytuacji mniejszości Romów w Polsce

¹⁹ Art. 19 ust. 1 pkt 2, 3 Ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2011 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.).

²⁰ Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 1999 rok, „Biuletyn RPO – Mat.”, z. 39, Warszawa 2000, s. 390.

²¹ Tamże, s. 391.

²² Tamże; Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2001 rok, „Biuletyn RPO – Mat.”, z. 44, Warszawa 2002, s. 418.

oraz problemów ochrony ich praw, która odbyła się w Warszawie²³. Rzecznik spotkał się także z przedstawicielami organizacji pozarządowych w sprawie dokształcania nauczycieli uczących dzieci romskie²⁴. Ponadto Rzecznik spotykał się wielokrotnie z organizacjami pozarządowymi działającymi w imieniu mniejszości narodowych i etnicznych: Słowaków, Łemków, Ukraińców²⁵. W dniu 28 czerwca 2006 r. odbyła się konferencja zatytułowana „Prawa mniejszości narodowych i etnicznych w praktyce”, podczas której w wygłoszonym referacie Rzecznik Praw Obywatelskich zaznaczył, że skargi w sprawach osób należących do mniejszości narodowych, których przedmiotem jest najszerzej rozumiana dyskryminacja na tle przynależności narodowej, stanowią w naszym społeczeństwie wąski margines. Według danych Rzecznika od kilku lat liczba takich skarg utrzymywała się w granicach trzydziestu skarg w skali roku²⁶. Z okazji Tygodnia Walki z Rasizmem i Dyskryminacją Rasową 14 marca 2007 r. Ombudsman wygłosił krótki komunikat dotyczący sytuacji Romów w Polsce. Według Rzecznika warunki egzystencji tej mniejszości etnicznej budzą duże wątpliwości, chodzi tutaj przede wszystkim o sytuację ekonomiczną, warunki mieszkaniowe oraz dostęp do edukacji. Wbrew zaleceniom Europejskiej Komisji ds. Rasizmu i Nietolerancji, w naszym kraju nadal istnieje w szkołach kilka klas romskich, co jest przyczyną podziałów kulturowych oraz wzmacnia poczucie izolacji społecznej Romów. Problem tej mniejszości etnicznej ma wymiar europejski. Jednak tradycje wielokulturowości, tolerancji, poszanowania innych narodów i mniejszości etnicznych zobowiązują do budowania i utrzymania standardów, które gwarantują godne traktowanie wszystkich ludzi, bez względu na pochodzenie, kolor skóry, religię czy status materialny²⁷.

Po wejściu w życie przepisów nakładających na Rzecznika kolejną funkcję, dotyczącą realizacji zasady równego traktowania, *de facto* kontynuował on działania w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej ze względu na rasę, narodowość lub pochodzenie etniczne. Przejawiały się one zarówno w postaci wystąpień generalnych, jak i indywidualnych. Przedmiotem działań podejmowanych przez Ombudsmana były nieliczne postępowania przygotowawcze z tego zakresu w związku z sygnałami o braku reakcji organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. I tak dla przykładu jedna ze spraw dotyczyła zachowań o charakterze antysemickim. Analiza akt Prokuratury Okręgowej przez Ombudsmana

²³ Tamże.

²⁴ Tamże, s. 429.

²⁵ I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007, s. 390.

²⁶ <http://www.rpo.gov.pl/index.php?md=1630&s=1&zaznacz=1#znalezione/>.

²⁷ <http://www.rpo.gov.pl/index.php?md=2422&s=1&zaznacz=1#znalezione/>.

w tej sprawie skutkowało skierowaniem w 2004 r. wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, w następstwie którego wydano polecenie uzupełnienia postępowania poprzez powołanie biegłego językoznawcy w celu sporządzenia opinii. W innej sprawie Rzecznik wystąpił do Komendanta Stołecznego Policji w sprawie listu otwartego pt. „Czy Polskę można nazwać krajem tolerancji”²⁸. Autor tekstu opublikowanego w „Gazecie Wyborczej”²⁹ opisał sytuację swojej rodziny, prześladowanej przez chuliganów z powodu „zakwalifikowania” jako Żydów, jednocześnie poinformował o niepodjęciu przez Policję żadnych działań w tej sprawie. W odpowiedzi z dnia 26 lipca 2006 r. I zastępca Komendanta Stołecznego Policji poinformował, że po otrzymaniu wystąpienia od Rzecznika dogłębnie zbadał sprawę i nie stwierdził braku prawidłowej reakcji Policji. Jednocześnie poinformował, że w Komendzie Stołecznej Policji sprawami o podłożu antysemickim, rasistowskim i ksenofobicznym zajmuje się Pełnomocnik Komendanta Stołecznego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka i Praw Ofiary. W związku z napływającymi do Biura rzecznika informacjami Ombudsman podejmował wiele spraw związanych z przestępstwami popełnionymi przeciwko członkom mniejszości narodowych, etnicznych, cudzoziemcom czy na tle homofobicznym. Dostrzegł swego rodzaju regułę, że większość prowadzonych w związku z zaistniałymi sytuacjami postępowań była umarzana bądź odmawiano stronie wszczęcia postępowania. Zwrócił na to także uwagę Komitet Praw Człowieka podczas setnej sesji w Genewie w październiku 2010 r., przyjmując uwagi końcowe pod adresem Polski. Dlatego też Rzecznik uważa, że konieczne jest podjęcie działań edukacyjnych dla przedstawicieli organów ścigania związanych z tematyką przestępstw na tle rasowym i narodowościowym.

Inne wystąpienie Rzecznika, tym razem do Prezesa Polskiego Związku Piłki Nożnej, miało na celu przeciwdziałanie przejawom rasizmu w sporcie³⁰. Niestety do Ombudsmana docierają wciąż sygnały świadczące o tym, że propagowanie treści o podłożu rasistowskim lub antysemickim na polskich stadionach jest dość częste. Zdarzają się także przypadki wywieszania flag i transparentów odwołujących się do treści faszystowskich, rasistowskich czy antysemickich. W udzielonej odpowiedzi Prezes PZPN poinformował o planowanym wspólnie ze Stowarzyszeniem „Nigdy Więcej” przy-

²⁸ Wystąpienie z dnia 3 lipca 2006 r. RPO-534744/06.

²⁹ E. Temkin, „Gazeta Wyborcza” z 21 czerwca 2006 r.

³⁰ W związku z powtarzającymi się incydentami o charakterze rasistowskim na imprezach sportowych Rzecznik wielokrotnie występował do Ministra Sportu. Por. wystąpienie z dnia 10 kwietnia 2008 r., RPO-585333/08; wystąpienie RPO z dnia 29 stycznia 2009 r., RPO-593594/08; wystąpienie z dnia 11 grudnia 2009 r. RPO-593594/08; wystąpienie z dnia 26 września 2011 r. RPO-683033/11.

gotowaniu, a następnie wdrożeniu programu walki z wszelkimi przejawami rasizmu i innych form dyskryminacji na polskich stadionach. Zaplanowano także utworzenie Komisji *Fair Play*, której celem miało być opracowanie programów zwalczających rasizm i inne formy dyskryminacji. Podobne zachowania o podłożu rasistowskim miały także miejsce podczas zawodów ligi żużlowej³¹.

Do Biura RPO napływały także sygnały o licznych aktach wandalizmu polegających na dewastacji m.in. cmentarzy różnych wyznań oraz innych miejsc pamięci, w tym np. na umieszczaniu antysemitowskiej symboliki bądź napisów na obiektach cmentarzy żydowskich. Przykładem działań podejmowanych przez Ombudsmena w takim przypadku może być wystąpienie Rzecznika do Komendanta Głównego Policji, w którym zauważył, że liczba takich czynów w ostatnich latach rośnie i w związku z tym w jego ocenie działania podejmowane przez odpowiednie służby wydają się być bezskuteczne, zwłaszcza że sprawcy owych dewastacji w zdecydowanej większości pozostają niewykryci³².

Rzecznicy kolejnych kadencji szczegółowo analizowali także ochronę praw osób należących do mniejszości romskiej³³. W zasadzie problem tej właśnie mniejszości jest przedmiotem stałego zainteresowania RPO³⁴. Wynika to przede wszystkim z niekorzystnej sytuacji, w jakiej ta grupa ludności się znajduje. W swych wystąpieniach Ombudsman wskazywał wielokrotnie, że społeczność romska w przeważającej części żyje w ubóstwie, a niski poziom wykształcenia, a niejednokrotnie także jego brak sprawiają, że jej członkowie narażeni są na wykluczenie ze społeczeństwa. Osoby ze społeczności romskiej są często dyskryminowane, a nawet znane są w stosunku do nich przypadki ataków agresji o podłożu rasistowskim. Skargi napływające do Biura RPO od przedstawicieli mniejszości romskiej zwykle dotyczą problemów z zakresu pomocy społecznej czy mieszkalnictwa, rzadziej typowych aktów dyskryminacji. Niestety mimo podejmowanych działań problemy społeczności romskiej pozostają nierozwiązane. Dla przykładu z ok. 30 skarg przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych, jakie wpłynęły do biura RPO w latach 2012–2013, większość dotyczyła społeczności romskiej. W informacji Rzecznika Praw Obywatelskich na temat skarg i wniosków dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych, jakie Ombudsman przedsta-

³¹ Wystąpienie RPO z dnia 31 lipca 2008 r. do Prezesa Polskiego Związku Motorowego RPO-593594/08.

³² Wystąpienie z dnia 11 kwietnia 2008 r. RPO-586252/08.

³³ Por. np. wystąpienie z dnia 13 września 2011 r. RPO-681288/11.

³⁴ Por. A. Domańska, *Naruszanie praw cudzoziemców i mniejszości narodowych. Rozważania w oparciu o wybrane wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Prawa Człowieka. Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 9/2003, s. 123–143.

wił na posiedzeniu sejmowej komisji mniejszości narodowych i etnicznych, podkreśla się, że działania, jakie w tej mierze podejmuje RPO, są adekwatne do narzędzi prawnych, z jakich korzysta³⁵. Przede wszystkim są to wystąpienia generalne adresowane do poszczególnych ministrów. Przykładowo, prof. Irena Lipowicz wystąpiła do ministra edukacji narodowej w sprawie tworzenia klas romskich, które miały być rozwiązaniem prowizorycznym, przejściowym, a stały się trwałym. Może to skutkować stygmatyzacją. Zdaniem Rzecznika tworzy się w ten sposób swoiste getta³⁶.

Rzecznik realizował także funkcję organu ds. równego traktowania poprzez prowadzoną działalność edukacyjną. Jej przykładem może być wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie realizacji w szkołach programów edukacyjnych poświęconych przeciwdziałaniu rasizmowi³⁷, a także przełamujących negatywne stereotypy dotyczące mniejszości romskiej³⁸. Stąd też za konieczne uznał podjęcie przez Ministerstwo prac nad wprowadzeniem do szkół zaję mających na celu uczenie tolerancji, przeciwdziałanie dyskryminacji, zwłaszcza wśród mniejszości narodowych i etnicznych. Minister w odpowiedzi z dnia 25 października 2011 r. poinformował Ombudsmána, że w podstawie programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół³⁹ kwestie dotyczące równego korzystania z praw i wolności przez każdego człowieka, poszanowania godności osoby ludzkiej, jak i dotyczące przeciwdziałania rasizmowi przewidziane są dla każdego etapu kształcenia.

W ramach szeroko realizowanej działalności edukacyjnej wielokrotnie Rzecznik organizował bądź obejmował patronatem konferencje poświęcone problematyce zwalczania przejawów dyskryminacji o podłożu rasistowskim czy ksenofobicznym. Uczestniczył w wielu seminariach. Przejawem działalności Rzecznika na rzecz ochrony mniejszości narodowych i etnicznych był między innymi jego udział w seminarium „Karaimi polscy” zorganizowanym przez Stowarzyszenie Villa Decius w Krakowie, w dniu 19 maja 2001 roku, w ramach programu „Mniejszości na co dzień”⁴⁰. Następnie w dniu 1 września 2011 r., już jako organ ds. równego traktowania, zorganizował konferencję z udziałem Komendanta Głównego Policji oraz przedstawicieli

³⁵ Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych VII Kadencja, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych (Nr 59) z dnia 20 listopada 2013, s. 4 i n.

³⁶ Tamże.

³⁷ Wystąpienie z dnia 29 września 2011 r. RPO-683034/11.

³⁸ Wystąpienie z dnia 30 listopada 2011 r. RPO-622473/11.

³⁹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 maja 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, Dz. U. z 2014 r., Nr 803.

⁴⁰ Szerzej A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, s. 216.

urzędów państwowych i organizacji pozarządowych poświęconą problematyce zwalczania przestępstw motywowanych rasą, pochodzeniem etnicznym i narodowością.

Jak wskazuje powyższa analiza, Rzecznik od początku swego istnienia podejmował wielokrotnie działania mające na celu przeciwdziałanie nietolerancji. Występował zarówno w sprawach indywidualnych, jak i generalnych, uznając, że wielokrotnie incydenty o charakterze rasistowskim czy ksenofobicznym wymagają rozwiązań systemowych. Ściśle współpracował także z organizacjami pozarządowymi i samorządami w celu popularyzacji idei tolerancji wśród społeczeństwa polskiego, a także spotykał się bezpośrednio z przedstawicielami poszczególnych mniejszości i ich organizacjami⁴¹. Rzecznik wielokrotnie też podkreślał, że w przypadku dyskryminacji mniejszości narodowych i etnicznych liczba faktycznych zgłoszeń do organów państwa w porównaniu do szacunkowej liczby zaistniałych zdarzeń jest znikoma. Mamy tu do czynienia z tzw. zjawiskiem *dunder-reporting*. Oznacza to konieczność zintensyfikowania akcji o charakterze informacyjno-educacyjnym. Działania takie powinny obejmować całe społeczeństwo przede wszystkim dlatego, że bardzo często zachowania czy nawet przestępstwa przeciw członkom mniejszości narodowych czy etnicznych dokonywane są przez sprawców o niskich kompetencjach kulturowych⁴². Jednakże nie wolno zapominać, że rasizm i zachowania ksenofobiczne są nie tylko naruszeniem praw i wolności człowieka, ale też pogwałceniem zasady demokratycznego państwa prawnego.

⁴¹ Por. szerzej tamże, s. 216–217.

⁴² Szerzej por. *Przeciwdziałanie przemocy motywowanej rasą, pochodzeniem etnicznym i narodowością, analiza i zalecenia, Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka*, „Biuletyn RPO” 2012, Nr 2, Źródła, Nr 4, s. 81–83.