



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 01-12-2020 r.

Adam Bodnar

XI.070.8.2020

**Pani
Anna Schmidt
Pełnomocnik Rządu
ds. Równego Traktowania**

sekretariat.brt@mriips.gov.pl

Szanowna Pani Minister,

Z dużą uwagą zapoznałem się z projektem **Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2021-2030** (dalej jako: „Krajowy Program”, „Program” lub „projekt”) przekazanego pismem Pani Minister z dnia 13 listopada 2020 r. Choć korespondencja ta skierowana została przede wszystkim do organów administracji rządowej, którym wyznaczono termin 7 dni od dnia jej otrzymania na przekazanie uwag do projektu przy zastrzeżeniu uznania ich braku za jego akceptację, nie będąc związany ww. zastrzeżeniem, **czuję się tym niemniej w obowiązku przekazać Pani Minister opinię w przedmiocie udostępnionego projektu.** Mając na uwadze, że na mocy art. 18 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r. poz. 1219, z późn. zm.; dalej jako: „ustawa o równym traktowaniu”) zadania dotyczące realizacji zasady równego traktowania zostały powierzone Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Pełnomocnikowi Rządu do spraw Równego Traktowania, za szczególnie istotne uważam **współdziałanie obu urzędów**, zwłaszcza w sprawie tak istotnej jak planowanie długofalowych działań i identyfikowanie strategicznych celów na rzecz realizacji zasady równego traktowania.

Z tego względu, działając w oparciu o przepis art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627; dalej jako: „ustawa o RPO”), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o analizę przedstawionych przeze mnie uwag – zarówno o charakterze generalnym, jak i szczegółowym – oraz uwzględnienie sformułowanych propozycji w dalszych pracach nad Krajowym Programem. Jednocześnie pragnę zaznaczyć, że nie będąc związany zasadami określającymi procedurę opiniowania projektów uchwał Rady Ministrów **zastrzegam, że uwagi te nie mają charakteru wyczerpującego, co oznacza, iż niezaopiniowanie określonych treści przez Rzecznika Praw Obywatelskich nie jest równoznaczne z ich akceptacją.**

Dodatkowo chciałbym podkreślić, że nie sposób pominąć szczególnego kontekstu, w jakim prezentowany jest projekt. Trwająca **epidemia COVID-19** stanowi szczególne zagrożenie dla bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańców Polski, ale też wpływa na szereg fundamentalnych dla codziennego funkcjonowania obywateli i obywaterek obszarów (jak np. zatrudnienie, obowiązki opiekuńcze wobec osób zależnych, dostępność różnych usług, w tym publicznych). Uwagi w tym zakresie, jako Rzecznik Praw Obywatelskich, przedstawiam na bieżąco odpowiednim organom, w tym uwzględniając perspektywę równego traktowania. W tym miejscu chciałbym jednak zaznaczyć inny aspekt: aktualna sytuacja **powinna też być postrzegana jako szansa na aktualizację priorytetów polityki społecznej.** Naszym celem nie powinno być bowiem proste przywrócenie sytuacji sprzed kryzysu. Działania powinny natomiast mieć na celu **wyeliminowanie systemowych problemów nierówności, przyjęcie rozwiązań opartych na solidarności i sprawiedliwości społecznej.** Założenie to powinno z kolei obejmować **promowanie równości**, w tym w edukacji, **jako zasady horyzontalnej i kluczowej wartości**, na jakiej opierać się będą przyszłe działania w sferze społeczno-gospodarczej. Krajowy Program może więc zostać tak opracowany, by w pełni korelować z takim podejściem, co zdecydowanie rekomenduję¹.

I. Uwagi generalne

I.1. Udział społeczeństwa obywatelskiego w projektowaniu i konsultowaniu Krajowego Programu

¹ Zob. *Recommendation for a fair and equal Europe: rebuilding our societies after Covid-19*, EQUINET 2020. Dostępna w wersji elektronicznej pod adresem: https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2020/06/equinet_rebuilding-recommendation_A4_03-web.pdf

Współpraca z organizacjami pozarządowymi, partnerami społecznymi oraz innymi interesariuszami w zakresie równego traktowania, jest obowiązkiem wynikającym z dyrektyw antydyskryminacyjnych Unii Europejskiej². Odzwierciedla on fundamentalne dla właściwej realizacji zasady równego traktowania założenie, iż **przedstawiciele i przedstawicielki narażonych na dyskryminację grup mniejszościowych muszą mieć możliwość zabrania głosu w sprawach, które dotyczą ich bezpośrednio.**

Szczególłą wagę współdziałania ze społeczeństwem obywatelskim podkreślono też w Krajowym Programie, który w ramach priorytetu VII „Koordynacja” definiuje cel budowania partnerstwa pomiędzy administracją rządową a organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi. Jako jedną z form współpracy wskazano w projekcie **konsultacje publiczne przygotowywanych przez Pełnomocnika dokumentów**, w tym aktów prawnych, dokumentów strategicznych lub programowych i ich założeń, mające służyć zapewnieniu możliwości aktywnej partycypacji szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego w procesie stanowienia prawa. Zaznaczono przy tym, że konsultacje publiczne powinny być prowadzone w sposób otwarty i powszechny, przy jednoczesnym zapewnieniu obywatelom możliwości zgłoszenia uwag, opinii i propozycji do konsultowanych dokumentów oraz otrzymania rzetelnej odpowiedzi na zgłoszone postulaty.

Niezależnie od powyższych założeń sformułowanych w Krajowym Programie, sam jego projekt nie został dotychczas ogłoszony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, a w dokumencie udostępnionym mi do wiadomości wraz z projektem Krajowego Programu, oceniającym skutki proponowanej regulacji, zaznaczono, że **konsultacje te są planowane i mają objąć okres dwóch tygodni. Tak krótki termin** na przedstawienie uwag, mając na uwadze znaczenie i objętość projektu, **nie może zostać uznany za racjonalny**. Ma to istotne znaczenie także dlatego, że sposób prac nad Krajowym Programem powinien wyznaczać ogólne standardy dla przyszłych konsultacji publicznych, do których sam program odnosi się we wskazanym wyżej obszarze priorytetowym „Koordynacja”. Mając na uwadze szczególne znaczenie opiniowanego dokumentu, który ma szansę wyznaczyć kierunki realizacji zasady równego traktowania w Polsce na najbliższe dziesięciolecie, trudno przyjąć za właściwe, aby powstał *de facto* bez znaczącego udziału społeczeństwa obywatelskiego i organizacji reprezentujących wszystkie grupy osób szczególnie narażonych na dyskryminację.

² M.in. dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady 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 czy dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług.

I.2. Niewielki stopień uwzględnienia dotychczasowych doświadczeń, analiz i rekomendacji dotyczących realizacji zasady równego traktowania

Na przestrzeni niemal dziesięciu już lat od wejścia w życie ustawy o równym traktowaniu jej brzmienie, praktyka stosowania i skuteczność w zakresie gwarantowanej ochrony przed dyskryminacją były przedmiotem **licznych badań, analiz, raportów i publikacji, z perspektywy zarówno prawnej, jak i społecznej**. Jako strona międzynarodowych konwencji praw człowieka Polska cyklicznie sprawozdaje się też z ich realizacji właściwym Komitetom, które formułując na tej podstawie rekomendacje, wskazują organom władzy publicznej kierunek niezbędnych zmian. Ponadto, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej i Rady Europy Polska jest zobowiązana do przestrzegania prawa UE i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³, których żywa, aktualna interpretacja musi uwzględniać ewoluujące orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Rzecznik Praw Obywatelskich, pełniąc funkcję niezależnego organu ds. równego traktowania, wypełniając ustawowy obowiązek analizowania, monitorowania i wspierania równego traktowania wszystkich osób również regularnie prowadzi badania dotyczące dyskryminacji i opracowuje na ich podstawie **raporty zawierające wnioski z badań oraz zalecenia niezbędnych zmian w celu rozwiązania zidentyfikowanych problemów**⁴. Poza powyższym obszarem działalności, realizując konstytucyjną powinność stania na straży praw i wolności człowieka i obywatela – w tym zasady równego traktowania – Rzecznik regularnie przekazuje też organom władzy publicznej swoje oceny i wnioski w konkretnych sprawach, zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony praw i wolności wszystkim obywatelom, bez dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny. Formułuje je na podstawie prowadzonych przez Biuro Rzecznika analiz, ale przede wszystkim w oparciu o skargi kierowane do Rzecznika przez obywateli, które stanowią najlepsze, bezpośrednie źródło informacji o problemach prawnych i społecznych indywidualnych osób oraz całych grup mniejszościowych.

Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania, określający strategiczne cele w tym obszarze na następne dziesięciolecie, **powinien więc uwzględniać najbardziej aktualny stan prawny i najnowsze informacje o sytuacji społecznej**, tak aby odpowiadał na rzeczywiste i bieżące problemy w obszarze równego traktowania. Punkt wyjścia dla prac nad Krajowym Programem powinny stanowić też sformułowane dla Polski

³ Sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. nr 61 poz. 284.

⁴ Wszystkie raporty RPO z serii „Zasada Równego Traktowania. Prawo i praktyka” dostępne są w wersjach elektronicznych na stronie internetowej: <https://www.rpo.gov.pl/pl/kategoria-prawna-i-organizacyjna/zasada-r%C3%B3wnego-traktowania-raporty-rpo-prawo-i-praktyka>

rekomendacje międzynarodowych komitetów, a także analizy i zalecenia przedstawiane w tym obszarze przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Współpraca pomiędzy urzędami pełniącymi wspólnie funkcje organów ds. równego traktowania musi bowiem zakładać **wymianę doświadczeń, umożliwiającą szybszą i bardziej gospodarną realizację wyznaczonych zadań.**

Z satysfakcją odnotowałem więc, że w Krajowym Programie uwzględniono w pewnym zakresie **standard międzynarodowy ochrony i zobowiązania wynikające z prawa Unii Europejskiej** – właściwe wdrożenie programu ma zatem szansę przybliżyć Polskę do ich pełniejszej realizacji. Jednocześnie jednak dokument niemalże zupełnie nie uwzględnia dotychczasowych doświadczeń i rekomendacji Rzecznika Praw Obywatelskich, przywołując tylko kilkakrotnie wyniki dwóch przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika badań⁵, a pomijając inne, np. wskazujące na problemy prawne osób nieheteronormatywnych i transpłciowych⁶, do których Krajowy Program nie odnosi się wprost w żadnym punkcie. Szczególnie widoczne i budzące poważne wątpliwości jest **pominięcie fundamentalnych dla Krajowego Programu** – a przekazywanych przez Rzecznika bezpośrednio Pełnomocnikowi Rządu ds. Równego Traktowania – **generalnych uwag dotyczących sposobu ukształtowania i skuteczności prawnej ochrony przed dyskryminacją w Polsce**⁷, w tym brzmienia ustawy o równym traktowaniu.

Już w trakcie prac legislacyjnych ustawa o równym traktowaniu budziła istotne kontrowersje. Szereg uwag do projektu zgłaszały wówczas zarówno organizacje pozarządowe, jak i Rzecznik Praw Obywatelskich⁸. Podstawowym zarzutem kierowanym pod adresem ustawy było – i niezmiennie jest – zróżnicowanie sytuacji prawnej osób nierówno traktowanych ze względu na ich cechę osobistą, będącą jednocześnie przesłanką dyskryminacji. W konsekwencji, **gwarancje jednakowej dla wszystkich i skutecznej ochrony przed dyskryminacją nie są zapewnione w stopniu wystarczającym przez**

⁵ Tj.: *Świadomość prawna w kontekście równego traktowania 2016 i 2018* (KANTAR na zlecenie RPO) oraz *Badanie charakteru i skali niezgłaszanych przestępstw z nienawiści wobec członków wybranych społeczności w Polsce 2018*. (badanie zlecone przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) oraz Biuro RPO, zrealizowane przez IPSOS Polska).

⁶ W wystąpieniu z dnia 16 listopada 2020 r. RPO przekazał Pełnomocnikowi Rządu ds. Równego Traktowania rekomendację uwzględnienia w Krajowym Programie na Rzecz Równego Traktowania działań na rzecz osób LGBTI, zgodnie ze *Strategią na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020-2025*, ogłoszoną dnia 12 listopada 2020 r. przez Komisję Europejską. W wystąpieniu zwrócono uwagę na kluczowe problemy prawne osób nieheteronormatywnych, transpłciowych i interpłciowych w Polsce, przy jednoczesnym odwołaniu zarówno do ww. Strategii KE jak i publikacji Rzecznika Praw Obywatelskich z grudnia 2019 r. pt. *Sytuacja prawna osób nieheteronormatywnych i transpłciowych w Polsce*.

⁷ M.in. wystąpienie RPO do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania z 31 lipca 2020 r., dostępne w wersji elektronicznej na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-polsce-grozi-dyskryminacja-na-rynku-uslug>.

⁸ Zob. m.in. uzasadnienie do projektu ustawy: Sejm RP VI kadencji, nr druku 3386.

ustawę o równym traktowaniu, a postulaty jej nowelizacji, m.in. w tym zakresie, są formułowane od lat.

W obliczu pilnej potrzeby poprawy prawnej ochrony przed dyskryminacją wszystkich osób i we wszystkich obszarach objętych regulacją ustawy o równym traktowaniu, tak aby ustawa ta właściwie konkretyzowała normę z art. 32 Konstytucji, **działania w kierunku jej nowelizacji powinny zostać określone w Krajowym Programie jako priorytetowe**. Tymczasem Krajowy Program przywołuje brzmienie ustawy wielokrotnie, z zupełnym pominięciem jej mankamentów, a także przewiduje podjęcie działań w celu oceny skuteczności gwarantowanej przez ustawę ochrony, nie uwzględniając przy tym w żaden sposób już wypracowanych wniosków. Podczas gdy konsultacje eksperckie obecnego brzmienia ustawy o równym traktowaniu co do zasady należy ocenić pozytywnie, nie sposób uznać, że przewidziany na to działanie 3-letni okres (2021-2024), zwłaszcza wobec istniejących analiz, jest adekwatny. Wydaje się, że na bazie dotychczas zrealizowanych już działań w krótszym okresie czasu, przy zapewnieniu szerokiego udziału różnych zainteresowanych podmiotów, możliwe jest wypracowanie propozycji odpowiednich rozwiązań legislacyjnych, które zapewniłyby właściwy standard ochrony przed dyskryminacją.

Chciałbym podkreślić, że słabością polskich norm antydyskryminacyjnych pozostaje też ich wielość i rozproszenie, utrudniające ich wykorzystanie w praktyce, oraz ograniczony przedmiotowo i podmiotowo, a do tego zróżnicowany w zależności od przesłanki i sfery dyskryminacji, zakres zastosowania. W związku z tym należy rozważyć działania na rzecz zmian legislacyjnych mających na celu ograniczenie liczby i rozproszenia przepisów prawa z zakresu równego traktowania poprzez **wprowadzenie rzeczywiście kompleksowej regulacji antydyskryminacyjnej rangi ustawowej gwarantującej jednakową dla wszystkich (nieograniczoną do enumeratywnie wymienionych cech relewantnych) ochrony przed dyskryminacją niezależnie od sfery jej wystąpienia jako warunku skutecznej ochrony przed nierównym traktowaniem**.

I.3 Nieuzasadnione pominięcie szczególnych potrzeb niektórych grup społecznych, poprzez zbyt ogólną perspektywę i nieostrość stosowanych pojęć

W projekcie Krajowego Programu zaznaczono, że przyjmuje on nowe podejście do kwestii równości – polityka równościowa nie jest bowiem definiowana w nim jako polityka odnosząca się do odrębnych grup społecznych, ale do wszystkich obywateli i obywaterek, co ma zapewnić każdemu prawo do równych możliwości i rozwoju. Założenie to odzwierciedla struktura Krajowego Programu, który określa priorytety według kryterium

przedmiotowego, odnosząc się przede wszystkim do obszarów życia społecznego, a do poszczególnych grup mniejszościowych i ich konkretnych potrzeb jedynie w niektórych przypadkach, na poziomie zadań. Podczas gdy **co do zasady ta przyjęta w Krajowym Programie perspektywa strategiczna nie budzi znaczących zastrzeżeń**, wymaga ona **jednak szczególnej ostrożności w formułowaniu celów i środków, tak aby zagwarantować, że ogólne priorytety zostaną zrealizowane bez pominięcia specyficznych potrzeb wszystkich grup mniejszościowych.**

Tymczasem projekt Krajowego Programu identyfikuje i uwzględnia konkretne problemy tylko w niektórych obszarach, w nieuzasadniony, wybiórczy sposób. Posługuje się przy tym, także na poziomie szczegółowych zadań, nieostrymi pojęciami – np. *osoby zagrożone wykluczeniem, grupy narażone na dyskryminację, dzieci o szczególnych potrzebach edukacyjnych*. Takie **ogólne sformułowania** nie tylko znacząco utrudniają realizację wyznaczonych celów oraz monitorowanie i ewaluację wdrożenia Krajowego Programu, ale też **pozostawiają przestrzeń do interpretacji pomijających poszczególne grupy społeczne.**

Co więcej, do takiego pominięcia dochodzi już w samym Krajowym Programie, który chociaż kilkakrotnie przywołuje w częściach opisowych ogólny obowiązek przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, **nie odnosi się w żadnym z konkretnych zadań do poprawy sytuacji prawnej i społecznej osób nieheteronormatywnych.** Zupełnie nieuwzględnione zostały też w programie szczególne problemy i potrzeby **osób transpłciowych i interpłciowych** – zarówno w obszarze zatrudnienia, ochrony zdrowia, edukacji, dostępu do dóbr i usług, jak i podnoszenia świadomości społecznej na temat równego traktowania tych szczególnie narażonych na dyskryminację grup.

Zastanawia też **brak odniesienia w Krajowym Programie do sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych**, a przede wszystkim do stanu przestrzegania praw i wolności przyznanych mniejszościom w ustawie z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 823). W mojej ocenie Krajowy Program jest dokumentem właściwym do tego, aby wyznaczyć strategię w podejściu państwa polskiego do takich kwestii, jak realizacja prawa mniejszości do nauki języka i w języku mniejszości, w tym organizacja szkół i dostęp do podręczników, dostęp do programów adresowanych do mniejszości w mediach publicznych, czy możliwość powołania własnej, mniejszościowej instytucji kultury finansowanej z budżetu państwa. W tym zakresie pod rozważę Pani Minister pozostawiam skorzystanie z obserwacji płynących

z bieżącej działalności Biura RPO, przedstawianych cyklicznie na forum Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu RP⁹.

W Programie¹⁰ wskazano na działania, których celem ma być wspieranie grup narażonych na dyskryminację na rynku pracy ze względu na wiek, niepełnosprawność, rasę, narodowość, pochodzenie etniczne, religię, wyznanie i orientację seksualną oraz status rodzinny. W związku z tym należy przede wszystkim zaznaczyć, że **enumeratywne wyliczenie cech prawnie chronionych nie koresponduje z art. 32 Konstytucji i Kodeksem pracy¹¹, a wyłączenie przesłanki światopoglądu – z katalogiem cech prawnie chronionych na gruncie ustawy o równym traktowaniu i art. 19 ust. 1 TFUE.**

Ponadto, **wśród planowanych zadań brakuje tych dotyczących dyskryminacji na rynku pracy ze względu na wyznanie.** Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich pn. *Równe traktowanie w pracy ze względu na wyznanie*¹², dyskryminacja ze względu na wyznanie w miejscu pracy może dotyczyć zarówno przedstawicieli mniejszości religijnych, jak i dominującej większości. Badania potwierdziły występowanie różnych form dyskryminacji ze względu na wyznanie w miejscu pracy i ujawniły najczęściej spotykane mechanizmy wykluczenia. Mogą one być spowodowane zarówno uprzedzeniami lub negatywnymi stereotypami wobec określonej grupy religijnej, jak i brakiem wiedzy lub odpowiedniej wrażliwości pracodawców i współpracowników. Co szczególnie ważne, w kontekście kompleksowego podejścia do przeciwdziałania dyskryminacji, na dyskryminację w miejscu pracy narażeni są przede wszystkim przedstawiciele tych mniejszości religijnych, których dotyczą najbardziej utrwalone społecznie stereotypy. Badania ujawniły też, że przepisy antydyskryminacyjne są mało popularnym narzędziem zwalczania dyskryminacji w zatrudnieniu. **Wiedza o środkach prawnych, jak również o instytucjach, które mogą udzielić wsparcia osobie pokrzywdzonej dyskryminacją jest znikoma. Kwestionowana jest również efektywność środków prawnych zawartych w Kodeksie pracy i ustawie o równym traktowaniu.** Na podstawie badań Rzecznik przygotował szereg rekomendacji, dotyczących zmiany obowiązujących przepisów prawa, wpływania na zmianę negatywnych, opisanych w raporcie praktyk pracodawców, jak i podnoszenia świadomości prawnej tak u

⁹Por. np.: Informacja o działaniach podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych w latach 2018 – 2019, przedłożona Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych:

<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20o%20dzia%C5%82aniach%20RPO%20na%20rzecz%20ochrony%20praw%20mniejszo%C5%9Bci%20narodowych%20i%20etnicznych%20w%20latach%202018-2019.pdf>.

¹⁰ Priorytet II C.

¹¹ Zob. art. 18^{3a} ustawy z dnia z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 poz. 1320, t.j.).

¹² Raport dostępny pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/R%C3%B3wne%20traktowanie%20ze%20wzgl%C4%99du%20na%20wyznanie%20w%20zatrudnieniu.pdf>.

pracodawców, jak i osób zatrudnianych. W związku z tym uprzejmie rekomenduję odpowiednie **wykorzystanie w planowanych działaniach ww. raportu.**

Ponadto pragnę zauważyć, że takie niedopuszczalne pominięcia są jednocześnie trudne do zidentyfikowania przy pierwszej lekturze Krajowego Programu, ze względu na ogólnikowy charakter przyjętych w nim priorytetów, a także nieostrość stosowanych na poziomie zadań pojęć.

I.4 Dysproporcja pomiędzy działaniami „miękkimi” a niezbędnymi zmianami prawnymi

W uzasadnieniu do projektu Krajowego Programu zaznaczono, że określa on generalny kierunek polityki równego traktowania i sposób dojścia do przyjętych celów oraz wynikające z tych faktów idee przewodnie – a nie działania o charakterze operacyjnym i wykonawczym. Podczas gdy daleki horyzont czasowy, na który program ma zostać przyjęty, rzeczywiście uzasadnia w pewnym stopniu strategiczny wymiar sformułowanych w nim priorytetów, nie sposób zaakceptować, że perspektywa ta ma być imperatywem wyłącznie ideowego charakteru Krajowego Programu. Zagrożenia związane ze zbyt ogólnym i niejasnym sformułowaniem celów i zadań zostały już omówione powyżej. W tym miejscu chciałbym podkreślić, że wątpliwości wzbudza także **ograniczenie przewidzianych w Krajowym Programie środków niemalże wyłącznie do tzw. działań „miękkich”** – jak promowanie określonych rozwiązań, monitorowanie procesów i edukowanie – **przy prawie zupełnym pominięciu niezbędnych zmian prawnych**, bez których w wielu przypadkach przyjęte cele strategiczne nie będą mogły zostać osiągnięte.

Budowanie społecznej świadomości równościowej, w tym poprzez kampanie i projekty edukacyjne oraz zwiększanie kompetencji osób świadczących różnego rodzaju usługi publiczne, jest bezsprzecznie celem o fundamentalnym znaczeniu dla Krajowego Programu, a dotychczasowe badania postaw potwierdzają konieczność tego rodzaju oddziaływań. Warto jednak zauważyć dla przykładu, że **dążenie do zapobiegania postawom nietolerancji i przestępstwom z nienawiści, szczególnie wśród osób młodych, jakkolwiek słuszne, nie może racjonalnie stanowić wyłącznego środka w obszarze przeciwdziałania przemocy motywowanej uprzedzeniami.** W obecnym stanie prawnym w Polsce kwestią priorytetową w tym zakresie jest bowiem **odpowiednia nowelizacja prawa karnego**, tak aby nie różnicowało ochrony przed przestępstwami z nienawiści w zależności od cechy szczególnej będącej przyczyną działania sprawcy¹³. Podobnie w

¹³ Analiza tego zagadnienia, wraz ze sformułowanymi rekomendacjami zmian prawnych, została przedstawiona przez Rzecznika Praw Obywatelskich m.in. w raporcie pt. *Przestępstwa motywowane uprzedzeniami. Analiza i zalecenia.*

przypadku przeciwdziałania przemocy wobec kobiet – **działania edukacyjne i uświadamiające są niezbędne, ale nie mogą zastąpić niezbędnych zmian prawnych**¹⁴, które nie zostały uwzględnione w Krajowym Programie.

Na luki w zakresie prawnej ochrony przed dyskryminacją w różnych obszarach regularnie zwraca natomiast uwagę – w raportach i wystąpieniach generalnych – Rzecznik Praw Obywatelskich. Jak już zostało jednak omówione powyżej, Krajowy Program w zasadzie nie korzysta z tych wypracowanych przez Rzecznika rekomendacji.

I.5. Wskaźniki monitorujące realizację Krajowego Programu

Wskaźniki uwzględnione w załączniku nr 1 do Krajowego Programu odnoszą się do zadań mierzalnych. W niektóre z tych wskaźników wbudowane zostały mechanizmy ewaluacji danych działań, co niewątpliwie należy docenić. Część wskaźników odnosi się też do deklarowanej satysfakcji beneficjentów, co również wydaje się wartościowe. Warto jednak rozważyć wyodrębnienie w tabeli wskaźników, które dotyczyłyby zadań adresowanych do ograniczonego kręgu osób (np. pracowników ministerstw czy instytucji publicznych) i tych, skierowanych na zewnątrz, w których liczby potencjalnych beneficjentów nie da się ustalić. Dzięki temu możliwa byłaby trafniejsza ocena skali danego działania i jego rzeczywistych efektów.

Kolejna ogólna uwaga do informacji zawartych w załączniku nr 1 dotyczy braku wskazania przybliżonego czasu realizacji poszczególnych zadań, ewentualnie harmonogramu realizacji wskaźników. Mimo, że informacje o tym można znaleźć w treści samego Programu, to niewątpliwie wskazanie odpowiednich terminów w załączniku zwiększyłoby przejrzystość tej części dokumentu.

Byłoby też cenne, gdyby więcej spośród wymienionych wskaźników zostało skonstruowanych w sposób odnoszący się bezpośrednio do efektów działań, a nie do statystyk z nimi związanych, np. zakładanej liczby uczestników / beneficjentów. Wskaźniki odnoszące się do liczb wydają się zawsze bardzo powierzchowne. Dla przykładu: liczba ojców uczestniczących w szkoleniach dotyczących pracy opiekuńczej nie daje żadnej wiedzy o rzeczywistych rezultatach takiego działania. O efektach świadczyć będzie dopiero informacja o tym, jaki odsetek osób z tej grupy nabył nowe umiejętności i stosuje je w

Dostęp elektroniczny: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/raport-przestepstwa-motywowane-uprzedzeniami-analiza-i-zalecenia>

¹⁴ Rekomendacje niezbędnych zmian prawnych i organizacyjnych w obszarze przeciwdziałania przemocy wobec kobiet zostały przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich w czerwcu 2020 r. w raporcie alternatywnym dla GREVIO. Dostęp elektroniczny:

https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/raport_alternatywny_rpo_dla_grevio_czerwiec_2020.pdf

praktyce, ewentualnie czy realizacja zadania wpłynęła na zmianę podziału obowiązków domowych i opiekuńczych.

I.6. Źródła finansowania

Pomijając kwestię uwag merytorycznych do projektu Krajowego Programu, mój zdecydowany sprzeciw budzi założenie dotyczące źródeł jego finansowania. Niemalże każde sformułowane zadanie wskazuje jako źródło finansowania *budżet własny zaangażowanych podmiotów*, a zatem – w zależności od zadania – Ministrów, innych organów administracji rządowej, jednostek samorządu terytorialnego lub innych organów władzy publicznej. Oznacza to, że **Krajowy Program przygotowano z założeniem, że nowe zadania w obszarze równego traktowania nie pociągną za sobą żadnych dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa**, a podmioty odpowiedzialne za realizację tych zadań samodzielnie wygospodarują na ten cel niezbędne środki. Takie założenie jest nie tylko chybione, ale stawia pod znakiem zapytania wiarygodność całego dokumentu. Doświadczenie wskazuje bowiem, że projektowanie ambitnych celów bez określenia środków potrzebnych do ich realizacji oraz źródeł finansowania skutkuje albo brakiem ich wdrożenia, albo dodatkowym obciążeniem odpowiedzialnych za nie instytucji, kosztem innych ustawowych zadań. Prowadzenie polityki społecznej wymaga tymczasem niezwyklej odpowiedzialności i przyznania, że **realizacja praw człowieka, a także zasady równego traktowania nie jest działaniem bezkosztowym, ale działaniem wartym poniesionych kosztów**.

I.7 Stosowanie języka wolnego od stereotypów

Język jest nie tylko narzędziem opisującym rzeczywistość, ale także ją kształtującym. W szczególności **język dokumentów programujących politykę antydyskryminacyjną powinien być językiem wolnym od stereotypów i paternalistycznego podejścia do grup mniejszościowych**. Tymczasem lektura projektu wskazuje na potrzebę wskazania na postulat stosowania w Krajowym Programie języka z uwzględnieniem perspektywy równości. Założenia tego nie spełnia natomiast w szczególności ta część dokumentu, która odnosi się do aspektów dotyczących nierównego podziału obowiązków rodzinnych i opiekuńczych między kobiety i mężczyzn, będącego w znacznym stopniu wynikiem stereotypowego postrzegania pełnionych przez nich ról, a determinującego niewystraszający rzeczywisty stan równości płci.

W Krajowym Programie niekonsekwentnie używane są zamiennie określenia *osoby z niepełnosprawnościami* oraz *osoby niepełnosprawne*. Należy postulować ujednoczenie terminologii, na rzecz równościowego i preferowanego przez społeczność, której dotyczy, a więc przyjęcie określenia *osoby z niepełnosprawnościami*.

Istotne zastrzeżenia budzi teza, jakoby to zachodzące współcześnie w Polsce zjawiska migracyjne, w szczególności te o charakterze międzykulturowym, powodowały w społeczeństwie eskalację nastrojów radykalnych i ekstremistycznych¹⁵. Rozumiem, że może to być użyte przez autorów uproszczenie. Tym niemniej w dokumencie takiej rangi należałoby raczej podkreślić, że **u źródeł eskalacji radykalizmów i postaw ekstremistycznych nie leży zjawisko migracji jako takie, ale ksenofobia**, tkwiąca nadal w świadomości części społeczeństwa polskiego i podsycana, celowo lub w sposób nieuświadomiony, przez pojawiające się w debacie publicznej narracje przedstawiające migrację i migrantów wyłącznie jako zagrożenie dla bezpieczeństwa i ładu społecznego.

Komentarza wymaga również wzmianka o zjawisku wczesnego zamążpójścia i przedwczesnego macierzyństwa, która pojawia się w kontekście perspektyw edukacyjnych dziewcząt romskich¹⁶. Nie mam wątpliwości, że zjawiskom takim należy przeciwdziałać i że konieczne jest wyrównywanie szans edukacyjnych i zawodowych dziewcząt romskich. Zastanawiające jednak jest to, czy autorzy Krajowego Programu dysponują wiedzą na temat rzeczywistej skali ww. zjawiska. Bez takiej wiedzy wspomnianie o wczesnym zamążpójściu i przedwczesnym macierzyństwie dziewcząt romskich, w miejsce rzetelnej analizy faktycznych barier w dostępie do edukacji, może stanowić powielanie negatywnego stereotypu.

Postulat języka równościowego powinien znaleźć odpowiednie odzwierciedlenie we wszystkich działaniach organów władzy publicznej, które nie powinny utrzymywać istniejących stereotypów, ale dążyć do ich wyeliminowania.

II. Uwagi szczegółowe

Obszerny charakter Krajowego Programu oraz krótki czas na przedstawienie uwag do kompleksowego, długofalowego dokumentu uniemożliwiają szczegółowe odniesienie się do wszystkich sformułowanych w nim zadań. Niniejsza analiza uwzględnia zatem najistotniejsze luki w określonych w Krajowym Programie obszarach priorytetowych oraz

¹⁵ Zob. s. 91 Krajowego Programu.

¹⁶ Zob. s. 86 Krajowego Programu.

wątpliwości do wybranych, przyjętych założeń. Nie ma zatem charakteru wyczerpującego, zgodnie z zaszyfrowanym na wstępie zastrzeżeniem.

Poniższe zestawienie zostało opracowane według innego schematu niż Krajowy Program. Zdecydowałem się bowiem przedstawić uwagi w odniesieniu do poszczególnych przesłanek dyskryminacyjnych, jak niepełnosprawność, wiek, płeć, orientacja seksualna czy, w poruszonym w Programie kontekście cudzoziemców, doświadczenie migracyjne. Taki podział pozwala, moim zdaniem, uwzględnić sytuację i szczególne potrzeby każdej z wymienionych grup narażonych na dyskryminację. W osobnym punkcie odniosę się też do kwestii zwalczania przestępczości motywowanej nienawiścią. Oczywiście w tych miejscach, w których będzie to możliwe, będę nawiązywał do zdefiniowanych w Programie obszarów priorytetowych i opisanych w tym dokumencie szczegółowych zadań.

1. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność

Proponowane działania powinny być zgodne i komplementarne z projektowaną aktualnie Strategią na rzecz osób z niepełnosprawnościami na lata 2020-2030. Zgodnie z postanowieniami Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych jedną z podstawowych zasad jest poszanowanie przyrodzonej godności, autonomii osoby, w tym swobody dokonywania wyborów, a także poszanowanie niezależności osoby. Przy realizacji poszczególnych zadań należy mieć na względzie dążenie do **zapewnienia warunków niezależnego życia**. Prawo to powinno być rozumiane jako sprawowanie kontroli przez osoby z niepełnosprawnościami nad własnym życiem i możliwość podejmowania wszelkich decyzji, które ich dotyczą. Niezależnego życia nie należy interpretować jako zdolności do samodzielnego wykonywania codziennych czynności. Rolą państwa jest zapewnienie wsparcia potrzebnego dla realizowania woli osoby z niepełnosprawnością tak, by miała możliwość udziału w życiu społecznym na zasadzie równości z innymi.

Priorytet: Praca i zabezpieczenie społeczne

Wspieranie osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy

Poziom wykształcenia wśród osób z niepełnosprawnościami stopniowo rośnie¹⁷. Ze wzrostem poziomu wykształcenia łączy się zainteresowanie ofertami pracy skierowanymi do pracowników z wyższymi kwalifikacjami. Praca daje poczucie samodzielności i niezależności, a jednocześnie przynależności do pewnej wspólnoty. Rola pracy w

¹⁷ Zob. *Ludność i gospodarstwa domowe. Stan i struktura społeczno-ekonomiczna. Część I. Ludność*, s. 63 pod adresem: https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5670/11/1/2/1_ludnosc_i_gospodarstwa_domowe_nsp2011-1.pdf

przypadku osób z niepełnosprawnościami jest znacznie szersza. Poza korzyściami tradycyjnie kojarzonymi z pracą, dla osób z niepełnosprawnościami praca ma dodatkowo walor rehabilitacyjny. Aby jednak w pełni korzystać z potencjału pracy niezbędna jest możliwość swobodnego wyboru miejsca zatrudnienia oraz otwarte, integracyjne i dostępne dla osób z niepełnosprawnościami środowisko pracy. Środowiska osób z niepełnosprawnościami nieprzerwanie wskazują na bardzo ograniczony zakres przedstawianych ofert pracy. **Niezbędne są działania systemowe, które nie tylko umożliwią utrzymanie zatrudnienia przez osoby z niepełnosprawnościami, ale również ułatwią aktywizację na rynku pracy**, który może być istotnie zmieniony w wyniku długotrwałych ograniczeń w różnych sektorach gospodarki obowiązujących w okresie epidemii COVID-19.

Racjonalne usprawnienia w ramach dostępu do zawodu

W przedstawionym kontekście istotnego znaczenia nabierają działania mające skutkować większą aktywnością zawodową osób niepełnosprawnych poprzez umożliwienie podnoszenia kwalifikacji oraz ułatwianie dostępu do egzaminów zawodowych. Kierunek proponowanych zmian powinien być zgodny z celem zawartym w art. 24 ust. 5 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169), zgodnie z którym na organach państwa ciąży obowiązek zapewnienia, że osoby z niepełnosprawnościami będą miały dostęp do powszechnego szkolnictwa wyższego, szkolenia zawodowego, kształcenia dorosłych i możliwości uczenia się przez całe życie, bez dyskryminacji i na zasadzie równości z innymi osobami i w tym celu zostaną zapewnione racjonalne usprawnienia.

Dlatego też za niezbędne uważam **uzupełnienie proponowanych w Krajowym Programie zadań o działania legislacyjne, które zmierzać będą do zdefiniowania, a następnie wprowadzenia racjonalnych dostosowań we wszystkich regulacjach odnoszących się do egzaminów zawodowych**. Będzie to jednoznaczne z uznaniem nieuzasadnionej odmowy zapewnienia takich dostosowań za formę dyskryminacji¹⁸. Wprowadzane dostosowania powinny przede wszystkim obejmować czas trwania i formę wszelkich egzaminów dopuszczających do wykonywania zawodów. Przy konstruowaniu odpowiednich regulacji należy uwzględnić różne potrzeby zgłaszane przez środowiska osób z niepełnosprawnościami.

¹⁸ Do tej pory dostosowania zostały wprowadzone jedynie w ramach zawodu adwokata, radcy prawnego i notariusza, a obecnie prowadzone są prace nad ich wprowadzeniem do zawodu biegłego rewidenta.

Priorytet: Edukacja

Upowszechnienie Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej – treści cyfrowe i narzędzia edukacyjne

Działanie odnosi się w projekcie jedynie do zapewnienia dostępu do Internetu w placówkach szkolnych, w celu korzystania z cyfrowych treści i narzędzi edukacyjnych. Tymczasem **działanie to powinno również odnosić się do trybu nauczania zdalnego**, wprowadzanego okresowo w związku z pandemią COVID-19, i które może mieć zastosowanie również w innych sytuacjach, **oraz do dostępności przekazywanych treści**. Wprowadzenie w toku nauczania treści cyfrowych oraz komunikacji cyfrowej nie może wykluczać osób z niepełnosprawnościami – wszelkie materiały powinny być dostosowane do potrzeb uczniów z niepełnosprawnościami. Niestety, czas pandemii ujawnił duże braki w tym zakresie – zdarzały się np. przypadki przesyłania filmów do analizy uczniom niewidomym wraz z pytaniami dotyczącymi ich treści jedynie w wersji obrazowej. W związku z powyższym uważam, że konieczne jest opracowanie bazy materiałów edukacyjnych dostępnych w formie przeznaczonej dla wszystkich uczniów, także osób z niepełnosprawnościami. Ważnym elementem działań będzie również rozwijanie umiejętności nauczycieli w zakresie doboru, dostosowywania i wykorzystywania zróżnicowanych materiałów dydaktycznych w codziennej pracy z uczniami.

Priorytet: Zdrowie

Wdrożenie projektu „Ograniczanie społecznych nierówności w zdrowiu poprzez stosowanie rozwiązań telemedycyny i e-zdrowia”

Zgodnie z Krajowym Programem, wykorzystanie telemedycyny ma przyczynić się do poprawy efektywności systemu ochrony zdrowia oraz dostępności świadczeń i jakości opieki, m. in. dla osób zagrożonych wykluczeniem. Warto jednak odnotować, że wprowadzenie w związku z pandemią COVID-19 konsultacji medycznych w postaci teleporady ujawniło szereg problemów związanych z dostępnością takiej usługi dla osób z niepełnosprawnością słuchu. Na problem braku dostępności połączeń telefonicznych dla osób głuchych i niedosłyszących zwróciłem uwagę w wystąpieniu skierowanym w dniu 20 marca 2020 r. do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹⁹. Wystąpienie dotyczyło dostępu osób z dysfunkcją słuchu do pomocy oferowanej na stronie internetowej: <https://www.gov.pl/web/koronawirus/pomoc-dla-potrzebujacych>. Problem braku dostępności pojawił się również w związku z funkcjonowaniem infolinii Narodowego

¹⁹ Wystąpienie RPO do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Szefa%20Kancelarii%20PRM%2C%2003.2020.pdf>

Funduszu Zdrowia. W tym kontekście, w wystąpieniu do Ministra Zdrowia z dnia 25 marca 2020 r.²⁰ wskazywałem, że możliwość skorzystania z usług tłumaczy języka migowego ograniczona została do określonych godzin w dni powszednie, podczas gdy sama infolinia czynna jest przez całą dobę, siedem dni w tygodniu. Dodatkowe utrudnienia powodowane były brakiem możliwości uruchomienia usługi tłumaczenia on-line oraz niedostatecznym przeszkoleniem dyżurujących konsultantów w zakresie form pomocy i placówek medycznych dostępnych dla osób z niepełnosprawnością słuchu. Wskazane w obu wystąpieniach uwagi pozostają aktualne i warto z nich skorzystać przy definiowaniu zadań Krajowego Programu.

Priorytet: Dostęp do dóbr i usług

Poprawa dostępności usług publicznych – dostępność cyfrowa

Problem wykluczenia cyfrowego jest stosunkowo nowym zagadnieniem, a akty prawne, które zostały przyjęte do tej pory, takie jak ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 848, z późn. zm.), są stosowane jedynie do nowo wprowadzonych treści. Tymczasem należy również zwrócić uwagę na obecnie stosowane rozwiązania, w tym dotyczące zabezpieczenia stron. Nadal np. nierozwiązanym problemem²¹ pozostaje ograniczona dostępność bazy internetowej Krajowego Rejestru Sądowego²². Stosowane zabezpieczenie typu reCAPTCHA nie wyeliminowało problemu ograniczonej dostępności danych dla osób z niepełnosprawnością wzroku (technologie wspomagające nadal nie umożliwiają uzyskania informacji z tego zasobu). Zabezpieczenia powinny nie tylko gwarantować odpowiedni poziom bezpieczeństwa danych, ale również być dostępne dla każdego. Z tego powodu zasadny jest przegląd dostępności zasobów publicznych dla osób z niepełnosprawnością.

2. Przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek

Priorytet: Praca i zabezpieczenie społeczne

²⁰ Wystąpienie RPO do Ministra Zdrowia, dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Ministra%20Zdrowia%20w%20sprawie%20infolinii%20NFZ%2C%2025.03.2020.pdf>

²¹ Zob. wystąpienie RPO z dnia 12 kwietnia 2017 r., dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Zast%C4%99pczyni%20RPO%20do%20Pe%C5%82nomocnika%20Rz%C4%85du%20ds.%20Os%C3%B3b%20Niepe%C5%82nosprawnych.pdf>

²² Baza dostępna pod adresem www.ems.ms.gov.pl/krs/wyszukiwaniepodmiotu

W Krajowym Programie pominięto istotny **problem niskiej dostępności specjalistycznych usług opiekuńczych w gminach**. Wśród powodów, z których gminy nie prowadzą specjalistycznych usług opiekuńczych, wskazuje się często rezygnację z pracy zarobkowej przez osoby bliskie na rzecz podjęcia opieki nad osobą starszą²³. Zjawisko to przyczynia się do ubóstwa opiekunów i opiekunek w wyniku szybszego opuszczenia rynku pracy i związanych z tym niższych uposażeń emerytalnych w przyszłości. W przypadku zamieszkiwania w jednym gospodarstwie domowym wraz ze starszą osobą potrzebującą wsparcia przekłada się to także na gorszą sytuację ekonomiczną seniora lub seniorki. Tym bardziej niepokoi fakt, że podejmowanie opieki kosztem pracy zarobkowej przez bliskich wydaje się być traktowane jako usprawiedliwienie dla braku realizacji usług opiekuńczych na poziomie lokalnym. Z perspektywy antydyskryminacyjnej jest to zjawisko negatywne z dwóch względów: po pierwsze, brak dostępnych usług wsparcia stawia opiekuna lub opiekunkę wobec przymusu rezygnacji z pracy, po drugie, zwiększa się tym samym prawdopodobieństwo izolacji społecznej osoby wspierającej seniora lub seniorkę, która wtórnie będzie również przekładać się na izolację osoby starszej²⁴.

Należy dostrzec w tym zjawisku przejaw dyskryminacji w dostępie do pracy ze względu na role społeczne. Rola opiekuna nieformalnego sprawowana jest najczęściej w określonym wieku, 50-64 lat, do czego odnoszą się również statystyki GUS²⁵. W takich przypadkach pośrednio mamy więc do czynienia również z dyskryminacją ze względu na wiek. Biorąc pod uwagę przeważającą liczbę kobiet wśród opiekunów osób starszych, zjawisko to stanowi ponadto jeden z czynników uwarunkowanej kulturowo dyskryminacji ze względu na płeć, wynikającej z założenia, że opieka jest domeną kobiet. Zjawisko opuszczania rynku pracy przez opiekunki ze względu na konieczność podjęcia opieki nad starszymi członkami rodziny powinno wobec tego być postrzegane jako dyskryminacja krzyżowa. Warto mieć na uwadze, że skutkiem takiej dyskryminacji jest różnica w wysokości emerytur kobiet i mężczyzn, na niekorzyść kobiet.

Wśród zadań realizowanych w ramach Krajowego Programu powinien znaleźć się m.in. monitoring komunikowania dostępności usług opiekuńczych na poziomie gminy. Monitoringiem takim objąć można np. liczbę osób, które rezygnują z zatrudnienia w celu podjęcia opieki nad osobą starszą, liczbę osób, które w takiej sytuacji pozostały na rynku

²³ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce w 2017 r.*, senior.gov.pl, s.112.

²⁴ Zob. Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej, *Opiekunowie rodzinni osoby starszej. Problemy, potrzeby, wyzwania dla polityki społecznej*, Kraków 2015.

²⁵ GUS podaje współczynnik opieki nad rodzicami, wskazujący liczbę osób w wieku 85+ przypadającą na 100 osób w wieku 50-64 lata (wg prognoz wzrośnie on z 8 w 2013 r. do 38 w 2050 r.). Zob. GUS, *Prognoza ludności na lata 2014-2050*, s. 162.

pracy, liczbę gmin, które realizują specjalistyczne usługi opiekuńcze (wg NIK 20% gmin ich nie realizuje) oraz liczbę osób objętych takimi usługami.

Priorytet: Edukacja

W opisie zadań z obszaru edukacji brak jest refleksji nad dostępnością edukacji dla osób w starszym wieku. Z badania LFS/BAEL wynika, że w Polsce w edukacji formalnej i pozaformalnej, np. w ramach Uniwersytetów Trzeciego Wieku, w 2018 r. zaangażowanych było jedynie około 5,7 % osób w wieku 55-74 lat (w UE średnia wyniosła 11 %)²⁶. Jednym z zadań Krajowego Programu powinno być stworzenie systemowych ram dla edukacji w starszym wieku. Brak możliwości realizacji potrzeb edukacyjnych osób starszych, zwłaszcza mieszkających w mniejszych miejscowościach i na wsiach, również jest formą dyskryminacji. Edukacja przez całe życie powinna być traktowana przez Państwo jako realizacja podstawowych praw, a nie jedynie jako instrument zapobiegania ubóstwu.

3. Uwagi w zakresie dyskryminacji ze względu na płeć

Priorytet: Praca i zabezpieczenie społeczne

Krajowy Program powinien w możliwie najkrótszym czasie doprowadzić do wprowadzenia kompleksowej polityki równościowej w ministerstwach, organach administracji publicznej im podległych oraz urzędach wojewódzkich, której trzonem powinien być **regulamin antydyskryminacyjny**. W dalszej kolejności należy wypromować to rozwiązanie, jako dobrą praktykę, wśród pracodawców prywatnych oraz organów jednostek samorządu terytorialnego.

Należy też promować dostosowanie kultury organizacyjnej pracy organów i instytucji publicznych do wymagań zasady równości płci, włączając w to: skład powoływanych organów, wykorzystywany w pracy język, a także sposób organizacji czasu pracy, który powinien uwzględniać role społeczne i rodzinne pełnione przez pracowniczki i pracowników. Również to rozwiązanie należy upowszechniać wśród pracodawców prywatnych.

²⁶ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce w 2018 r., Warszawa 2019 r, s. 52-53, s. dostęp: <https://www.gov.pl/web/rodzina/informacja-o-sytuacji-osob-starszych-w-polsce-za-rok-2018>.

Priorytet: Edukacja

Zidentyfikowane w Krajowym Programie znaczenie edukacji dla realizacji konstytucyjnego standardu równości uzasadnia podjęcie działań na rzecz prowadzenia edukacji równościowej w ramach realizacji podstawy programowej na każdym etapie kształcenia w formie i treści adekwatnych do stopnia rozwoju i nabywanej wiedzy ogólnej, Postulat ten cieszy się poparciem 70% społeczeństwa²⁷. Edukacja antydyskryminacyjna powinna przyczyniać się do umacniania wśród uczennic i uczniów postaw takich jak szacunek dla drugiego człowieka, uznanie różnorodności i złożoności współczesnego świata, o czym mowa w konsultowanym dokumencie, a także socjalizować dziewczęta i chłopców do pełnienia różnych ról społecznych, a także zachęcać młodzież (zwłaszcza dziewczęta), w szczególności z grup mniejszościowych, do udziału w życiu publicznym i pełnienia ról liderek.

Priorytet: Budowanie świadomości

Zaakcentowanie potrzeby zwiększania udziału kobiet w życiu publicznym, w tym w polityce

Krajowy Program powinien więcej uwagi poświęcać podejmowaniu działań zwiększających świadomość społeczną w zakresie niedoreprezentowania kobiet w sferze politycznej, przyczyn i konsekwencji takiego stanu rzeczy oraz mechanizmów wspierających obecność kobiet w polityce. Zaplanowanie i przeprowadzenie w ramach Programu kampanii społecznej zwiększającej widoczność kobiet w polityce stanowiłoby wyraźny sygnał poparcia dla takiej aktywności kobiet, kreowałoby postawy społeczne przychylne wzmocnieniu udziału kobiet w życiu społecznym i politycznym oraz czyniłoby zadość zaleceniom organów międzynarodowych w kwestii równej reprezentacji politycznej kobiet i mężczyzn²⁸.

Krajowy Program powinien dążyć do sformułowania wprost wymogów dotyczących przekazu medialnego tak, aby był on wolny od seksizmu, przemocy, stereotypów,

²⁷ Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar dla RPO 2020.

²⁸ M.in. General recommendations No. 23: *Political and public life adopted by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, dostępne w wersji elektronicznej: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_4736_E.pdf; *Balanced participation of women and men in political and public decision-making*, Recommendation Rec (2003) 3 of the Committee of Ministers and explanatory memorandum, <https://rm.coe.int/1680519084>; Resolution 2111(2016) on assessing the impact of measures to improve women's political representation, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22745&lang=en>; European Parliament resolution of 2 March 2000(5) on women's representation in decision-making, Dz. Urz. UE C 346 z 04.12.2000, s. 82; Council Recommendation 96/694/EC of 2 December 1996 on the balanced participation of women and men in the decision-making process, Dz. Urz. UE L 319 z 10.12.1996, s. 11.

uprzedzeń i dyskryminacji motywowanej płcią, a w zamian wzmocniał pozytywny obraz medialny kobiet, w tym uczestniczących w polityce i życiu publicznym.

Przeciwdziałanie przemocy domowej i przemocy wobec kobiet

Kwestią kluczową dla zapewnienia równości płci pozostaje zagwarantowanie ochrony przed przemocą w bliskich związkach. Przemoc domowa należy do najbardziej jaskrawych naruszeń praw człowieka motywowanych płcią. W związku z tym organy władzy publicznej są zobowiązane do podejmowania działań prewencyjnych, w tym edukacyjnych, niwelujących negatywne stereotypy dotyczące płci, zapewniających ochronę i wsparcie osobom doświadczającym przemocy oraz zmierzających do skutecznego egzekwowania odpowiedzialności sprawców i zapewniających oddziaływanie korekcyjno-edukacyjne wobec osób stosujących przemoc. Warto przy tym odnotować, jak duża jest skala oczekiwań społecznych w tym zakresie: 89% badanych oczekuje interwencji w odniesieniu do problemu przemocy domowej – 54% ze strony władz publicznych, zaś 35% ze strony innych, wyspecjalizowanych podmiotów²⁹.

Choć wyniki badań wskazują, że ok. 90-85% Polaków uznaje przypadki przemocy w rodzinie za nieakceptowalne³⁰, a jedynie 3% uważa, że przemoc domowa nie stanowi problemu³¹, to jednak skala zjawiska przemocy domowej jest ogromna (liczba osób dotkniętych przemocą w rodzinie w 2018 r. wyniosła 224 251; zdecydowaną większość z nich stanowiły kobiety - 122 372 w porównaniu do 36 148 mężczyzn³²), a efektywność działań prewencyjnych i sankcjonujących - niesatysfakcjonująca. Problemem pozostaje w szczególności zapewnienie faktycznej realizacji praw gwarantowanych Konwencją Stambulską³³, co wynika zarówno z niedoskonałości aktualnych rozwiązań prawno-instytucjonalnych, niewystarczających środków przeznaczanych na wdrażanie określonych działań, ale też odpowiedniej determinacji i świadomości decydentów. Sytuację pogarszają okres restrykcji związanej z pandemią COVID-19.

²⁹ Zob. *Udział kobiet w życiu publicznym*, Kantar dla RPO 2019, s. 7.

³⁰ *Ogólnopolska diagnoza zjawiska przemocy w rodzinie*. Raport Kantar Polska dla Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 2019, <https://static.im-g.pl/im/5/26198/m26198755,WYNIKI-BADANIA.pdf>.

³¹ Zob. *Udział kobiet w życiu publicznym*, op.cit.

³² Sprawozdanie z realizacji „Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie” - dane statystyczne za rok 2018, <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzynie>.

³³ Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 r., Dz. U. z 2015 r. poz. 961.

W związku z powyższym **działania dotyczące problematyki przemocy wobec kobiet** objęte Programem Krajowym³⁴ należy poszerzyć o:

- **opracowanie kompleksowej strategii przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć, odnoszącej się do wszystkich jej przejawów w sferze publicznej i prywatnej oraz uwzględniającej specyficzne uwarunkowania różnych grup** (kobiet z niepełnosprawnościami, starszych, migrantek);
- **zintensyfikowanie działań edukacyjnych** zwiększających świadomość społeczną w zakresie identyfikowania i przeciwdziałania przemocy wobec kobiet jako formy dyskryminacji ze względu na płeć;
- **promowanie znaczenia Konwencji Stambulskiej** jako kamienia milowego w zapewnieniu ochrony fundamentalnych praw i wolności człowieka kobietom i dziewczętom doświadczającym przemocy ze względu na płeć w Polsce.

4. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową

Priorytet: Polityka antydyskryminacyjna

Opracowanie strategii działania w obszarze równego traktowania oraz poszanowania godności wszystkich osób na poziomie lokalnym

Cel włączenia tematyki polityki antydyskryminacyjnej i zasady równego traktowania do strategii i programów opracowywanych na potrzeby społeczności lokalnych należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Słusznie podkreślono w Krajowym Programie, że lokalne strategie powinny uwzględniać trzy aspekty: działania na rzecz niedyskryminacji w relacjach horyzontalnych między jednostkami, działania na rzecz niedyskryminacji przez władze przy stosowaniu prawa, a także działania na rzecz niedyskryminacji pracowników w ramach organu władzy.

Podczas gdy działania pozytywne, znajdujące wyraz w przyjmowaniu odpowiednich polityk przez wojewodów, są niewątpliwie niezbędne dla realizacji celu przeciwdziałania nierównemu traktowaniu w społecznościach lokalnych, w świetle obecnej sytuacji w Polsce nie sposób nie wspomnieć także o obowiązku wypełnienia przez wojewodów funkcji organów nadzoru, w kontekście oceny zgodności z prawem uchwał przyjmowanych przez

³⁴ Rozwiązania dotyczące przeciwdziałania przemocy domowej wdrażane są w ramach odrębnego programu rządowego.

organy samorządowe³⁵. **Kwestia uchwał o przeciwdziałaniu tzw. „ideologii LGBT”, obowiązujących w licznych jednostkach samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, jest obecnie jednym z najbardziej jaskrawych problemów dyskryminacji w działaniach organów władzy publicznej i wymaga pilnego rozwiązania**³⁶. Nie znajduje przy tym uzasadnienia argument, iż jest to sprawa pozostająca w granicach samorządności terytorialnej, a zatem poza zakresem działania administracji rządowej. Zgodnie z przywołanym wyżej założeniem Krajowego Programu, zadaniem Wojewodów ma stać się aktywne działanie na rzecz równego traktowania na poziomie lokalnym, co powinno obejmować także dążenie do eliminacji uchwał naruszających prawa osób LGBT (lesbijek, gejów, osób biseksualnych i transpłciowych).

Priorytet: Praca i zabezpieczenia społeczne

Wspieranie grup narażonych na dyskryminację na rynku pracy, także ze względu na tożsamość płciową

W zadaniach dotyczących realizacji ww. celu zupełnie pominięto problematykę dyskryminacji w obszarze zatrudnienia ze względu na tożsamość płciową, na którą Rzecznik Praw Obywatelskich kilkakrotnie zwracał uwagę Pełnomocnikowi Rządu ds. Równego Traktowania, w tym przekazując analizujący tę kwestię raport RPO³⁷. Przedstawione w tej publikacji rekomendacje i zalecenia pozostają aktualne i powinny zostać uwzględnione w Krajowym Programie.

Priorytet: Edukacja

Rozwijanie pozytywnych relacji w środowisku szkolnym, kształtowanie postaw prospołecznych, altruistycznych poszanowania godności wszystkich osób i ich różnorodności

Rzecznik Praw Obywatelskich od lat niezmiennie zwraca uwagę, że dla zapewnienia bezpieczeństwa i równego traktowania wszystkim uczniom w szkołach i placówkach oświatowych **niezbędne jest wprowadzenie prewencyjnej, obowiązkowej edukacji**

³⁵ Zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, t.j.); art. 79 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920 t.j.) i art. 82 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 t.j.).

³⁶ Już 4 wojewódzkie sądy administracyjne, rozpatrując skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwały tego typu, stwierdziły, że mają one charakter dyskryminacyjny, bezprawny i należy stwierdzić ich nieważność. Wyroki pozostają nieprawomocne. Więcej o działaniach Rzecznika w tym przedmiocie m.in. na stronie internetowej: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/czwarta-uchwala-anty-lgbt-uchylona-przez-sad-ze-skargi-rpo>

³⁷ Raport RPO z 2016 r. pt. *Równe traktowanie w zatrudnieniu bez względu na tożsamość płciową – analiza i zalecenia*, dostępny w wersji elektronicznej na stronie RPO pod adresem: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Rowne_traktowanie_w_zatrudnieniu_bez_wzgledu_na_tozsamosc_plciowa.pdf.

antydiskryminacyjnej. Choć w Krajowym Programie przewidziano zadanie *upowszechniania treści dotyczących poszanowania godności wszystkich osób, zapobiegania postawom nietolerancji i przestępstwom z nienawiści szczególnie u osób młodych w: programach nauczania, w pakietach edukacyjnych i dydaktycznych, w programach szkoleń, narzędziach diagnostycznych* nieścisłość użytych sformułowań nie pozwala stwierdzić, jakie środki miałyby zostać wykorzystane do realizacji tego celu. Należy więc postulować uszczegółowienie ww. zadania, tak aby jasno wskazywało na **konieczność wprowadzenia powszechnej edukacji antydiskryminacyjnej do podstawy programowej.**

Wsparcie szkół i przygotowanie nauczycieli do pracy z dziećmi o szczególnych potrzebach edukacyjnych oraz ich rodziców

Wśród uczniów o szczególnych potrzebach, zwłaszcza w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i przestrzeni do właściwego rozwoju w środowisku szkolnym, znajdują się też **uczniowie LGBTI.** Według Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 69% uczniów z Polski, biorących udział w badaniu, „zawsze” albo „często” doświadczyło albo było świadkiem negatywnych komentarzy albo czynów wobec osób LGBT w środowisku szkolnym³⁸. Z innych badań wynika, że blisko 30% przypadków agresji motywowanej homofobią zdarza się na terenie szkoły, a w prawie 50% osobami stosującymi przemoc na tle homofobicznym są koledzy i koleżanki ze szkoły³⁹. **Specyficzne są przy tym problemy uczniów transpłciowych,** którzy w sytuacji rozbieżności pomiędzy płcią odczuwaną a płcią metrykalną potrzebują szczególnego wsparcia ze strony kadry pedagogicznej i akceptacji społeczności szkolnej, m.in. poprzez zwracanie się do nich wybranym imieniem i przy użyciu preferowanych form gramatycznych.

Na wszystkie te – i inne – problemy Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę w przekazanym Pełnomocnikowi Rządu ds. Równego Traktowania raporcie pt. „Sytuacja prawna osób nieheteronormatywnych i transpłciowych w Polsce”⁴⁰, przedstawiając jednocześnie rekomendacje ich rozwiązania. Niezależnie od tego nie zostały one w żaden sposób uwzględnione w Krajowym Programie.

Priorytet: Zdrowie

³⁸ Raport *Safe at school: Education sector responses to violence based on sexual orientation, gender identity/expression or sex characteristics in Europe*, Rada Europy, Strasburg, 2018, s. 62.

³⁹ M. Makuchowska (red.), *Przemoc motywowana homofobią. Raport 2011*, Kampania Przeciw Homofobii, Warszawa 2011, s. 82.

⁴⁰ Raport dostępny w wersji elektronicznej na stronie: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Sytuacja_prawna_raport_ZRT.pdf

Poprawa dostępu do usług zdrowotnych osób zagrożonych wykluczeniem

Właściwie określony w Krajowym Programie cel eliminacji nierówności w obszarze ochrony zdrowia nie może dotyczyć wyłącznie ograniczeń w dostępie do usług zdrowotnych wynikających z sytuacji społeczno-ekonomicznej. Podejście uwzględniające specyfikę problemów poszczególnych grup mniejszościowych narażonych na dyskryminację, w tym w obszarze ochrony zdrowia, wymaga określenia w Krajowym Programie także zadań dotyczących poprawy sytuacji osób LGBTI. Problemy wymagające w tym zakresie najbardziej pilnego rozwiązania, na które Rzecznik zwraca uwagę w ww. raporcie pt. „Sytuacja prawna osób nieheteronormatywnych i transpłciowych w Polsce”, a także w wystąpieniach do Ministra Zdrowia⁴¹ i do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania⁴² to:

- konieczność ustanowienia **zakazu wszelkich praktyk konwersyjnych** opartych na założeniu, że osoby LGBTI można wyleczyć⁴³;
- **uregulowanie sytuacji prawnej osób interpłciowych**, w tym wprowadzenie zakazu przeprowadzania operacji „normalizujących” płeć bez świadomej zgody, gdy taka interwencja nie jest konieczna ze względu na zagrożenie dla życia i zdrowia;
- **uregulowanie sytuacji prawnej osób transpłciowych**, tak aby przejście tranzycji prawnej i medycznej było szybkie i dostępne dla wszystkich, zgodnie ze standardem międzynarodowym.

Podniesienie kompetencji pracowników służby zdrowia w zakresie dotyczącym komunikacji z pacjentami wywodzącymi się z grup narażonych na dyskryminację

W raporcie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich pt. „Równe traktowanie pacjentów – osoby nieheteroseksualne w opiece zdrowotnej. Analiza i zalecenia”⁴⁴ zdefiniowano, że najistotniejszym problemem wynikającym z przeprowadzonych badań jest **niższy standard opieki zdrowotnej oferowanej pacjentom nieheteroseksualnym, spowodowany rozpowszechnionymi wśród personelu medycznego stereotypami** dotyczącymi społeczności LGB (lesbijek, gejów i osób biseksualnych). Pacjenci nieheteronormatywni są narażeni na niestosowne, czasem wulgarne komentarze i obraźliwe, poniżające traktowanie

⁴¹ Wystąpienie RPO do MZ z 14 maja 2020 r., dostępne w wersji elektronicznej na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20MZ%20ws%20sytuacji%20LGBTI%2C%2014.05.2020.pdf>

⁴² Wystąpienie RPO do PRdsRT z 16 listopada 2020 r., dostępne w wersji elektronicznej na stronie: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_Pelnomocnik_Rzadu_ds_Rownego_Traktowania_16.11.2020.pdf

⁴³ Wystąpienie RPO do Prezesa Rady Ministrów z 7 października 2020 r., dostępne w wersji elektronicznej na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20RPO%20do%20premiera%20ws.%20zakazu%20terapii%20konwersyjnych%2C%2010.10.2020.pdf>

⁴⁴ Raport dostępny w wersji elektronicznej na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zasada-rownego-traktowania-prawo-i-praktyka-nr-14-rowne-traktowanie-pacjentow-osoby>

ze strony personelu medycznego oraz na inne formy dyskryminacji ze względu na ich orientację seksualną. Po upływie 4 lat od publikacji ww. raportu wskazane w nim problemy pozostają aktualne, na co Rzecznik zwracał uwagę w wystąpieniach do właściwych organów⁴⁵. Osoby nieheteronormatywne, a także osoby transpłciowe – których sytuacji nie obejmowały wskazane badania z 2016 r. – są w obszarze opieki zdrowotnej niezmiennie narażone na niestosowne komentarze oraz poniżające lub nierówne traktowanie, które mogą wynikać z uprzedzeń, ale też z niewiedzy i nieprzygotowania personelu medycznego. **Podniesienie kompetencji pracowników służby zdrowia w zakresie komunikacji z pacjentami powinno więc bezwzględnie obejmować także problematykę potrzeb osób nieheteronormatywnych, transpłciowych i interpłciowych**, co nie zostało uwzględnione w Krajowym Programie na poziomie zdefiniowanych zadań.

5. Uwagi w zakresie dyskryminacji migrantek / migrantów

Priorytet: Dostęp do dóbr i usług

Rzecznik z aprobatą przyjmuje planowane zadania na rzecz polepszenia sytuacji migrantów i migrantek w Polsce. Szczególnie ważną kwestią, zasygnalizowaną w Krajowym Programie, jest **problem przewlekłości postępowań legalizacyjnych**. Do Biura RPO wpływają liczne skargi dotyczące przewlekłości postępowań prowadzonych przez wojewodów i Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Skarżący – cudzoziemcy, reprezentujący ich pełnomocnicy, ale też pracodawcy cudzoziemców – zgłaszają, że czas oczekiwania na wydanie zezwolenia na pobyt czasowy, pobyt stały lub na pobyt i pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wynosi nawet kilkanaście miesięcy. Dla przykładu, w województwie dolnośląskim średni czas oczekiwania cudzoziemca na wydanie zezwolenia na pobyt czasowy to 397 dni. W województwie wielkopolskim na uzyskanie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE cudzoziemiec musi oczekiwać średnio aż 489 dni. Nie są to przypadki odosobnione. Warto przy tym zauważyć, że zgodnie z danymi Najwyższej Izby Kontroli⁴⁶ dotychczasowe wdrożone środki zaradcze nie rozwiązały problemu przewlekłości.

⁴⁵ M.in. wystąpienie RPO do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej z 30 czerwca 2020 r., dostępne w wersji elektronicznej na stronie:

<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20NRL%20ws.%20pacjent%C3%B3w%20nieheteroseksualnych%2C%2030.06.2020.pdf>

⁴⁶ Informacja NIK pn. *Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców*, numer ewidencyjny Informacji: 24/2019/P/18/105/LWR.

Skoro zatem Krajowy Program wspomina o problemie przewlekłości w procedurach legalizacyjnych to powinien jednocześnie zaproponować rozwiązania, które realnie przyczynią się do jego rozwiązania. W tym zakresie niezbędne wydaje się więc zweryfikowanie obowiązujących przepisów w kierunku wprowadzenia ułatwień i zmniejszenia biurokracji w procedurach dotyczących ubiegania się o legalną pracę i pobyt przez cudzoziemców. Warto wprowadzić nowoczesne, elastyczne rozwiązania prawne odpowiadające potrzebom migrantów i migrantek, ale także będące odpowiedzią na pojawiające się od wielu lat apele organizacji pracodawców. Odformalizowanie procedur, wprowadzenie informatyzacji postępowań legalizacyjnych jako zasady, przyznanie cudzoziemcom prawa do pracy od momentu złożenia wniosku (w tym także cudzoziemcom, wobec których trwa postępowanie dotyczące wydalenia ich z Polski, ale nie zostało ono prawomocnie zakończone), ułatwienie przedłużenia ważności udzielonych wcześniej zezwoleń na pobyt w Polsce to rozwiązania, które w znacznym stopniu ułatwią pobyt migrantów w Polsce, usprawnią pracę urzędów oraz mogą okazać się korzystne dla polskiej gospodarki.

W Krajowym Programie **pominięto działania na rzecz szczególnej grupy migrantów – uchodźców i uchodźczyń**. Co roku kilkaset migrantów i migrantek w Polsce ubiega się o ochronę międzynarodową. Od początku 2015 r. do Rzecznika docierają liczne skargi od cudzoziemców, którzy bezskutecznie próbują wjechać na terytorium Polski przez przejścia graniczne w Terespolu (z Białorusią) lub w Medyce (z Ukrainą) z zamiarem złożenia w Polsce wniosku o ochronę międzynarodową. Co do zasady, złożona podczas odprawy na granicy deklaracja o zamiarze ubiegania się o ochronę międzynarodową w Rzeczypospolitej Polskiej powinna skutkować wpuszczeniem cudzoziemca do Polski i przyjęciem przez Straż Graniczną wniosku o udzielenie takiej ochrony. Tymczasem ze skarg kierowanych do RPO, a także z obserwacji poczynionych podczas wizytacji przeprowadzonych przez pracowników Biura RPO na przejściach granicznych wynika, że w wielu przypadkach funkcjonariusze Straży Granicznej prowadzący odprawę nie przyjmują deklaracji cudzoziemców o zamiarze ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową, nie dopuszczają do złożenia przez nich wniosku o udzielenie takiej ochrony i, w konsekwencji, odmawiają im prawa wjazdu do Polski. Wśród osób, którym odmawia się prawa do złożenia wniosku są również **kobiety, które jako przesłankę ubiegania się o ochronę międzynarodową, wskazują przemoc ze względu na płeć**, której doznawały w kraju pochodzenia. W takich przypadkach, jak wynika z obserwacji przedstawicieli Biura RPO rozmów prowadzonych przez Straż Graniczną z cudzoziemkami, przemoc ze względu na płeć nie jest uznawana przez funkcjonariuszy SG za formę prześladowania, nawet jeśli istnieje prawdopodobieństwo, że w swoim kraju cudzoziemka nie może liczyć na żadną

pomoc ze strony władz. Sytuacja na przejściu granicznym w Terespolu powoduje, że migranci i migrantki nie mają zapewnionego skutecznego dostępu do procedury uchodźczej w Polsce⁴⁷.

W Krajowym Programie przewidziane jest *Zadanie 15: Przeprowadzenie szkolenia pracowników i funkcjonariuszy Straży Granicznej*. W świetle opisanej powyżej sytuacji na polskiej granicy, a także wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 lipca 2020 r. *M.K. and others v. Poland* (skargi nr 40503/17, 42902/17 i 43643/17), w trakcie szkolenia powinny zostać podniesione również ww. kwestie.

6. Przeciwdziałanie przestępczości motywowanej nienawiścią

Problematykę zwalczania przestępstw motywowanych nienawiścią uważam za szczególnie istotną z perspektywy poszanowania praw i wolności człowieka w Polsce, w tym także potrzeby przeciwdziałania zjawisku dyskryminacji. Tym bardziej zaskakujące jest, jak niewiele konkretnych rozwiązań zaproponowano w tym zakresie w Krajowym Programie.

W celu zobrazowania obecnej skali przestępczości motywowanej uprzedzeniami Krajowy Program przywołuje statystyki zgromadzone w rejestrze przestępstw z nienawiści Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendy Głównej Policji, w tym dane dotyczące przestępstw popełnianych ze względu na uprzedzenia wobec rzeczywistej lub domniemanej orientacji seksualnej, tożsamości płciowej, płci lub niepełnosprawności osoby pokrzywdzonej. **Zupełnie pomija przy tym** – zarówno w toku analizy zidentyfikowanego problemu, jak i na poziomie zadań mających na celu jego rozwiązanie – **że przestępstwa popełniane ze względu na** wskazane wyżej zakazane przesłanki dyskryminacji (a więc **orientacja seksualna, tożsamość płciowa, płeć, niepełnosprawność** oraz, pominięty w zamieszczonej w Krajowym Programie tabeli, **wiek**) **nie stanowią na gruncie obecnie obowiązującego prawa karnego przestępstw szczególnych (tzw. przestępstw z nienawiści)**. Skutkuje to więc zupełną nieadekwatnością przedstawionych w Krajowym Programie statystyk – skala przestępstw motywowanych uprzedzeniami ze względu na ww. przesłanki jest w obecnym stanie prawnym właściwie niemożliwa do zmierzenia, ponieważ organy ścigania nie są zobowiązane do uwzględniania uprzedzeniowej motywacji sprawcy w przypadku takich zdarzeń. Z postępowań przygotowawczych monitorowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w toku

⁴⁷ Kontrole przedstawicieli BRPO zostały opisane m.in. w wystąpieniu RPO do MSWiA z dnia 1.04.2019, XI.543.3.2019, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koncepcja-bezpiecznego-kraju-pochodzenia-terespol-rpo-mswia>

prorowadzonych spraw wynika, że **przestępstwa związane z orientacją seksualną i tożsamością płciową, podobnie jak płcią, wiekiem lub niepełnosprawnością pokrzywdzonego w zdecydowanej większości przypadków nie są oznaczane w rejestrze jako przestępstwa z nienawiści**, a liczne postępowania są umarzone ze względu na brak znamion czynu zabronionego, co Policja i Prokuratura uzasadniają brakiem przepisów, które umożliwiałyby inne działanie.

Poza niewiarygodnymi, a przywołanymi w Krajowym Programie bez żadnych zastrzeżeń danymi dotyczącymi przestępczości motywowanej uprzedzeniami, rzeczywiste problemy w tym obszarze zostały pomięte także na poziomie sformułowanych celów i zadań. Jak zostało już wskazane w niniejszym piśmie w uwagach ogólnych, podczas gdy **działania edukacyjne** (w tym jak najbardziej wskazane prowadzenie szkoleń mających poprawić efektywność stosowania przez sądy, policję i prokuraturę przepisów prawa dotyczących przestępstw z nienawiści) i budowanie świadomości jest bezsprzecznie istotne dla eliminacji zjawiska przestępstw z nienawiści, **nie mogą one zastąpić niezbędnych zmian prawnych**. Przemoc motywowana uprzedzeniami ze względu na orientację seksualną, tożsamość płciową, płeć, wiek i niepełnosprawność, a także nawoływanie do nienawiści ze względu na te cechy, muszą być zabronione i ścigane z urzędu, jako czyny szczególne, zagrożone wyższym wymiarem kary. Takie zmiany prawne są niezbędne by zwalczanie przestępczości motywowanej nienawiścią było skuteczniejsze, a co więcej wszystkie grupy doświadczające dyskryminacji chronione były w jednakowy sposób⁴⁸.

Chciałbym także przypomnieć inne przedstawiane rekomendacje dotyczące zwalczania przestępstw z nienawiści – w wystąpieniu z 19 lutego 2019 r., skierowanym do Prezesa Rady Ministrów⁴⁹, w 20 punktach opisałem swoje główne zalecenia w tym zakresie. W dniu 30 czerwca 2020 r., uznając wszystkie postulaty za aktualne, ponowiłem swoje wystąpienie, przekazując jego kopię również do wiadomości Pełnomocniczki Rządu ds. Równego Traktowania⁵⁰. Z przykrością stwierdzam, że dokument ten nie był brany pod uwagę przy tworzeniu Krajowego Programu.

Przypomnę, że wśród postulatów, **poza ww. nowelizacją Kodeksu karnego**, znalazły się m.in.:

⁴⁸ Zob. w szczególności wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 maja 2020 r., dostępne w wersji elektronicznej: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20MS%20ws%20sytuacji%20LGBTI%2C%2014.05.2020.pdf> oraz raport RPO pt. *Przestępstwa motywowane uprzedzeniami. Analiza i zalecenia*, dostępny w wersji elektronicznej: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/raport-przestepstwa-motywowane-uprzedzeniami-analiza-i-zalecenia>.

⁴⁹ Zob. <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Prezesa%20Rady%20Ministr%C3%B3w%20z%20rekomendacjami%20ws.%20walki%20z%20mow%C4%85%20nienawi%C5%9Bci.pdf>.

⁵⁰ XI.518.50.2017.

- wprowadzenie do Kodeksu karnego przepisów **penalizujących członkostwo w organizacjach propagujących ustroje totalitarne lub podlegających do nienawiści rasowej**, których istnienie jest zakazane w świetle art. 13 Konstytucji RP;
- stworzenie **ustawowej definicji mowy nienawiści**, dla której inspiracją mogłaby być definicja zawarta w rekomendacji Komitetu Rady Ministrów Rady Europy nr R 97 (20) z dnia 30 października 1997 r.⁵¹;
- **wprowadzenie po stronie usługodawców internetowych prawnego obowiązku zawiadamiania organów ścigania o stwierdzonych przypadkach mowy nienawiści w Internecie**;
- opracowanie **kodeksów dobrych praktyk** przez dostawców usług internetowych i organizacje pozarządowe;
- powołanie niezależnych punktów kontaktowych i organów doradczych czuwających nad **egzekwowaniem obowiązków dostawców usług internetowych** w zakresie przeciwdziałania mowie nienawiści w sieci;
- wprowadzenie do polskiego porządku prawnego instytucji tzw. ślepego pozwu w celu skuteczniejszego zwalczania mowy nienawiści.

Żadna z 20 rekomendacji nie straciła na aktualności. Byłbym zatem zobowiązany, gdyby zostały one uwzględnione przy tworzeniu ostatecznej wersji Krajowego Programu.

Chciałbym w tym miejscu zwrócić też uwagę na jeden z głównych wniosków płynących z przytoczonego w Krajowym Programie badania poświęconego skali przestępstw motywowanych nienawiścią niezgłaszanych do organów ścigania (czyli zjawisku tzw. *underreportingu*)⁵². Jak wynika z tego badania, jedynie 5% przestępstw z nienawiści jest zgłaszanych na policję przez pokrzywdzonego lub inną osobę. Jednym z etapów analizy było porównanie uzyskanych danych z danymi dotyczącymi zgłoszonych przestępstw z nienawiści, gromadzonymi przez MSWiA i prokuraturę, przy czym porównywane były wyłącznie dane dotyczące liczby przestępstw mieszczących się w wyodrębnionych przez badaczy kategoriach (tj. znieważenia, groźby, zniszczenie mienia, naruszenia nietykalności cielesnej, stosowanie przemocy i napaści seksualne). Jak się okazało, w latach 2016 – 2017 w woj. małopolskim prowadzono jedynie 18 postępowań karnych w sprawach o te przestępstwa z nienawiści, w których pokrzywdzonymi byli Ukraińcy, tymczasem szacowana w badaniach faktyczna liczba takich przestępstw sięgać

⁵¹ Zgodnie z tą definicją, za mowę nienawiści powinna zostać uznana każda forma wypowiedzi, która rozpowszechnia, podlega, propaguje lub usprawiedliwia nienawiść rasową, ksenofobię, antysemityzm lub inne formy nienawiści oparte na nietolerancji, włączając w to nietolerancję wyrażaną w formie agresywnego nacjonalizmu lub etnocentryzmu, dyskryminacji lub wrogości wobec mniejszości lub osób wywodzących się ze społeczności imigrantów.

⁵² Badanie zlecone przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) oraz Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich RP, zrealizowane przez Firmę Ipsos Polska, przywołane zostało na s. 96 Krajowego Programu.

mogła 44 tysięcy. W woj. mazowieckim, w odniesieniu do osób pochodzących z krajów muzułmańskich lub arabskich zarejestrowano 31 postępowań karnych, podczas gdy oszacowana liczba przestępstw to 4300. Dane dla społeczności pochodzącej z Afryki Subsaharyjskiej i woj. mazowieckiego to 47 wszczętych postępowań, a oszacowana liczba przypadków to ok. 3000.

Biorąc pod uwagę wnioski z powyższego badania **należy w sposób zdecydowanie ostrożny podchodzić do opisywania rzeczywistej skali tego rodzaju przestępczości wyłącznie w oparciu o dane** gromadzone przez organy ścigania oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Dlatego też wnioskuję, aby jednym z zadań wyznaczonych przez Krajowy Program było stworzenie stałego mechanizmu badania ciemnej liczby przestępstw motywowanych nienawiścią.

Przedstawiam Pani Minister powyższe uwagi wraz z prośbą o ich analizę oraz uwzględnienie w pracach nad Krajowym Programem. Chciałbym jednocześnie życzyć Pani Minister dalszej determinacji w zakresie przyjęcia i realizacji tego dokumentu, deklarując chęć współpracy w tym zakresie – stosownie do zadań i kompetencji urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależnego organu ds. równego traktowania.

Z poważaniem

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/